ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

29. dubna 2010 *

Ve věci C-92/07,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES, podaná dne 16. února 2007,

Evropská komise, zastoupená P. J. Kuijperem a S. Boelaert, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Nizozemskému království, zastoupenému H. G. Sevenster a C. Wissels, jakož i M. de Gravem, jako zmocněnci,

žalovanému,

* Jednací jazyk: nizozemština.

podporovanému

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou M. Lummou a J. Möllerem, jako zmocněnci,

vedlejší účastnicí,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení J. N. Cunha Rodrigues, předseda senátu, P. Lindh (zpravodajka), A. Rosas, A. Ó Caoimh a A. Arabadžev, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,
vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 26. listopadu 2009,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Nizozemské království tím, že zavedlo a ponechalo v platnosti úpravu o poplatcích za vydání povolení k pobytu, které jsou vyšší než poplatky, které jsou ukládány za vydání podobných dokladů státním příslušníkům členských států, jakož i Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace, a tím, že tuto úpravu uplatňuje vůči tureckým státním příslušníkům, kteří mají právo na pobyt v Nizozemsku podle:

– Dohody zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, podepsané dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na jedné straně a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé, která byla uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963 (Úř. věst. 1964, 217, s. 3685; Zvl. vyd. 11/11, s. 10, dále jen „dohoda o přidružení“),

– dodatkového protokolu podepsaného dne 23. listopadu 1970 v Bruselu a uzavřeného, schváleného a potvrzeného jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972 (Úř. věst. L 293, s. 1; Zvl. vyd. 11/11, s. 41, dále jen „dodatkový protokol“), a

– rozhodnutí č. 1/80 přijatého dne 19. září 1980 Radou přidružení, zřízenou dohodou o přidružení a tvořenou na jedné straně členy vlád členských států, Rady Evropské unie, jakož i Komise a na straně druhé členy turecké vlády,

nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z dohody o přidružení, konkrétně z jejího článku 9, z dodatkového protokolu, konkrétně z jeho článku 41, a rozhodnutí č. 1/80, zejména jeho čl. 10 odst. 1 a článku 13.

Právní rámec

Právní úprava Unie

Přidružení EHS-Turecko

– Dohoda o přidružení

2 V souladu se svým čl. 2 odst. 1 má dohoda o přidružení za cíl podporovat stálé a vyvážené posilování obchodních a hospodářských vztahů mezi smluvními stranami, včetně vztahů v oblasti pracovních sil, zejména postupným zaváděním volného pohybu pracovníků, jakož i odstraněním omezení svobody usazování a volného pohybu služeb s cílem zlepšování životní úrovně tureckého lidu a usnadnění následného přistoupení Turecké republiky ke Společenství.

3 Článek 9 dohody o přidružení stanoví:

„Smluvní strany uznávají, že v oblasti působnosti dohody, a aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení, která mohou být vydána na základě článku 8, je v souladu se zásadou

zakotvenou v článku 7 Smlouvy o založení Společenství zakázána každá diskriminace na základě státní příslušnosti."

– Dodatkový protokol

4 Podle svého článku 62 tvoří dodatkový protokol nedílnou součást dohody o přidružení.

5 Článek 41 odst. 1 dodatkového protokolu uvádí:

„1. Smluvní strany mezi sebou nebudou zavádět nová omezení svobody usazování a volného pohybu služeb."

6 Článek 59 uvedeného protokolu stanoví:

„V oblastech, na které se vztahuje tento protokol, se Turecku nesmí poskytovat zacházení příznivější, než které si vzájemně poskytují členské státy na základě Smlouvy o založení Společenství."

– Rozhodnutí č. 1/80

7 Článek 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 zní následovně:

„Aniž jsou dotčena ustanovení článku 7 o volném přístupu jeho rodinných příslušníků k zaměstnání, turecký pracovník působící na řádném trhu práce v členském státě:

– má právo v tomto členském státě po jednom roce řádného zaměstnání na obnovení platnosti svého pracovního povolení u stejného zaměstnavatele, pokud je u něho pracovní místo k dispozici;

– má právo v tomto členském státě po třech letech řádného zaměstnání a s výhradou přednosti, která bude poskytnuta pracovníkům z členských států Společenství, odpovědět na jinou nabídku ve stejné profesi u zaměstnavatele podle svého výběru, učiněnou za obvyklých podmínek a zaregistrovanou u pracovních úřadů tohoto členského státu;

– je oprávněn v tomto členském státě po čtyřech letech řádného zaměstnání k volnému přístupu k jakékoli zaměstnanecké činnosti podle svého výběru.“ *(citace z uvedeného rozhodnutí použité v textu tohoto rozsudku jsou neoficiálním překladem)*

8 Článek 10 odst. 1 tohoto rozhodnutí stanoví:

„Členské státy Společenství přiznávají tureckým pracovníkům působícím na jejich řádném trhu práce režim vyznačující se odstraněním jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti ve vztahu k pracovníkům ze Společenství, pokud jde o odměnu za práci a jiné pracovní podmínky." (*neoficiální překlad*)

9 Článek 13 uvedeného rozhodnutí stanoví:

