TEISINGUMO TEISMO (antroji kolegija) SPRENDIMAS

2010 m. balandžio 29 d.*

Byloje C-92/07

dėl 2007 m. vasario 16 d. pagal EB 226 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo

Europos Komisija, atstovaujama P. J. Kuijper ir S. Boelaert, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

prieš

Nyderlandų Karalystę, atstovaujamą H. G. Sevenster, C. Wissels ir M. de Grave,

atsakovę,

* Proceso kalba: olandų.

palaikomą

Vokietijos Federacinės Respublikos, atstovaujamos M. Lumma ir J. Möller,

įstojusios į bylą šalies,

TEISINGUMO TEISMAS (antroji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas J. N. Cunha Rodrigues, teisėjai P. Lindh (pranešėja), A. Rosas, A. Ó Caoimh ir A. Arabadjiev,

generalinis advokatas N. Jääskinen,

posėdžio sekretorė M. Ferreira, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2009 m. lapkričio 26 d. posėdžiui,

atsižvelgęs į sprendimą, priimtą susipažinus su generalinio advokato nuomone, nagrinėti bylą be išvados,

priima šį

Sprendimą

1 Pateikdama ieškinį Europos Bendrijų Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad priėmusi ir palikusi galioti teisės aktą, kuriame už leidimo gyventi šalyje išdavimą numatyta didesnė rinkliava nei taikoma valstybių narių, Islandijos Respublikos, Lichtenšteino Kunigaikštystės, Norvegijos Karalystės ir Šveicarijos konfederacijos piliečiams už panašių dokumentų išdavimą, ir taikydama šį teisės aktą Turkijos piliečiams, turintiems teisę gyventi Nyderlanduose pagal:

— Susitarimą, įsteigiantį Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos asociaciją, kurį 1963 m. rugsėjo 12 d. Ankaroje pasirašė Turkijos Respublika bei EEB valstybės narės ir Bendrija ir kuris pastarosios vardu sudarytas, aprobuotas bei patvirtintas 1963 m. gruodžio 23 d. Tarybos sprendimu 64/732/EEB (OL 217, p. 3685; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 11 t., p. 10, toliau – Asociacijos susitarimas),

— papildomą protokolą, 1970 m. lapkričio 23 d. pasirašytą Briuselyje ir Bendrijos vardu sudarytą, aprobuotą bei patvirtintą 1972 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 2760/72 (OL L 293, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 11 t., p. 41; toliau – papildomas protokolas),

— Sprendimą Nr. 1/80, 1980 m. rugsėjo 19 d. priimtą Asociacijos tarybos, įsteigtos Asociacijos susitarimu ir sudarytos iš valstybių narių vyriausybių, Europos Sąjungos Tarybos bei Komisijos atstovų ir Turkijos vyriausybės atstovų,

Nyderlandų Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal Asociacijos susitarimo 9 straipsnį, papildomo protokolo 41 straipsnį ir Sprendimo Nr. 1/80 10 straipsnio 1 dalį ir 13 straipsnį.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisės aktai

EEB ir Turkijos asociacija

— Asociacijos susitarimas

2 Pagal Asociacijos susitarimo 2 straipsnio 1 dalį šio susitarimo tikslas – skatinti nuolatinį ir subalansuotą Susitariančiųjų šalių prekybinių ir ekonominių santykių stiprinimą, taip pat ir darbo jėgos srityje, laipsniškai tarpusavyje įgyvendinant laisvą asmenų judėjimą bei panaikinant įsisteigimo laisvės ir paslaugų teikimo laisvės apribojimus tam, kad pagerėtų Turkijos gyventojų gyvenimo lygis ir tai vėliau padėtų Turkijos Respublikai įstoti į Bendriją.

3 Asociacijos susitarimo 9 straipsnyje nustatyta:

„Susitariančiosios šalys pripažįsta, kad susitarimo taikymo srityje ir nepažeidžiant atskirų nuostatų, kurias galima nustatyti taikant 8 straipsnį, bet kokia diskriminacija

dėl pilietybės draudžiama pagal Bendrijos steigimo sutarties 7 straipsnyje įtvirtintą principą.“

— Papildomas protokolas

4 Pagal papildomo protokolo 62 straipsnį jis yra neatskiriama Asociacijos susitarimo dalis.

5 Papildomo protokolo II antraštinės dalies II skyriaus 41 straipsnio 1 dalis suformuluota taip:

„Susitariančiosios šalys susilaiko nuo bet kokių naujų įsisteigimo laisvės ar laisvės teikti paslaugas apribojimų viena kitos atžvilgiu įvedimo.“

6 Šio protokolo 59 straipsnyje nurodyta:

„Srityse, kuriose taikomas šis protokolas, Turkijai nesudaromos palankesnės sąlygos nei tos, kurias valstybės narės pagal Bendrijos steigimo sutartį sudaro viena kitai.“

— Sprendimas Nr. 1/80

7 Sprendimo Nr. 1/80 6 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta:

„Išskyrus 7 straipsnyje, susijusiame su darbuotojo šeimos narių teise laisvai įsidarbinti, numatytus atvejus, Turkijos darbuotojas, teisėtai dirbantis valstybėje narėje, turi teisę:

— teisėtai išdirbęs vienus metus prašyti šioje valstybėje narėje atnaujinti jo leidimą dirbti pas tą patį darbdavį, jei pastarasis turi laisvą darbo vietą,

— teisėtai išdirbęs trejus metus ir, išskyrus atvejus, kai Bendrijos valstybių narių darbuotojams teikiama pirmenybė, šioje valstybėje narėje priimti kitą tos pačios profesijos jo pasirinkto darbdavio pasiūlymą įsidarbinti, pateiktą įprastomis sąlygoms ir įregistruotą šios valstybės narės įdarbinimo įstaigose,

— teisėtai išdirbęs ketverius metus, laisvai dirbti šioje valstybėje narėje bet kurį pasirinktą samdomą darbą.“

8 Šio sprendimo 10 straipsnyje numatyta:

„Bendrijos valstybės narės Turkijos darbuotojams, kurie teisėtai dirba jų teritorijoje, taiko režimą, pagal kurį jie nėra diskriminuojami dėl pilietybės, palyginti su Bendrijos darbuotojais, atlyginimo ir kitų darbo sąlygų atžvilgiu."

