EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

29. aprill 2010 *

Kohtuasjas C-92/07,

mille ese on EÜ artikli 226 alusel 16. veebruaril 2007 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: P. J. Kuijper ja S. Boelaert, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Madalmaade Kuningriik, esindajad: H. G. Sevenster ja C. Wissels ning M. de Grave,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

keda toetab:

Saksamaa Liitvabariik, esindajad: M. Lumma ja J. Möller,

menetlusse astuja,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees J. N. Cunha Rodrigues, kohtunikud P. Lindh (ettekandja), A. Rosas, A. Ó Caoimh ja A. Arabadjiev,

kohtujurist: N. Jääskinen,
kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 26. novembri 2009. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Ühenduste Komisjon palub oma hagis Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Madalmaade Kuningriik on kehtestanud ja säilitanud elamislubade väljastamise eest makstavate lõivude kohta eeskirjad, milles ette nähtud lõivud on kõrgemad kui lõivud, mida liikmesriikide ja Islandi Vabariigi, Liechtensteini Vürstiriigi, Norra Kuningriigi ning Šveitsi Konföderatsiooni kodanikud peavad samalaadse dokumendi väljastamise eest tasuma, ning kuna Madalmaade Kuningriik kohaldab neid eeskirju Türgi kodanike suhtes, kellel on Madalmaades elamisõigus vastavalt:

– assotsiatsioonilepingule Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel, millele kirjutasid 12. septembril 1963 Ankaras alla ühelt poolt Türgi Vabariik ning teiselt poolt EMÜ liikmesriigid ja ühendus ning mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 1964, 217, lk 3685; ELT eriväljaanne 11/11, lk 10; edaspidi „assotsiatsioonileping”),

– 23. novembril 1970 Brüsselis allkirjastatud lisaprotokollile, mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72 (EÜT L 293, lk 1; ELT eriväljaanne 11/11, lk 41; edaspidi „lisaprotokoll”), ning

– otsusele nr 1/80, mille võttis 19. septembril 1980 vastu assotsiatsiooninõukogu, mis loodi assotsiatsioonilepinguga ja mis koosneb ühelt poolt liikmesriikide valitsuste, Euroopa Liidu Nõukogu ja komisjoni liikmetest ning teiselt poolt Türgi valitsuse liikmetest,

siis on Madalmaade Kuningriik rikkunud assotsiatsioonilepingust, st selle artiklist 9, lisaprotokollist, st selle artiklist 41 ja otsusest nr 1/80, st selle artikli 10 lõikest 1 ja artiklist 13 tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

Liidu õigusnormid

EMÜ-Türgi assotsiatsioon

– Assotsiatsioonileping

2 Assotsiatsioonilepingu artikli 2 lõike 1 kohaselt on lepingu eesmärk lepingupoolte kaubandus- ja majandussuhete jätkuv ja tasakaalustatud areng, sealhulgas tööjõu valdkonnas, kohaldades järk-järgult töötajate vaba liikumist, samuti kaotades asutamisvabaduse ning teenuste osutamise vabaduse piirangud eesmärgiga parandada Türgi elanike elatustaset ning hõlbustada Türgi Vabariigi hilisemat ühinemist ühendusega.

3 Assotsiatsioonilepingu artiklis 9 on sätestatud:

„Lepingupooled tunnistavad, et kokkuleppe kohaldamisalas ja ilma et see mõjutaks erisätteid, mis võidakse vastu võtta artikli 8 kohaldamiseks, on keelatud igasugune

kodakondsuse alusel diskrimineerimine vastavalt ühenduse asutamislepingu artiklis 7 sätestatud põhimõttele."

– Lisaprotokoll

4 Lisaprotokolli artikli 62 kohaselt moodustab see assotsiatsioonilepingu lahutamatu osa.

5 Lisaprotokolli artikli 41 lõige 1 sätestab:

„Lepinguosalised hoiduvad omavahel kehtestamast mis tahes uusi asutamisõiguse ning teenuste osutamise vabaduse piiranguid."

6 Nimetatud protokolli artikkel 59 sätestab:

„Käesoleva protokolliga hõlmatud valdkondades ei kohelda Türgit soodsamalt, kui liikmesriigid üksteist vastavalt ühenduse asutamislepingule kohtlevad."

– Otsus nr 1/80

7 Otsuse nr 1/80 artikli 6 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Arvestades artiklist 7, mis käsitleb perekonnaliikmete vaba juurdepääsu tööle, tulenevaid erisusi, on liikmesriigi seaduslikul tööturul töötaval Türgi päritolu töötajal:

– õigus pärast ühte aastat seaduslikku töötamist selles liikmesriigis uuendada tööluba sama tööandja juures töötamiseks, kui tööandjal on talle tööd pakkuda;

– õigus pärast kolme aastat seaduslikku töötamist selles liikmesriigis ning arvestades ühenduse liikmesriikide töötajate eesõigusi võtta vastu samal kutsealal mõni teine tema poolt vabalt valitud tööandja poolt tavapärastel tingimustel tehtud tööpakkumine, mis on registreeritud selle liikmesriigi tööhõivetalitustes;

– pärast nelja aastat seaduslikku töötamist selles liikmesriigis vaba juurdepääs kõigile palgalistele töökohtadele omal valikul."

8 Selle otsuse artikli 10 lõige 1 sätestab:

„Ühenduse liikmesriigid tagavad, et nende tööturul seaduslikult töötavaid Türgi päritolu töötajaid koheldaks töötasu ja muude tingimuste küsimuses ilma igasuguse kodakondsusest lähtuva diskrimineerimiseta võrreldes ühenduse töötajatega."

