ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 29. apríla 2010 *

Vo veci C-92/07,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 16. februára 2007,

Európska komisia, v zastúpení: P. J. Kuijper a S. Boelaert, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Holandskému kráľovstvu, v zastúpení: H. G. Sevenster, C. Wissels a M. de Grave, splnomocnení zástupcovia,

žalovanému,

* Jazyk konania: holandčina.

ktorého v konaní podporuje:

Spolková republika Nemecko, v zastúpení: M. Lumma a J. Möller, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania,

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory J. N. Cunha Rodrigues, sudcovia P. Lindh (spravodajkyňa), A. Rosas, A. Ó Caoimh a A. Arabadjiev,

generálny advokát: N. Jääskinen,
tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 26. novembra 2009,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Komisia Európskych spoločenstiev sa svojou žalobou domáha, aby Súdny dvor určil, že Holandské kráľovstvo si tým, že zaviedlo a ponechalo v platnosti poplatky za vydanie povolenia na pobyt, ktoré sú vyššie než poplatky, ktoré sa žiadajú od štátnych príslušníkov členských štátov, ako aj štátnych príslušníkov Islandskej republiky, Lichtenštajnského kniežatstva, Nórskeho kráľovstva a Švajčiarskej konfederácie za vydanie rovnocenného dokladu, a uplatňuje tento režim na tureckých štátnych príslušníkov, ktorí majú právo pobytu v Holandsku na základe:

— Asociačnej dohody medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom, ktorá bola podpísaná 12. septembra 1963 v Ankare Tureckou republikou na jednej strane a členskými štátmi EHS a Spoločenstvom na strane druhej a ktorá bola uzavretá, schválená a potvrdená v mene Spoločenstva rozhodnutím Rady 64/732/EHS z 23. decembra 1963 (Ú. v. ES 1964, 217, s. 3685; Mim. vyd. 11/011, s. 10, ďalej len „dohoda o pridružení“),

— dodatkového protokolu podpísaného 23. novembra 1970 v Bruseli a v mene Spoločenstva uzatvoreného, schváleného a potvrdeného nariadením Rady (EHS) č. 2760/72 z 19. decembra 1972 (Ú. v. ES L 293, s. 1; Mim. vyd. 11/011, s. 41, ďalej len „dodatkový protokol“) a

— rozhodnutia č. 1/80, prijatého 19. septembra 1980 asociačnou radou, ktorá bola zriadená dohodou o pridružení a zložená na jednej strane z členov vlád členských štátov, Rady Európskej únie a Komisie a na druhej strane členov tureckej vlády,

nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 9 dohody o pridružení, článku 41 dodatkového protokolu, článku 10 ods. 1 a článku 13 rozhodnutia č. 1/80.

Právny rámec

Právna úprava Únie

Pridruženie medzi EHS a Tureckom

— Dohoda o pridružení

2 V súlade s článkom 2 ods. 1 dohody o pridružení je cieľom tejto dohody podporovať pretrvávajúce a vyrovnané posilňovanie obchodných a hospodárskych vzťahov medzi zmluvnými stranami vrátane oblasti pracovnej sily, a to postupným zavedením voľného pohybu pracovníkov, ako aj odstránením prekážok slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb s cieľom zlepšiť životnú úroveň tureckého ľudu a uľahčiť neskoršie prijatie Tureckej republiky do Spoločenstva.

3 Článok 9 dohody o pridružení znie:

„Zmluvné strany uznávajú, že v rámci uplatnenia dohody a v súlade s prípadnými osobitnými ustanoveniami prijatými pri uplatnení článku 8 je zakázaná akákoľvek

diskriminácia na základe štátnej príslušnosti v súlade so zásadou uvedenou v článku 7 Zmluvy o založení Spoločenstva.“ [*neoficiálny preklad*]

— Dodatkový protokol

4 V súlade so svojím článkom 62 je dodatkový protokol neoddeliteľnou súčasťou dohody o pridružení.

5 Článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu uvádza:

„Zmluvné strany upustia od vzájomného zavádzania akýchkoľvek nových obmedzení týkajúcich sa voľnosti usadenia [slobody usadiť sa – *neoficiálny preklad*] a voľnosti poskytovať služby [slobodného poskytovania služieb – *neoficiálny preklad*].“

6 Článok 59 uvedeného protokolu stanovuje:

„v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje tento protokol, Turecko nemôže získať priaznivejší režim, ako je režim, ktorý si členské štáty vzájomne udeľujú [priaznivejšie zaobchádzanie, ako je zaobchádzanie, ktoré si členské štáty vzájomne priznávajú – *neoficiálny preklad*] podľa Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva.“

— Rozhodnutie č. 1/80

7 Článok 6 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80 znie takto:

„bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia článku 7 o slobodnom prístupe rodinných príslušníkov k zamestnaniu, turecký pracovník, ktorý patrí do legálneho trhu práce v členskom štáte:

— má právo v tomto členskom štáte po roku legálneho zamestnania na obnovu svojho pracovného povolenia u toho istého zamestnávateľa, pokiaľ má voľné pracovné miesto,

