WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 29 kwietnia 2010 r. *

W sprawie C-92/07

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 16 lutego 2007 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez P.J. Kuijpera oraz S. Boelaert, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Niderlandów, reprezentowanemu przez H.G. Sevenster, C. Wissels oraz M. de Gravego, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: niderlandzki.

popieranemu przez:

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez M. Lummę oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues, prezes izby, P. Lindh (sprawozdawca), A. Rosas, A. Ó Caoimh i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 listopada 2009 r.,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że wprowadzając i utrzymując w mocy uregulowania dotyczące opłat za wydanie pozwolenia na pobyt, które są wyższe od opłat wymaganych za wydanie podobnych dokumentów od obywateli państw członkowskich, Republiki Islandii, Księstwa Lichtensteinu, Królestwa Norwegii i Konfederacji Szwajcarskiej, oraz stosując te uregulowania względem obywateli Turcji, którzy korzystają z prawa pobytu w Niderlandach, na podstawie:

— Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką Turcji, podpisanego w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej strony, który został zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu tej ostatniej decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, 217, s. 3685, zwanego dalej „układem stowarzyszeniowym"),

— protokołu dodatkowego podpisanego w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli oraz zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. (Dz.U. L 293, s. 1, zwanego dalej „protokołem dodatkowym"), oraz

— decyzji nr 1/80 przyjętej w dniu 19 września 1980 r. przez Radę Stowarzyszenia, utworzoną na mocy układu stowarzyszeniowego i składającą się z jednej strony z członków rządów państw członkowskich, Rady Unii Europejskiej i Komisji oraz z członków rządu tureckiego z drugiej strony,

Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy układu ustanawiającego stowarzyszenie, w szczególności art. 9 tego układu, protokołu dodatkowego, w szczególności art. 41 tego protokołu oraz decyzji nr 1/80, w szczególności art. 10 ust. 1 oraz art. 13 tej decyzji.

Ramy prawne

Uregulowania Unii

Stowarzyszenie EWG–Turcja

— Układ stowarzyszeniowy

2 Zgodnie z art. 2 ust. 1 układu stowarzyszeniowego jego celem jest promowanie stałego i zrównoważonego wzmacniania więzi handlowych i gospodarczych pomiędzy stronami, w tym także w zakresie stosunków pracy, poprzez stopniowe osiąganie swobody przepływu pracowników, jak również przez eliminację ograniczeń w zakresie swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz swobody świadczenia usług celem polepszenia poziomu życia narodu tureckiego i ułatwienia przystąpienia w późniejszym czasie Republiki Turcji do Wspólnoty.

3 Artykuł 9 układu stowarzyszeniowego stanowi:

„Umawiające się Strony uznają, że w ramach zakresu zastosowania niniejszego układu oraz bez uszczerbku dla przepisów szczególnych, które mogą być stanowione

zgodnie z art. 8, zabroniona jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową, zgodnie z zasadą zapisaną w art. 7 traktatu ustanawiającego Wspólnotę".

— Protokół dodatkowy

4 Zgodnie z art. 62 protokołu dodatkowego protokół ten stanowi integralną część układu stowarzyszeniowego.

5 Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego ma następujące brzmienie:

„Umawiające się Strony nie będą wprowadzać żadnych nowych ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości i w swobodzie świadczenia usług. [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego protokołu poniżej]"

6 Artykuł 59 tego protokołu stanowi:

„W dziedzinach objętych niniejszym Protokołem Turcja nie będzie traktowana w sposób bardziej korzystny niż sposób, w jaki państwa członkowskie traktują się wzajemnie na mocy traktatu ustanawiającego Wspólnotę".

— Decyzja nr 1/80

7 Artykuł 6 ust. 1 decyzji nr 1/80 ma następujące brzmienie:

„Pracownik turecki legalnie zatrudniony na rynku pracy państwa członkowskiego ma w tym państwie, z zastrzeżeniem postanowień art. 7 dotyczącego dostępu członków jego rodziny do zatrudnienia, prawo:

— po roku legalnego zatrudnienia, do odnowienia zezwolenia na pracę u tego samego pracodawcy, pod warunkiem że dysponuje on miejscem pracy,

— po trzech latach legalnego zatrudnienia i z zastrzeżeniem pierwszeństwa pracowników z państw członkowskich Wspólnoty, przyjęcia, w tym samym zawodzie u dowolnego pracodawcy, oferty pracy złożonej na normalnych warunkach i zarejestrowanej przez służby zatrudnienia tego państwa członkowskiego,

— po czterech latach legalnego zatrudnienia, dostępu do dowolnej pracy najemnej. [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej]”

8 Artykuł 10 ust. 1 tej decyzji przewiduje:

„Traktowanie, jakie wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty zapewniają pracownikom tureckim zatrudnionym legalnie na ich terytorium, pozbawione jest jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w porównaniu z obywatelami wspólnotowymi w odniesieniu do wynagrodzenia i innych warunków pracy".

9 Artykuł 13 tej decyzji stanowi:

„Państwa członkowskie Wspólnoty i Turcja nie mogą wprowadzać nowych ograniczeń w zakresie warunków dostępu do rynku pracy pracowników i członków ich rodzin, którzy przebywają i są zatrudnieni na ich właściwych terytoriach zgodnie z prawem".

Dyrektywa 2004/38/WE

10 Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77, i sprostowania Dz.U. L 229, s. 35, Dz.U. 2005, L 197, s. 34, i Dz.U.