9 Pagal šio sprendimo 13 straipsnį:

„Bendrijos valstybės narės ir Turkija negali nustatyti naujų apribojimų jų teritorijoje teisėtai gyvenantiems ir dirbantiems darbuotojams ir jų šeimos nariams įsidarbinti."

Direktyva 2004/38/EB

10 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančios direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158, 2004, p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46; klaidų ištaisymas – OL L 274, 2009, p. 47),

25 straipsnyje „Bendrosios nuostatos dėl gyvenamosios vietos dokumentų“ įtvirtintos šios nuostatos:

„1. 8 straipsnyje nurodyto registracijos sertifikato, nuolatinę gyvenamąją vietą patvirtinančio dokumento, paraiškos šeimos nario leidimo gyventi šalyje kortelei gauti pateikimą patvirtinančio sertifikato, leidimo gyventi šalyje kortelės ar nuolatinio gyvenimo šalyje leidimo kortelės turėjimas jokiomis aplinkybėmis negali būti būtina sąlyga pasinaudoti teise arba atlikti administracinį formalumą, nes teisės turėjimas gali būti patvirtinamas bet kokiomis kitomis įrodančiomis priemonėmis.

2. Visi šio straipsnio 1 dalyje nurodyti dokumentai išduodami nemokamai arba už mokestį, neviršijantį nustatyto šalies piliečiams už panašių dokumentų išdavimą.“

Nacionalinės teisės aktai

11 Iki 1993 m. Nyderlandų Karalystėje užsieniečių, įskaitant Turkijos piliečius, nebuvo reikalaujama sumokėti rinkliavą pateikiant prašymą išduoti leidimą gyventi šalyje ar prašymą pratęsti tokio leidimo galiojimą. 1993 m. ši valstybė narė pakeitė 1965 m. redakcijos Užsieniečių įstatymą ir nuo 1994 m. vasario 1 d. užsienietis privalo mokėti tokią rinkliavą už prašymo leisti atvykti į Nyderlandus nagrinėjimą.

12 Šis įstatymas buvo iš esmės pakeistas 2000 m. lapkričio 23 d. Įstatymu dėl visiškos Užsieniečių įstatymo reformos *(Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet*, Stb. 2000, Nr. 495) ir vėliau kelis kartus keistas 2002, 2003 ir 2005 metais.

13 Iš ieškinyje esančių duomenų, kurių Nyderlandų Karalystė neginčijo, matyti, kad Turkijos piliečiams ir Sąjungos piliečiams nuo 1994 m. iki 2005 m. taikytos rinkliavos dydis buvo keičiamas taip:

	Sąjungos piliečiai	Turkijos piliečiai
Iki 1994 m. vasario 1 d.	0	0
Nuo 1994 m. vasario 15 d.	35 NLG (apytiksliai 16 EUR)	Nuo 125 NLG iki 1 000 NLG (apytiksliai nuo 57 EUR iki 454 EUR)
Nuo 2002 m. gegužės 1 d.	26 EUR	Nuo 50 EUR iki 539 EUR
Nuo 2003 m. sausio 1 d.	28 EUR	Nuo 285 EUR iki 890 EUR
Nuo 2005 m. liepos 1 d.	30 EUR	Nuo 52 EUR iki 830 EUR

Ikiteisminė procedūra

14 2003 m. gavusi Nyderlandų piliečio, gyvenančio su Turkijos piliete, skundą Komisija pradėjo pažeidimo tyrimo procedūrą.

15 2005 m. sausio 24 d. Komisija išsiuntė Nyderlandų Karalystei oficialų pranešimą, į kurį ši atsakė 2005 m. gegužės 31 d. laišku. Nesutikdama su šios valstybės narės padaryta teisine analize Komisija 2006 m. balandžio 10 d. laišku išsiuntė jai pagrįstą nuomonę, ragindama per du mėnesius nuo jos gavimo imtis būtinų priemonių, kad į ją būtų tinkamai atsižvelgta. Nyderlandų Karalystė į šią pagrįstą nuomonę atsakė 2006 m. birželio 9 dieną.

16 Likusi neįtikinta Nyderlandų Karalystės nurodytų argumentų, Komisija pareiškė šį ieškinį.

Procesas Teisingumo Teisme

17 2007 m. birželio 29 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi Vokietijos Federacinei Respublikai buvo leista įstoti į šią bylą palaikyti Nyderlandų Karalystės reikalavimus.

18 2008 m. spalio 14 d. Trečiosios kolegijos pirmininko sprendimu šios bylos nagrinėjimas sustabdytas, kol bus priimtas Sprendimas *Sahin* (2009 m. rugsėjo 17 d. sprendimas C-242/06, Rink. p. I-8465).

Dėl ieškinio

Šalių argumentai

19 Komisija teigia, kad nuo 1994 m. vasario 1 d. iki pagrįstoje nuomonėje nurodyto termino pabaigos Turkijos piliečiams taikyta rinkliava už leidimo gyventi šalyje išdavimą arba jo galiojimo pratęsimą (toliau – ginčijama rinkliava) prieštarauja Sąjungos teisės aktuose, susijusiuose su EEB ir Turkijos asociacija, įtvirtintoms „standstill“ ir nediskriminavimo nuostatoms.

20 Ginčijama rinkliava pažeidžiama „standstill“ nuostata, nes ji yra nauja priemonė, kurią taikant pabloginama Turkijos piliečių padėtis dėl jų mokėtinos rinkliavos už leidimo gyventi šalyje gavimą. Iš tikrųjų anksčiau šie asmenys neturėjo mokėti šios rinkliavos, be to, nuo 1994 m. ji buvo didinama kelis kartus.