— má právo v tomto členskom štáte po troch rokoch legálneho zamestnania a s výhradou prednosti poskytovanej pracovníkom z členských štátov Spoločenstva odpovedať na pracovnú ponuku v rovnakej profesii u zamestnávateľa podľa svojho výberu, urobenú za normálnych podmienok a zaregistrovanú na úrade práce v tomto členskom štáte,

— požíva v tomto členskom štáte po štyroch rokoch legálneho zamestnania výhodu slobodného prístupu ku každej pracovnej činnosti podľa svojho výberu.“ [*neoficiálny preklad*]

8 Článok 10 ods. 1 tohto rozhodnutia stanovuje:

„Členské štáty Spoločenstva priznajú tureckým pracovníkom pôsobiacim na ich legálnom trhu práce zaobchádzanie, pokiaľ ide o odmenu za prácu a ostatné pracovné podmienky, bez akejkoľvek diskriminácie na základe štátnej príslušnosti vo vzťahu k pracovníkom Spoločenstva." [*neoficiálny preklad*]

9 Článok 13 uvedeného rozhodnutia uvádza:

„Členské štáty Spoločenstva a Turecka nemôžu zaviesť nové obmedzenia týkajúce sa podmienok prístupu k zamestnaniu pracovníkov a členov rodín týchto pracovníkov, ktorí majú na území týchto štátov legálny pobyt alebo sú legálne zamestnaní." [*neoficiálny preklad*]

Smernica 2004/38/ES

10 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) č. 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005,

s. 46), vo svojom článku 25 nazvanom „Všeobecné ustanovenia týkajúce sa dokladov o pobyte“ stanovuje:

„1. Vlastnenie registračného potvrdenia uvedeného v článku 8, dokladu potvrdzujúceho trvalý pobyt, potvrdenia osvedčujúceho podanie žiadosti o pobytový preukaz rodinného príslušníka, pobytového preukazu alebo preukazu o trvalom pobyte nesmie za žiadnych okolností predstavovať predpoklady na uplatňovanie práva alebo dokončenie administratívnej formality, pretože nárok na práva sa môže dosvedčiť akýmkoľvek iným prostriedkom dôkazu.

2. Všetky doklady uvedené v odseku 1 sa vydajú bezplatne alebo za poplatok, ktorý nepresahuje poplatok stanovený pre vlastných štátnych príslušníkov na vydanie podobných dokladov.“

Vnútroštátna právna úprava

11 Holandské kráľovstvo až do roku 1993 nevyžadovalo, aby cudzinci, konkrétne turecký štátni príslušníci, pri podaní žiadosti o povolenie na pobyt alebo žiadosti o predĺženie platnosti tohto povolenia platili poplatky. V roku 1993 tento členský štát zmenil a doplnil zákon o cudzincoch v jeho znení z roku 1965 a od 1. februára 1994 sú cudzinci povinní platiť tieto poplatky pri vybavovaní žiadosti o vstup na územie Holandska.

12 Tento zákon bol úplne rekodifikovaný zákonom o celkovej rekodifikácii zákona o cudzincoch (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) z 23. novembra 2000 (Stb. 2000, č. 495) a následne viackrát zmenený a doplnený, najmä v rokoch 2002, 2003 a 2005.

13 Z údajov uvedených v žalobe, ktoré Holandské kráľovstvo nespochybnilo, vyplýva, že výška poplatkov jednak pre tureckých štátnych príslušníkov a výška poplatkov jednak pre občanov Únie sa v rokoch 1994 a 2005 odlišovali takto:

	Občania Únie	Turecký štátni príslušníci
Pred 1. februárom 1994	0	0
K 15. februáru 1994	35 NLG (približne 16 eur)	od 125 NLG do 1 000 NLG (od približne 57 eur do približne 454 eur)
K 1. máju 2002	26 eur	od 50 eur do 539 eur
K 1. januáru 2003	28 eur	od 285 eur do 890 eur
K 1. júlu 2005	30 eur	od 52 eur do 830 eur

Konanie pred podaním žaloby

14 Na základe sťažnosti podanej v roku 2003 holandským štátnym príslušníkom, ktorý žil so štátnou príslušníčkou Turecka, začala Komisia konanie o porušení.

15 Dňa 24. januára 2005 Komisia adresovala výzvu Holandskému kráľovstvu, ktoré jej odpovedalo listom z 31. mája 2005. Keďže Komisia nesúhlasila s právnym posúdením tohto členského štátu, 10. apríla 2006 zaslala Holandskému kráľovstvu odôvodnené stanovisko a vyzvala ho, aby prijalo potrebné opatrenia na dosiahnutie súladu s týmto stanoviskom v lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia. Holandské kráľovstvo na toto odôvodnené stanovisko odpovedalo 9. júna 2006.

16 Vzhľadom na to, že Komisiu stále nepresvedčili argumenty uvádzané zo strany Holandského kráľovstva, rozhodla sa podať túto žalobu.

Konanie pred Súdnym dvorom

17 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 29. júna 2007 sa vyhovelo návrhu na vstup Spolkovej republiky Nemecko ako vedľajšieho účastníka konania na podporu návrhov Holandského kráľovstva.

