DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 29 april 2010 *

I mål C-92/07,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 16 februari 2007,

Europeiska kommissionen, företrädd av P.J. Kuijper och S. Boelaert, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Nederländerna, företrätt av H.G. Sevenster, C. Wissels och M. de Grave, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av M. Lumma och J. Möller, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.N. Cunha Rodrigues samt domarna P. Lindh (referent), A. Rosas, A. Ó Caoimh och A. Arabadjiev,

generaladvokat: N. Jääskinen,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 november 2009,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 1964, 217, s. 3685) (nedan kallat associeringsavtalet), närmare bestämt artikel 9 däri, enligt tilläggsprotokollet, som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130) (nedan kallat tilläggsprotokollet), närmare bestämt artikel 41 däri, och enligt beslut nr 1/80 fattat av associeringsrådet den 19 september 1980, som inrättats genom associeringsavtalet och som består av dels medlemmar av medlemsstaternas regeringar samt medlemmar av Europeiska unionens råd och kommissionen, dels medlemmar av den turkiska regeringen, närmare bestämt artiklarna 10.1 och 13, genom att införa och behålla ett system med avgifter för utfärdande av uppehållstillstånd som är högre än de avgifter för liknande handlingar som åläggs medborgare i medlemsstaterna, Republiken Island, Furstendömet Liechtenstein, Konungariket Norge och Schweiziska edsförbundet, och genom att tillämpa detta system på turkiska medborgare som har uppehållsrätt i Nederländerna, med stöd av

— associeringsavtalet,

— tilläggsprotokollet, och

— beslut nr 1/80.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

Associeringen mellan EEG och Turkiet

— Associeringsavtalet

2 Enligt artikel 2.1 i associeringsavtalet har detta till syfte att främja en långsiktig och balanserad förstärkning av de kommersiella och ekonomiska relationerna mellan de avtalsslutande parterna, inklusive på området för arbetskraft. Detta ska ske genom att fri rörlighet för arbetstagare stegvis genomförs samt genom att inskränkningar i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster undanröjs, i syfte att höja levnadsstandarden för det turkiska folket och underlätta en framtida anslutning av Republiken Turkiet till gemenskapen.

3 Artikel 9 i associeringsavtalet har följande lydelse:

”De avtalsslutande parterna är ense om att inom tillämpningsområdet för detta avtal och utan att det påverkar tillämpningen av andra särskilda bestämmelser som antas med stöd av artikel 8, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden

i enlighet med den princip som anges i artikel 7 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen.”

— Tilläggsprotokollet

4 Enligt artikel 62 i tilläggsprotokollet utgör det en integrerad del av associeringsavtalet.

5 Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet har följande lydelse:

”De fördragsslutande parterna får inte sinsemellan införa nya begränsningar av etableringsrätten och den fria handeln med tjänster.”

6 I artikel 59 i tilläggsprotokollet föreskrivs följande:

”Inom de områden som omfattas av detta protokoll får Turkiet inte beviljas en förmånligare behandling än den som medlemsstaterna beviljar varandra på grundval av Fördraget om upprättandet av gemenskapen.”

— Beslut nr 1/80

7 Artikel 6.1 i beslut nr 1/80 har följande lydelse:

”Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 7 om familjemedlemmars rätt till anställning har en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat

— rätt att efter ett års reguljär anställning i denna medlemsstat få sitt arbetstillstånd förnyat hos samma arbetsgivare om han har anställning,

— rätt att efter tre års reguljär anställning, och med förbehåll för den företrädesrätt som tillkommer arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, i denna medlemsstat inom samma yrke anta erbjudanden om anställning från valfri arbetsgivare som görs under normala förhållanden och som registrerats hos arbetsförmedlingen i denna medlemsstat,

— rätt att efter fyra års reguljär anställning i denna medlemsstat utöva valfri avlönad verksamhet.”

8 I artikel 10.1 i beslutet föreskrivs följande:

”Gemenskapens medlemsstater skall gentemot turkiska arbetstagare på medlemsstaternas reguljära arbetsmarknad tillämpa regler som vad gäller avlöning och andra arbetsförhållanden inte innebär någon diskriminering på grund av nationalitet jämfört med de arbetstagare som är medborgare i någon av de andra medlemsstaterna.”

9 I artikel 13 i beslutet föreskrivs följande:

”Gemenskapens medlemsstater och Turkiet får inte införa nya restriktioner såvitt avser villkoren för tillträde till anställning för arbetstagare och deras familjemedlemmar som har erhållit uppehålls- och arbetstillstånd inom respektive lands område i enlighet med gällande lagstiftning.”

Direktiv 2004/38/EG

10 I artikel 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, EUT L 197, 2005, s. 34 och

EUT L 204, 2007, s. 28), med rubriken ”Allmänna bestämmelser om uppehållsdokument”, föreskrivs följande:

”1. Innehav av sådant bevis om registrering som avses i artikel 8, av ett intyg om permanent uppehållsrätt, av ett intyg om att ansökan om uppehållskort för familjemedlemmar har lämnats in, av ett uppehållskort eller av ett permanent uppehållskort, får under inga förhållanden göras till ett villkor för att utöva en rättighet eller för att administrativa formaliteter skall utföras, då innehav av rättigheter kan styrkas genom andra bevismedel.