„Členské státy Společenství a Turecko nemohou přijmout nová omezení týkající se podmínek přístupu k zaměstnání pracovníků a jejich rodinných příslušníků, kteří se nacházejí na jejich příslušném území v legálním postavení, co se týče pobytu a zaměstnání." (*neoficiální překlad*)

Směrnice 2004/38/ES

10 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, s. 77, a opravy Úř. věst. L 229,

s. 35, Úř. věst. 2005, L 197, s. 34 a Úř. věst. 2007, L 204, s. 28) obsahuje ve svém článku 25, nazvaném „Obecná ustanovení o povoleních k pobytu", následující ustanovení:

„1. Držení osvědčení o registraci podle článku 8, osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu rodinného příslušníka, pobytové karty nebo karty trvalého pobytu nesmí být za žádných okolností podmínkou výkonu práva nebo splnění správních formalit, může-li být existence práv prokázána jinými doklady.

2. Všechny doklady uvedené v odstavci 1 jsou vydávány bezplatně nebo za poplatek nepřesahující poplatek vybíraný za vydání obdobných dokladů od [vlastních] státních příslušníků."

Vnitrostátní právní úprava

11 Až do roku 1993 neupravovalo Nizozemské království povinnost cizinců a zejména tureckých státních příslušníků hradit poplatky při podání žádosti o povolení k pobytu nebo žádosti o prodloužení platnosti takového povolení. V průběhu roku 1993 pozměnil tento členský stát svůj zákon o cizích státních příslušnících z roku 1965, takže od 1. února 1994 má cizí státní příslušník povinnost hradit takové poplatky za vyřízení žádosti o vstup na území Nizozemska.

12 Tento zákon byl zcela zrevidován zákonem o celkové revizi zákona o cizích státních příslušnících (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) ze dne 23. listopadu 2000 (Stb. 2000, č. 495) a několikrát následně pozměněn v letech 2002, 2003 a 2005.

13 Z údajů obsažených v žalobě, které nebyly Nizozemským královstvím zpochybněny, vyplývá, že výše poplatků hrazených tureckými státními příslušníky a výše poplatků, které platí občané Unie, kolísaly mezi roky 1994 a 2005 následovně:

	Občané Unie	Turečtí státní příslušníci
Před 1. únorem 1994	0	0
K 15. únoru 1994	35 NLG (přibližně 16 eur)	od 125 NLG do 1 000 NLG (přibližně od 57 eur do 454 eur)
K 1. květnu 2002	26 eur	od 50 eur do 539 eur
K 1. lednu 2003	28 eur	od 285 eur do 890 eur
K 1. červenci 2005	30 eur	od 52 eur do 830 eur

Postup před zahájením soudního řízení

14 Na základě stížnosti podané v průběhu roku 2003 nizozemským státním příslušníkem žijícím s tureckou státní příslušnicí zahájila Komise řízení o nesplnění povinnosti.

15 Dne 24. ledna 2005 zaslala Komise dopisem výzvu Nizozemskému království , které na ni odpovědělo dopisem ze dne 31. května 2005. Vzhledem k tomu, že Komise nesouhlasila s právní analýzou poskytnutou tímto členským státem, zaslala mu dne 10. dubna 2006 odůvodněné stanovisko, ve kterém jej vyzvala k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhověl tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho doručení. Nizozemské království odpovědělo na toto odůvodněné stanovisko dne 9. června 2006.

16 Vzhledem k tomu, že Komisi stále nepřesvědčily argumenty uplatňované Nizozemským královstvím, rozhodla se podat projednávanou žalobu.

Řízení před Soudním dvorem

17 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 29. června 2007 bylo v projednávané věci povoleno vedlejší účastenství Spolkové republiky Německo na podporu návrhových žádání Nizozemského království.

18 Rozhodnutím předsedy třetího senátu ze dne 14. října 2008 bylo řízení v projednávané věci přerušeno až do vyhlášení rozsudku ze dne 17. září 2009, Sahin (C-242/06, Sb. rozh. s. I-8465).

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

19 Komise tvrdí, že poplatky, které byly od 1. února 1994 až do konce lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku požadovány od tureckých státních příslušníků pro účely získání povolení k pobytu nebo jeho prodloužení (dále jen „sporné poplatky"), jsou v rozporu s pravidly „*standstill*" a zákazu diskriminace obsaženými v právních předpisech Unie týkajících se přidružení EHS-Turecko.

20 Podle názoru Komise porušují sporné poplatky pravidla „*standstill*“, neboť jsou novými opatřeními, která zhoršila situaci tureckých státních příslušníků, pokud jde o poplatky, které musí být uhrazeny za účelem získání povolení k pobytu. Na tyto osoby se totiž dříve povinnost hradit takové poplatky nevztahovala a výše těchto poplatků navíc několikrát od roku 1994 vzrostla.

21 Komise má za to, že sporné poplatky jsou v rozporu s článkem 13 rozhodnutí č. 1/80, pokud jde o volný pohyb pracovníků, a čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, pokud jde o svobodu usazování a volný pohyb služeb, jakož i článkem 9 dohody o přidružení a čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, pokud jde o zákaz diskriminací.