21 Komisija mano, kad ginčijama rinkliava prieštarauja Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsniui, kiek tai susiję su laisvu darbuotojų judėjimu, papildomo protokolo 41 straipsnio 1 daliai, kiek tai susiję su įsisteigimo laisve ir laisve teikti paslaugas, bei Asociacijos susitarimo 9 straipsniui ir Sprendimo Nr. 1/80 10 straipsnio 1 daliai, kiek tai susiję su diskriminacijos draudimu.

22 Komisijos nuomone, Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnis taikomas net tuo atveju, kai darbuotojai ir jų šeimos nariai dar nėra integravęsi į priimančiosios valstybės narės gyvenimą ir dėl to negali naudotis šio sprendimo 6 straipsnio 1 dalimi. Papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje prieštaraujama bet kokiam galimybių įsisteigti ar teikti paslaugas apsunkinimui, kad atitinkami asmenys galėtų pasinaudoti įsisteigimo laisve ir laisve teikti paslaugas.

23 Komisija tvirtina, kad pagal Teisingumo Teismo praktiką „standstill“ išlygos yra tiesiogiai veikiančios ir taip pat taikomos teisei apsigyventi. Pastabose dėl Vokietijos Federacinės Respublikos įstojimo į bylą paaiškinimo ji nurodo, kad 2007 m. rugsėjo 20 d. Sprendime *Tum ir Dari* (C-16/05, Rink. p. I-7415), paskelbtame po to, kai buvo pateikti jos dubliukas ir triptikas, patvirtinama jos analizė. Ji primena, kad šiame sprendime Teisingumo Teismas nusprendė, kad „standstill“ nuostatos taikomos bet kuriam naujam apribojimui, nesvarbu, ar jis susijęs su materialine, ar su procedūrine norma, ir joms netaikoma *de minimis* riba.

24 Komisija mano, kad reikia palyginti situaciją 1994 m. vasario 1 d. su situacija, buvusia papildomo protokolo įsigaliojimo dieną, t. y. 1973 m. sausio 1 d., kiek tai susiję su įsisteigimo laisve ir laisve teikti paslaugas, bei su situacija 1980 m. gruodžio 1 d. ar 1976 m. gruodžio 20 d., atsižvelgiant į tai, ar remiamasi Sprendimu Nr. 1/80, ar prieš jį galiojusiu 1976 m. gruodžio 20 d. Asociacijos tarybos priimtu sprendimu Nr. 2/76, kuriuo įgyvendinamas Asociacijos susitarimo 12 straipsnis, kiek tai susiję su laisvu darbuotojų judėjimu.

25 Komisija teigia, kad „standstill" nuostatomis nesikėsinama į valstybių narių teisę reglamentuoti pirmą Turkijos piliečių įsileidimą į savo teritoriją ar pirmos profesinės veiklos vykdymo sąlygas. Ji taip pat nurodo, kad yra šių „standstill" nuostatų taikymo apribojimų, pavyzdžiui, papildomo protokolo 59 straipsnio nuostata, pagal kurią Turkijos piliečiams nesuteikiama daugiau teisių nei Sąjungos piliečiams, ir apribojimas, išplaukiantis iš nediskriminavimo nuostatų taikymo. Kadangi Nyderlandų teisės akte neatsižvelgta į šias normas, jis prieštarauja „standstill" nuostatoms.

26 Kalbėdama apie nediskriminavimo nuostatas Komisija nurodo, kad Sprendimo Nr. 1/80 10 straipsnio 1 dalis, kuria draudžiama diskriminacija darbo sąlygų srityje, taikoma, nes iš Turkijos piliečių reikalaujama sumokėti rinkliava jiems pateikiant prašymą išduoti leidimą gyventi šalyje yra tam tikra darbo sąlyga. Remiantis 2003 m. gegužės 8 d. Sprendimu *Wählergruppe Gemeinsam* (C-171/01, Rink. p. I-4301, 57 punktas) šiame 10 straipsnyje numatytas vienodo požiūrio principas įtvirtina įpareigojimą pasiekti konkretų rezultatą. Kita vertus, net jei šis straipsnis netaikytinas, ginčijama rinkliava turi būti pripažinta diskriminuojančia taikant Asociacijos susitarimo 9 straipsnį, kuriame įtvirtintas bendras diskriminacijos draudimas.

27 Teisingumo Teismo posėdyje Komisija paaiškino, jog rėmėsi minėtu Sprendimu *Sahin*, kuriame Teisingumo Teismas nagrinėjo, ar Turkijos piliečiams 2002 m. taikyta

rinkliava atitiko Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnyje numatytą „standstill“ nuostatą, remdamasis proporcingumo sąvoka ir patikrindamas, ar šios rinkliavos dydis buvo proporcingas taikytam valstybių narių piliečiams už panašių dokumentų išdavimą. Komisija mano, kad „didesnės rinkliavos“ sąvoka, į kurią ji daro nuorodą savo ieškinio reikalavimuose, apima „neproporcingos rinkliavos“ sąvoką ir gali būti taip aiškinama.

28 Pateikdama gynybos argumentus Nyderlandų Karalystė, iš pradžių iškėlusi abejonių dėl įsipareigojimų neįvykdymo apimties, vėliau šiame teismo posėdyje pripažino, jog ieškinys pareikštas ne tik dėl rinkliavos už leidimo gyventi šalyje galiojimo pratęsimą, bet ir dėl rinkliavos už pirmo leidimo išdavimą.

29 Nyderlandų Karalystė taip pat nurodė, kad rėmėsi sprendimais, priimtais po to, kai pateikė tripliką, t. y. minėtu Sprendimu *Tum ir Dari*, 2009 m. vasario 19 d. Sprendimu *Soysal ir Savatli* (C-228/06, Rink. p. I-1031) bei minėtu Sprendimu *Sahin*. Atsižvelgdama į juos ji pripažino, kad „standstill“ nuostatos apima ne tik materialines, bet ir procedūrines normas ir taikomos Turkijos piliečių teisėms nuo jų pirmojo įsileidimo į valstybių narių teritoriją įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas srityse. Tačiau ji ir toliau laikosi nuomonės, kad Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnio 1 dalyje numatytos „standstill“ nuostatos netaikomos pirmąkart įsileidžiant Turkijos darbuotojus į valstybę narę.