2. De handlingar som anges i punkt 1 skall utfärdas gratis eller mot betalning av ett belopp som inte överstiger de avgifter som landets egna medborgare betalar för liknande handlingar.”

Den nationella lagstiftningen

11 Fram till år 1993 föreskrev Konungariket Nederländerna inte någon avgiftsplikt för utlänningar, bland annat turkiska medborgare, för att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd eller för en ansökan om förlängning av ett sådant tillstånd. Under år 1993 ändrade medlemsstaten utlänningslagen enligt 1965 års lydelse. Utlänningar ska sedan den 1 februari 1994 betala sådana avgifter när de ansöker om inresa i Nederländerna.

12 Denna lag har genomgått en fullständig översyn genom lagen om allmän översyn av utlänningslagen (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) av den 23 november 2000 (Stb. 2000, nr 495) och har senare ändrats flera gånger, särskilt under åren 2002, 2003 och 2005.

13 Det framgår av uppgifterna i ansökan, vilka Konungariket Nederländerna inte har bestritt, att de avgifter som de turkiska medborgarna betalade och de avgifter som unionsmedborgarna betalade skiljde sig åt mellan åren 1994 och 2005 på följande sätt:

	Unionsmedborgare	Turkiska medborgare
Före den 1 februari 1994	0	0
Per den 15 februari 1994	35 NLG (cirka 16 euro)	från 125 NLG till 1 000 NLG (från cirka 57 euro till cirka 454 euro)
Per den 1 maj 2002	26 euro	från 50 euro till 539 euro
Per den 1 januari 2003	28 euro	från 285 euro till 890 euro
Per den 1 juli 2005	30 euro	från 52 euro till 830 euro

Det administrativa förfarandet

14 Kommissionen inledde ett överträdelseförfarande till följd av att klagomål lämnats in under år 2003 av en nederländsk medborgare som levde tillsammans med en turkisk medborgare.

15 Den 24 januari 2005 sände kommissionen en formell underrättelse till Konungariket Nederländerna. Medlemsstaten svarade på den formella underrättelsen genom skrivelse av den 31 maj 2005. Eftersom kommissionen inte instämde i Konungariket Nederländernas rättsliga bedömning, sände den ett motiverat yttrande till medlemsstaten den 10 april 2006 och anmodade där medlemsstaten i fråga att vidta nödvändiga åtgärder för att efterkomma detta inom två månader efter mottagandet. Konungariket Nederländerna besvarade det motiverade yttrandet den 9 juni 2006.

16 Då kommissionen fortfarande inte fann Konungariket Nederländernas argument övertygande, beslutade den att väcka förevarande talan.

Förfarandet vid domstolen

17 Genom beslut av domstolens ordförande den 29 juni 2007 tilläts Förbundsrepubliken Tyskland att intervenera i förevarande mål, till stöd för Konungariket Nederländernas yrkanden.

18 Genom beslut av ordföranden på tredje avdelningen av den 14 oktober 2008 förklarades förfarandet i förevarande mål vilande till dess att domstolen meddelade domen av den 17 september 2009 i mål C-242/06, Sahin (REG 2009, s. I-8645).

Talan

Parternas argument

19 Kommissionen har hävdat att de avgifter som turkiska medborgare, från och med den 1 februari 1994 till och med utgången av den tidsfrist som kommissionen har angett i det motiverade yttrandet, betalade för att erhålla eller förlänga ett uppehållstillstånd (nedan kallade de omtvistade avgifterna) strider mot ”standstill”-bestämmelserna och bestämmelserna om icke-diskriminering i unionslagstiftningen om associeringen mellan EEG och Turkiet.

20 De omtvistade avgifterna strider mot ”standstill”-bestämmelserna, eftersom de utgör nya åtgärder som har försämrat situationen för de turkiska medborgarna i fråga om avgifter för uppehållstillstånd. Tidigare var de nämligen inte skyldiga att betala sådana avgifter och avgiftsbeloppen har dessutom höjts flera gånger sedan år 1994.

21 Kommissionen anser att de omtvistade avgifterna strider mot artikel 13 i beslut nr 1/80 beträffande den fria rörligheten för arbetstagare, mot artikel 41.1 i tilläggsprotokollet beträffande etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster samt mot artikel 9 i associeringsavtalet och artikel 10.1 i beslut nr 1/80 beträffande förbudet mot diskriminering.

22 Enligt kommissionen ska artikel 13 i beslut nr 1/80 tillämpas även om arbetstagarna och deras familjemedlemmar ännu inte har integrerats i värdmedlemsstaten, och de därmed inte kan göra gällande bestämmelserna i artikel 6.1 i beslutet. För att berörda personer ska kunna utöva etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, utgör artikel 41.1 i tilläggsprotokollet hinder mot försämringar av möjligheterna för dem att etablera sig eller att tillhandahålla tjänster.