22 Podle Komise se článek 13 rozhodnutí č. 1/80 uplatní i v případě, kdy pracovníci a jejich rodinní příslušníci nejsou dosud integrováni v hostitelském členském státě, a nemohou se proto dovolávat ustanovení čl. 6 odst. 1 tohoto rozhodnutí. Článek 41 odst. 1 dodatkového protokolu brání jakémukoli zhoršení možností usadit se nebo nabízet služby za tím účelem, aby bylo dotyčným osobám umožněno využít svobody usazování a volného pohybu služeb.

23 Komise poznamenává, že v souladu s judikaturou Soudního dvora mají klauzule „*standstill*“ přímý účinek a vztahují se rovněž na právo pobytu. Ve svých vyjádřeních ke spisu vedlejšího účastníka řízení Spolkové republiky Německo Komise uvádí, že rozsudek ze dne 20. září 2007 (Tum a Dari, C-16/05, Sb. rozh. s. I-7415), vyhlášený po podání repliky a dupliky, její analýzu potvrzuje. Připomíná, že Soudní dvůr v tomto rozsudku shledal, že se pravidla „*standstill*“ uplatňují na každé nové omezení, bez ohledu na to, zda se jedná o omezení plynoucí z hmotněprávního nebo procesního ustanovení, a že se na tato pravidla nevztahuje minimální strop.

24 Komise má za to, že je třeba porovnat situaci k 1. únoru 1994 se situací, která existovala v době vstupu v platnost dodatkového protokolu, tedy dne 1. ledna 1973, pokud jde o svobodu usazování a volný pohyb služeb, a pokud jde o volný pohyb pracovníků, se situací k 1. prosinci 1980 anebo k 20. prosinci 1976, podle toho, zda vycházíme z rozhodnutí č. 1/80 anebo rozhodnutí, které mu předcházelo, a sice rozhodnutí č. 2/76 o provedení článku 12 dohody o přidružení, přijatého Radou přidružení dne 20. prosince 1976.

25 Komise připouští, že pravidla „*standstill*" nezasahují do práva členských států upravit první vstup tureckých státních příslušníků na jejich území, jakož i podmínky výkonu jejich první profesní činnosti. Upřesňuje rovněž, že existují meze těchto pravidel „*standstill*", a to mez, která vyplývá z článku 59 dodatkového protokolu, podle něhož nemohou turečtí státní příslušníci nárokovat příznivější zacházení, než je poskytováno občanům Unie, a mez, která vychází z použití pravidel o nediskriminaci. Navzdory zohlednění těchto pravidel je však nizozemská právní úprava v rozporu s pravidly „*standstill*".

26 Pokud jde o pravidla nediskriminace, Komise tvrdí, že se použije čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, který zakazuje diskriminace ohledně pracovních podmínek, neboť poplatky požadované od tureckých státních příslušníků při podání žádosti o povolení k pobytu představují pracovní podmínku. Podle rozsudku ze dne 8. května 2003, Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Recueil, s. I-4301, bod 57) přitom pravidlo rovného zacházení upravené v tomto článku 10 ukládá povinnost dosáhnout výsledku. Navíc uvádí, že i kdyby se uvedený článek nepoužil, musely by být sporné poplatky považovány za diskriminační na základě článku 9 dohody o přidružení, který obecně zakazuje diskriminace.

27 Při jednání před Soudním dvorem Komise uvedla, že vzala na vědomí výše uvedený rozsudek Sahin, ve kterém Soudní dvůr posuzoval, zda takové poplatky, jaké byly

uplatňovány na turecké státní příslušníky v roce 2002, jsou v souladu s pravidlem „*standstill*“ uvedeným v článku 13 rozhodnutí č. 1/80, a opíral se při tom o pojem proporcionality a ověřoval, zda tyto poplatky nejsou nepřiměřené ve vztahu k poplatkům uplatňovaným na státní příslušníky členských států pro vydávání podobných dokladů. Komise se domnívá, že pojem „vyšších poplatků“, na který odkazuje v petitu své žaloby, zahrnuje pojem „nepřiměřených poplatků“ a lze jej v tomto smyslu chápat.

28 Na svoji obhajobu Nizozemské království nejprve při uvedeném jednání poukázalo na nejistotu ohledně rozsahu nesplnění povinnosti a poté připustilo, že se žaloba vztahuje nejen na poplatky za prodloužení povolení k pobytu, ale i poplatky související s prvním vydáním těchto povolení.

29 Nizozemské království rovněž uvedlo, že vzalo na vědomí rozsudky, které byly vydány po podání jeho dupliky, a sice výše uvedený rozsudek Tum a Dari; rozsudek ze dne 19. února 2009, Soysal a Savatli, (C-228/06, Sb. rozh. s. I-1031), jakož i výše uvedený rozsudek Sahin. V důsledku toho uznává, že se pravidla „*standstill*“ týkají nejen hmotněprávních, ale i procesních pravidel, a že se uplatňují na práva tureckých státních příslušníků od jejich prvního vstupu na území členských států v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb. Nizozemské království naproti tomu trvá na tom, že se pravidla „*standstill*“ stanovená v čl. 13 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 neuplatní na první vstup tureckých pracovníků do členského státu.