30 Kiek tai susiję su Turkijos darbuotojais, Nyderlandų Karalystė tvirtina, kad teisė gyventi šalyje susijusi su teise patekti į paskirties valstybės narės darbo rinką pagal Sprendimo Nr. 1/80 6 ir 7 straipsnius. Teisę gyventi valstybėje narėje turi tik tie Turkijos piliečiai, kurie teisėtai atvyko į šią valstybę narę ir teisėtai joje dirba, ir jų šeimos

nariai. Kiti Turkijos darbuotojai nesinaudoja teise gyventi šalyje pagal Sprendimą Nr. 1/80; jiems taikomos valstybės narės, kurioje jie ketina apsigyventi, nacionalinės imigracijos teisės normos.

31 Kiek tai susiję su Turkijos piliečiams taikomos rinkliavos už leidimo gyventi šalyje išdavimą dydžiu, Nyderlandų Karalystė Teisingumo Teismo posėdyje nurodė, kad jis buvo sumažintas nuo 2009 m. rugsėjo 17 dienos. Šios rinkliavos dydis nesiskiria nuo taikomo Sąjungos piliečiams už panašių dokumentų išdavimą, išskyrus pirmojo įsileidimo į šalį, įsikūrimo arba paslaugų teikimo ir darbo pagal darbo sutartį atvejais; pastaruoju atveju rinkliavos dydis skiriasi labiausiai.

32 Nyderlandų Karalystė teigia, kad ginčijamos rinkliavos dydis pateisinamas. Pagal analogiją ji remiasi 2004 m. lapkričio 16 d. Sprendimu *Panayotova ir kt.* (C-327/02, Rink. p. I-11055), susijusiu su Europos sutartimis, kuriomis įsteigiamos asociacijos tarp Europos Bendrijų ir jų valstybių narių bei Bulgarijos Respublikos, Lenkijos Respublikos ir Slovakijos Respublikos. Ji daro nurodą į šio sprendimo 20 punktą, kuriame Teisingumo Teismas pripažino, kad priimančiosios valstybės narės imigracijos teisės aktuose numatyti įsisteigimo teisės apribojimai turi būti tinkami siekti numatyto tikslo ir šio tikslo atžvilgiu negalima imtis priemonių, kurios pažeistų pačių suteiktų teisių esmę. Nyderlandų Karalystė teigia, jog pagal analogiją reikia patikrinti, ar dėl ginčijamos rinkliavos Turkijos piliečiai negali naudotis jiems pagal Asociacijos susitarimą suteiktomis teisėmis ar naudojimasis jomis yra pernelyg apsunkinamas. Ji priduria, kad ši rinkliava turi būti nediskriminuojanti, proporcinga, atitikti pagrindines teises ir būti pagrįsto dydžio.

33 Nyderlandų Karalystė tvirtina, kad ginčijama rinkliava atitinka šiuos požymius.

34 Šia rinkliava niekaip nepažeidžiama Sprendime Nr. 1/80 pripažintos teisės patekti į darbo rinką esmė, nes ji yra ne nauja materialinė sąlyga, kurią reikia įvykdyti siekiant įgyti teisę apsigyventi, pagal šį sprendimą suteikiamą Turkijos piliečiams, o paprastas formalus reikalavimas, kad Nyderlandų valdžios institucijos konstatuotų šią teisę apsigyventi.

35 Ginčijama rinkliava nėra diskriminuojanti, nes Turkijos piliečių ir Sąjungos piliečių padėtis skiriasi iš esmės. Asociacijos susitarimu neįsteigiama vidaus rinka su Turkijos Respublika ir Turkijos piliečiams nesuteikiama Sąjungos pilietybė. Taigi Komisija klaidingai stengiasi išplėsti Direktyvos 2004/38 nuostatų taikymą Turkijos piliečiams.

36 Ginčijama rinkliava nėra neproporcinga, nes Turkijos piliečiai, ketinantys imigruoti į kurią nors valstybę narę, paprastai turi pakankamų išteklių ją sumokėti. Prireikus būtiną sumą jie gali pasiskolinti.

37 Šia rinkliava nesikėsinama į pagrindines teises. Be to, Nyderlandų parlamentas numatė galimybę atleisti nuo šios rinkliavos mokėjimo užsieniečius, kurie negali sumokėti šios rinkliavos, remiantis 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 8 straipsniu.

38 Šios rinkliavos dydis yra pagrįstas. Jis nustatytas remiantis išduotų dokumentų rengimo savikainos analize ir pakeistas atsižvelgus į paskutinius sąnaudų tyrimus. Turkijos

piliečiai moka ne daugiau kaip 70 % prašymo išduoti leidimą gyventi šalyje nagrinėjimo sąnaudų, 30 % šių sąnaudų atitenka valstybei.

39 Nyderlandų Karalystė papildomai nurodo, kad Komisija pripažįsta, jog valstybės narės gali pereiti nuo nominalių rinkliavų tarifų sistemos prie sąnaudas atspindinčių rinkliavų tarifų sistemos. Būtent tai padarė Nyderlandų Karalystė, kuri nustatė ginčijamos rinkliavos dydį atsižvelgusi į dokumentų, kuriuos prašoma išduoti, rengimo savikainą.

40 Galiausiai ši valstybė narė Teisingumo Teismo posėdyje nurodė, kad Komisijos ieškinyje suformuluotas kaltinimas, jog ginčijamos rinkliavos dydis viršija valstybių narių piliečiams taikytos rinkliavos dydį, neatitinka proporcingumo kriterijaus, kuriuo rėmėsi Teisingumo Teismas minėtame Sprendime *Sahin*. Ji daro išvadą, kad šis ieškinys nepagrįstas.