18 Rozhodnutím predsedu tretej komory zo 14. októbra 2008 bolo konanie v tejto veci prerušené do vyhlásenia rozsudku zo 17. septembra 2009, Sahin (C-242/06, Zb. s. I-8465).

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

19 Komisia tvrdí, že poplatky vyžadované od tureckých štátnych príslušníkov od 1. februára 1994 do uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku na účely získania alebo predĺženia povolenia na pobyt (ďalej len „sporné poplatky“) sú v rozpore s pravidlami „standstill“ a zákazu diskriminácie, ktoré uvádza právna úprava Únie týkajúca sa pridruženia EHS a Turecka.

20 Sporné poplatky podľa nej porušujú pravidlá „standstill“, lebo predstavujú nové opatrenia zhoršujúce postavenie tureckých štátnych príslušníkov v prípade poplatkov, ktoré treba zaplatiť za vydanie povolenia na pobyt. Tieto osoby totiž predtým nepodliehali povinnosti platiť tieto poplatky a ich výška od roku 1994 niekoľkokrát vzrástla.

21 Komisia sa domnieva, že sporné poplatky sú v rozpore s článkom 13 rozhodnutia č. 1/80, pokiaľ ide o voľný pohyb pracovníkov, a s článkom 41 ods. 1 dodatkového protokolu, pokiaľ ide o slobodu usadiť sa a slobodné poskytovanie služieb, ako aj s článkom 9 dohody o pridružení a s článkom 10 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80, pokiaľ ide o zákaz diskriminácie.

22 Podľa Komisie sa článok 13 rozhodnutia č. 1/80 uplatňuje aj na pracovníkov a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa doposiaľ neintegrovali v prijímacom členskom štáte, a v dôsledku toho sa nemôžu odvolávať na ustanovenia článku 6 ods. 1 tohto rozhodnutia. Ako uvádza, článok 41 ods. 1 dodatkového protokolu bráni každému zhoršeniu možností usadiť sa alebo poskytovať služby s cieľom, aby sa dotknutým osobám umožnil výkon slobody usadiť sa a slobodné poskytovanie služieb.

23 Komisia uvádza, že v súlade s judikatúrou Súdneho dvora majú doložky „standstill“ priamy účinok a týkajú sa aj práva pobytu. Komisia vo svojich pripomienkach týkajúcich sa vyjadrení Spolkovej republiky Nemecko ako vedľajšieho účastníka konania tvrdí, že rozsudok z 20. septembra 2007, Tum a Dari (C-16/05, Zb. s. I-7415), ktorý bol vyhlásený po tom, ako boli predložené vyjadrenia v rámci repliky a dupliky, potvrdzuje jej analýzu. Pripomína, že v tomto rozsudku Súdny dvor rozhodol, že pravidlá „standstill“ sa uplatnia na každé nové obmedzenie, či už ide o obmedzenie vyplývajúce z hmotnoprávneho alebo procesnoprávneho pravidla, a že tieto pravidlá nepodliehajú požiadavke minimálnej hranice.

24 Komisia sa domnieva, že je vhodné porovnať situáciu k 1. februáru 1994 so situáciou, ktorá existovala v čase nadobudnutia účinnosti dodatkového protokolu, teda 1. januára 1973, pokiaľ ide o slobodu usadiť sa a slobodné poskytovanie služieb, a pokiaľ ide o voľný pohyb pracovníkov, so situáciou k 1. decembru 1980 alebo k 20. decembru 1976, podľa toho, či vychádzame z rozhodnutia č. 1/80, alebo z rozhodnutia, ktoré mu predchádzalo, čiže z rozhodnutia č. 2/76 o výkone článku 12 dohody o pridružení, prijatej asociačnou radou 20. decembra 1976.

25 Komisia pripúšťa, že pravidlá „standstill" nezasahujú do práva členských štátov upraviť prvý vstup tureckých štátnych príslušníkov na ich územie, ako aj podmienky výkonu ich prvej profesijnej činnosti. Takisto spresňuje, že existujú obmedzenia týchto pravidiel „standstill", a to obmedzenie vyplývajúce z článku 59 dodatkového protokolu, podľa ktorého tureckým štátnym príslušníkom nemôže byť priznané priaznivejšie zaobchádzanie, ako je priznané občanom Únie, a obmedzenie, ktoré vyplýva z uplatnenia pravidiel zákazu diskriminácie. Aj napriek zohľadneniu týchto pravidiel je holandská právna úprava podľa Komisie v rozpore s pravidlami „standstill".

26 Pokiaľ ide o pravidlá zákazu diskriminácie, Komisia tvrdí, že článok 10 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80, ktorý zakazuje diskrimináciu v oblasti pracovných podmienok, možno uplatniť, pretože poplatky požadované od tureckých štátnych príslušníkov predkladajúcich žiadosť o povolenie na pobyt predstavujú pracovnú podmienku. Podľa rozsudku z 8. mája 2003, Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Zb. s. I-4301, bod 57), však pravidlo rovnosti zaobchádzania obsiahnuté v tomto článku 10 stanovuje povinnosť výsledku. Okrem toho, aj keby sa uvedený článok neuplatnil, sporné poplatky by sa mali považovať za diskriminačné podľa článku 9 dohody o pridružení, ktorý zakazuje diskrimináciu vo všeobecnosti.