30 Pokud jde o turecké pracovníky, Nizozemské království uvádí, že existence práva na pobyt odvisí od existence práva na přístup na pracovní trh členského státu určení podle článků 6 a 7 rozhodnutí č. 1/80. Podle jeho názoru mají pouze ti turečtí státní příslušníci, kteří legálně vstoupili na území určitého členského státu a kteří působí na řádném trhu práce tohoto státu, jakož i jejich rodinní příslušníci, v uvedeném

členském státě právo na pobyt. Ostatní turečtí pracovníci nepožívají podle jeho názoru práva na pobyt podle rozhodnutí č. 1/80, ale podléhají nadále vnitrostátním přistěhovaleckým předpisům členského státu, ve kterém chtějí pobývat.

31 Co se dále týče výše poplatků ukládaných tureckým státním příslušníkům za udělení povolení k pobytu, Nizozemské království při jednání před Soudním dvorem uvedlo, že s účinností od 17. září 2009 tuto částku snížilo. Tyto poplatky se neliší od poplatků ukládaných občanům Unie za vydání podobných dokladů, kromě případu prvního vstupu za účelem usazení nebo poskytování služeb a v případě prvního vstupu jakožto pracovník, přičemž rozdíl je větší ve druhém z těchto případů.

32 Pokud jde o výši sporných poplatků, Nizozemské království trvá na tom, že je odůvodněná. Opírá se obdobně o rozsudek ze dne 16. listopadu 2004, Panayotova a další (C-327/02, Sb. rozh. s. I-11055), týkající se evropských dohod zakládajících přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Bulharskou republikou, Polskou republikou a Slovenskou republikou na straně druhé. Odkazuje na bod 20 tohoto rozsudku, ve kterém Soudní dvůr shledal, že omezení práva usazování stanovená právními předpisy hostitelského členského státu v oblasti přistěhovalectví musí být způsobilá k dosažení zamýšleného cíle a nesmějí ve vztahu k němu představovat zásah do samotné podstaty přiznaných práv. Nizozemské království tvrdí, že obdobně je třeba ověřit, zda sporné poplatky neznemožňují nebo nečiní nadměrně obtížným výkon práv tureckými státními příslušníky, která jim dohoda o přidružení přiznává. Tento stát dodává, že tyto poplatky nesmí být diskriminační, musí být přiměřené, v souladu se základními právy a musí se pohybovat v rozumné výši.

33 Nizozemské království uvádí, že sporné poplatky tyto požadavky splňují.

34 Tyto poplatky podle názoru tohoto státu nijak nezasahují do podstaty práva, přiznaného rozhodnutím č. 1/80, na vstup na pracovní trh, vzhledem k tomu, že nejsou novou hmotnou podmínkou, jež je nezbytná k získání oprávnění k pobytu, které toto rozhodnutí přiznává tureckým státním příslušníkům, nýbrž jsou pouze formálním požadavkem pro účely přiznání tohoto práva pobytu ze strany nizozemských orgánů.

35 Sporné poplatky nejsou podle Nizozemského království diskriminační, neboť mezi situací tureckých státních příslušníků a situací občanů Unie existují podstatné rozdíly. Dohoda o přidružení totiž nevytváří vnitřní trh s Tureckou republikou a nepřiznává tureckým státním příslušníkům občanství Unie. Komise se tedy nesprávně pokouší vztáhnout ustanovení směrnice 2004/38 na turecké státní příslušníky.

36 Sporné poplatky nejsou nepřiměřené, jelikož turečtí státní příslušníci, kteří se chtějí přistěhovat do některého členského státu, mají obvykle dostatečné prostředky k uhrazení těchto poplatků. Dotyčné osoby si případně mohou potřebné částky vypůjčit.

37 Sporné poplatky nezasahují ani do základních práv. Nizozemský parlament mimoto stanovil osvobození pro cizince, kteří se mohou v případě, že nejsou schopni uhradit sporné poplatky, dovolávat článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané dne 4. listopadu 1950 v Římě, jenž se týká práva na respektování soukromého a rodinného života.

38 Tyto poplatky se pohybují v rozumné výši. Vycházejí z analýzy cenových nákladů na vyhotovení vydaných dokladů a za účelem zohlednění posledních nákladových studií byly přijaty změny požadovaných částek. Turečtí státní příslušníci neplatí více než

70 % nákladů souvisejících se zpracováním žádostí o povolení k pobytu, přičemž 30 % těchto nákladů zůstává k tíži státu.

39 Nizozemské království dodává, že Komise připouští, že členské státy mohou přejít ze systému nominálních poplatků na systém, v němž poplatky více odrážejí náklady. To je přitom právě to, co učinilo Nizozemské království, když přizpůsobilo částku sporných poplatků cenovým nákladům na vyhotovení dokladů, jejichž vydání je požadováno.

40 Nakonec pak tento členský stát při jednání před Soudním dvorem uvedl, že žalobní důvod uvedený v žalobě Komise, vycházející z toho, že částka sporných poplatků je „vyšší" než částka uplatňovaná u státních příslušníků členských států, neodpovídá kritériu proporcionality, které bylo zohledněno Soudním dvorem ve výše uvedeném rozsudku Sahin. Vyvozuje z toho závěr, že projednávaná žaloba není opodstatněná.