9 Nimetatud otsuse artikkel 13 sätestab:

„Ühenduse liikmesriigid ning Türgi ei või kehtestada töötajatele ja nende pereliikmetele, kes viibivad ja töötavad seaduslikult nende territooriumil, uusi piiranguid töö saamise tingimuste osas."

Direktiiv 2004/38/EÜ

10 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46; parandused ELT L 229, lk 35,

ELT 2005, L 197, lk 34, ja ELT 2007, L 204, lk 28) sisaldab oma artiklis 25 „Elukohadokumente käsitlevad üldsätted" järgmiseid sätteid:

„1. Artiklis 8 nimetatud registreerimistunnistuse, alalise elukoha tõendi, pereliikme elamisloa taotlemise tõendi, elamisloa või alalise elamisloa olemasolu ei või mitte mingil tingimusel seada õiguse kasutamise või haldusformaalsuse täitmise eeltingimuseks, sest õiguste olemasolu võib tõendada ka muude tõendusvahendite abil.

2. Kõik lõikes 1 nimetatud dokumendid antakse välja tasuta või sellise tasu eest, mis ei ületa [selle riigi] kodanikelt samalaadsete dokumentide väljaandmise eest võetavat tasu."

Siseriiklikud õigusnormid

11 Kuni 1993. aastani ei nõudnud Madalmaade Kuningriik välismaalastelt ja eelkõige Türgi kodanikelt elamisloa taotlemise või sellise loa pikendamise taotluse eest lõivude maksmist. 1993. aasta jooksul muutis see riik oma välismaalaste seaduse 1965. aasta redaktsiooni ning alates 1. veebruarist 1994 on välismaalane kohustatud Madalmaadesse sisenemise taotluse läbivaatamise eest selliseid lõive tasuma.

12 Seadus vaadati täielikult uuesti läbi 23. novembri 2000. aasta Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet'iga (välismaalaste seadust täielikult reformiv seadus; *Stb* 2000, nr 495), hiljem muudeti seda korduvalt, eelkõige aastatel 2002, 2003 ja 2005.

13 Hagis esinevatest andmetest, mida Madalmaade Kuningriik ei ole vaidlustanud, tuleneb, et Türgi kodanike suhtes kohaldatavate ja liidu kodanike poolt maksmisele kuuluvate lõivude summad erinevad aastatel 1994–2005 järgmiselt:

	Liidu kodanikud	Türgi kodanikud
Enne 1. veebruari 1994	0	0
Kuni 15. veebruarini 1994	35 NLG (umbes 16 eurot)	125–1 000 NLG (umbes 57 – umbes 454 eurot)
Kuni 1. maini 2002	26 eurot	50–539 eurot
Kuni 1. jaanuarini 2003	28 eurot	285–890 eurot
Kuni 1. juulini 2005	30 eurot	52–830 eurot

Kohtueelne menetlus

14 Komisjon algatas rikkumismenetluse pärast seda, kui Madalmaade kodanik, kes elas koos Türgi kodanikuga, esitas 2003. aastal kaebuse.

15 Komisjon saatis 24. jaanuaril 2005 Madalmaade Kuningriigile märgukirja, millele viimane vastas 31. mai 2005. aasta kirjaga. Kuna komisjon ei nõustunud selle liikmesriigi õigusliku analüüsiga, saatis komisjon 10. aprillil 2006 talle põhjendatud arvamuse, kutsudes teda võtma arvamuse järgimiseks vajalikke meetmeid kahe kuu jooksul arvamuse kättesaamisest. Madalmaade Kuningriik vastas põhjendatud arvamusele sama aasta 9. juunil.

16 Kuna komisjon siiski ei nõustunud Madalmaade Kuningriigi esitatud argumentidega, otsustas ta esitada käesoleva hagi.

Menetlus Euroopa Kohtus

17 Euroopa Kohtu presidendi 29. juuni 2007. aasta määrusega anti Saksamaa Liitvabariigile luba astuda käesolevasse menetlusse Madalmaade Kuningriigi nõuete toetuseks.

18 Euroopa Kohtu kolmanda koja esimehe 14. oktoobri 2008. aasta otsusega peatati menetlus käesolevas kohtuasjas kuni 17. septembri 2009. aasta otsuse kohtuasjas C-242/06: Sahin (EKL 2009, lk I-8465) kuulutamiseni.

Hagi

Poolte argumendid

19 Komisjon väidab, et Türgi kodanike suhtes alates 1. veebruarist 1994 kuni põhjendatud arvamuses kindlaks määratud tähtajani kehtivad lõivud, mida tuleb elamisloataotluse või selle kehtivuse pikendamistaotluse läbivaatamise eest maksta (edaspidi „vaidlusalused lõivud"), on vastuolus EMÜ-Türgi assotsiatsiooni käsitlevates liidu õigusnormides sätestatud *standstill-* ja mittediskrimineerimiseeskirjadega.

20 Vaidlusalused lõivud rikuvad *standstill*-eeskirju, kuna need on uued meetmed, mis raskendavad Türgi kodanike olukorda seoses elamisloataotluse läbivaatamise eest tasumisele kuuluvate lõivudega. Neil isikutel ei olnud tegelikult eelnevalt kohustust selliseid lõivusid tasuda ning lisaks on neid summasid alates 1994. aastast korduvalt suurendatud.

21 Komisjon leiab, et vaidlusalused lõivud on vastuolus otsuse nr 1/80 artikliga 13 töötajate vaba liikumise osas ja lisaprotokolli artikli 41 lõikega 1 asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse osas, samuti assotsatsioonilepingu artikliga 9 ja otsuse nr 1/80 artikli 10 lõikega 1 kaudse diskrimineerimise osas.