27 Na pojednávaní pred Súdnym dvorom Komisia uviedla, že vzala na vedomie už citovaný rozsudok Sahin, v ktorom Súdny dvor preskúmal, či poplatky pre tureckých

štátnych príslušníkov počas roka 2002 boli v súlade s pravidlom „standstill“ stanoveným v článku 13 rozhodnutia č. 1/80, tým, že sa opieral o pojem proporcionality, a overil, či tieto poplatky neboli neprimerané v porovnaní s poplatkami pre štátnych príslušníkov členských štátov za vybavenie porovnateľných dokumentov. Komisia sa domnieva, že pojem „vyššie poplatky“, na ktoré sa odvoláva v petite svojho žalobného návrhu, zahŕňa pojem „neprimerané poplatky“ a možno ho chápať v tomto zmysle.

28 Po vyjadrení pochybností týkajúcich sa rozsahu nesplnenia povinnosti Holandské kráľovstvo vo svojej obrane na uvedenom pojednávaní pripustilo, že žaloba sa týkala nielen poplatkov týkajúcich sa predĺženia povolení na pobyt, ale aj poplatkov, ktoré sa vzťahujú na prvé udelenie týchto povolení.

29 Holandské kráľovstvo takisto uviedlo, že berie do úvahy rozsudky, ktoré boli vyhlásené po podaní jeho dupliky, a to rozsudky Tum a Dari, už citovaný; z 19. februára 2009, Soysal a Savatli (C-228/06, Zb. s. I-1031), ako aj Sahin, už citovaný. V dôsledku toho uznáva, že pravidlá „standstill“ sa týkajú nielen hmotnoprávnych, ale aj procesnoprávnych pravidiel, a vzťahujú sa na práva tureckých štátnych príslušníkov od ich prvého vstupu na územie členských štátov v oblasti slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb. Tvrdí však, že pravidlá „standstill“ uvedené v článku 13 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80 sa neuplatňujú pri prvom vstupe tureckých pracovníkov na územie členského štátu.

30 Pokiaľ ide o tureckých pracovníkov, Holandské kráľovstvo zastáva názor, že existencia práva pobytu závisí od existencie práva prístupu na pracovný trh cieľového členského štátu podľa článkov 6 a 7 rozhodnutia č. 1/80. Len tí turecí štátni príslušníci, ktorí oprávnene vstúpili na územie členského štátu a pôsobia na legálnom trhu práce tohto štátu, ako aj ich rodinní príslušníci, majú právo pobytu v tomto členskom štáte.

Ostatní turecký pracovníci nemajú právo pobytu na základe rozhodnutia č. 1/80, ale podliehajú vnútroštátnym imigračným pravidlám členského štátu, v ktorom sa chcú zdržovať.

31 Ďalej, pokiaľ ide o výšku poplatkov pre tureckých štátnych príslušníkov pri udeľovaní povolenia na pobyt, Holandské kráľovstvo počas pojednávania na Súdnom dvore uviedlo, že od 17. septembra 2009 túto výšku znížilo. Ako tvrdí, tieto poplatky nie sú odlišné od poplatkov požadovaných za vydanie podobných dokumentov od občanov Únie, okrem prípadu prvého vstupu na účely usadenia sa alebo poskytovania služieb a prípadu prvého vstupu ako pracovníka, pričom rozdiel je väčší v druhom uvedenom prípade.

32 Čo sa týka výšky sporných poplatkov, Holandské kráľovstvo tvrdí, že je odôvodnená. Opiera sa analogicky o rozsudok zo 16. novembra 2004, Panayotova a i. (C-327/02, Zb. s. I-11055), ktorý sa týka európskych dohôd o pridružení uzatvorených medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Bulharskou republikou, Poľskou republikou a Slovenskou republikou na strane druhej. Odvoláva sa na bod 20 tohto rozsudku, v ktorom Súdny dvor rozhodol, že obmedzenia vzťahujúce sa na právo usadiť sa a vyplývajúce z právneho poriadku hostiteľského členského štátu v oblasti prisťahovalectva musia byť vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa a vo vzťahu k nemu nesmú predstavovať zásah do samotnej podstaty priznaných práv. Holandské kráľovstvo uvádza, že analogicky treba preskúmať, či sporné poplatky neznemožňujú alebo nadmerne nesťažujú výkon práv tureckých štátnych príslušníkov, ktoré im priznáva dohoda o pridružení. Dodáva, že tieto poplatky musia byť nediskriminačné, primerané, v súlade so základnými právami a musia mať primeranú výšku.

33 Holandské kráľovstvo tvrdí, že sporné poplatky sa týmito vlastnosťami vyznačujú.

34 Tieto poplatky podľa neho vôbec nezasahujú do podstaty práva prístupu na trh práce priznaného rozhodnutím č. 1/80, lebo nepredstavujú novú materiálnu podmienku nevyhnutnú na získanie práva na pobyt, ktoré toto rozhodnutie priznáva tureckým štátnym príslušníkom, ale len jednoduchú formálnu požiadavku na účely priznania tohto práva na pobyt holandskými úradmi.