41 Spolková republika Německo vstoupila do řízení jako vedlejší účastnice na podporu Nizozemského království. Tvrdí, že sporné poplatky souvisejí s administrativními formalitami a nepředstavují omezení ve smyslu pravidel *„standstill"*. Tyto poplatky lze každopádně odůvodnit naléhavými důvody obecného zájmu, a sice nutností kontrolovat příliv cizinců a důvody, proč chtějí pobývat v hostitelském členském státě.

42 Tento členský stát navíc tvrdí, že pravidlo zákazu diskriminace uvedené v článku 9 dohody o přidružení není dostatečně jasné a přesné na to, aby mohlo být přímo použitelné. Podle jeho názoru musí být konkretizováno dalšími opatřeními, jako je článek 10 rozhodnutí č. 1/80. Tento článek 10 se však v projednávaném případě neuplatní, neboť sporné poplatky nejsou součástí pracovních podmínek ve smyslu uvedeného článku.

Závěry Soudního dvora

43 Úvodem je třeba uvést, že Komise se v petitu své žaloby domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že Nizozemské království tím, že zavedlo a ponechalo v platnosti úpravu o poplatcích za vydání povolení k pobytu tureckým státním příslušníkům, kteří mají právo na pobyt v Nizozemsku, které jsou vyšší než poplatky, jež jsou za vydání podobných dokladů požadovány nejen od státních příslušníků členských států, ale i státních příslušníků Islandské republiky, Lichtenštejnského knížectví, Norského království a Švýcarské konfederace, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z práva Unie. Ustanovení práva Unie, o která Komise opírá svou žalobu, se však těchto čtyř států netýkají. V důsledku toho tedy nebude provedeno srovnání s těmito státy.

K použití pravidel „*standstill*" na první vstup tureckého státního příslušníka na území Nizozemského království

44 Podle názoru Komise se pravidla „*standstill*" uplatňují na sporné poplatky, bez ohledu na to, zda se týkají žádosti o povolení k pobytu v souvislosti s prvním vstupem tureckého státního příslušníka na území Nizozemska nebo žádosti o prodloužení takového povolení. Nizozemské království připouští, že se pravidla „*standstill*" použijí na práva tureckých státních příslušníků od jejich prvního vstupu na území členských států v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb, avšak trvá na tom, že se neuplatní na první vstup tureckých pracovníků na toto území.

45 V této souvislosti Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku Sahin posuzoval působnost pravidla „*standstill*" upraveného v článku 13 rozhodnutí č. 1/80, který se vztahuje na volný pohyb pracovníků. Soudní dvůr připomněl, že toto ustanovení není určeno k ochraně tureckých státních příslušníků, kteří jsou již integrováni na pracovním trhu členského státu, ale že se má uplatňovat právě na turecké státní příslušníky,

kteří dosud nepožívají práv v oblasti zaměstnání a s tím spojeného pobytu podle čl. 6 odst. 1 tohoto rozhodnutí (výše uvedený rozsudek Sahin, bod 51).

46 Soudní dvůr rovněž posuzoval tento článek 13 z hlediska pravidla „*standstill*" uvedeného v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, který se týká svobody usazování a volného pohybu služeb.

47 Přitom pokud jde o tento čl. 41 odst. 1, Soudní dvůr připomněl, že podle výše uvedených rozsudků Tum a Dari a Soysal a Savatli zakazuje toto ustanovení od data, kdy v hostitelském členském státě vstoupí v platnost právní akt, jehož součástí je toto ustanovení, zavádění jakýchkoliv nových omezení výkonu svobody usazování nebo volného pohybu služeb, včetně omezení týkajících se hmotných nebo procesních podmínek v oblasti prvního vstupu na území dotyčného členského státu tureckých státních příslušníků, kteří zde hodlají využít uvedené hospodářské svobody (výše uvedený rozsudek Sahin, bod 64).

48 Soudní dvůr judikoval, že vzhledem k tomu, že klauzule „*standstill*", uvedená v článku 13 rozhodnutí č. 1/80, má stejnou povahu jako klauzule upravená v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu a že obě tyto klauzule sledují tentýž cíl, musí výklad tohoto čl. 41 odst. 1 platit rovněž u povinnosti týkající se *statu quo*, která je základem uvedeného článku 13 v oblasti volného pohybu pracovníků (výše uvedený rozsudek Sahin, bod 65).

49 Z toho vyplývá, že článek 13 rozhodnutí č. 1/80 zakazuje, aby od data vstupu v platnost rozhodnutí č. 1/80 v Nizozemsku byla do nizozemské právní úpravy zaváděna jakákoli nová omezení výkonu volného pohybu pracovníků, včetně omezení týkajících se hmotných nebo procesních podmínek prvního vstupu na území tohoto členského státu tureckých státních příslušníků, kteří zde hodlají využít této svobody.

50 V důsledku toho jsou pravidla „*standstill*“ uvedená v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu a v článku 13 rozhodnutí č. 1/80 od data vstupu v platnost těchto ustanovení použitelná na veškeré poplatky ukládané tureckým státním příslušníkům za vydání povolení k pobytu, které souvisí s prvním vstupem na území Nizozemského království, nebo za prodloužení takového povolení.