2007, L 204, s. 28) stanowi w art. 25, zatytułowanym „Przepisy ogólne dotyczące dokumentów związanych z pobytem", co następuje:

„1. Posiadanie zaświadczenia o rejestracji, o którym mowa w art. 8, dokumentu poświadczającego stały pobyt, zaświadczenia poświadczającego złożenie wniosku o kartę pobytową dla członka rodziny, karty pobytowej lub stałej karty pobytowej, w żadnym wypadku nie może być warunkiem wstępnym dla wykonywania określonego prawa lub załatwienia formalności administracyjnych, przy czym możliwość korzystania z praw może zostać potwierdzona za pomocą wszelkich innych dowodów.

2. Wszystkie dokumenty wymienione w ust. 1 są wydawane nieodpłatnie lub za opłatą, która nie przekracza opłat nałożonych na [własnych] obywateli w przypadku wydawania podobnych dokumentów".

Uregulowania krajowe

11 Do 1993 r. Królestwo Niderlandów nie przewidywało obowiązku uiszczania przez cudzoziemców, w tym przez obywateli tureckich, opłat za złożenie wniosku o pozwolenie na pobyt czy wniosku o przedłużenie ważności takiego pozwolenia. W 1993 r. to państwo członkowskie zmieniło ustawę z 1965 r. o cudzoziemcach i od dnia 1 lutego 1994 r. cudzoziemiec jest zobowiązany do uiszczenia opłaty za rozpatrzenie wniosku o wjazd do Niderlandów.

12 Ustawa ta została gruntownie zmieniona Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (ustawą w sprawie dokonania generalnej rewizji ustawy o cudzoziemcach) z dnia 23 listopada 2000 r. (Stb. 2000, nr 495), ze zmianami, zwłaszcza w latach 2002, 2003 i 2005.

13 Z zawartych w skardze informacji, którym Królestwo Niderlandów nie zaprzecza, wynika, że wysokość opłat wymaganych od obywateli tureckich oraz opłat uiszczanych przez obywateli Unii zmieniała się w latach 1994–2005 w następujący sposób:

	Obywatele Unii	Obywatele tureccy
Przed 1.2.1994 r.	0	0
Od 15.2.1994 r.	35 NLG (około 16 EUR)	od 125 NLG do 1000 NLG (od około 57 EUR do około 454 EUR)
Od 1.5.2002 r.	26 EUR	od 50 EUR do 539 EUR
Od 1.1.2003 r.	28 EUR	od 285 EUR do 890 EUR
Od 1.7.2005 r.	30 EUR	od 52 EUR do 830 EUR

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

14 Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom w następstwie skargi złożonej w 2003 r. przez obywatela niderlandzkiego mieszkającego z obywatelką turecką.

15 W dniu 24 stycznia 2005 r. Komisja wezwała Królestwo Niderlandów do usunięcia uchybienia, a Królestwo Niderlandów odpowiedziało na wezwanie Komisji pismem z dnia 31 maja 2005 r. Ponieważ Komisja nie zgodziła się z przedstawioną w tym piśmie analizą prawną, wystosowała w dniu 10 kwietnia 2006 r. do tego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię, wzywającą do podjęcia działań niezbędnych do zastosowania się do niej w terminie dwóch miesięcy od dnia jej doręczenia. Królestwo Niderlandów odpowiedziało na tę uzasadnioną opinię w dniu 9 czerwca 2006 r.

16 Ponieważ argumenty przedstawione przez Królestwo Niderlandów w dalszym ciągu nie przekonywały Komisji, postanowiła ona wnieść niniejszą skargę.

Postępowanie przed Trybunałem

17 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 29 czerwca 2007 r. Republika Federalna Niemiec została dopuszczona do udziału w niniejszej sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Królestwa Niderlandów.

18 Postanowieniem prezesa trzeciej izby z dnia 14 października 2008 r. postępowanie w niniejszej sprawie zostało zawieszone do chwili ogłoszenia wyroku z dnia 17 września 2009 r. w sprawie C-242/06 Sahin, Zb.Orz. s. I-8465.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

19 Komisja podnosi, że wymagane od obywateli tureckich od dnia 1 lutego 1994 r. do końca okresu ustalonego w uzasadnionej opinii opłaty za wydanie pozwolenia na pobyt lub przedłużenie okresu jego ważności, (zwane dalej „spornymi opłatami") są sprzeczne z klauzulą „standstill" i zasadą niedyskryminacji zawartymi w przepisach Unii dotyczących stowarzyszenia EWG–Turcja.

20 Sporne opłaty naruszają według Komisji klauzule „standstill", ponieważ stanowią nowe środki pogarszające sytuację obywateli tureckich w zakresie uiszczania opłat za uzyskanie pozwolenia na pobyt. Osoby te nie były bowiem wcześniej poddane obowiązkowi uiszczania takich opłat, których wysokość ponadto wzrosła kilkakrotnie od 1994 r.

21 Komisja uważa, że sporne opłaty są sprzeczne z art. 13 decyzji nr 1/80 w zakresie dotyczącym swobodnego przepływu pracowników i z art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego w zakresie dotyczącym swobody przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług, jak również z art. 9 układu stowarzyszeniowego i z art. 10 ust. 1 decyzji nr 1/80 w zakresie dotyczącym zakazu dyskryminacji.