35 Sporné poplatky podľa Holandského kráľovstva nie sú diskriminačné, pretože medzi situáciou tureckých štátnych príslušníkov a situáciou občanov Únie existujú podstatné rozdiely. Dohoda o pridružení totiž nevytvára vnútorný trh s Tureckou republikou a nepriznáva tureckým štátnym príslušníkom občianstvo Únie. Komisia sa teda chybne snaží rozšíriť uplatnenie ustanovení smernice 2004/38 na tureckých štátnych príslušníkov.

36 Sporné poplatky tak nie sú neprimerané, lebo tureckí štátni príslušníci, ktorí sa chcú prisťahovať do členského štátu, majú zvyčajne dostatok prostriedkov na to, aby ich zaplatili. Dotknuté osoby si prípadne môžu potrebnú sumu požičať.

37 Sporné poplatky podľa neho nezasahujú ani do základných práv. Holandský parlament okrem toho stanovil výnimku v prospech cudzincov, ktorí sa môžu v prípade, že nie sú schopní zaplatiť tieto poplatky, odvolávať na článok 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950, ktorý zaručuje právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života.

38 Výška týchto poplatkov je takisto primeraná. Vychádza z analýzy skutočných nákladov na zostavenie vydávaných dokumentov a s cieľom zohľadniť posledné výskumy v oblasti nákladov bola modifikovaná. Tureckí štátni príslušníci neplatia viac ako

70 % nákladov vzniknutých pri spracovaní žiadostí o povolenie na pobyt, pričom 30 % týchto nákladov hradí štát.

39 Holandské kráľovstvo dodáva, že Komisia súhlasí s tým, aby členské štáty mohli prejsť zo systému nominálnych poplatkov na systém, v ktorom poplatky lepšie odrážajú náklady. Presne to urobilo Holandské kráľovstvo, keď priblížilo výšku sporných poplatkov skutočným nákladom na vystavenie dokumentov, o ktorých vydanie sa žiada.

40 Napokon tento členský štát počas pojednávania na Súdnom dvore tvrdil, že výhrada uvedená v žalobe Komisie, založená na tom, že výška sporných poplatkov je „vyššia“ ako výška poplatkov pre štátnych príslušníkov členských štátov, nezodpovedá kritériu proporcionality, ktoré Súdny dvor zohľadnil v už citovanom rozsudku Sahin. Z toho vyvodzuje záver, že táto žaloba nie je dôvodná.

41 Spolková republika Nemecko vstúpila do konania na podporu Holandského kráľovstva. Tvrdí, že sporné poplatky sú administratívnou formalitou a nepredstavujú obmedzenie v zmysle pravidiel „standstill“. V každom prípade tieto poplatky možno odôvodniť naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, to znamená, potrebou kontrolovať prílev cudzincov a dôvodmi, prečo sa títo chcú zdržovať v hostiteľskom členskom štáte.

42 Tento členský štát okrem iného uvádza, že pravidlo zákazu diskriminácie zakotvené v článku 9 dohody o pridružení nie je dostatočne jasné a presné na to, aby sa mohlo priamo uplatniť. Malo by byť spresnené inými opatreniami, akým je článok 10 rozhodnutia č. 1/80. Tento článok 10 však v prejednávanej veci nemožno uplatniť, pretože sporné poplatky nie sú súčasťou pracovných podmienok v zmysle tohto článku.

Posúdenie Súdnym dvorom

43 Najskôr treba uviesť, že Komisia sa v petite svojej žaloby domáha, aby Súdny dvor určil, že Holandské kráľovstvo si tým, že zaviedlo a ponechalo v platnosti systém stanovujúci vyššie poplatky za vydanie povolenia na pobyt tureckým štátnym príslušníkom, ktorí majú právo pobytu v Holandsku, než sú poplatky, ktoré sa žiadajú nielen od štátnych príslušníkov členských štátov, ale aj štátnych príslušníkov Islandskej republiky, Lichtenštajnského kniežatstva, Nórskeho kráľovstva a Švajčiarskej konfederácie, za vydanie rovnocenného dokladu, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva Únie. Texty práva Únie, z ktorých Komisia vychádza vo svojej žalobe, sa však netýkajú týchto štyroch štátov. Preto nie je potrebné vykonať porovnanie s týmito štátmi.

O uplatnení pravidiel „standstill" pri prvom vstupe tureckého štátneho príslušníka na územie Holandského kráľovstva

44 Podľa Komisie sa pravidlá „standstill" uplatnia na sporné poplatky bez ohľadu na to, či sa týkajú žiadosti o povolenie na pobyt pri prvom vstupe tureckého štátneho príslušníka na územie Holandska alebo žiadosti o predĺženie tohto povolenia. Holandské kráľovstvo pripúšťa, že pravidlá „standstill" sa uplatnia na práva tureckých štátnych príslušníkov od ich prvého vstupu na územie členských štátov v oblasti slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb, tvrdí však, že tieto pravidlá sa neuplatňujú pri prvom vstupe tureckých pracovníkov na dané územie.