23 Kommissionen har gjort gällande att ”standstill”-klausulerna har direkt effekt och även omfattar uppehållsrätt i enlighet med domstolens rättspraxis. I sitt yttrande över Förbundsrepubliken Tysklands interventionsinlaga har kommissionen hävdat att domen av den 20 september 2007 i mål C-16/05, Tum och Dari (REG 2007, s. I-7415), som domstolen meddelade efter det att repliken och dupliken inkommit, bekräftar kommissionens bedömning. Kommissionen har påpekat att domstolen, i domen, fastställde att ”standstill”-bestämmelserna tillämpas på varje ny inskränkning, oavsett om den härrör från en materiell bestämmelse eller en formföreskrift, samt att dessa bestämmelser inte omfattas av någon *de minimis*-nivå.

24 Beträffande etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster ska man enligt kommissionen jämföra situationen per den 1 februari 1994 med den som rådde när tilläggsprotokollet trädde i kraft den 1 januari 1973 och, beträffande den fria rörligheten för arbetstagare, med situationen som rådde antingen den 1 december 1980 eller den 20 december 1976, beroende på om man utgår från beslut nr 1/80 eller från beslut nr 2/76, som associeringsrådet fattade den 20 december 1976 om genomförande av artikel 12 i associeringsavtalet, som föregick beslut nr 1/80.

25 Kommissionen har medgett att ”standstill”-bestämmelserna inte påverkar medlemsstaternas rätt att reglera turkiska medborgares första inresa på deras område och villkoren för nämnda medborgares första yrkesverksamhet. Kommissionen har även påpekat att det föreligger begränsningar av ”standstill”-bestämmelserna, nämligen den som följer av artikel 59 i tilläggsprotokollet, enligt vilken bestämmelse turkiska medborgare inte kan ha mer förmånliga rättigheter än unionsmedborgarna, och den som följer av att bestämmelserna om icke-diskriminering tillämpas. Trots att man beaktar dessa bestämmelser strider emellertid den nederländska lagstiftningen mot ”standstill”-bestämmelserna.

26 Beträffande bestämmelserna om icke-diskriminering har kommissionen gjort gällande att artikel 10.1 i beslut nr 1/80, som förbjuder diskriminering i fråga om arbetsförhållanden, ska tillämpas, eftersom de rättigheter som turkiska medborgare gör gällande när de ansöker om uppehållstillstånd utgör ett arbetsförhållande. Enligt dom av den 8 maj 2003 i mål C-171/01, Wählergruppe Gemeinsam (REG 2003, s. I-4301), punkt 57, innehåller emellertid regeln om likabehandling i artikel 10 en skyldighet avseende resultat. Även om artikel 10 inte är tillämplig, ska de omtvistade avgifterna, med tillämpning av artikel 9 i associeringsavtalet, anses som diskriminerande. I artikel 9 förbjuds diskriminering på ett generellt sätt.

27 Kommissionen har under förhandlingen vid domstolen angett att den noterat domen i det ovannämnda målet Sahin, i vilken domstolen prövade om sådana avgifter som

dem som tillämpades på turkiska medborgare under år 2002 var förenliga med ”standstill”-bestämmelsen i artikel 13 i beslut nr 1/80. Domstolen grundade sig därvid på begreppet proportionalitet och prövade om avgifterna inte var oproportionerliga i förhållande till de avgifter som tillämpades på medborgare i medlemsstaterna när liknande handlingar utfärdades. Kommissionen anser att begreppet ”högre avgifter” som kommissionen använder i sitt yrkande innefattar begreppet ”oproportionerliga avgifter” och kan förstås på så sätt.

28 Efter att ha påpekat att omfattningen av fördragsbrottet är oklar, har Konungariket Nederländerna till sitt försvar vid förhandlingen medgett att ansökan inte enbart avsåg avgifter hänförliga till förlängningen av uppehållstillstånd, utan även avgifter hänförliga till det första utfärdandet av dessa tillstånd.

29 Konungariket Nederländerna har även påpekat att medlemsstaten noterat domarna i de ovannämnda målen Tum och Dari samt Sahin och dom av den 19 februari 2009 i mål C-228/06, Soysal och Savatli (REG 2009, s. I-1031), vilka meddelats efter det att medlemsstaten ingav sin duplik. Konungariket Nederländerna har följaktligen medgett att ”standstill”-bestämmelserna inte enbart avser materiella bestämmelser utan även formföreskrifter, och att dessa bestämmelser tillämpas på rättigheter för turkiska medborgare redan från och med deras första inresa på medlemsstaternas område, vad gäller etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Konungariket Nederländerna har däremot vidhållit att ”standstill”-bestämmelserna i artikel 13.1 i beslut nr 1/80 inte tillämpas på turkiska arbetstagares första inresa i en medlemsstat.