22 Według Komisji art. 13 decyzji nr 1/80 stosuje się nawet wówczas, gdy pracownicy i członkowie rodziny jeszcze nie zintegrowali się ze środowiskiem w przyjmującym państwie członkowskim, a w rezultacie nie mogą powoływać się na przepisy art. 6 ust. 1 tej decyzji. Artykuł 41 ust. 1 protokołu dodatkowego stoi na przeszkodzie jakiemukolwiek pogorszeniu możliwości prowadzenia działalności gospodarczej lub oferowaniu usług, aby umożliwić zainteresowanym osobom korzystanie ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

23 Komisja utrzymuje, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału klauzule „standstill" są bezpośrednio skuteczne i dotyczą również prawa pobytu. W swoich uwagach odnoszących się do uwag Republiki Federalnej Niemiec jako interwenienta Komisja podnosi, że wyrok z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C-16/05 Tum i Dari, Zb.Orz. s. I-7415, ogłoszony po złożeniu repliki i dupliki, potwierdza jej analizę. Przypomina, że w wyroku tym Trybunał orzekł, że klauzule „standstill" stosują się do każdego nowego ograniczenia, niezależnie czy chodzi o ograniczenie wynikające z normy materialnej czy formalnej, i że klauzule te nie podlegają progowi de minimis.

24 Komisja uważa, że sytuację z dnia 1 lutego 1994 r. należy porównać, odnośnie do swobody przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług, z sytuacją istniejącą w chwili wejścia w życie protokołu dodatkowego, czyli w dniu 1 stycznia 1973 r., a w odniesieniu do swobodnego przepływu pracowników – z sytuacją z dnia 1 grudnia 1980 r. lub z dnia 20 grudnia 1976 r., w zależności od tego, czy za punkt odniesienia przyjmie się decyzję nr 1/80, czy poprzedzającą ją decyzję nr 2/76 dotyczącą wprowadzenia w życie art. 12 układu stowarzyszeniowego, przyjętą przez Radę Stowarzyszenia w dniu 20 grudnia 1976 r.

25 Komisja przyznaje, że klauzule „standstill" nie naruszają prawa państw członkowskich do regulowania pierwszego przyjęcia obywateli tureckich na swoje terytoria, jak również warunków wykonywania pierwszej działalności zawodowej. Uściśla również, że istnieją ograniczenia klauzul „standstill", a konkretnie ograniczenie wynikające z art. 59 protokołu dodatkowego, na którego podstawie obywatele tureccy nie mogą być korzystniej traktowani niż obywatele Unii, oraz ograniczenie wynikające z zastosowania zasady niedyskryminacji. Tymczasem, pomimo uwzględnienia tych norm, uregulowanie niderlandzkie jest sprzeczne z klauzulami „standstill".

26 Odnośnie do zasady niedyskryminacji Komisja podnosi, że art. 10 ust. 1 decyzji nr 1/80, zakazujący dyskryminacji w obszarze warunków pracy, znajduje zastosowanie, ponieważ opłaty wymagane od obywateli tureckich przy składaniu wniosku o pozwolenie na pobyt stanowią warunek pracy. Tymczasem, zgodnie z wyrokiem z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-171/01Wählergruppe Gemeinsam, Rec. s. I-4301, pkt 57, zasada równego traktowania przewidziana w tym art. 10 przewiduje obowiązek osiągnięcia określonego rezultatu. Ponadto, nawet gdyby wspomniany przepis nie znajdował zastosowania, sporne opłaty powinny zostać uznane za dyskryminacyjne na podstawie art. 9 układu stowarzyszeniowego, który zakazuje dyskryminacji w sposób ogólny.

27 Komisja poinformowała podczas rozprawy przed Trybunałem, że zapoznała się z ww. wyrokiem w sprawie Sahin, w którym analiza Trybunału dotyczyła tego, czy opłaty,

takie jak pobierane od obywateli tureckich w 2002 r., były zgodne z zawartą w art. 13 decyzji nr 1/80 klauzulą „standstill" oraz opierała się na pojęciu proporcjonalności i badaniu, czy opłaty te nie były nieproporcjonalne w stosunku do pobieranych od obywateli państw członkowskich za wydanie podobnych dokumentów. Komisja uważa, że pojęcie „wyższych opłat", do którego odnosi się w swojej skardze, obejmuje również „opłaty nieproporcjonalne" i może być w ten sposób rozumiane.

28 W odpowiedzi na to Królestwo Niderlandów, po tym jak zauważyło, że istnieje niepewność co do zakresu uchybienia, przyznało podczas rozprawy, że skarga dotyczy nie tylko opłat związanych z przedłużeniem pozwolenia na pobyt, ale również opłat za pierwsze wydanie tego pozwolenia.

29 Królestwo Niderlandów poinformowało również, że zapoznało się z wyrokami wydanymi po złożeniu dupliki, czyli z ww. wyrokiem w sprawie Tum i Dari; z wyrokiem z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie C-228/06 Soysal i Savatli, Zb.Orz. s. I-1031 i z ww. wyrokiem w sprawie Sahin. W rezultacie przyjęło do wiadomości, że normy „standstill" dotyczą nie tylko norm materialnych, lecz także norm formalnych i że odnoszą się one do praw obywateli tureckich w obszarach swobody przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług od chwili pierwszego przyjęcia tych osób na terytorium państw członkowskich. Utrzymuje ono natomiast, że klauzule „standstill", o których mowa w art. 13 ust. 1 decyzji nr 1/80, nie stosują się do pierwszego przyjęcia pracowników tureckich w państwie członkowskim.