41 Vokietijos Federacinė Respublika įstojo į bylą Nyderlandų Karalystės pusėje. Ji teigia, kad ginčijama rinkliava priskirtina administraciniam formalumui ir nėra apribojimas „standstill“ nuostatų prasme. Bet kuriuo atveju ši rinkliava galėtų būti pateisinama privalomu bendrojo intereso pagrindu, t. y. būtinybe kontroliuoti užsieniečių srautus ir tikrinti jų įsikūrimo priimančiojoje valstybėje narėje priežastis.

42 Be to, ši valstybė narė mano, jog Asociacijos susitarimo 9 straipsnyje įtvirtinta nediskriminavimo nuostata nėra pakankamai aiški ir tiksli, kad galėtų būti tiesiogiai taikytina. Ji turėjo būti patikslinta kitomis nuostatomis, pavyzdžiui, Sprendimo Nr. 1/80 10 straipsniu. Tačiau šis straipsnis netaikomas šioje byloje, nes ginčijama rinkliava nėra darbo sąlyga šio straipsnio prasme.

Teisingumo Teismo vertinimas

43 Pirmiausia reikia nurodyti, jog ieškinio reikalavimuose Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad priėmusi ir palikusi galioti teisės aktą, kuriame Turkijos piliečiams, turintiems teisę gyventi Nyderlanduose, už leidimo gyventi šalyje išdavimą numatyta didesnė rinkliava nei taikoma valstybių narių, Islandijos Respublikos, Lichtenšteino Kunigaikštystės, Norvegijos Karalystės ir Šveicarijos konfederacijos piliečiams už panašių dokumentų išdavimą, Nyderlandų Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal Sąjungos teisę. Vis dėlto, kadangi Sąjungos teisės aktai, kuriais remiasi Komisija, nesusiję su šiomis keturiomis valstybėmis, lyginamoji analizė su jomis nebus atliekama.

Dėl „standstill“ nuostatų taikymo pirmąkart įsileidžiant Turkijos pilietį į Nyderlandų Karalystės teritoriją

44 Komisijos nuomone, „standstill“ nuostatos taikomos ginčijamai rinkliavai, kuri imama tiek pateikiant prašymą išduoti leidimą gyventi šalyje pirmą kartą įsileidžiant Turkijos pilietį į Nyderlandus, tiek pateikiant prašymą pratęsti tokio leidimo galiojimą. Savo ruožtu Nyderlandų Karalystė teigia, kad „standstill“ nuostatos Turkijos piliečių teisėms taikomos nuo pirmojo jų įsileidimo į valstybių narių teritoriją, kiek tai susiję su įsteigimo laisve ir laisve teikti paslaugas, tačiau netaikomos pirmąkart įsileidžiant Turkijos darbuotojus į jų teritoriją.

45 Šiuo klausimu minėtame Sprendime *Sahin* Teisingumo Teismas išnagrinėjo Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnyje, taikomame laisvam darbuotojų judėjimui, įtvirtintos „standstill“ nuostatos turinį. Jis priminė, kad šis straipsnis nėra skirtas apsaugoti jau integruotus į valstybės narės darbo rinką Turkijos piliečius, bet turi būti taikomas

tokiems Turkijos piliečiams, kurie dar negali pasinaudoti įsidarbinimo ir atitinkamai apsigyvenimo teisėmis pagal šio sprendimo 6 straipsnio 1 dalį (minėto Sprendimo *Sahin* 51 punktas).

46 Jis taip pat išnagrinėjo šį 13 straipsnį atsižvelgdamas į papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje, skirtoje įsisteigimo laisvei ir laisvei teikti paslaugas, įtvirtintą „standstill“ nuostatą.

47 Dėl šio 41 straipsnio 1 dalies Teisingumo Teismas, kaip ir minėtuose sprendimuose *Tum ir Dari* bei *Soysal ir Savavali*, nusprendė, kad ja draudžiama įsigaliojus šią nuostatą numatančiam teisės aktui priimančiojoje valstybėje narėje nustatyti bet kokius naujus apribojimus naudotis įsisteigimo laisve arba laisve teikti paslaugas, įskaitant tuos, kurie susiję su materialinėmis ir (arba) procedūrinėmis Turkijos piliečių pirmojo įsileidimo į šios valstybės narės teritoriją, kur jie ketina pasinaudoti minėtomis ekonominėmis laisvėmis, sąlygomis (minėto Sprendimo *Sahin* 64 punktas).

48 Teisingumo Teismas nusprendė: kadangi Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnyje įtvirtinta „standstill“ išlyga yra tokio pat pobūdžio kaip išlyga, numatyta papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje, ir kadangi abiem išlygomis siekiama to paties tikslo, 41 straipsnio 1 dalies išaiškinimas taip pat taikytinas *statu quo* pareigai, kuri yra minėto 13 straipsnio pagrindas laisvo darbuotojų judėjimo srityje (minėto Sprendimo *Sahin* 65 punktas).

49 Iš to darytina išvada, kad Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsniu draudžiama, Nyderlanduose įsigaliojus šiam sprendimui, nustatyti savo teisės aktuose bet kokius naujus apribojimus naudotis laisvu darbuotojų judėjimu, įskaitant tuos, kurie susiję su materialinėmis ir (arba) procedūrinėmis Turkijos piliečių pirmojo įsileidimo į šios valstybės narės teritoriją, kur jie ketina pasinaudoti minėta laisve, sąlygomis.

50 Taigi papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje ir Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnyje įtvirtintos „standstill“ nuostatos įsigaliojus šiems teisės aktams taikomos bet kuriai Turkijos piliečiui nustatytai rinkliavai už leidimo gyventi šalyje pirmą kartą įsileidžiant į Nyderlandų Karalystės teritoriją išdavimą ar jo galiojimo pratęsimą.