30 Beträffande turkiska arbetstagare har Konungariket Nederländerna gjort gällande att uppehållsrätten är avhängig rätten att få tillgång till arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten med stöd av artiklarna 6 och 7 i beslut nr 1/80. Endast turkiska medborgare som har rest in lagligt i en medlemsstat och som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i denna medlemsstat, samt deras familjemedlemmar, har rätt att uppehålla sig i

medlemsstaten. Andra turkiska arbetstagare har inte någon rätt att uppehålla sig i landet med stöd av beslut nr 1/80, utan ska följa nationella immigrationsbestämmelser i den medlemsstat som de önskar uppehålla sig.

31 Konungariket Nederländerna har under förhandlingen vid domstolen vidare påpekat att medlemsstaten har reducerat avgifterna för turkiska medborgare för att beviljas uppehållstillstånd sedan den 17 september 2009. Avgifterna skiljer sig inte från dem som unionsmedborgare betalar vid utfärdande av liknande handlingar, förutom vid första inresan för att etablera sig eller för att tillhandahålla tjänster och vid första inresan i egenskap av arbetstagare, varvid skillnaden är mer påtaglig i sistnämnda fall.

32 Konungariket Nederländerna har vidhållit att de omtvistade avgifterna är motiverade. Medlemsstaten stödjer sig analogt på domen av den 16 november 2004 i mål C-327/02, Panayotova m.fl. (REG 2004, s. I-11055) om Europaavtalen om upprättande av associeringar mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Bulgarien, Republiken Polen och Republiken Slovakien, å andra sidan. Konungariket Nederländerna har hänvisat till punkt 20 i domen, i vilken domstolen har fastställt att de begränsningar av etableringsrätten som införts genom värdmedlemsstatens utlänningslagstiftning ska vara lämpade för att uppnå det eftersträvade syftet och att de mot bakgrund av detta syfte inte ska utgöra ett ingrepp som skadar själva innehållet i de rättigheter som beviljats. Konungariket Nederländerna anser att det ska prövas analogt om de omtvistade avgifterna inte gör det omöjligt eller orimligt svårt för de turkiska medborgarna att utöva de rättigheter som följer av associeringsavtalet. Konungariket Nederländerna har tillagt att dessa avgifter ska vara icke-diskriminerande, proportionerliga och förenliga med grundläggande rättigheter samt vara rimliga.

33 Konungariket Nederländerna har gjort gällande att de omtvistade avgifterna innehar dessa egenskaper.

34 Avgifterna påverkar inte heller innehållet i rättigheten, enligt beslut nr 1/80, att tillträda arbetsmarknaden, eftersom de inte utgör ett nytt materiellt villkor för att få uppehållsrätt, vilket de turkiska medborgarna har rätt till enligt beslutet. Avgifterna utgör enbart ett formkrav för att de nederländska myndigheterna ska kunna besluta om uppehållsrätten.

35 De omtvistade avgifterna är inte diskriminerande, eftersom det föreligger grundläggande skillnader mellan de turkiska medborgarnas och unionsmedborgarnas situation. Genom associeringsavtalet har nämligen inte någon inre marknad med Republiken Turkiet inrättats och det tillerkänner inte turkiska medborgare unionsmedborgarskap. Det är således fel av kommissionen att försöka utvidga bestämmelserna i direktiv 2004/38 till att även omfatta turkiska medborgare.

36 De omtvistade avgifterna är inte oproportionerliga, eftersom de turkiska medborgare som önskar invandra i en medlemsstat normalt sett har tillräckliga medel för att betala avgifterna. I förekommande fall skulle de som berörs kunna låna det belopp som krävs.

37 De omtvistade avgifterna påverkar inte heller de grundläggande rättigheterna. Det nederländska parlamentet har dessutom föreskrivit att de utlänningar som kan göra gällande artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 om rätten till skydd för privat- och familjeliv, befrias från att betala de omtvistade avgifterna när de inte kan.

38 Avgifterna är rimliga. De grundar sig på en självkostnadsprisanalys för utfärdande av handlingarna, och avgifterna har ändrats för att ta hänsyn till de senaste kostnadsundersökningarna. De turkiska medborgarna betalar inte mer än 70 procent

av kostnaderna för handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd, medan 30 procent av dessa kostnader betalas av staten.

39 Konungariket Nederländerna har tillagt att kommissionen har medgett att medlemsstaterna kan övergå från ett system med nominella avgifter till ett system där avgifterna i större utsträckning motsvarar kostnaderna. Det är just vad Konungariket Nederländerna har gjort genom att samordna beloppet för de omtvistade avgifterna med självkostnadspriset för att utfärda de dokument som begärs.

40 Medlemsstaten har under förhandlingen vid domstolen slutligen hävdat att den anmärkning som kommissionen har gjort i sin ansökan om att de omtvistade avgifterna ”är högre” än de avgifter som åläggs medborgarna i medlemsstaterna inte motsvarar det proportionalitetskriterium som domstolen har beaktat i domen i det ovannämnda målet Sahin. Medlemsstaten har härvid dragit den slutsatsen att förevarande talan inte kan bifallas.