30 Co się tyczy pracowników tureckich, Królestwo Niderlandów zauważa, że istnienie prawa pobytu zależy od istnienia prawa dostępu do rynku pracy państwa członkowskiego miejsca przeznaczenia na podstawie art. 6 i 7 decyzji nr 1/80. Jedynie obywatele tureccy, którzy legalnie wjechali na terytorium państwa członkowskiego i są legalnie zatrudnieni na rynku pracy tego państwa, jak również członkowie ich

rodzin, posiadają prawo pobytu w tym państwie członkowskim. Inni pracownicy tureccy nie korzystają z prawa pobytu na podstawie decyzji nr 1/80, lecz podlegają krajowym przepisom imigracyjnym państwa członkowskiego, w którym chcieliby przebywać.

31 Królestwo Niderlandów wskazało podczas rozprawy przed Trybunałem, że z dniem 17 września 2009 r. obniżyło wysokość opłat pobieranych od obywateli tureckich w związku z wydaniem pozwolenia na pobyt. Opłaty te nie różnią się od opłat pobieranych od obywateli Unii za wydanie podobnych dokumentów, poza przypadkiem pierwszego wjazdu w celu podjęcia działalności gospodarczej lub świadczenia usług oraz przypadku pierwszego wjazdu w charakterze pracownika, przy czym w drugim z tych przypadków różnica jest bardziej znacząca.

32 Królestwo Niderlandów utrzymuje, że wysokość spornych opłat jest uzasadniona. Opiera się na zasadzie analogii na wyroku z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie C-327/02 Panayotova i in., Zb.Orz. s. I-11055, dotyczącym układów europejskich ustanawiających stowarzyszenia między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi a Republiką Bułgarii, Rzeczpospolitą Polską i Republiką Słowacką. Odnosi się do pkt 20 tego wyroku, w którym Trybunał orzekł, że ograniczenia prawa przedsiębiorczości wprowadzone przepisami przyjmującego państwa członkowskiego dotyczącymi imigracji powinny być właściwe dla osiągnięcia zamierzonego celu oraz nie stanowić w świetle tego celu zagrożenia dla samej istoty przyznanych praw. Królestwo Niderlandów podnosi, że analogicznie należy sprawdzić, czy sporne opłaty nie uniemożliwiają lub nadmiernie nie utrudniają wykonywania przez obywateli tureckich praw przyznanych im na mocy układu stowarzyszeniowego. Dodaje, że opłaty te powinny nie być dyskryminacyjne, powinny być proporcjonalne, zgodne z prawami podstawowymi i w rozsądnej wysokości.

33 Królestwo Niderlandów uważa, że sporne opłaty mają tę samą charakterystykę.

34 Opłaty te nie naruszają istoty ustanowionego decyzją nr 1/80 prawa dostępu do rynku pracy, skoro nie stanowią nowej przesłanki materialnej, koniecznej do uzyskania prawa pobytu, jakie decyzja ta przyznaje obywatelom tureckim, lecz zwykły wymóg formalny dla celów stwierdzenia przez władze niderlandzkie tego prawa pobytu.

35 Sporne opłaty nie są dyskryminujące, ponieważ istnieją fundamentalne różnice pomiędzy sytuacją obywateli tureckich a sytuacją obywateli Unii. Układ stowarzyszeniowy nie ustanowił bowiem rynku wewnętrznego z Republiką Turcji i nie przyznał obywatelom tureckim obywatelstwa Unii. Komisja niesłusznie usiłuje tym samym rozszerzyć na obywateli tureckich przepisy dyrektywy 2004/38.

36 Sporne opłaty nie są nieproporcjonalne, ponieważ obywatele tureccy, którzy zamierzają wyemigrować do państwa członkowskiego dysponują zwykle środkami wystarczającymi dla uiszczenia tych opłat. Zainteresowani mogliby poza tym w odpowiednim przypadku pożyczyć konieczne kwoty.

37 Sporne opłaty nie naruszają również praw podstawowych. Skądinąd niderlandzki parlament przewidział zwolnienie na rzecz cudzoziemców mogących powołać się na art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w dniu 4 listopada 1950 r. w Rzymie, który gwarantuje prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, jeśli nie są oni w stanie uiścić spornych opłat.

38 Opłaty te są w rozsądnej wysokości. Zostały oparte na analizie cen sporządzenia wydawanych dokumentów a zmiany żądanych wysokości zostały dokonane celem uwzględnienia ostatnich analiz kosztów. Obywatele tureccy nie pokrywają więcej niż

70% kosztów generowanych w związku z rozpatrywaniem wniosków o pozwolenie na pobyt, a 30% tych kosztów pokrywa państwo.

39 Królestwo Niderlandów dodaje, że Komisja zgodziła się z tym, że państwa członkowskie mogą przechodzić z systemu opłat nominalnych na system, w którym opłaty lepiej odzwierciedlają koszty. Tymczasem to właśnie uczyniło Królestwo Niderlandów, zbliżając kwotę spornych opłat do ceny sporządzenia dokumentów, o których wydanie się wnosi.

40 Wreszcie Królestwo Niderlandów podniosło podczas rozprawy przed Trybunałem, że zarzut sformułowany w skardze przez Komisję, jakoby wysokość spornych opłat była „wyższa" od wysokości opłat pobieranych od obywateli państw członkowskich, nie odpowiada kryterium proporcjonalności uwzględnionemu przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie Sahin. Królestwo Niderlandów twierdzi tym samym, że skarga jest bezzasadna.

41 Republika Federalna Niemiec wstąpiła do sprawy w charakterze interwenienta po stronie Królestwa Niderlandów. Uważa ona, że sporne opłaty są związane z formalnościami administracyjnymi i nie stanowią ograniczenia w rozumieniu klauzul „standstill". W każdym razie opłaty te mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, a konkretnie koniecznością kontroli napływu cudzoziemców i przyczyn, dla których chcą oni przebywać w przyjmującym państwie.