22 Komisjoni sõnul on otsuse nr 1/80 artikkel 13 kohaldatav isegi siis, kui töötajad ja nende pereliikmed ei ole veel vastuvõtvasse liikmesriiki integreerunud ega saa seega selle otsuse artikli 6 lõike 1 sätetele tugineda. Et võimaldada kõne all olevatele isikutele asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse teostamist, keelab lisaprotokolli artikli 41 lõige 1 igasuguse asutamise või teenuste pakkumise võimaluste raskendamise.

23 Komisjon väidab, et vastavalt Euroopa Kohtu praktikale on *standstill*-klauslitel vahetu õigusmõju ja seda ka elamisloa suhtes. Märkustes Saksamaa Liitvabariigi kui menetlusse astuja seisukohtade kohta väidab ta, et 20. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-16/05: Tum ja Dari (EKL 2007, lk I-7415), mis kuulutati välja pärast tema repliikide ja vasturepliikide esitamist, kinnitab tema analüüsi. Ta meenutab, et selles kohtuotsuses leidis Euroopa Kohus, et *standstill*-eeskirjad on kohaldatavad kõigile uutele piirangutele, mis tulenevad materiaalõigusest või vorminõuetest, ning need reeglid ei ole allutatud miinimumlävendile.

24 Komisjon leiab, et 1. veebruaril 1994 kehtinud olukorda tuleb seoses asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabadusega võrrelda olukorraga, mis valitses lisaprotokolli jõustumise ajal, st 1. jaanuaril 1973, ning seoses töötajate vaba liikumisega 1. detsembril 1980 või 20. detsembril 1976 valitsenud olukorraga, kui sai tugineda otsusele nr 1/80 või enne seda kehtinule, st assotsiatsiooninõukogu 20. detsembri 1976. aasta otsusele nr 2/76 assotsiatsioonilepingu artikli 12 rakendamise kohta.

25 Komisjon tunnistab, et *standstill*-eeskirjad ei kahjusta liikmesriigi õigust reguleerida Türgi kodanike esmakordset sisenemist nende territooriumile ning nende esimese kutsealase tegevuse tingimusi. Samuti täpsustab ta, et on olemas *standstill*-eeskirjade piirangud, nagu see, mis tuleneb lisaprotokolli artiklist 59, mille kohaselt ei ole Türgi kodanike suhtes õigus kohaldada soodsamaid lõive kui liidu kodanike suhtes, ning see, mis tuleneb mittediskrimineerimiseeskirjade kohaldamisest. Hoolimata nendest eeskirjadest, on Madalmaade õigusnormid *standstill*-eeskirjadega vastuolus.

26 Mittediskrimineerimiseeskirjade kohta väidab komisjon, et kuna lõivud, mida Türgi kodanikud peavad elamisloataotluse esitamisel maksma, kujutavad endast töötingimust, siis on kohaldatav otsuse nr 1/80 artikli 10 lõige 1, mis keelab diskrimineerimise seoses töötingimustega. Niisiis sätestab 8. mai 2003. aasta otsuse kohaselt kohtuasjas C-171/01: Wählergruppe Gemeinsam (EKL 2003, lk I-4301, punkt 57) artiklis 10 sätestatud võrdse kohtlemise reegel tulemuse kohustuse. Lisaks, isegi kui nimetatud artikkel ei ole kohaldatav, on vaidlusalused lõivud diksrimineerivad tulenevalt assotsiatsiooniepingu artikli 9 kohaldamisest, mis keelab üldiselt diskrimineerimise.

27 Euroopa Kohtu istungil viitas komisjon sellele, et ta võttis teadmiseks eespool viidatud kohtuotsuse Sahin, milles Euroopa Kohus uuris, kas sellised lõivud, mida

kohaldati Türgi kodanike suhtes aastal 2002, olid kooskõlas otsuse nr 1/80 artiklis 13 viidatud *standstill*-eeskirjaga, tuginedes seejuures proportsionaalsuse põhimõttele ja kontrollides, kas sellised lõivud on ebaproportsionaalsed võrreldes nende lõivudega, mida kohaldatakse liikmesriikide kodanikele samalaadsete dokumentide väljastamise suhtes. Komisjon leiab, et mõiste „kõrgemad lõivud", millele ta oma hagi resolutsioonis viitab, hõlmab „ebaproportsionaalseid lõivusid" ning seda saab sellises tähenduses mõista.

28 Olles väljendanud ebakindlust rikkumise ulatuse osas, tunnistas Madalmaade Kuningriik nimetatud kohtuistungil, et hagi ei viita mitte ainult elamisloa pikendamisega seotud lõivudele, vaid ka nende lubade esmakordse väljastamisega seotud lõivudele.

29 Madalmaade Kuningriik osutab samuti sellele, et ta on eespool viidatud kohtuotsused oma vasturepliigi esitamisel teadmiseks võtnud, st eespool viidatud kohtuotsus Tum ja Dari, 19. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-228/06: Soysal ja Savatli (EKL 2009, lk I-1031) ning eespool viidatud kohtuotsus Sahin. Seega tunnistab ta, et *standstill*-eeskirjad ei puuduta ainuüksi materiaalõigust, vaid ka vorminõudeid ja et need on asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse raames kohaldatavad Türgi kodanike lõivude suhtes alates viimaste esialgsest sisenemisest liikmesriigi territooriumile. Samas jääb ta seisukohale, et otsuse nr 1/80 artikli 13 lõikes 1 viidatud *standstill*-eeskirjad ei ole kohaldatavad Türgi töötajate esialgse liikmesriiki sisenemise suhtes.