41 Förbundsrepubliken Tyskland har intervenerat till stöd för Konungariket Nederländerna. Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att de omtvistade avgifterna är en administrativ formalitet och att de inte utgör någon inskränkning i den mening som avses i ”standstill”-bestämmelserna. Dessa avgifter kan i vart fall berättigas av tvingande skäl av allmänintresse, nämligen behovet av att kontrollera tillströmningen av utlänningar och skälen till att de önskar uppehålla sig i värdmedlemsstaten.

42 Förbundsrepubliken Tyskland har dessutom hävdat att bestämmelsen om icke-diskriminering i artikel 9 i associeringsavtalet inte är tillräckligt klar och precis för att vara direkt tillämplig. Den ska i stället förverkligas genom andra åtgärder, såsom dem i artikel 10 i beslut nr 1/80. Artikel 10 är emellertid inte tillämplig i förevarande fall, eftersom de omtvistade avgifterna inte är en del av arbetsförhållanden i den mening som avses i artikeln.

Domstolens bedömning

43 Domstolen erinrar inledningsvis om att kommissionen i sin ansökan har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten, genom att införa och behålla ett system med avgifter för utfärdande av uppehållstillstånd för turkiska medborgare som har rätt att uppehålla sig i Nederländerna som är högre än de avgifter som betalas för liknande dokument, inte bara av medborgare i medlemsstaterna utan även av medborgare i Republiken Island, Furstendömet Liechtenstein, Konungariket Norge och Schweiziska edsförbundet. Eftersom de unionsrättsakter som kommissionen grundar sin talan på inte avser dessa fyra stater, ska någon jämförelse med dem inte ske.

Tillämpningen av ”standstill”-bestämmelserna vid en turkisk medborgares första inresa i Konungariket Nederländerna

44 Enligt kommissionen tillämpas ”standstill”-bestämmelserna på de omtvistade avgifterna, oavsett om de avser en ansökan om uppehållstillstånd för en turkisk medborgares första inresa i Nederländerna eller en ansökan om förlängning av sådant tillstånd. Konungariket Nederländerna har medgett att ”standstill”-bestämmelserna tillämpas på avgifter för turkiska medborgare från och med deras första inresa på medlemsstaternas område vad gäller etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Medlemsstaten har dock vidhållit att turkiska arbetstagares första inresa på detta område inte omfattas av ”standstill”-bestämmelserna.

45 I detta avseende prövade domstolen i domen i det ovannämnda målet Sahin räckvidden av ”standstill”-bestämmelserna i artikel 13 i beslut nr 1/80, som tillämpas på fri rörlighet för arbetstagare. Domstolen erinrade om att syftet med bestämmelsen inte är att skydda de turkiska medborgare som redan är integrerade på en medlemsstats arbetsmarknad, utan den ska tillämpas just på de turkiska medborgare som ännu inte har några rättigheter när det gäller arbete och, i växelverkan därmed, inte några

rättigheter när det gäller uppehåll enligt artikel 6.1 i beslut nr 1/80 (domen i det ovannämnda målet Sahin, punkt 51).

46 Domstolen prövade även artikel 13 mot bakgrund av ”standstill”-bestämmelsen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet om etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.

47 I enlighet med domarna i de ovannämnda målen Tum och Dari samt Soysal och Savatli, erinrade domstolen om att bestämmelsen i artikel 41.1 utgör hinder mot att, sedan den rättsakt som bestämmelsen ingår i trädde i kraft i värdmedlemsstaten, nya begränsningar av etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster införs. Förbudet gäller även begränsningar rörande materiella och/eller processuella villkor i fråga om turkiska medborgares första inresa till den berörda medlemsstatens territorium, i syfte att utöva nämnda ekonomiska friheter (domen i det ovannämnda målet Sahin, punkt 64).

48 Domstolen fastställde att med hänsyn till att ”standstill”-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 är av samma slag som klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, och att syftet med de två klausulerna är detsamma, ska tolkningen av artikel 41.1 även gälla den status quo-förpliktelse som utgör grunden för artikel 13 i fråga om fri rörlighet för arbetstagare (domen i det ovannämnda målet Sahin, punkt 65).

49 Av detta följer att artikel 13 i beslut nr 1/80, sedan beslut nr 1/80 i trädde i kraft i Nederländerna, utgör hinder mot att införa nya begränsningar i nederländsk lagstiftning av den fria rörligheten för arbetstagare. Förbudet gäller även begränsningar rörande materiella och/eller processuella villkor i fråga om turkiska medborgares första inresa i medlemsstaten, i syfte att utöva denna frihet.

50 ”Standstill”-bestämmelserna i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet och i artikel 13 i beslut nr 1/80 är därmed, sedan de trädde i kraft, tillämpliga på samtliga avgifter som åläggs turkiska medborgare för utfärdande av uppehållstillstånd avseende den första inresan i Konungariket Nederländerna eller för förlängningen av sådant tillstånd.