42 Republika Federalna Niemiec podnosi ponadto, że zawarta w art. 9 układu stowarzyszeniowego zasada niedyskryminacji nie jest wystarczająco jasna i precyzyjna, by można było ją bezpośrednio stosować. Powinna ona zostać uszczegółowiona w drodze innych przepisów, takich jak art. 10 decyzji nr 1/80. Jednakże wymieniony art. 10 nie znajduje w niniejszym przypadku zastosowania, ponieważ sporne opłaty nie są częścią warunków pracy w rozumieniu tego przepisu.

Ocena Trybunału

43 Na wstępie należy zauważyć, że Komisja wnosi w swojej skardze do Trybunału o stwierdzenie, że wprowadzając i utrzymując w mocy uregulowania dotyczące opłat za wydanie pozwolenia na pobyt dla obywateli tureckich mających prawo pobytu w Niderlandach, które są wyższe od opłat wymaganych za wydanie podobnych dokumentów nie tylko dla obywateli państw członkowskich, ale również obywateli Republiki Islandii, Księstwa Lichtensteinu, Królestwa Norwegii i Konfederacji Szwajcarskiej, Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy prawa Unii. Jednak przepisy prawa Unii, na których Komisja opiera swą skargę nie dotyczą tych ostatnich czterech państw. W rezultacie należy odrzucić porównanie z nimi.

W przedmiocie stosowania klauzul „standstill" w stosunku do pierwszego przyjęcia obywatela tureckiego na terytorium Królestwa Niderlandów

44 Według Komisji klauzule „standstill" stosują się do spornych opłat, które dotyczą wniosku o pozwolenie na pobyt w sprawie pierwszego przyjęcia obywatela tureckiego w Niderlandach lub wniosku o przedłużenie takiego pozwolenia. Królestwo Niderlandów przyznaje natomiast, że klauzule „standstill" stosują się w obszarach swobody przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług względem praw obywateli tureckich od ich pierwszego przyjęcia na terytorium państw członkowskich, ale utrzymuje, że klauzule te nie stosują się do pierwszego przyjęcia tureckich pracowników najemnych na tym terytorium.

45 W tym względzie Trybunał zbadał w ww. wyroku w sprawie Sahin zakres klauzuli „standstill" zawartej w art. 13 decyzji nr 1/80, stosującego się do swobodnego przepływu pracowników. Trybunał przypomniał, że przepis ten nie służy ochronie obywateli tureckich już zintegrowanych na rynku pracy danego państwa członkowskiego, lecz winien mieć zastosowanie właśnie do osób, którym nie przysługują jeszcze

żadne prawa w zakresie zatrudnienia i związane z nimi prawa w zakresie pobytu na mocy art. 6 ust. 1 tej decyzji (ww. wyrok w sprawie Sahin, pkt 51).

46 Trybunał dokonał również analizy omawianego art. 13 w świetle klauzuli „standstill" zawartej w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, dotyczącego swobody przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług.

47 Trybunał przypomniał, że z ww. wyroków w sprawie Tum i Dari oraz w sprawie Soysal i Savatli wynika, że art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego stoi na przeszkodzie wprowadzaniu, począwszy od dnia wejścia w życie w przyjmującym państwie członkowskim aktu prawnego, którego przepis ten stanowi część, jakichkolwiek nowych ograniczeń w wykonywaniu swobody przedsiębiorczości lub swobodnego świadczenia usług, w tym ograniczeń dotyczących wymogów materialnych lub proceduralnych w zakresie pierwszego zezwolenia na wjazd na terytorium danego państwa członkowskiego obywateli tureckich zamierzających korzystać w nim z wyżej wspomnianych swobód gospodarczych (ww. wyrok w sprawie Sahin, pkt 64).

48 Trybunał orzekł, że zważywszy na to, że zawarta w art. 13 decyzji nr 1/80 klauzula „standstill" ma ten sam charakter, co klauzula ustanowiona w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego oraz że tym dwóm klauzulom przyświeca identyczny cel, wykładnia tego art. 41 ust. 1 winna obowiązywać również w stosunku do obowiązku zachowania status quo, który stanowi podstawę rzeczonego art. 13 w zakresie swobodnego przepływu pracowników (ww. wyrok w sprawie Sahin, pkt 65).

49 Z tego wynika, że art. 13 decyzji nr 1/80 stoi na przeszkodzie wprowadzaniu do przepisów niderlandzkich, począwszy od dnia wejścia w życie w Niderlandach decyzji nr 1/80, jakichkolwiek nowych ograniczeń w wykonywaniu swobody przepływu pracowników, w tym ograniczeń dotyczących wymogów materialnych lub proceduralnych w zakresie pierwszego zezwolenia na wjazd na terytorium tego państwa członkowskiego obywateli tureckich zamierzających korzystać w nim z tej swobody.

50 W rezultacie klauzule „standstill" zawarte w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego i w art. 13 decyzji nr 1/80 znajdują zastosowanie od dnia wejścia w życie tych przepisów wobec wszystkich opłat pobieranych od obywateli tureckich za wydawanie pozwolenia na pobyt związanego z pierwszym przyjęciem na terytorium Królestwa Niderlandów lub przedłużenia takiego pozwolenia.