30 Seoses Türgi töötajatega väidab Madalmaade Kuningriik, et otsuse nr 1/80 artiklite 6 ja 7 alusel sõltub õigus saada elamisluba vastuvõtva liikmesriigi tööturule pääsu õiguse olemasolust. Ainult neil Türgi kodanikel, kes on liikmesriigi territooriumile õiguspäraselt sisenenud ja kes töötavad selle riigi seaduslikul tööturul, samuti nende

pereliikmetel, on õigus nimetatud liikmesriigi elamisloale. Teistel Türgi kodanikel ei ole otsuse nr 1/80 alusel õigust elamisloale, vaid nad jäävad allutatuks selle liikmesriigi siseriiklikele immigratsioonieeskirjadele, kuhu nad soovivad elama asuda.

31 Lisaks märgib Madalmaade Kuningriik Euroopa Kohtu istungil seoses Türgi kodanike suhtes kohaldatavate elamisloa väljastamise lõivude summadega, et ta vähendas neid summasid alates 17. septembrist 2009. Need lõivud ei erine nendest lõivudest, mida kohaldatakse liidu kodanike suhtes samalaadsete dokumentide väljastamise eest, välja arvatud asutamisvabaduse või teenuste osutamise vabaduse teostamiseks riiki esialgse sisenemise korral ning töötajana esialgse sisenemise korral; teise juhtumi puhul on erinevus olulisem.

32 Vaidlusaluste lõivude suuruse osas jääb Madalmaade Kuningriik seisukohale, et see on põhjendatud. Ta tugineb analoogia alusel 16. novembri 2004. aasta otsusele kohtuasjas C-372/02: Panayotova jt (EKL 2004, lk I-11055) seoses EÜ lepingutega, millega kehtestatakse assotsiatsioon ühelt poolt Euroopa Ühenduse ja tema liikmesriikide ning teiselt poolt Bulgaaria Vabariigi, Poola Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel. Ta viitab selle kohtuotsuse punktile 20, milles Euroopa Kohus otsustas, et vastuvõtva liikmesriigi immigratsiooniseadustega seatud asutamisõiguse piiranguid tuleb kohaldada taotletud eesmärki silmas pidades ning need ei tohi kujutada selle eesmärgi osas riivet, mis ohustab antud õiguste olemust. Madalmaade Kuningriik väidab, et analoogia alusel tuleb kontrollida, kas vaidlusalused lõivud teevad Türgi kodanikele assotsiatsioonilepinguga antud õiguste kasutamise võimatuks või ülemäära keeruliseks. Ta lisab, et lõivud peavad olema mittediskrimineerivad, proportsionaalsed, vastama põhiõigustele ja olema mõistliku suurusega.

33 Madalmaade Kuningriik väidab, et vaidlusalused lõivud vastavad sellistele tunnustele.

34 Need lõivud ei riku mingil viisil otsusega nr 1/80 tunnustatud tööturule pääsu õiguse olemust, kuna need ei kujuta endast uut materiaalõiguslikku tingimust, mis on vajalik selle otsusega Türgi kodanikele ette nähtud elamisõiguse saamiseks, vaid see on lihtsalt formaalne nõue, millega Madalmaade ametivõimud kinnitavad seda elamisõigust.

35 Vaidlusalused lõivud ei ole diskrimineerivad, kuna Türgi kodanike ja liidu kodanike olukorra vahel eksisteerivad fundamentaalsed erinevused. Nimelt ei loo assotsiatsioonileping Türgi Vabariigiga siseturgu ega anna Türgi kodanikele liidu kodakondsust. Komisjon püüab seega vääralt laiendada direktiivi 2004/38 sätteid Türgi kodanikele.

36 Vaidlusalused lõivud ei ole ebaproportsionaalsed, kuna Türgi kodanikel, kes soovivad liikmesriiki immigreeruda, on tavaliselt piisavalt vahendeid, et neid lõive tasuda. Huvitatud isikud saavad vajaduse korral vajalikud summad laenata.

37 Vaidlusalused lõivud ei kujuta endast mingit põhiõiguste riivet. Lisaks on Madalmaade parlament välismaalaste suhtes, kui nad ei saa vaidlusaluseid lõive maksta, ette näinud erandi, mille alusel nad saavad tugineda 4. novembril 1950 Roomas alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklile 8, mis tagab õiguse era- ja perekonnaelu puutumatusele.

38 Need lõivud on mõistliku suurusega. Need põhinevad väljastatavate dokumentide koostamisel tekkivate kulude analüüsil ning muudatustel, mis esitatud summade osas on tehtud tulenevalt viimastest kulu-uuringutest. Türgi kodanikud ei maksa rohkem

kui 70% nende elamisloataotluse läbivaatamise kuludest, 30% nendest kuludest kannab riik.

39 Madalmaade Kuningriik lisab, et komisjon on nõus, et liikmesriigid võivad nominaalväärtusega lõivude süsteemi asendada süsteemiga, kus lõivud vastavad rohkem kuludele. Niisiis on see täpselt see, mida Madalmaade Kuningriik on teinud – sidunud vaidlusaluste lõivude summad nende dokumentide koostamise kuludega, mille väljastamist on taotletud.

40 Lõpuks väidab see liikmesriik Euroopa Kohtu istungil, et väide, mille komisjon oma hagis esitas ja mis põhineb sellel, et vaidlusaluste lõivude summad on „kõrgemad" kui need, mida kohaldatakse liikmesriikide kodanike suhtes, ei vasta proportsionaalsuse kriteeriumile, mida Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuasjas Sahin arvestas. Sellest tuleb järeldada, et käesolev hagi ei ole põhjendatud.

41 Saksamaa Liitvabariik astus menetlusse Madalmaade Kuningriigi toetuseks. Ta väidab, et vaidlusalused lõivud on seotud haldusformaalsustega ega kujuta endast piirangut *standstill*-eeskirjade tähenduses. Igal juhul on need lõivud põhjendatud tulenevalt ülakaalukast üldisest huvist, st vajadusest kontrollida välismaalaste sissevoolu ja põhjuseid, miks nad soovivad vastuvõtvasse riiki elama asuda.