45 V tomto ohľade Súdny dvor v už citovanom rozsudku Sahin preskúmal rozsah pravidla „standstill" uvedeného v článku 13 rozhodnutia č. 1/80, ktorý sa uplatňuje na voľný pohyb pracovníkov. Pripomenul, že toto ustanovenie nie je určené na ochranu tureckých príslušníkov, ktorí sa už integrovali do trhu práce členského štátu, ale snaží sa upraviť práve postavenie tureckých príslušníkov, ktorí ešte nemajú práva v oblasti

zamestnanosti a s tým spojené právo pobytu podľa článku 6 ods. 1 tohto rozhodnutia (rozsudok Sahin, už citovaný, bod 51).

46 Súdny dvor takisto preskúmal tento článok 13 vo svetle pravidla „standstill“ uvedeného v článku 41 dodatkového protokolu, ktorý sa týka slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb.

47 Pokiaľ však ide o tento článok 41 ods. 1, Súdny dvor v súlade s už citovanými rozsudkami Tum a Dari, ako aj Soysal a Savatli pripomenul, že toto ustanovenie zakazuje od nadobudnutia platnosti právneho aktu, ktorého súčasťou je toto ustanovenie, v hostiteľskom členskom štáte prijímanie akýchkoľvek nových obmedzení týkajúcich sa výkonu slobody usadiť sa alebo slobodného poskytovania služieb, a to vrátane obmedzení týkajúcich sa hmotnoprávnych a/alebo procesných podmienok v oblasti prvého vstupu tureckých štátnych príslušníkov na územie dotknutého členského štátu, ktorí tam chcú využívať tieto hospodárske slobody (rozsudok Sahin, už citovaný, bod 64).

48 Súdny dvor už rozhodol, že vzhľadom na to, že klauzula „standstill“ podľa článku 13 rozhodnutia č. 1/80 má rovnakú povahu ako klauzula podľa článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu a obe klauzuly sledujú rovnaký cieľ, výklad článku 41 ods. 1 musí platiť aj v súvislosti s povinnosťou zachovávať *status quo*, ktorý je základom daného článku 13 v oblasti voľného pohybu pracovníkov (rozsudok Sahin, už citovaný, bod 65).

49 Z toho vyplýva, že článok 13 rozhodnutia č. 1/80 bráni tomu, aby od nadobudnutia platnosti rozhodnutia č. 1/80 v Holandsku boli do holandskej právnej úpravy zavedené akékoľvek nové obmedzenia týkajúce sa výkonu slobody pohybu pracovníkov, a to vrátane obmedzení týkajúcich sa hmotnoprávnych a/alebo procesných podmienok v oblasti prvého vstupu na územie tohto členského štátu tureckých štátnych príslušníkov, ktorí tam chcú využívať uvedenú slobodu.

50 V dôsledku toho sa pravidlá „standstill“ uvedené v článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu a v článku 13 rozhodnutia č. 1/80 uplatnia od nadobudnutia platnosti týchto ustanovení na všetky poplatky vyžadované od tureckých štátnych príslušníkov za vydanie povolenia na pobyt, ktoré sa týka prvého vstupu na územie Holandského kráľovstva, alebo za predĺženie tohto povolenia.

O existencii nesplnenia povinností vyplývajúcich z pravidiel „standstill“

51 Komisia a Holandské kráľovstvo sa domnievajú, že existenciu vytýkaného nesplnenia treba posúdiť vzhľadom na už citovaný rozsudok Sahin, ale ich názory sa rozchádzajú v dôsledkoch, ktoré treba z neho vyvodiť. Podľa Komisie je toto nesplnenie založené na skutočnosti, že tento členský štát uložil tureckým štátnym príslušníkom neprimerane vysoké poplatky v porovnaní s poplatkami pre občanov Únie za vydanie podobných dokumentov. Pojem neprimerané poplatky by sa mal chápať ako súčasť pojmu vyššie poplatky v petite žaloby.

52 Podľa Holandského kráľovstva z už citovaného rozsudku Sahin vyplýva, že uloženie poplatkov tureckým štátnym príslušníkom, ktoré nie sú úplne zhodné s poplatkami uloženými občanom Únie, nie je v rozpore s pravidlami „standstill“, ktoré zakazujú len neprimerané poplatky. Poplatky vyžadované od tureckých štátnych príslušníkov však predstavujú len časť nákladov spojených s preskúmaním ich spisov, a tak nie sú v rozpore s týmito pravidlami. Okrem iného tento členský štát zastáva názor, že žaloba sa netýka uloženia neprimeraných poplatkov tureckým štátnym príslušníkom, ale vyšších poplatkov, než sú tie, ktoré sa vyžadujú od občanov Únie, a preto žaloba nie je dôvodná.

53 V tomto ohľade sa na účely preskúmania predmetnej žaloby totiž treba odvolať na už citovaný rozsudok Sahin, v ktorom sa Súdny dvor vyjadril k zlučiteľnosti poplatkov za vydanie povolenia na pobyt alebo predĺženie tohto povolenia uložených holandskou právnou úpravou v roku 2002 s článkom 13 rozhodnutia č. 1/80. Poplatky uložené

tureckým pracovníkom dosahovali v prejednávanej veci výšku 169 eur za predĺženie povolenia na pobyt v porovnaní s iba 30 eurami, ktoré sa podľa vnútroštátneho súdu v predmetnej veci požadovali za vydanie dokumentov týkajúcich sa pobytu od občanov Únie.