Dėl įsipareigojimų pagal „standstill“ nuostatas neįvykdymo

51 Komisija ir Nyderlandų Karalystė teigia, kad inkriminuojamą įsipareigojimų neįvykdymą reikia vertinti atsižvelgiant į minėtą Sprendimą *Sahin*, tačiau jų nuomonės skiriasi dėl išvadų, kurias reikia padaryti į jį atsižvelgus. Komisijos manymu, šį įsipareigojimų neįvykdymą lėmė aplinkybė, kad ši valstybė narė Turkijos piliečiams taikė neproporcingą rinkliavą, palyginti su ta, kuri už panašių dokumentų išdavimą buvo taikoma Sąjungos piliečiams. Neproporcingos rinkliavos sąvoką reikia suprasti kaip patenkančią į didesnės rinkliavos sąvoką, pavartotą ieškinio reikalavimuose.

52 Nyderlandų Karalystės nuomone, iš minėto Sprendimo *Sahin* išplaukia, kad rinkliavos, kurios dydis nėra tapatus taikomos Sąjungos piliečiams rinkliavos dydžiui, taikymas Turkijos piliečiams neprieštarauja „standstill“ nuostatoms ir kad jomis draudžiamos tik neproporcingos rinkliavos. Turkijos piliečiams taikoma rinkliava padengiama tik dalis jų dokumentų nagrinėjimo sąnaudų, taigi ji neprieštarauja šioms nuostatoms. Be to, ši valstybė narė mano, kad ieškinys susijęs ne su neproporcingos, o su didesnės rinkliavos nei taikoma Sąjungos piliečiams taikymu, todėl yra nepagrįstas.

53 Šiuo klausimu nagrinėjant šį ieškinį iš esmės reikia remtis minėtu Sprendimu *Sahin*, kuriame Teisingumo Teismas išsakė nuomonę dėl 2002 m. Nyderlandų teisės akte

įtvirtintos rinkliavos už leidimo gyventi šalyje išdavimą ar jo galiojimo pratęsimą atitikties Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsniui. Toje byloje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodė, kad Turkijos darbuotojai už leidimo gyventi šalyje galiojimo pratęsimą privalėjo mokėti 169 EUR, o Sąjungos piliečių už dokumentų gyventi šalyje išdavimą buvo reikalaujama sumokėti tik 30 EUR.

54 Iš minėto Sprendimo *Sahin*, būtent jo 72 ir 74 punktų, išplaukia, kad Turkijos piliečio pateiktas prašymas išduoti leidimą gyventi šalyje ar prašymas pratęsti tokio dokumento galiojimą ir Sąjungos piliečio kitoje valstybėje narėje pateiktas prašymas išduoti leidimą gyventi šalyje yra panašūs.

55 Teisingumo Teismas pabrėžė, kad tokiame teisės akte, kaip antai Nyderlandų, Turkijos piliečiams neturi būti nustatytas apribojimas Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnio prasme. Jis paaiškino, kad skaitant 13 straipsnį kartu su papildomo protokolo 59 straipsniu iš jo tampa aišku, kad nors Turkijos piliečiui, kuriam taikomos šios nuostatos, neturi būti sudaromos palankesnės sąlygos nei Sąjungos piliečiams, jam negalima nustatyti naujų neproporcingų įpareigojimų, palyginti su nustatytaisiais Sąjungos piliečiams (minėto Sprendimo *Sahin* 71 punktas).

56 Teisingumo Teismas nusprendė, kad 2002 m. įvesta rinkliava Turkijos piliečiams yra didelė finansinė našta, juolab kad jie priversti dažniau nei Sąjungos piliečiai prašyti atnaujinti leidimus gyventi šalyje ir kad atmetus prašymą sumokėta suma negrąžinama. Jis nusprendė, kad Nyderlandų vyriausybė nepateikė jokio svaraus argumento, pagrindžiančio tokį didelį Turkijos piliečiams nustatytos rinkliavos dydžio, palyginti su nustatytąja Sąjungos piliečiams, skirtumą, ir nesutiko su šios vyriausybės teiginiu, jog tikrinimai ir kontrolė prieš išduodant leidimą gyventi šalyje Turkijos piliečiui yra sudėtingesni ir brangesni nei tikrinimai ir kontrolė, kuriuos būtina atlikti prieš išduodant leidimą gyventi šalyje Sąjungos piliečiui.

57 Teisingumo Teismas padarė išvadą, kad toks teisės aktas, koks nagrinėjamas pagrindinėje byloje, yra apribojimas, draudžiamas pagal Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnį, nes už prašymo išduoti leidimą gyventi šalyje arba pratęsti jo galiojimą nagrinėjimą jame reikalaujama, kad Turkijos piliečiai, kuriems taikytinas šis 13 straipsnis, sumokėtų neproporcingo dydžio rinkliavą, palyginti su rinkliava, panašiais atvejais renkama iš Sąjungos piliečių (žr. minėto Sprendimo *Sahin* 72–74 punktus).

58 Į šiuos argumentus reikia atsižvelgti nagrinėjamoje byloje, susijusioje su rinkliava, taikoma Turkijos piliečiams pagal Nyderlandų teisės aktus nuo 1994 m. už leidimų gyventi šalyje išdavimą ir jų galiojimo pratęsimą, kurios dydžiai buvo keičiami 2002, 2003 ir 2005 m. ir nurodyti šio sprendimo 13 punkte esančioje lentelėje.

59 Palyginti su 2002 m. Turkijos piliečiams ir Sąjungos piliečiams taikytos rinkliavos skirtumu, nustatytu byloje, kurioje buvo priimtas minėtas Sprendimas *Sahin*, šis skirtumas dar labiau padidėjo 2003 ir 2005 metais. Be to, šiame ieškinyje nurodyti Turkijos piliečiai yra ne tik darbuotojai, kaip anoje byloje, bet ir asmenys, ketinantys pasinaudoti įsisteigimo laisve ar laisve teikti paslaugas pagal Asociacijos susitarimą.