Huruvida de skyldigheter som följer av ”standstill”-bestämmelserna har åsidosatts

51 Både kommissionen och Konungariket Nederländerna anser att förekomsten av det påtalade fördragsbrottet ska bedömas med beaktande av domen i det ovannämnda målet Sahin. De är emellertid oeniga om vilka slutsatser som ska dras av denna dom. Enligt kommissionen grundar sig fördragsbrottet på det faktum att medlemsstaten har ålagt turkiska medborgare oproportionerliga avgifter i förhållande till de avgifter som ålagts unionsmedborgare för utfärdande av liknande handlingar. Begreppet oproportionerliga avgifter ska tolkas så, att det innefattas i begreppet högre avgifter, som avses i kommissionens yrkande.

52 Enligt Konungariket Nederländerna följer det av domen i det ovannämnda målet Sahin att det inte strider mot ”standstill”-bestämmelserna att ålägga turkiska medborgare avgifter som inte helt motsvarar de avgifter som åläggs unionsmedborgare. Endast oproportionerliga avgifter är förbjudna enligt dessa bestämmelser. De avgifter som turkiska medborgare åläggs att betala utgör endast en del av kostnaderna för handläggningen av deras ärenden, och de strider således inte mot dessa bestämmelser. Medlemsstaten anser dessutom att kommissionens talan avser det faktum att turkiska medborgare åläggs avgifter som är högre än de avgifter som åläggs unionsmedborgare, inte att turkiska medborgare åläggs oproportionerliga avgifter. Talan kan således inte bifallas.

53 Domstolen gör följande bedömning. För prövning av förevarande talan ska det i detta avseende hänvisas till domen i det ovannämnda målet Sahin. I denna dom har domstolen uttalat sig om huruvida sådana avgifter som dem som föreskrevs i

de nederländska bestämmelserna under år 2002 för utfärdande av uppehållstillstånd eller förlängning av tillstånd var förenliga med artikel 13 i beslut nr 1/80. De avgifter som ålades turkiska medborgare var, i det fallet, 169 euro för förlängning av ett uppehållstillstånd, jämfört med endast 30 euro som unionsmedborgarna, enligt den nationella domstolen, skulle betala för utfärdande av uppehållsdokument.

54 Det framgår av domen i det ovannämnda målet Sahin, särskilt av punkterna 72 och 74, att ansökan om utfärdande av ett uppehållstillstånd eller om förlängning av sådant tillstånd som en turkisk medborgare lämnat in och ansökan om utfärdande av ett uppehållstillstånd som lämnats in av en unionsmedborgare i en annan medlemsstat liknade varandra.

55 Vad beträffar turkiska medborgare påpekade domstolen att sådana bestämmelser som de nederländska inte får utgöra restriktioner i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80. Domstolen klargjorde att artikel 13, jämförd med artikel 59 i tilläggsprotokollet, innebär att en turkisk medborgare som omfattas av dessa bestämmelser, även om denne visserligen inte får behandlas förmånligare än unionsmedborgarna, däremot inte får åläggas nya skyldigheter som är oproportionerliga i förhållande till vad som gäller för unionsmedborgarna (domen i det ovannämnda målet Sahin, punkt 71).

56 Domstolen fastställde att turkiska medborgare i ekonomiskt hänseende påverkas i betydande mån av sådana avgifter som de avgifter som införts år 2002, särskilt eftersom de måste ansöka om förnyelse av uppehållstillstånd oftare än vad som är fallet för unionsmedborgare och eftersom det erlagda beloppet inte återbetalas vid avslag på ansökan. Domstolen fann att den nederländska regeringen inte med något relevant argument hade kunnat motivera varför avgifterna för turkiska medborgare var så mycket högre än de för unionsmedborgare. Domstolen godtog inte den nederländska regeringens påstående om att det är mer komplicerat och dyrare att göra erforderliga efterforskningar och kontroller innan uppehållstillstånd beviljas en turkisk medborgare än vad som är fallet vid utfärdande av uppehållstillstånd för en unionsmedborgare.

57 Domstolen drog slutsatsen att sådana bestämmelser som de som var föremål för prövning i målet vid den nationella domstolen utgjorde en restriktion som är förbjuden enligt artikel 13 i beslut nr 1/80, i den mån det krävs att turkiska medborgare som omfattas av artikel 13 betalar en avgift som är oproportionerlig i förhållande till den avgift som unionsmedborgare under liknande förhållanden har att betala för handläggning av en ansökan om uppehållstillstånd eller om förlängning av sådant tillstånd (se domen i det ovannämnda målet Sahin, punkterna 72–74).

58 Dessa skäl ska beaktas i detta mål, som avser samtliga avgifter som sedan år 1994 genom nederländsk lagstiftning ålagts turkiska medborgare för ansökan om uppehållstillstånd och om förlängning av uppehållstillstånd, såsom dessa avgifter ändrats särskilt under åren 2002, 2003 och 2005, och som sammanfattas i tabellen i punkt 13 i denna dom.