42 Lisaks väidab see liikmesriik, et assotsiatsioonilepingu artiklis 9 sätestatud mittediskrimineerimiseeskiri ei ole piisavalt selge ja täpne, et see võiks olla otseselt kohaldatav. Seda tuleb täpsustada teiste meetmete abil, nagu otsuse nr 1/80 artikkel 10. Artikkel 10 ei ole käesolevas asjas siiski kohaldatav, kuna vaidlusalused lõivud ei ole osa töötingimustest nimetatud artikli tähenduses.

Euroopa Kohtu hinnang

43 Sissejuhatuseks tuleb märkida, et hagi resolutsioonis palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Madalmaade Kuningriik on kehtestanud ja säilitanud Madalmaades elamisõigust omavatele Türgi kodanikele elamislubade väljastamise eest makstavate lõivude kohta eeskirjad, milles ette nähtud lõivud on kõrgemad kui lõivud, mida peavad samalaadsete dokumentide väljastamise eest tasuma mitte ainult liikmesriikide, vaid ka Islandi Vabariigi, Liechtensteini Vürstiriigi, Norra Kuningriigi ning Šveitsi Konföderatsiooni kodanikud, siis on Madalmaade Kuningriik rikkunud liidu õigusest tulenevaid kohustusi. Siiski ei osuta liidu õigusaktid, millele komisjon on oma hagis tuginenud, neile neljale riigile. Seega tuleb võrdlus viimastega kõrvale lükata.

Standstill-eeskirjade kohaldamine Türgi kodaniku esmakordsel sisenemisel Madalmaade Kuningriigi territooriumile

44 Komisjoni sõnul on *standstill*-eeskirjad kohaldatavad vaidlusaluste lõivude suhtes selles osas, mis puudutab elamisloa taotlemist Türgi kodaniku esmakordsel sisenemisel Madalmaadesse või sellise loa pikendamist. Madalmaade Kuningriik tunnistab, et *standstill*-eeskirjad on kohaldatavad asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse raames Türgi kodanikega seonduvate lõivude suhtes alates viimaste esmakordsest sisenemisest liikmesriikide territooriumile, kuid ta jääb seisukohale, et neid ei kohaldata Türgi töötajate esmakordsel sisenemisel sellele territooriumile.

45 Sellega seoses uuris Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuses Sahin, millise ulatusega on otsuse nr 1/80 artiklis 13 sätestatud *standstill*-eeskiri, mis on kohaldatav töötajate vabale liikumisele. Ta meenutas, et selle sätte eesmärk ei ole kaitsta liikmesriigi tööturule juba integreerunud Türgi kodanikke, vaid seda kohaldatakse just Türgi

kodanike suhtes, kes ei saa veel kasutada töötamis- ja ühtlasi elamisõigust selle otsuse artikli 6 lõike 1 alusel (eespool viidatud kohtuotsus Sahin, punkt 51).

46 Samuti uuris ta artiklit 13 seoses lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1 osutatud *standstill*-eeskirjaga asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kohta.

47 Niisiis meenutas Euroopa Kohus seoses artikli 41 lõikega 1, et vastavalt eespool viidatud kohtuotsustele Tum ja Dari ning Soysal ja Savatli keelab see säte liikmesriigil alates kuupäevast, mil see õigusakt, kus nimetatud säte sisaldub, vastuvõtvas liikmesriigis jõustub, kehtestada mis tahes uusi asutamisvabaduse või teenuste osutamise vabaduse teostamise piiranguid, kaasa arvatud neid, mis puudutavad asjaomases liikmesriigis nimetatud majanduslikke vabadusi teostada sooviva Türgi kodaniku kõnealuse riigi territooriumile sisenemise tingimusi ja/või menetlust (eespool viidatud kohtuotsus Sahin, punkt 64).

48 Kuna Euroopa Kohus on juba otsustanud, et otsuse nr 1/80 artiklis 13 sisalduv *standstill*-klausel on sama laadi kui lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1 sisalduv ja mõlemal tingimusel on ühesugune eesmärk, siis tuleb artikli 41 lõike 1 tõlgendust kohaldada ka rakendamiskeelu osas, mis on töötajate vaba liikumise valdkonnas nimetatud artikli 13 alus (eespool viidatud kohtuotsus Sahin, punkt 65).

49 Sellest tuleneb, et otsuse nr 1/80 artikkel 13 keelab alates kuupäevast, mil see õigusakt Madalmaades jõustub, kehtestada Madalmaade õigusnormides mis tahes uusi töötajate liikumisvabaduse teostamise piiranguid, kaasa arvatud neid, mis puudutavad seda vabadust teostada soovivate Türgi kodanike selle liikmesriigi territooriumile esmakordse sisenemise tingimusi ja/või menetlust.

50 Järelikult on lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1 ja otsuse nr 1/80 artiklis 13 sätestatud *standstill*-eeskirjad alates nende sätete jõustumisest kohaldatavad kõigi lõivude suhtes, mida Türgi kodanikud peavad maksma elamisloa väljastamise eest Madalmaade Kuningriiki esmakordsel sisenemisel või selle loa pikendamise eest.

Standstill-eeskirjadest tulenev liikmesriigi kohustuste rikkumine

51 Nii komisjon kui ka Madalmaade Kuningriik on seisukohal, et etteheidetava rikkumise olemasolu tuleb hinnata lähtudes eespool viidatud kohtuotsusest Sahin, kuid nende seisukohad lahknevad kohtuotsusest tehtavate järelduste osas. Komisjoni sõnul põhineb see rikkumine asjaolul, et liikmesriik kehtestas Türgi kodanike suhtes ebaproportsionaalsed lõivud võrreldes sellega, mida liidu kodanikud peavad samalaadsete dokumentide väljastamise eest maksma. Mõistet „ebaproportsionaalsed lõivud" tuleb mõista nii, et see kuulub hagi resolutsioonis osutatud mõiste „kõrgemad lõivud" alla.