60 Todėl įsipareigojimų pagal „standstill“ nuostatas neįvykdymą reikia nagrinėti atsižvelgiant į „standstill“ nuostatas, įtvirtintas Sprendimo Nr. 1/80 13 straipsnyje ir papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalyje.

61 Šiuo klausimu akivaizdu, kad ginčijama rinkliava yra nauja priemonė, nes buvo įvesta po Sprendimo Nr. 1/80 įsigaliojimo, kiek ji turi įtakos Turkijos darbuotojų padėčiai, ir

po papildomo protokolo įsigaliojimo, kiek ja paveikiama Turkijos piliečių, ketinančių pasinaudoti įsisteigimo laisve ar laisve teikti paslaugas pagal Asociacijos susitarimą, padėtis.

62 Vis dėlto ne visos naujos priemonės yra draudžiamos. Iš tikrųjų priemonių, vienodai taikomų Turkijos ir Sąjungos piliečiams, priėmimas neprieštarauja „standstill" nuostatoms. Jei tokios priemonės būtų taikomos valstybių narių piliečiams ir nebūtų taikomos Turkijos piliečiams, pastarieji atsidurtų palankesnėje padėtyje, palyginti su Sąjungos piliečiais, o tai aiškiai prieštarautų papildomo protokolo 59 straipsnyje, pagal kurį Turkijos Respublikai negali būti sudaromos palankesnės sąlygos nei tos, kurias valstybės narės pagal EB steigimo sutartį sudaro viena kitai, įtvirtintam reikalavimui (šiuo klausimu žr. minėtų Sprendimų *Soysal ir Savatli* 61 punktą bei *Sahin* 67 punktą).

63 Todėl reikia patikrinti, ar ginčijama rinkliava Turkijos piliečiams nustatomi nauji neproporcingi įsipareigojimai, palyginti su nustatytaisiais Sąjungos piliečiams.

64 Pripažindama, kad anksčiau taikyta rinkliava buvo per didelė, Nyderlandų Karalystė teigia, kad Turkijos piliečiams taikytos rinkliavos dydis grindžiamas didesnėmis jų dokumentų nagrinėjimo sąnaudomis. Šiuo klausimu reikia priminti, jog minėto Sprendimo *Sahin* 73 punkte Teisingumo Teismas nepripažino, kad šiuo santykiu būtų galima pateisinti Turkijos piliečiams ir Sąjungos piliečiams už panašių dokumentų išdavimą dideliu pripažintą nustatytos rinkliavos dydžių skirtumą.

65 Taigi Nyderlandų Karalystės argumentas, kad ginčijama rinkliava padengiama tik 70 % dokumentų nagrinėjimo sąnaudų, neleidžia pateisinti tokios rinkliavos taikymo ir šios valstybės narės teiginiui, kad rinkliavos negalima laikyti neproporcinga, negalima pritarti.

66 Nyderlandų Karalystė taip pat tvirtina, kad ginčijama rinkliava nėra diskriminuojanti dėl, jos manymu, esminių Turkijos piliečių ir Sąjungos piliečių padėties skirtumų. Šios valstybės narės manymu, pagrindinis Europos Sąjungos tikslas įkurti vidaus rinką, įvesti Europos Sąjungos pilietybę ir užtikrinti laisvą piliečių judėjimą Sąjungoje negali būti taikomas „be jokių apribojimų“ Turkijos piliečiams.

67 Vis dėlto reikia pabrėžti, kad, kaip išplaukia iš Asociacijos susitarimo 2 straipsnio 1 dalies, šiuo susitarimu siekiama suvienodinti Turkijos piliečių padėtį su Sąjungos piliečių padėtimi, laipsniškai tarpusavyje įgyvendinant laisvą darbuotojų judėjimą bei panaikinant įsisteigimo laisvės ir paslaugų teikimo laisvės apribojimus.

68 Šiuo klausimu bendras nediskriminavimo dėl pilietybės principas, nustatytas Asociacijos susitarimo 9 straipsnyje, ir jo taikymas būtent darbuotojams pagal Sprendimo Nr. 1/80 10 straipsnį padeda Turkijos darbuotojams migrantams ir Turkijos piliečiams, migruojantiems, kad įsisteigtų ar teiktų paslaugas valstybėje narėje, laipsniškai integruotis (šiuo klausimu dėl darbuotojų žr. minėto Sprendimo *Wählergruppe Gemeinsam* 78 punktą).

69 Taigi Nyderlandų Karalystė negali pateisinti skirtumo tarp ginčijamos rinkliavos ir rinkliavos, kurią moka Sąjungos piliečiai, remdamasi aplinkybe, kad laisvas darbuotojų judėjimas, įsisteigimo laisvė arba laisvė teikti paslaugas Sąjungoje Turkijos piliečiams netaikomi tiek, kiek Sąjungos piliečiams. Komisija teisingai rėmėsi nediskriminavimo nuostatomis ir papildomo protokolo 59 straipsniu tikrindama, ar ginčijama rinkliava neapsunkinama Turkijos piliečių padėtis, palyginti su Sąjungos piliečių padėtimi, taip, kad tai prieštarautų „standstill“ nuostatoms.

70 Nyderlandų Karalystė taip pat teigia, kad Komisijos ieškinyje nurodyta didesnės rinkliavos sąvoka skiriasi nuo minėtame Sprendime *Sahin* vartotos neproporcingos rinkliavos sąvokos.

71 Šiuo klausimu reikia nurodyti, kad pirmoji sąvoka apima antrąją ir kad kiekviena didesnė rinkliava nebūtinai yra neproporcinga.

72 Atsakydama į per teismo posėdį pateiktą klausimą dėl šio skirtumo įtakos nagrinėjamai bylai Nyderlandų Karalystė nurodė, kad Turkijos piliečiams taikyta rinkliava galėjo šiek tiek viršyti Sąjungos piliečiams taikytą rinkliavą, jei faktinės pirmųjų dokumentų nagrinėjimo sąnaudos viršijo antrųjų dokumentų nagrinėjimo sąnaudas. Be to, ji pabrėžė, kad Turkijos piliečiams nuo 2009 m. rugsėjo 17 d. taikyta rinkliava visiškai atitinka proporcingumo reikalavimą.