59 Skillnaden mellan de avgifter som ålades turkiska medborgare och de avgifter som ålades unionsmedborgare har ökat ytterligare under åren 2003 och 2005 jämfört med situationen under år 2002, som var föremål för prövning i domen i det ovannämnda målet Sahin. De turkiska medborgare som berörs i förevarande mål är dessutom inte enbart arbetstagare, såsom i målet Sahin – även personer som önskar utöva etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster enligt associeringsavtalet berörs.

60 Frågan om Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla de skyldigheter som följer av ”standstill”-bestämmelserna ska därmed prövas med beaktande av bestämmelserna i artikel 13 i beslut nr 1/80 och i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet.

61 I den mån som de omtvistade avgifterna påverkar de turkiska arbetstagarnas situation, är det därvid utrett att avgifterna utgör nya åtgärder, eftersom de har antagits efter det att beslut nr 1/80 trädde i kraft. I den mån som de omtvistade avgifterna

avser turkiska medborgare som önskar utöva etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster enligt associeringsavtalet, är det vidare utrett att avgifterna utgör nya åtgärder, eftersom de har antagits efter det att tilläggsprotokollet trädde i kraft.

62 Varje slags ny åtgärd är i detta sammanhang dock inte förbjuden. Det strider nämligen inte mot ”standstill”-bestämmelserna att anta åtgärder som är tillämpliga på samma sätt vad gäller såväl turkiska medborgare som unionsmedborgare. Om dylika åtgärder hade varit tillämpliga på medlemsstaternas medborgare men inte på turkiska medborgare, skulle dessa senare behandlas mer förmånligt än unionsmedborgare, vilket uppenbart strider mot kravet i artikel 59 i tilläggsprotokollet, att Republiken Turkiet inte ska åtnjuta en mer förmånlig behandling än den som medlemsstaterna medgett varandra enligt EG-fördraget (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Soysal och Savatli, punkt 61, samt Sahin, punkt 67).

63 Det ska således prövas om de omtvistade avgifterna ålägger turkiska medborgare nya skyldigheter som är oproportionerliga i förhållande till dem som föreskrivs för unionsmedborgare.

64 Även om Konungariket Nederländerna har medgett att de avgifter som tidigare togs ut var för höga, har medlemsstaten gjort gällande att avgifterna för turkiska medborgare förklaras av högre kostnader för handläggningen av deras ärenden. Det ska i detta avseende erinras om att domstolen, i punkt 73 i domen i det ovannämnda målet Sahin, inte bedömde att detta förhållande motiverade en sådan skillnad, som bedömdes som avsevärd, mellan de avgifter som ålades turkiska medborgare och dem som ålades unionsmedborgare för utfärdande av liknande handlingar.

65 Konungariket Nederländernas argument att de omtvistade avgifterna utgör 70 procent av kostnaderna för handläggning av ärendena kan inte motivera att avgifterna tillämpas. Domstolen godtar vidare inte Konungariket Nederländernas påstående om att avgifterna inte är oproportionerliga.

66 Konungariket Nederländerna har även hävdat att de omtvistade avgifterna inte är diskriminerande, eftersom det föreligger grundläggande skillnader mellan turkiska medborgares och unionsmedborgares situation. Enligt medlemsstaten kan inte Europeiska unionens grundläggande mål att inrätta en inre marknad och ett unionsmedborgarskap samt att säkerställa fri rörlighet för medborgare i unionen tillämpas ”på ett obegränsat sätt” på turkiska medborgare.

67 Domstolen påpekar emellertid att, såsom framgår av artikel 2.1 i associeringsavtalet, avtalet syftar till att samordna turkiska medborgares och unionsmedborgares situation genom att fri rörlighet för arbetstagare stegvis genomförs samt genom att inskränkningar i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster undanröjs.

68 Den allmänna principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet i artikel 9 i associeringsavtalet och tillämpningen av denna princip inom det specifika området för arbetstagare, i enlighet med artikel 10 i beslut nr 1/80, bidrar till att främja en stegvis integrering av migrerande turkiska arbetstagare och turkiska medborgare som rör sig för att etablera sig eller för att tillhandahålla tjänster i en medlemsstat (se, för ett liknande resonemang beträffande arbetstagare, domen i det ovannämnda målet Wählergruppe Gemeinsam, punkt 78).

69 Konungariket Nederländerna kan således inte motivera skillnaden mellan de omtvistade avgifterna och dem som åläggs unionsmedborgarna genom att hänvisa till att turkiska medborgare inte på ett lika fullständigt sätt som unionsmedborgare har rätt till fri rörlighet för arbetstagare, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster i unionen. Kommissionen har gjort en riktig bedömning när den åberopat bestämmelserna om icke-diskriminering och även artikel 59 i tilläggsprotokollet för prövningen av om de omtvistade avgifterna inte försämrade de turkiska medborgarnas situation i förhållande till unionsmedborgarnas situation på ett sätt som strider mot ”standstill”-bestämmelserna.

70 Konungariket Nederländerna har även hävdat att det föreligger en skillnad mellan begreppet högre avgifter i kommissionens ansökan och begreppet oproportionerliga avgifter i domen i det ovannämnda målet Sahin.