W przedmiocie istnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z klauzul „standstill"

51 Zarówno Komisja, jak i Królestwo Niderlandów uważają, że istnienie zarzucanego uchybienia należy ocenić z uwzględnieniem ww. wyroku w sprawie Sahin, lecz ich stanowiska różnią się w odniesieniu do tego, jakie konsekwencje wypływają z tego wyroku. Według Komisji rozpatrywane uchybienie zasadza się na tym, że Królestwo Niderlandów nałożyło na obywateli tureckich opłaty nieproporcjonalne w stosunku do opłat pobieranych od obywateli Unii za wydanie podobnych dokumentów. Pojęcie opłat nieproporcjonalnych powinno być rozszerzone, tak by uwzględnić pojęcie wyższych opłat, o których mowa w skardze.

52 Według Królestwa Niderlandów z ww. wyroku w sprawie Sahin wynika, że pobieranie od obywateli tureckich opłat, które nie są dokładnie równe opłatom pobieranym od obywateli Unii nie jest sprzeczne z klauzulami „standstill" i że jedynie opłaty nieproporcjonalne są na podstawie tych klauzul zakazane. Tymczasem opłaty nałożone na obywateli tureckich stanowią jedynie część kosztów związanych z rozpatrzeniem ich wniosków, a tym samym nie są sprzeczne z tymi klauzulami. Ponadto Królestwo Niderlandów uważa, że skarga dotyczy pobierania od obywateli tureckich nie opłat nieproporcjonalnych, ale opłat wyższych od opłat pobieranych od obywateli Unii, a tym samym, że skarga nie jest zasadna.

53 W tym względzie w celu zbadania niniejszej skargi należy odnieść się do ww. wyroku w sprawie Sahin, w którym Trybunał wypowiedział się w przedmiocie zgodności

opłat, takich jak nałożone w 2002 r. na podstawie uregulowań niderlandzkich, za wydanie pozwolenia na pobyt lub jego przedłużenie z art. 13 decyzji nr 1/80. Opłaty pobierane od pracowników tureckich wynosiły w tamtym przypadku 169 EUR za przedłużenie pozwolenia na pobyt w porównaniu z kwotą jedynie 30 EUR, która według sądu krajowego w tamtej sprawie była wymagana od obywateli Unii za wydanie dokumentów pobytowych.

54 Z pkt 72 i 74 ww. wyroku w sprawie Sahin wynika, że wniosek o wydanie pozwolenia na pobyt lub o przedłużenie ważności takiego dokumentu złożony przez obywatela tureckiego oraz wniosek o wydanie pozwolenia na pobyt złożony w innym państwie członkowskim przez obywatela Unii są podobne.

55 Trybunał podkreślił, że uregulowanie, takie jak uregulowanie niderlandzkie, nie może sprowadzać się do ustanowienia względem obywateli tureckich ograniczenia w rozumieniu art. 13 decyzji 1/80. Uściślił on, że omawiany art. 13 w związku z art. 59 protokołu dodatkowego oznacza, że obywatel turecki, do którego znajdują zastosowanie te postanowienia, choć wprawdzie nie może być traktowany korzystniej niż obywatele Unii, jednak nie może też podlegać nowym obowiązkom, które są nieproporcjonalne w porównaniu z obowiązkami przewidzianymi dla obywateli Unii (ww. wyrok w sprawie Sahin, pkt 71).

56 Trybunał orzekł, że obciążenie finansowe dla obywateli tureckich związane z opłatami, takimi jak wprowadzone w 2002 r., jest znaczące, tym bardziej, że ci ostatni są zmuszeni ubiegać się o przedłużenie pozwoleń na pobyt częściej niż obywatele Unii, i że w przypadku nieuwzględnienia wniosku pobrana opłata nie podlega zwrotowi. Trybunał uznał, że rząd niderlandzki nie wskazał żadnego istotnego argumentu, który mógłby uzasadniać tak dużą różnicę w wysokości opłat nałożonych na obywateli tureckich i tych wymaganych od obywateli Unii. Trybunał nie przychylił się do tezy rządu niderlandzkiego, zgodnie z którą analizy i kontrole przeprowadzane przed udzieleniem pozwolenia na pobyt obywatelowi tureckiemu są dużo bardziej skomplikowane i kosztowne niż działania konieczne w przypadku wydania pozwolenia na pobyt obywatelowi Unii.

57 Trybunał orzekł, że uregulowanie, takie jak uregulowanie sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, stanowi ograniczenie zakazane na mocy art. 13 decyzji nr 1/80, jeżeli do celów rozpoznania wniosku o udzielenie pozwolenia na pobyt lub przedłużenie okresu jego ważności ustanawia obowiązek uiszczenia przez obywateli tureckich, do których znajduje zastosowanie wspomniany art. 13, opłaty w wysokości nieproporcjonalnej w stosunku do opłat pobieranych w podobnych okolicznościach od obywateli Unii (zob. ww. wyrok w sprawie Sahin, pkt 72–74).

58 Należy uwzględnić te tezy w niniejszej sprawie, która dotyczy wszystkich opłat pobieranych od 1994 r. od obywateli tureckich za wydanie pozwolenia na pobyt i przedłużenie jego ważności na podstawie uregulowań niderlandzkich, zmienionych między innymi w latach: 2002, 2003 i 2005, i zebranych w tabeli przedstawionej w pkt 13 niniejszego wyroku.

59 Różnica w wysokości opłat pobieranych od obywateli tureckich i opłat nałożonych na obywateli Unii powiększyła się jeszcze w latach 2003 i 2005 w porównaniu z różnicą z 2002 r., rozpatrywaną w postępowaniu zakończonym ww. wyrokiem w sprawie Sahin. Ponadto obywatele tureccy, których dotyczy niniejsza sprawa są nie tylko pracownikami, jak w tamtej sprawie, lecz również osobami pragnącymi skorzystać ze swobody przedsiębiorczości czy swobodnego przepływu usług na podstawie układu stowarzyszeniowego.