73 Dėl rinkliavos, taikytos po nurodytos datos, reikia pripažinti, kad ji buvo įvesta pasibaigus pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką įsipareigojimų neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į situaciją valstybėje narėje pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje ir į vėlesnius pakeitimus Teisingumo Teismas neatsižvelgia (žr., be kita ko, 2004 m. rugsėjo 14 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-168/03, Rink. p. I-8227, 24 punktą ir 2008 m. birželio 3 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją*, C-507/07, 7 punktą). Todėl į šią rinkliavą Teisingumo Teismas negali atsižvelgti nagrinėdamas šį ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo.

74 Kalbant apie ginčijamą rinkliavą, reikia nurodyti, jog negalima atmesti, kad Turkijos piliečiams taikyta rinkliava, šiek tiek viršijanti taikytą Sąjungos piliečiams už panašių

dokumentų išdavimą, atskirais atvejais gali būti laikoma proporcinga. Vis dėlto reikia pripažinti, kad ginčijamos rinkliavos dydžiai svyruoja taip, kad minimalus dydis dviem trečdaliais viršija rinkliavos, taikytos Sąjungos piliečiams už panašių dokumentų išdavimą, dydį. Tokio skirtumo negalima laikyti minimaliu, todėl reikia konstatuoti, kad ginčijama rinkliava yra neproporcinga.

75 Komisija taip pat mano, kad ginčijama rinkliava prieštarauja Asociacijos susitarimo 9 straipsnyje ir Sprendimo Nr. 1/80 10 straipsnio 1 dalyje įtvirtintoms nediskriminavimo nuostatoms. Šiuo klausimu reikia pripažinti, kad taikydama Turkijos piliečiams neproporcingo dydžio rinkliavą už leidimų gyventi šalyje gavimą ar jų galiojimo pratęsimą, palyginti su taikyta Sąjungos piliečiams už panašius dokumentus, Nyderlandų Karalystė tuo pačiu taikė diskriminuojančią rinkliavą. Kiek ši rinkliava taikoma Turkijos darbuotojams ar jų šeimos nariams, ja įvedama diskriminuojanti darbo sąlyga, prieštaraujanti Sprendimo Nr. 1/80 10 straipsniui. Kiek ji taikoma Turkijos piliečiams, ketinantiems pasinaudoti įsisteigimo laisve ar laisve teikti paslaugas pagal Asociacijos susitarimą, ar jų šeimos nariams, ji prieštarauja bendram nediskriminavimo principui, įtvirtintam Asociacijos susitarimo 9 straipsnyje.

76 Iš viso to, kas išdėstyta, darytina išvada, kad priėmusi ir palikusi galioti teisės aktą, kuriame už leidimo gyventi šalyje išdavimą numatyta neproporcinga rinkliava, palyginti su taikyta valstybių narių piliečiams už panašių dokumentų išdavimą, ir taikydama šį aktą Turkijos piliečiams, turintiems teisę gyventi Nyderlanduose pagal Asociacijos susitarimą, papildomą protokolą ar Sprendimą Nr. 1/80, Nyderlandų Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal Asociacijos susitarimo 9 straipsnį, papildomo protokolo 41 straipsnio 1 dalį ir Sprendimo Nr. 1/80 10 straipsnio 1 dalį bei 13 straipsnį.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

77 Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalies pirmą pastraipą pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Pagal to paties straipsnio 4 dalies pirmą pastraipą į bylą įstojusios valstybės narės pačios padengia savo išlaidas.

78 Kadangi Komisija reikalavo priteisti bylinėjimosi išlaidas iš Nyderlandų Karalystės ir ši pralaimėjo bylą, ji turi jas padengti. Į bylą įstojusi Vokietijos Federacinė Respublika pati padengia savo išlaidas.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (antroji kolegija) nusprendžia:

1. Priėmusi ir palikusi galioti teisės aktą, kuriame už leidimo gyventi šalyje išdavimą numatyta neproporcinga rinkliava, palyginti su taikoma valstybių narių piliečiams už panašių dokumentų išdavimą, ir taikydama šį teisės aktą Turkijos piliečiams, turintiems teisę gyventi Nyderlanduose pagal:

— Susitarimą, įsteigiantį Europos ekonominės bendrijos ir Turkijos asociaciją, kurį 1963 m. rugsėjo 12 d. Ankaroje pasirašė Turkijos Respublika bei EEB valstybės narės ir Bendrija ir kuris pastarosios vardu

sudarytas, aprobuotas bei patvirtintas 1963 m. gruodžio 23 d. Tarybos sprendimu 64/732/EEB,

— **papildomą protokolą, 1970 m. lapkričio 23 d. pasirašytą Briuselyje ir Bendrijos vardu sudarytą, aprobuotą bei patvirtintą 1972 m. gruodžio 19 d. Tarybos reglamentu (EEB) Nr. 2760/72,**

— **Sprendimą Nr. 1/80, 1980 m. rugsėjo 19 d. priimtą Asociacijos tarybos, įsteigtos Asociacijos susitarimu ir sudarytos iš valstybių narių vyriausybių, Europos Sąjungos Tarybos bei Europos Bendrijų Komisijos atstovų ir Turkijos vyriausybės atstovų,**

Nyderlandų Karalystė neįvykdė įsipareigojimų pagal Asociacijos susitarimo 9 straipsnį, papildomo protokolo 41 straipsnį ir Sprendimo Nr. 1/80 10 straipsnio 1 dalį bei 13 straipsnį.

2. Priteisti iš Nyderlandų Karalystės bylinėjimosi išlaidas. Vokietijos Federacinė Respublika padengia savo bylinėjimosi išlaidas.

Parašai.