K existenci nesplnění povinností vyplývajících z pravidel „*standstill*“

51 Komise i Nizozemské království mají za to, že existence vytýkaného nesplnění povinnosti musí být posuzována s ohledem na výše uvedený rozsudek Sahin, avšak jejich stanoviska se liší co do důsledků, které je třeba z tohoto rozsudku vyvodit. Podle názoru Komise se toto nesplnění povinnosti zakládá na skutečnosti, že tento členský stát vybíral od tureckých státních příslušníků nepřiměřené poplatky ve vztahu k poplatkům ukládaným občanům Unie za vydání podobných dokladů. Tvrdí, že pojem nepřiměřených poplatků musí být chápán tak, že je zahrnut v pojmu „vyšších poplatků“, uvedeném v žalobním petitu.

52 Podle Nizozemského království z výše uvedeného rozsudku Sahin vyplývá, že uložit tureckým státním příslušníkům poplatky, které nejsou zcela shodné s poplatky vybíranými od občanů Unie, není v rozporu s pravidly „*standstill*“ a že tato pravidla zakazují pouze nepřiměřené poplatky. Podle názoru tohoto státu přitom poplatky ukládané tureckým státním příslušníkům představují pouze část nákladů na zpracování jejich žádostí, a nejsou tedy s těmito pravidly v rozporu. Tento členský stát se navíc domnívá, že se žaloba netýká uložení nepřiměřených poplatků tureckým státním příslušníkům, nýbrž uložení poplatků, které jsou vyšší než poplatky ukládané občanům Unie, a že proto žaloba není opodstatněná.

53 V této souvislosti je pro účely posouzení projednávané žaloby třeba odkázat na výše uvedený rozsudek Sahin, v němž se Soudní dvůr vyslovil ke slučitelnosti takových poplatků, jaké byly uloženy v průběhu roku 2002 nizozemskou právní úpravou za vydání povolení k pobytu nebo jeho prodloužení, s článkem 13 rozhodnutí č. 1/80.

Poplatky ukládané tureckým pracovníkům činily v daném případě 169 eur za prodloužení povolení k pobytu, zatímco od občanů Unie byla podle předkládacího soudu v uvedené věci k vydání pobytových dokladů požadována pouze částka 30 eur.

54 Z výše uvedeného rozsudku Sahin a především z jeho bodů 72 a 74 vyplývá, že žádost o vydání povolení k pobytu nebo o prodloužení jeho platnosti podaná tureckým státním příslušníkem a žádost o vydání povolení k pobytu podaná v jiném členském státě občanem Unie jsou podobné.

55 Soudní dvůr zdůraznil, že taková právní úprava, jako je nizozemská právní úprava, nesmí vést, pokud jde o turecké státní příslušníky, k vytvoření omezení ve smyslu článku 13 rozhodnutí č. 1/80. Soudní dvůr upřesnil, že tento článek 13 ve spojení s článkem 59 dodatkového protokolu znamená, že tureckému státnímu příslušníkovi, na kterého se tato ustanovení použijí a který jistě nesmí být v příznivějším postavení než občané Unie, nemohou být naproti tomu uloženy nové povinnosti, které jsou nepřiměřené ve vztahu k povinnostem stanoveným pro posledně uvedené (výše uvedený rozsudek Sahin, bod 71).

56 Soudní dvůr rozhodl, že finanční dopad takových poplatků, jaké byly zavedeny v roce 2002, je pro turecké státní příslušníky značný, a to tím spíše, že jsou nuceni žádat o prodlužování svých dokladů k pobytu častěji než občané Unie a že v případě zamítnutí jejich žádostí není uhrazená částka vrácena. Soudní dvůr měl za to, že nizozemská vláda neuvedla žádný relevantní argument, který by mohl odůvodnit tak značný rozdíl mezi poplatky ukládanými tureckým státním příslušníkům a poplatky stanovenými pro občany Unie. Soudní dvůr nepřijal tvrzení uvedené vlády, podle kterého jsou šetření a přezkumy předcházející vydání dokladu o povolení k pobytu tureckému státnímu příslušníkovi složitější a nákladnější než ty, které je nutno provést při vydání povolení k pobytu v případě občana Unie.

57 Soudní dvůr dospěl k závěru, že taková právní úprava, jaká je předmětem původního řízení, představuje omezení zakázané článkem 13 rozhodnutí č. 1/80 v rozsahu, v němž pro účely posouzení žádosti o vydání povolení k pobytu nebo prodloužení jeho platnosti ukládá k tíži tureckých státních příslušníků, na které se uplatní uvedený článek 13, povinnost uhradit poplatek v nepřiměřené výši ve vztahu k výši poplatku požadované za obdobných okolností od občanů Unie (viz výše uvedený rozsudek Sahin, body 72 až 74).

58 Tyto úvahy je třeba zohlednit v projednávané věci, která se týká všech poplatků uložených tureckým státním příslušníkům nizozemskou právní úpravou od roku 1994 pro účely vydání a prodloužení povolení k pobytu, tak jak byly pozměněny především v průběhu let 2002, 2003, a 2005 a shrnuty v tabulce obsažené v bodě 13 tohoto rozsudku.