52 Madalmaade Kuningriigi sõnul tuleneb eespool viidatud kohtuotsusest Sahin, et Türgi kodanike suhtes lõivude kohaldamine, mis ei ole võrdsed nendega, mida kohaldatakse liidu kodanike suhtes, ei ole vastuolus *standstill*-eeskirjadega ja et viimase alusel on keelatud ainult ebaproportsionaalsed lõivud. Niisiis kujutavad Türgi kodanike suhtes kehtestatud lõivud endast osa nende toimikute uurimisega seotud kuludest ega ole seega nende eeskirjadega vastuolus. Lisaks leiab see liikmesriik, et kuna hagi ei tugine sellele, et Türgi kodanike suhtes kohaldatavad lõivud on ebaproportsionaalsed, vaid sellele, et lõivud on kõrgemad kui need, mida kohaldatakse liidu kodanike suhtes, on hagi põhjendamatu.

53 Sellega seoses tuleb käesoleva hagi läbivaatamise seisukohast osutada eespool viidatud kohtuotsusele Sahin, milles Euroopa Kohus tegi otsuse 2002. aastal Madalmaade

õigusnormidega elamisloa väljastamisele või selle pikendamisele kehtestatud lõivude kokkusobivuse kohta otsuse nr 1/80 artikliga 13. Türgi kodanike suhtes kohaldatavad lõivud ulatuvad käesoleval juhul kuni 169 euroni elamisloa pikendamise korral, võrreldes sellega, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul sai nimetatud kohtuasjas liidu kodanikelt elamisloa väljastamisega seotud dokumentide eest nõuda ainult 30 euro suurust summat.

54 Eespool viidatud kohtuotsusest Sahin, eelkõige selle punktidest 72 ja 74 tuleneb, et Türgi kodaniku esitatud elamisloa väljastamise taotlus või sellise dokumendi pikendamise taotlus ja mõnes teises liikmesriigis liidu kodaniku esitatud elamisloa väljastamise taotlus on sarnased.

55 Euroopa Kohus on rõhutanud, et sellised õigusnormid nagu Madalmaade õigusnormid ei peaks Türgi kodanike osas siiski tähendama piirangu loomist otsuse nr 1/80 artikli 13 tähenduses. Ta on täpsustanud, et kui nimetatud artiklit 13 lugeda koos lisaprotokolli artikliga 59, siis viitab artikkel 13 sellele, et kuigi Türgi kodanikku, kellele need sätted on kohaldatavad, ei või kahtlemata panna soodsamasse olukorda kui liidu kodanikke, ei saa tema suhtes siiski kehtestada uusi kohustusi, mis on võrreldes liidu kodanike suhtes kehtestatud kohustustega ebaproportsionaalsed (eespool viidatud kohtuotsus Sahin, punkt 71).

56 Euroopa Kohus otsustas, et selliste lõivude nagu 2002. aastal kehtestatud lõivude finantsmõju on Türgi kodanikele märkimisväärne, seda enam, et viimased on sunnitud oma elamislubade pikendamist sagedamini taotlema kui liidu kodanikud ning nende taotluse rahuldamata jätmise korral ei tagastata neile makstud summat. Ta leidis, et Madalmaade valitsus ei esitanud ühtegi asjakohast argumenti, mis õigustaks sellist olulist erinevust Türgi kodanikelt nõutavate lõivude ja nende lõivude vahel, mida liidu kodanikud peavad maksma. Ta ei tunnustanud nimetatud valitsuse väidet, mille kohaselt on uurimised ja kontrollid, mis viiakse läbi enne Türgi kodanikule elamisloa väljastamist, palju keerulisemad ja rahaliselt kulukamad kui need, mis peab läbi viima liidu kodanikule elamisloa väljastamise korral.

57 Euroopa Kohus järeldas, et sellised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kujutavad endast piirangut, mis on otsuse nr 1/80 artikli 13 alusel keelatud, kuna need õigusnormid näevad Türgi kodanike suhtes, kellele kohaldatakse nimetatud artiklit 13, ette elamisloa või selle kestuse pikendamise taotluse läbivaatamise eest lõivude maksmise summas, mis on ebaproportsionaalne võrreldes selle summaga, mida saab samas olukorras nõuda liidu kodanikelt (vt eespool viidatud kohtuotsus Sahin, punktid 72–74).

58 Neid arutluskäike tuleb arvesse võtta käesolevas kohtuasjas, mis puudutab kõiki Türgi kodanike suhtes Madalmaade õigusnormide alusel elamisloa andmise ja pikendamise korral alates 1994. aastast kohaldatavaid lõive, mida on muudetud eelkõige aastatel 2002, 2003 ja 2005 ning mis on ära toodud käesoleva kohtuotsuse punktis 13 esinevas tabelis.

59 Võrreldes sellega, mis on välja toodud 2002. aasta puhul, mis oli eespool viidatud kohtuotsuse Sahin ese, on erinevus Türgi kodanike suhtes kohaldatavate lõivude ja nende lõivude vahel, mis on kehtestatud liidu kodanike suhtes, aastate 2003 ja 2005 jooksul veel suurenenud. Lisaks ei ole käesolevas hagis kõne all olevad Türgi kodanikud ainult töötajad nagu nimetatud kohtuasjas, vaid ka isikud, kes soovivad assotsiatsioonilepingu alusel teostada oma asutamisvabadust ja teenuste osutamise vabadust.

60 *Standstill*-eeskirjade rikkumise olemasolu tuleb seega uurida lähtudes sellest, mis on sätestatud otsuse nr 1/80 artiklis 13 ja lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1.