60 Istnienie uchybienia klauzulom „standstill" należy zatem badać w świetle klauzul zawartych w art. 13 decyzji nr 1/80 i w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.

61 W tym względzie sporne opłaty stanowią bezsprzecznie nowe środki, ponieważ zostały przyjęte po wejściu w życie decyzji nr 1/80, w odniesieniu do sytuacji pracowników tureckich, i po wejściu w życie protokołu dodatkowego, w odniesieniu

do obywateli tureckich pragnących skorzystać ze swobody przedsiębiorczości lub swobodnego świadczenia usług na podstawie układu stowarzyszeniowego.

62 Jednakże ustanowienie nowych norm w tym względzie nie jest zakazane. Przyjęcie norm znajdujących zastosowanie w tym samym stopniu do obywateli tureckich i do obywateli Unii nie stanowi bowiem naruszenia klauzuli „standstill". Gdyby takie normy znajdowały zastosowanie względem obywateli państw członkowskich a nie w stosunku do obywateli tureckich, ci ostatni znaleźliby się w sytuacji bardziej korzystnej niż obywatele Unii, co w oczywisty sposób naruszałoby wymóg art. 59 protokołu dodatkowego, zgodnie z którym Republika Turcji nie może być traktowana w sposób bardziej korzystny niż sposób, w jaki państwa członkowskie traktują się wzajemnie na mocy traktatu WE (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Soysal i Savatli, pkt 61; a także w sprawie Sahin, pkt 67).

63 Należy zatem sprawdzić, czy sporne opłaty nakładają na obywateli tureckich nowe zobowiązania, nieproporcjonalne w stosunku do tych wymaganych w przypadku obywateli Unii.

64 Królestwo Niderlandów, choć przyznaje, że uprzednio pobierane opłaty były zbyt wysokie, utrzymuje jednak, że wysokość opłat pobieranych od obywateli tureckich tłumaczy się wyższymi kosztami związanymi z rozpatrywaniem wniosków. W tym względzie należy przypomnieć, że w pkt 73 ww. wyroku w sprawie Sahin, Trybunał nie zgodził się z tym, że ta relacja pozwala na uzasadnienie różnicy, co do której orzekł, że jest znacząca, pomiędzy wysokością opłat pobieranych od obywateli tureckich a opłat nałożonych na obywateli Unii za wydanie podobnych dokumentów.

65 Tym samym argument Królestwa Niderlandów, że sporne opłaty stanowią 70% kosztów związanych z rozpatrzeniem wniosków nie pozwala uzasadnić ich pobierania a twierdzenie tego państwa członkowskiego jakoby opłaty te nie były nieproporcjonalne należy odrzucić.

66 Królestwo Niderlandów twierdzi również, że sporne opłaty nie są dyskryminujące z uwagi na istnienie różnic, które kwalifikuje jako fundamentalne, pomiędzy sytuacją obywateli tureckich a sytuacją obywateli Unii. Zdaniem tego państwa członkowskiego podstawowy cel Unii Europejskiej polegający na ustanowieniu rynku wewnętrznego, na wprowadzeniu obywatelstwa europejskiego i na zapewnieniu swobodnego przepływu obywateli w ramach Unii nie może stosować się „w nieograniczony sposób" względem obywateli tureckich.

67 Należy jednak podkreślić, że jak wynika z art. 2 ust. 1 układu stowarzyszeniowego, jego celem jest zbliżanie sytuacji obywateli tureckich i sytuacji obywateli Unii poprzez stopniowe osiąganie swobody przepływu pracowników, jak również przez eliminację ograniczeń w zakresie swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz swobody świadczenia usług.

68 W tym zakresie ogólna zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową zawarta w art. 9 układu stowarzyszeniowego i zastosowanie tej zasady w szczególnym obszarze rynku pracy, zgodnie z art. 10 decyzji nr 1/80, przyczynia się do promowania stopniowej integracji migrujących pracowników tureckich oraz obywateli tureckich, którzy przemieszczają się celem podjęcia działalności gospodarczej lub świadczenia usług w państwie członkowskim (zob. podobnie w odniesieniu do pracowników, ww. wyrok w sprawie Wählergruppe Gemeinsam, pkt 78).

69 Królestwo Niderlandów nie może tym samym uzasadniać różnicy istniejącej pomiędzy spornymi opłatami a opłatami żądanymi od obywateli Unii, odnosząc się do okoliczności, że swobodny przepływ pracowników, swoboda przedsiębiorczości i swobodne świadczenie usług w Unii nie są tak zupełne w przypadku obywateli tureckich jak w przypadku obywateli Unii. Komisja słusznie opiera się na zasadzie niedyskryminacji, jak i na art. 59 protokołu dodatkowego celem sprawdzenia, czy sporne opłaty nie pogorszyły sytuacji tych obywateli w porównaniu z obywatelami Unii w sposób sprzeczny z klauzulami„standstill".

70 Królestwo Niderlandów podnosi ponadto, że istnieje różnica pomiędzy zawartym w skardze Komisji pojęciem wyższych opłat a pojęciem nieproporcjonalnych opłat zawartym w ww. wyroku w sprawie Sahin.

71 W tym względzie należy podnieść, że pierwsze z tych pojęć zawiera się w drugim i że niekoniecznie każda wyższa opłata jest nieproporcjonalna.