59 Rozdíl mezi částkami poplatků uložených tureckým státním příslušníkům a poplatků vybíraných od občanů Unie ve srovnání s rozdílem zaznamenaným v průběhu roku 2002 ve věci, ve které byl vydán výše uvedený rozsudek Sahin, se ještě prohloubil v průběhu let 2003 a 2005. Turečtí státní příslušníci, dotčení projednávanou žalobou, jsou krom toho nejen pracovníky, tak jako tomu bylo v uvedené věci, ale i osobami, které chtějí využít svobody usazování nebo volného pohybu služeb na základě dohody o přidružení.

60 Existence porušení pravidel „*standstill*“ musí být tedy posuzována s ohledem na pravidla uvedená v článku 13 rozhodnutí č. 1/80 a čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu.

61 V tomto ohledu je nepochybné, že sporné poplatky představují nová opatření, neboť byly přijaty po vstupu v platnost rozhodnutí č. 1/80, v rozsahu, v němž se dotýkají situace tureckých pracovníků, a po vstupu v platnost dodatkového protokolu, v rozsahu,

v němž se týkají tureckých státních příslušníků, kteří chtějí využít svobody usazování nebo volného pohybu služeb na základě dohody o přidružení.

62 Vydání jakéhokoli nového opatření v této souvislosti však není zakázáno. Přijetí opatření, která se uplatňují stejně na turecké státní příslušníky i na občany Unie, není totiž v rozporu s pravidly „*standstill*". Kdyby se tato opatření uplatňovala na státní příslušníky členských států, aniž by byla rovněž uložena tureckým státním příslušníkům, byli by posledně uvedení v příznivějším postavení než občané Unie, což by bylo zjevně v rozporu s požadavkem uvedeným v článku 59 dodatkového protokolu, podle něhož nemůže být Turecká republika předmětem příznivějšího zacházení, než je zacházení, které si členské státy přiznávají mezi sebou na základě Smlouvy o ES (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Soysal a Savatli, bod 61, jakož i Sahin, bod 67).

63 Je tedy třeba ověřit, zda sporné poplatky ukládají tureckým státním příslušníkům nové povinnosti, které jsou nepřiměřené ve vztahu k povinnostem stanoveným pro občany Unie.

64 Nizozemské království sice uznalo, že poplatky, které byly dříve uplatňovány, byly příliš vysoké, tvrdí však, že částka poplatků uplatnitelných na turecké státní příslušníky je odůvodněna vyššími náklady spojenými se zpracováním žádostí. V této souvislosti je třeba připomenout, že v bodě 73 výše uvedeného rozsudku Sahin Soudní dvůr nebyl toho názoru, že tento vztah umožnil odůvodnit rozdíl, který byl považován za značný, mezi poplatky ukládanými tureckým státním příslušníkům a poplatky, které musí hradit občané Unie za vydání podobných dokladů.

65 Argument Nizozemského království, který spočívá v tvrzení, že sporné poplatky představují 70 % nákladů souvisejících se zpracováním žádostí, tedy neumožňuje odůvodnit jejich uplatňování a je třeba odmítnout tvrzení tohoto členského státu, že tyto poplatky nejsou nepřiměřené.

66 Nizozemské království rovněž tvrdí, že sporné poplatky jsou nediskriminační, z důvodu existujících rozdílů, které považuje za podstatné, mezi situací tureckých státních příslušníků a situací občanů Unie. Podle tohoto členského státu nelze základní cíl Evropské unie spočívající ve vytvoření vnitřního trhu, v zavedení evropského občanství a v zajištění volného pohybu občanů uvnitř Unie uplatňovat na turecké státní příslušníky „neomezeně".

67 Je třeba nicméně zdůraznit, že jak vyplývá z čl. 2 odst. 1 dohody o přidružení, má tato dohoda za cíl přiblížit situaci tureckých státních příslušníků situaci občanů Unie postupným zaváděním volného pohybu pracovníků, jakož i odstraněním omezení svobody usazování a volného pohybu služeb.

68 V této souvislosti obecná zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, zakotvená v článku 9 dohody o přidružení, a uplatnění této zásady ve zvláštní oblasti pracovníků přispívají podle článku 10 rozhodnutí č. 1/80 k podpoře postupné integrace migrujících tureckých pracovníků, jakož i tureckých státních příslušníků, kteří se přemísťují, aby se usadili nebo poskytovali služby v členském státě (viz v tomto smyslu, pokud jde o pracovníky, výše uvedený rozsudek Wählergruppe Gemeinsam, bod 78).

69 Nizozemské království tedy nemůže odůvodňovat rozdíl mezi spornými poplatky a poplatky požadovanými od občanů Unie odkazem na okolnost, že volný pohyb pracovníků, svoboda usazování nebo volný pohyb služeb v Unii nejsou tureckým státním příslušníkům přiznány v plném rozsahu, tak jako občanům Unie. Komise správně vycházela z pravidel zákazu diskriminace stejně jako z článku 59 dodatkového protokolu, pro účely ověření, zda sporné poplatky nezhoršují v rozporu s pravidly „*standstill*" situaci těchto příslušníků ve srovnání se situací občanů Unie.

70 Nizozemské království krom toho tvrdí, že existuje rozdíl mezi pojmem vyšších poplatků, uvedeným v žalobě Komise, a pojmem nepřiměřených poplatků, použitým ve výše uvedeném rozsudku Sahin.

71 V této souvislosti je třeba uvést, že první z těchto pojmů v sobě zahrnuje druhý a že každý vyšší poplatek není nezbytně nepřiměřený.