61 Sellega seoses on ilmselge, et vaidlusalused lõivud kujutavad endast uusi meetmeid, kuna need on vastu võetud pärast otsuse nr 1/80 jõustumist, sedavõrd kui nad mõjutavad Türgi töötajate olukorda, ning peale lisaprotokolli jõustumist, sedavõrd kui nad

puudutavad Türgi kodanikke, kes soovivad assotsiatsioonilepingu alusel teostada oma asutamisvabadust või teenuste osutamise vabadust.

62 Siiski ei ole uute meetmete vastuvõtmine selles kontekstis keelatud. Nimelt ei ole *standstill*-eeskirjadega vastuolus uute õigusnormide vastuvõtmine, mida kohaldatakse Türgi kodanike suhtes samal viisil kui ühenduse kodanike suhtes. Kui selliseid õigusnorme kohaldatakse liikmesriikide kodanike suhtes ilma, et need oleks kohaldatavad Türgi kodanike suhtes, siis on viimased soodsamas olukorras kui ühenduse kodanikud, mis aga on ilmselgelt vastuolus lisaprotokolli artikli 59 nõudega, mille kohaselt ei kohelda Türgi Vabariiki soodsamalt, kui kohtlevad liikmesriigid üksteist vastavalt EÜ asutamislepingule (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Soysal ja Savatli, punkt 61, ning kohtuotsus Sahin, punkt 67).

63 Seega tuleb kontrollida, kas vaidlusalused lõivud kehtestavad Türgi kodanike suhtes võrreldes liidu kodanike suhtes sätestatutega uusi ebaproportsionaalseid kohustusi.

64 Kuigi Madalmaade Kuningriik möönab, et eelnevalt kohaldatud lõivud olid liiga kõrged, väidab ta, et Türgi kodanike suhtes kohaldatavate lõivude summad on seletatavad sellega, et nende toimikute läbivaatamisega seotud kulud on kõrgemad. Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohus ei leidnud eespool viidatud kohtuotsuse Sahin punktis 73, et selline seos õigustaks väga suurt erinevust Türgi kodanike suhtes kohaldatavate lõivude ja nende lõivude vahel, mis on kehtestatud liidu kodanike suhtes samalaadsete dokumentide väljastamise eest.

65 Seega ei õigusta Madalmaade Kuningriigi argument, milles ta väidab, et vaidlusalused lõivud koosnevad 70% ulatuses toimikute läbivaatamisega seotud kuludest, nende lõivude kohaldamist ning tagasi tuleb lükata selle liikmesriigi kinnitus, et need lõivud ei ole ebaproportsionaalsed.

66 Madalmaade Kuningriik väidab ka, et vaidlusalused lõivud ei ole diskrimineerivad, kuna Türgi kodanike ja liidu kodanike olukorra vahel eksisteerivad fundamentaalsed erinevused. Selle liikmesriigi sõnul ei saa Euroopa Liidu põhieesmärki, milleks on luua siseturg, kehtestada Euroopa kodakondsus ja tagada ühendusesisene kodanike vaba liikumine, kohaldada „piiramatult" Türgi kodanike suhtes.

67 Siiski tuleb rõhutada – nagu tuleneb assotsiatsioonilepingu artikli 2 lõikest 1 –, et viimase eesmärk on lähendada Türgi kodanike ja liidu kodanike olukordasid kohaldades järk-järgult töötajate vaba liikumist, kaotades asutamisvabaduse ning teenuste osutamise vabaduse piirangud.

68 Selles osas aitab assotsiatsioonilepingu artiklis 9 sätestatud üldine kodakondsuse alusel mittediskrimineerimise põhimõte ja selle põhimõtte kohaldamine töötajate suhtes vastavalt otsuse nr 1/80 artiklile 10 kaasa nii Türgi võõrtööliste kui ka nende Türgi kodanike järkjärgulisele integreerumisele liikmesriiki, kes liiguvad sellesse liikmesriiki eesmärgiga teostada asutamisvabadust või pakkuda teenuseid (vt selle kohta, mis puudutab töötajaid, eespool viidatud kohtuotsus Wählergruppe Gemeinsam, punkt 78).

69 Madalmaade Kuningriik ei saa seega vaidlusaluste lõivude ja nende lõivude vahelist erinevust, mis on kehtestatud liidu kodanike suhtes, õigustada sellega, et töötajate vaba liikumine, asutamisvabadus või teenuste osutamise vabadus liidus ei ole Türgi kodanike suhtes kohaldatav nii suures ulatuses kui liidu kodanike suhtes. Komisjon tugineb õigesti mittediskrimineerimiseeskirjadele ning lisaprotokolli artiklile 59, et kontrollida, kas vaidlusalused lõivud raskendavad *standstill*-eeskirju rikkudes Türgi kodanike olukorda võrreldes liidu kodanike omaga.

70 Madalmaade Kuningriik väidab lisaks, et mõisted „kõrgemad lõivud", millele on osutatud komisjoni hagis ning „ebaproportsionaalsed lõivud", mis esineb eespool viidatud kohtuotsuses Sahin, on erinevad.

71 Sellega seoses tuleb märkida, et esimene neist mõistetest hõlmab teist ja et kõik kõrgemad lõivud ei ole tingimata ebaproportsionaalsed.

72 Vastuseks kohtuistungil esitatud küsimusele seoses käesolevas asjas käsitletud erinevusega väitis Madalmaade Kuningriik, et lõivud, mida kohaldatakse Türgi kodanike suhtes, võivad olla veidi kõrgemad nendest lõivudest, mida kohaldatakse liidu kodanike suhtes, kui esmamainitute toimikute läbivaatamise tegelikud kulud on kõrgemad kui teisena mainitute toimikute läbivaatamise kulud. Eelkõige väitis ta, et lõivud, mida kohaldatakse Türgi kodanike suhtes alates 17. septembrist 2009, vastavad täielikult proportsionaalsuse tingimusele.