54 Z už citovaného rozsudku Sahin, a konkrétne z bodov 72 a 74 tohto rozsudku, vyplýva, že žiadosť o vydanie povolenia na pobyt alebo o predĺženie platnosti tohto dokumentu predložená tureckým štátnym príslušníkom a žiadosť o vydanie povolenia na pobyt predložená v inom členskom štáte občanom Únie sú podobné.

55 Súdny dvor zdôraznil, že taká právna úprava, ako je holandská právna úprava, nesmie voči tureckým štátnym príslušníkom vytvárať obmedzenie v zmysle článku 13 rozhodnutia č. 1/80. Spresnil, že uvedený článok 13 v spojení s článkom 59 dodatkového protokolu znamená, že tureckému štátnemu príslušníkovi, na ktorého sa vzťahujú tieto ustanovenia a ktorý sa nemôže nachádzať v priaznivejšej situácii ako občania Únie, nemôžu byť ukladané ani nové povinnosti, ktoré by boli neprimerané v porovnaní s povinnosťami stanovenými pre občanov Únie (rozsudok Sahin, už citovaný, bod 71).

56 Súdny dvor rozhodol, že finančný dosah poplatkov, akými sú tie, ktoré boli zavedené v roku 2002, je na tureckých príslušníkov značný, a to tým skôr, že títo príslušníci sú povinní požadovať obnovenie povolenia na pobyt častejšie ako občania Únie a v prípade zamietnutia ich žiadosti sa zaplatený poplatok nevracia. Zastával názor, že holandská vláda neuviedla žiadne relevantné tvrdenie odôvodňujúce taký veľký rozdiel medzi výškou poplatkov vyberaných od tureckých štátnych príslušníkov a výškou poplatkov vyberaných od občanov Únie. Súdny dvor neprijal tvrdenie uvedenej vlády, podľa ktorého prešetrovanie a kontrola pred vydaním povolenia na pobyt pre tureckého príslušníka sú komplikovanejšie, a preto nákladnejšie, ako prešetrovanie a kontrola v prípade občana Únie.

57 Súdny dvor dospel k záveru, že vnútroštátna právna úprava, ako je tá vo veci samej, predstavuje obmedzenie zakázané podľa článku 13 rozhodnutia č. 1/80, keďže na účely preskúmania žiadosti o povolenie na pobyt alebo jeho predĺženie ukladá tureckým štátnym príslušníkom, na ktorých sa vzťahuje článok 13, zaplatiť poplatky, ktorých výška je neprimeraná v porovnaní s výškou poplatkov žiadaných od občanov Únie za podobných okolností (pozri rozsudok Sahin, už citovaný, body 72 až 74).

58 Je opodstatnené vziať do úvahy tento vývoj v prejednávanej veci, ktorá sa týka súboru poplatkov pre tureckých štátnych príslušníkov na základe holandskej právnej úpravy od roku 1994 za vydanie a predĺženie povolenia na pobyt, ktoré boli zmenené najmä v roku 2002, 2003, ako aj v roku 2005, a sú zhrnuté v tabuľke uvedenej v bode 13 tohto rozsudku.

59 V porovnaní s rozdielom zaznamenaným v roku 2002 vo veci, ktorá bola predmetom už citovaného rozsudku Sahin, rozdiel medzi výškou poplatkov pre tureckých štátnych príslušníkov a výškou poplatkov požadovaných od občanov Únie ešte vzrástol v rokoch 2003 a 2005. Okrem toho tureckými štátnymi príslušníkmi dotknutými v tejto žalobe sú nielen pracovníci, ako to bolo v uvedenej veci, ale aj osoby, ktoré chcú využívať slobodu usadiť sa alebo slobodné poskytovanie služieb v zmysle dohody o pridružení.

60 Existenciu nedodržania pravidiel „standstill“ tak treba preskúmať vzhľadom na pravidlá uvedené v článku 13 rozhodnutia č. 1/80 a článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu.

61 V tomto ohľade je nepochybné, že sporné poplatky predstavujú nové opatrenia, pretože boli prijaté po nadobudnutí platnosti rozhodnutia č. 1/80 ako opatrenia ovplyvňujúce situáciu tureckých pracovníkov a po nadobudnutí platnosti dodatkového protokolu ako opatrenia týkajúce sa tureckých štátnych príslušníkov, ktorí chcú

využívať slobodu usadiť sa alebo slobodné poskytovanie služieb v zmysle dohody o pridružení.

62 Vydanie nových opatrení v tomto kontexte však nie je zakázané. Prijatie nových opatrení, ktoré sa budú rovnako uplatňovať na tureckých štátnych príslušníkov a na občanov Únie, totiž nie je v rozpore s pravidlami „standstill". Ak by sa také opatrenia uplatnili na štátnych príslušníkov členských štátov bez toho, aby sa uplatňovali na tureckých štátnych príslušníkov, tureckí štátni príslušníci by sa nachádzali v priaznivejšej situácii ako občania Únie, čo by bolo zjavne v rozpore s požiadavkou článku 59 dodatkového protokolu, podľa ktorého Turecká republika nemôže získať priaznivejšie zaobchádzanie, ako je zaobchádzanie, ktoré si členské štáty vzájomne priznávajú podľa Zmluvy ES (pozri v tomto zmysle rozsudky Soysal a Savatli, už citovaný, bod 61, ako aj Sahin, už citovaný, bod 67).