72 V odpověď na otázku položenou při jednání ohledně důsledků tohoto rozdílu v projednávané věci Nizozemské království uvedlo, že poplatky uložené tureckým státním příslušníkům mohou mírně převyšovat poplatky hrazené občany Unie, pokud by skutečné náklady související se zpracováním žádostí u tureckých státních příslušníků byly vyšší než náklady na zpracování žádostí občanů Unie. Nizozemské království zejména uvedlo, že poplatky uložené tureckým státním příslušníkům od 17. září 2009 dodržují zcela podmínku proporcionality.

73 Pokud jde o poplatky ukládané od tohoto data, je třeba uvést, že byly zavedeny po lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku. Podle ustálené judikatury musí být přitom existence nesplnění povinnosti posuzována vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu (viz zejména rozsudky ze dne 14. září 2004, Komise v. Španělsko, C-168/03, Sb. rozh. s. I-8227, bod 24, a ze dne 3. června 2008, Komise v. Francie, C-507/07, bod 7). V důsledku toho nemůže Soudní dvůr tyto poplatky pro účely posouzení projednávané žaloby pro nesplnění povinnosti zohlednit.

74 Co se týče sporných poplatků, je třeba uvést, že nelze vyloučit, že poplatky ukládané tureckým státním příslušníkům, které jsou nepatrně vyšší než poplatky požadované

za vydání podobných dokladů od občanů Unie, lze v určitých případech považovat za přiměřené. Je však třeba konstatovat, že částky sporných poplatků se liší v rámci rozpětí, jehož nejnižší hodnota je o více než dvě třetiny vyšší než poplatky ukládané občanům Unie za vydání podobných dokladů. Takový rozdíl nelze považovat za minimální, a v důsledku toho je třeba shledat, že sporné poplatky jsou celkově nepřiměřené.

75 Komise se rovněž domnívá, že sporné poplatky jsou v rozporu s pravidly zákazu diskriminace, obsaženými v článku 9 dohody o přidružení a čl. 10 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80. V tomto ohledu je nutno konstatovat, že Nizozemské království tím, že na turecké státní příslušníky uplatňovalo pro účely vydání povolení k pobytu nebo jejich prodloužení poplatky v nepřiměřené výši ve vztahu k poplatkům hrazeným občany Unie za podobné doklady, zavedlo poplatky diskriminační povahy. Vzhledem k tomu, že se tyto poplatky uplatní na turecké pracovníky nebo jejich rodinné příslušníky, zavádějí diskriminační pracovní podmínku, která je v rozporu s článkem 10 rozhodnutí č. 1/80. Vzhledem k tomu, že se tyto poplatky použijí na turecké státní příslušníky, kteří chtějí využít svobody usazování nebo volného pohybu služeb na základě dohody o přidružení nebo na jejich rodinné příslušníky, jsou v rozporu s obecným pravidlem zákazu diskriminace uvedeným v článku 9 dohody o přidružení.

76 Z výše uvedeného vyplývá, že Nizozemské království tím, že zavedlo a ponechalo v platnosti úpravu o poplatcích za vydání povolení k pobytu, které jsou nepřiměřené ve vztahu k poplatkům, které jsou za vydání podobných dokladů ukládány státním příslušníkům členských států, a tím, že tuto úpravu uplatňuje vůči tureckým státním příslušníkům, kteří mají právo na pobyt v Nizozemsku podle dohody o přidružení, dodatkového protokolu nebo rozhodnutí č. 1/80, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 9 dohody o přidružení, čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, jakož i čl. 10 odst. 1 a článku 13 rozhodnutí č. 1/80.

K nákladům řízení

77 Podle čl. 69 odst. 2 prvního pododstavce jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Podle odst. 4 prvního pododstavce téhož článku členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady.

78 Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Nizozemské království nemělo ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladů řízení. Spolková republika Německo, která vstoupila do řízení jako vedlejší účastník, ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

1) Nizozemské království tím, že zavedlo a ponechalo v platnosti úpravu o poplatcích za vydání povolení k pobytu, které jsou nepřiměřené ve vztahu k poplatkům, které jsou za vydání podobných dokladů ukládány státním příslušníkům členských států, a tím, že tuto úpravu uplatňuje vůči tureckým státním příslušníkům, kteří mají právo na pobyt v Nizozemsku podle:

– **Dohody zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, podepsané dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na jedné straně a členskými státy EHS**

a Společenstvím na straně druhé, která byla uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963,

– **dodatkového protokolu podepsaného dne 23. listopadu 1970 v Bruselu a uzavřeného, schváleného a potvrzeného jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972, a**

– **rozhodnutí č. 1/80, přijatého dne 19. září 1980 Radou přidružení, zřízenou dohodou o přidružení a tvořenou na jedné straně členy vlád členských států, Rady Evropské unie, jakož i Komise Evropských společenství a na straně druhé členy turecké vlády,**

nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 9 této dohody o přidružení, z článku 41 tohoto dodatkového protokolu, jakož i čl. 10 odst. 1 a článku 13 rozhodnutí č. 1/80.

2) **Nizozemskému království se ukládá náhrada nákladů řízení. Spolková republika Německo ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.