72 W odpowiedzi na pytanie postawione podczas rozprawy dotyczące skutków tej różnicy w niniejszej sprawie, Królestwo Niderlandów podniosło, że opłaty pobierane od obywateli tureckich mogą być „trochę wyższe" od opłat pobieranych od obywateli Unii, jeśli faktyczne koszty związane z rozpatrywaniem wniosków tych pierwszych są wyższe od kosztów związanych z rozpatrywaniem wniosków od obywateli Unii. Królestwo Niderlandów zauważyło między innymi, że opłaty pobierane od obywateli tureckich począwszy od dnia 17 września 2009 r. w pełni przestrzegają wymogu proporcjonalności.

73 Co się tyczy opłat pobieranych od tej daty, należy zauważyć, że zostały one wprowadzone po terminie zakreślonym w uzasadnionej opinii. Tymczasem, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, istnienie uchybienia należy oceniać według stanu faktycznego w państwie członkowskim w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, a późniejsze zmiany nie mogą być uwzględniane przez Trybunał (zob. w szczególności wyroki: z dnia 14 września 2004 r. w sprawie C-168/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-8227, pkt 24; z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie C-507/07 Komisja przeciwko Francji, pkt 7). W rezultacie te opłaty nie mogą być uwzględnione przez Trybunał w ramach badania niniejszej skargi o uchybienie zobowiązaniom.

74 Nie można wykluczyć, że opłaty pobierane od obywateli tureckich, które są trochę wyższe od opłat żądanych od obywateli Unii za wydanie podobnych dokumentów,

mogą w pewnych szczególnych przypadkach być uznane za proporcjonalne. Jednak trzeba stwierdzić, że wysokość spornych opłat waha się w ramach pewnych widełek, w których najniższa wartość jest wyższa o ponad dwie trzecie od wartości opłat pobieranych od obywateli Unii za wydanie podobnych dokumentów. Takiego rozrzutu nie można uznać za minimalny i trzeba w rezultacie stwierdzić, że sporne opłaty mają w całości charakter dyskryminacyjny.

75 Komisja uważa również, że sporne opłaty są sprzeczne z zasadami niedyskryminacji zawartymi w art. 9 układu stowarzyszeniowego i w art. 10 ust. 1 decyzji nr 1/80. W tym względzie należy stwierdzić, że pobierając od obywateli tureckich przy wydawaniu pozwolenia na pobyt lub przedłużeniu jego ważności opłaty w wysokości nieproporcjonalnej w stosunku do opłat pobieranych od obywateli Unii za wydanie podobnych dokumentów, Królestwo Niderlandów nałożyło opłaty o charakterze dyskryminacyjnym. W zakresie, w jakim opłaty te są pobierane od pracowników tureckich i członków ich rodzin wprowadzają dyskryminacyjny warunek pracy, sprzeczny z art. 10 decyzji nr 1/80. W zakresie natomiast, w jakim opłaty te są pobierane od obywateli tureckich pragnących skorzystać ze swobody przedsiębiorczości lub swobodnego świadczenia usług na podstawie układu stowarzyszeniowego lub od członków ich rodzin – są sprzeczne z ogólną zasadą niedyskryminacji zawartą w art. 9 układu stowarzyszeniowego.

76 Z powyższego wynika, że wprowadzając i utrzymując w mocy uregulowania dotyczące opłat za wydanie pozwolenia na pobyt, które są nieproporcjonalne w stosunku do opłat wymaganych za wydanie podobnych dokumentów od obywateli państw członkowskich oraz stosując te uregulowania względem obywateli tureckich, którzy korzystają z prawa pobytu w Niderlandach, na podstawie układu stowarzyszeniowego, protokołu dodatkowego czy decyzji nr 1/80, Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 9 układu stowarzyszeniowego, art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego oraz art. 10 ust. 1 i art. 13 decyzji nr 1/80.

W przedmiocie kosztów

77 Zgodnie z art. 69 § 2 akapit pierwszy regulaminu strona przegrywająca sprawę zostaje obciążona kosztami na żądanie strony przeciwnej. Na podstawie art. 69 § 4 akapit pierwszy państwa członkowskie, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

78 Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Niderlandów kosztami postępowania, a Królestwo Niderlandów przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania. Republika Federalna Niemiec, która wstąpiła do sprawy w charakterze interwenienta pokryje własne koszty postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Wprowadzając i utrzymując w mocy uregulowania dotyczące opłat za wydanie pozwolenia na pobyt, które są nieproporcjonalne w stosunku do opłat wymaganych za wydanie podobnych dokumentów od obywateli państw członkowskich oraz stosując te uregulowania względem obywateli tureckich, którzy korzystają z prawa pobytu w Niderlandach, na podstawie:

— **Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką Turcji, podpisanego w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej strony, który został**

zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu tej ostatniej decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r.,

— **protokołu dodatkowego podpisanego w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli oraz zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r.,**

— **decyzji nr 1/80 przyjętej w dniu 19 września 1980 r. przez Radę Stowarzyszenia, utworzoną na mocy układu stowarzyszeniowego i składającą się z jednej strony z członków rządów państw członkowskich, Rady Unii Europejskiej i Komisji oraz z członków rządu tureckiego z drugiej strony,**

Królestwo Niderlandów uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 9 układu stowarzyszeniowego, art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego oraz art. 10 ust. 1 i art. 13 decyzji nr 1/80.

2) **Królestwo Niderlandów zostaje obciążone kosztami postępowania. Republika Federalna Niemiec ponosi własne koszty postępowania.**

Podpisy