71 Det ska i detta avseende påpekas att begreppet högre avgifter innefattar begreppet oproportionerliga avgifter och att alla högre avgifter inte nödvändigtvis är oproportionerliga.

72 Till svar på en fråga som ställdes under förhandlingen angående innebörden av denna skillnad i förevarande mål, har Konungariket Nederländerna hävdat att de avgifter som ålades turkiska medborgare kunde vara aningen högre än de avgifter som ålades unionsmedborgare, om de faktiska kostnaderna för handläggning av turkiska medborgares ärenden var högre än kostnaderna för unionsmedborgares ärenden. Medlemsstaten har särskilt gjort gällande att de avgifter som åläggs turkiska medborgare sedan den 17 september 2009 är helt förenliga med proportionalitetskriteriet.

73 Domstolen finner att de avgifter som tas ut från och med det nämnda datumet har införts efter den frist som fastställts i det motiverade yttrandet. Förekomsten av ett fördragsbrott ska emellertid enligt fast rättspraxis bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, och domstolen ska inte beakta senare förändringar (se bland annat dom av den 14 september 2004 i mål C-168/03, kommissionen mot Spanien, REG 2004, s. I-8227, punkt 24, och dom av den 3 juni 2008 i mål C-507/07, kommissionen mot Frankrike, punkt 7). Domstolen kan således inte beakta dessa avgifter vid prövningen av förevarande talan om fördragsbrott.

74 Vad beträffar de omtvistade avgifterna kan det inte uteslutas att avgifter som åläggs turkiska medborgare och som är aningen högre än dem som unionsmedborgare

betalar för utfärdande av liknande handlingar i vissa särskilda fall kan anses som proportionerliga. Det ska emellertid påpekas att de omtvistade avgifterna varierar inom ett intervall i vilket det lägsta beloppet överstiger med mer än två tredjedelar beloppet på avgifterna som ålades unionsmedborgare för utfärdande av liknande handlingar. En sådan skillnad kan inte anses som mycket liten, och de omtvistade avgifterna ska följaktligen anses som oproportionerliga i deras helhet.

75 Kommissionen anser även att de omtvistade avgifterna strider mot bestämmelserna om icke-diskriminering i artikel 9 i associeringsavtalet och i artikel 10.1 i beslut nr 1/80. I detta avseende finner domstolen att genom att ta ut oproportionerliga avgifter av turkiska medborgare för erhållande eller förlängning av uppehållstillstånd, jämfört med de avgifter som ålades unionsmedborgare för liknande handlingar, har Konungariket Nederländerna därmed ålagt avgifter som är diskriminerande. I den mån som turkiska arbetstagare eller deras familjemedlemmar omfattas av dessa avgifter, medför avgifterna ett arbetsförhållande som innebär diskriminering i strid med artikel 10 i beslut nr 1/80. I den mån dessa avgifter tillämpas på turkiska medborgare som önskar utöva etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster enligt associeringsavtalet, eller på deras familjemedlemmar, strider de mot den allmänna bestämmelsen om icke-diskriminering i artikel 9 i associeringsavtalet.

76 Av det ovan anförda följer att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9 i associeringsavtalet, artikel 41.1 i tilläggsprotokollet samt artiklarna 10.1 och 13 i beslut nr 1/80, genom att införa och behålla ett system med oproportionerliga avgifter för utfärdande av uppehållstillstånd jämfört med de avgifter som åläggs medborgare i medlemsstaterna för utfärdande av liknande handlingar och genom att tillämpa detta system på turkiska medborgare som har uppehållsrätt i Nederländerna med stöd av associeringsavtalet, tilläggsprotokollet eller beslut nr 1/80.

Rättegångskostnader

77 Enligt artikel 69.2 första stycket i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. I enlighet med artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna ska de medlemsstater som har intervenerat i målet bära sina rättegångskostnader.

78 Kommissionen har yrkat att Konungariket Nederländerna ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Nederländerna har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas. Förbundsrepubliken Tyskland, som har intervenerat i målet, ska bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 9 i avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963, artikel 41 i tilläggsprotokollet, som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972, samt artiklarna 10.1 och 13 i beslut nr 1/80 fattat av associeringsrådet den 19 september 1980, som inrättats genom associeringsavtalet och som består av dels medlemmar av medlemsstaternas regeringar samt medlemmar av Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapens kommission, dels medlemmar av den turkiska regeringen, genom att införa och behålla ett system med oproportionerliga avgifter för utfärdande av uppehållstillstånd jämfört med de avgifter som åläggs medborgare i medlemsstaterna för utfärdande av liknande handlingar, och genom att tillämpa detta system på turkiska medborgare som har uppehållsrätt i Nederländerna med stöd av:

— associeringsavtalet,

— **tilläggsprotokollet, och**

— **beslut nr 1/80.**

2) **Konungariket Nederländerna ska ersätta rättegångskostnaderna. Förbundsrepubliken Tyskland ska bära sin rättegångskostnad.**

Underskrifter