73 Mis puudutab alates sellest kuupäevast kohaldatavaid lõivusid, siis tuleb märkida, et need kehtestati peale põhjendatud arvamuses kindlaks määratud tähtaega. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liikmesriigi kohustuste rikkumist hinnata vastavalt olukorrale, mis on liikmesriigis põhjendatud arvamuses antud tähtaja lõpul ning Euroopa Kohus ei saa pärast seda tehtud muudatusi arvesse võtta (vt eelkõige 14. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-168/03: komisjon *vs.* Hispaania, EKL 2004, lk I-8227, punkt 24, ja 3. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas C-507/07: komisjon *vs.* Prantsusmaa, punkt 7). Järelikult ei saa Euroopa Kohus käesoleva hagi raames liikmesriigi kohustuste rikkumist uurides nende lõivudega arvestada.

74 Seoses vaidlusaluste lõivudega tuleb märkida, et ei saa välistada, et teatud eriolukordades võib Türgi kodanike suhtes veidi kõrgemate lõivude kohaldamist võrreldes

nendega, mis on kehtestatud liidu kodanike suhtes samalaadsete dokumentide väljastamise eest, pidada proportsionaalseks. Siiski tuleb sedastada, et vaidlusaluste lõivude summad erinevad vahemikus, mille väikseim väärtus on kahe kolmandiku võrra suurem kui see, mida samalaadsete dokumentide väljastamise eest kohaldatakse liidu kodanike suhtes. Sellist erinevust ei saa pidada väikeseks ja seega tuleb pidada kõiki vaidlusaluseid lõive ebaproportsionaalseks.

75 Komisjon leiab samuti, et vaidlusalused lõivud on vastuolus assotsiatsioonilepingu artiklis 9 ja otsuse nr 1/80 artikli 10 lõikes 1 esinevate mittediskrimineerimiseeskirjadega. Sellega seoses tuleb nentida, et kuna Türgi kodanike suhtes kohaldatakse elamisloa väljastamise või selle pikendamise eest lõivusid, mis on ebaproportsionaalse suurusega võrreldes sellega, mida kohaldatakse liidu kodanike suhtes samalaadsete dokumentide eest, siis on Madalmaade Kuningriik seeläbi kehtestanud diskrimineerivad lõivud. Niivõrd, kui neid lõive kohaldatakse Türgi kodanike ja nende pereliikmete suhtes, kehtestavad need lõivud otsuse nr 1/80 artikliga 10 vastuolus oleva diskrimineeriva töötingimuse. Olukorras, kus neid lõive kohaldatakse Türgi kodanike suhtes, kes soovivad assotsiatsioonilepingu alusel teostada asutamisvabadust või teenuste osutamise vabadust või nende pereliikmete suhtes, on need vastuolus assotsiatsioonilepingu artiklis 9 sätestatud üldise diskrimineerimiskeeluga.

76 Eelnevast tuleneb, et kuna Madalmaade Kuningriik on kehtestanud ja säilitanud elamislubade väljastamise eeskirjad, mis näevad ette ebaproportsionaalsed lõivud võrreldes nendega, mis on kehtestatud liikmesriikide kodanike suhtes samalaadsete dokumentide väljastamise eest, ning kohaldab neid eeskirju Türgi kodanike suhtes, kellel on Madalmaades elamisõigus vastavalt assotsiatsioonilepingule, lisaprotokollile või otsusele nr 1/80, siis on Madalmaade Kuningriik rikkunud talle assotsiatsioonilepingu artiklist 9, lisaprotokolli artikli 41 lõikest 1 ja otsuse nr 1/80 artikli 10 lõikest 1 ning artiklist 13 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

77 Vastavalt kodukorra artikli 69 lõike 2 esimesele lõigule on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Nimetatud artikli lõike 4 esimese lõigu alusel kannavad menetlusse astuvad liikmesriigid ise oma kohtukulud.

78 Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist Madalmaade Kuningriigilt nõudnud ja viimati nimetatu on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Madalmaade Kuningriigilt. Menetlusse astunud Saksamaa Liitvabariik kannab ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. Kuna Madalmaade Kuningriik on kehtestanud ja säilitanud elamislubade väljastamise eeskirjad, mis näevad ette ebaproportsionaalsed lõivud võrreldes nendega, mis on kehtestatud liikmesriikide kodanike suhtes samalaadsete dokumentide väljastamise eest, ning kuna ta kohaldab neid eeskirju Türgi kodanike suhtes, kellel on Madalmaades elamisõigus vastavalt:

– **assotsiatsioonilepingule Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel, millele kirjutasid 12. septembril 1963 Ankaras alla ühelt poolt Türgi Vabariik ning teiselt poolt EMÜ liikmesriigid ja ühendus ning mis**

sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ,

– **23. novembril 1970 Brüsselis allkirjastatud lisaprotokollile, mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72, ning**

– **otsusele nr 1/80, mille võttis 19. septembril 1980. aastal vastu assotsiatsiooninõukogu, mis loodi assotsiatsioonilepinguga ja mis koosneb ühelt poolt liikmesriikide valitsuste, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjoni liikmetest ning teiselt poolt Türgi valitsuse liikmetest,**

siis on Madalmaade Kuningriik rikkunud temale assotsiatsioonilepingu artiklist 9, lisaprotokolli artiklist 41 ning otsuse nr 1/80 artikli 10 lõikest 1 ja artiklist 13 tulenevaid kohustusi.

2. **Mõista kohtukulud välja Madalmaade Kuningriigilt. Jätta Saksamaa Liitvabariigi kohtukulud tema enda kanda.**

Allkirjad