63 Preto je potrebné preskúmať, či sporné poplatky ukladajú tureckým štátnym príslušníkom nové povinnosti, ktoré sú neprimerané v porovnaní s povinnosťami stanovenými pre občanov Únie.

64 Holandské kráľovstvo uznáva, že pôvodné poplatky boli príliš vysoké, avšak tvrdí, že výšku poplatkov pre tureckých štátnych príslušníkov možno vysvetliť vyššími nákladmi na spracovanie žiadostí. V tomto ohľade je na mieste pripomenúť, že v bode 73 už citovaného rozsudku Sahin Súdny dvor nezastával názor, že uvedený vzťah umožňuje odôvodniť rozdiel považovaný za značný medzi poplatkami vyžadovanými od tureckých štátnych príslušníkov a tými, ktoré sa vyžadujú od občanov Únie za vydanie podobných dokumentov.

65 Tvrdenie Holandského kráľovstva, ktoré spočíva v tom, že sporné poplatky predstavujú 70 % nákladov na spracovanie žiadostí, neumožňuje odôvodniť ich uloženie, a tvrdenie tohto členského štátu, že tieto poplatky nie sú neprimerané, treba zamietnuť.

66 Holandské kráľovstvo takisto uvádza, že sporné poplatky sú nediskriminačné, a to z dôvodu existencie rozdielov, ktoré považuje za podstatné, medzi situáciou tureckých štátnych príslušníkov a situáciou občanov Únie. Podľa tohto členského štátu nemožno základný cieľ Európskej únie spočívajúci v zavedení spoločného trhu, vytvorení európskeho občianstva a zabezpečení voľného pohybu občanov v rámci Únie uplatňovať na tureckých štátnych príslušníkov„neobmedzene“.

67 Je však opodstatnené zdôrazniť, ako vyplýva z článku 2 ods. 1 dohody o pridružení, že cieľom tejto dohody je priblížiť situáciu tureckých štátnych príslušníkov k situácii občanov Únie, a to postupným zavedením voľného pohybu pracovníkov a odstránením obmedzení slobody usadiť sa a slobodného poskytovania služieb.

68 V tejto súvislosti všeobecná zásada zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti uvedená v článku 9 dohody o pridružení a uplatňovanie tejto zásady v osobitnej oblasti pracovníkov podľa článku 10 rozhodnutia č. 1/80 prispievajú k podpore postupnej integrácie migrujúcich tureckých pracovníkov, ako aj tureckých štátnych príslušníkov, ktorí sa premiestňujú s cieľom usadiť sa alebo poskytovať služby v členskom štáte (pozri v tomto zmysle, pokiaľ ide o pracovníkov, rozsudok Wählergruppe Gemeinsam, už citovaný, bod 78).

69 Holandské kráľovstvo teda nemôže odôvodniť rozdiel existujúci medzi spornými poplatkami a tými, ktoré sú požadované od občanov Únie, odvolaním sa na okolnosť, že voľný pohyb pracovníkov, sloboda usadiť sa alebo slobodné poskytovanie služieb v Únii nie sú priznávané tureckým štátnym príslušníkom v plnom rozsahu, tak ako občanom Únie. Komisia správne vychádzala z pravidiel zákazu diskriminácie, ako aj z článku 59 dodatkového protokolu na účely preskúmania, či sporné poplatky nezhoršujú postavenie týchto štátnych príslušníkov vzhľadom na situáciu občanov Únie spôsobom, ktorý by bol v rozpore s pravidlami „standstill“.

70 Holandské kráľovstvo okrem iného tvrdí, že existuje rozdiel medzi pojmom vyššie poplatky, ktorý je uvedený v žalobe Komisie, a pojmom neprimerané poplatky, ktorý sa uvádza v už citovanom rozsudku Sahin.

71 V tomto ohľade treba uviesť, že prvý z týchto pojmov v sebe zahrnuje druhý a nie všetky vyššie poplatky musia byť nevyhnutne neprimerané.

72 V odpovedi na otázku položenú počas pojednávania, ktorá sa týkala tohto rozdielu v predmetnej veci, Holandské kráľovstvo uviedlo, že poplatky pre tureckých štátnych príslušníkov mohli byť mierne vyššie ako poplatky požadované od občanov Únie, pokiaľ skutočné náklady na spracovanie žiadostí prvých uvedených boli vyššie ako náklady na spracovanie žiadosti občanov Únie. Najmä tvrdilo, že poplatky vyžadované od tureckých štátnych príslušníkov od 17. septembra 2009 úplne rešpektovali podmienku proporcionality.

73 Pokiaľ ide o poplatky ukladané od tohto dátumu, treba uviesť, že boli zavedené až po uplynutí lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku. Podľa ustálenej judikatúry treba existenciu nesplnenia povinnosti posudzovať podľa tej situácie členského štátu, ktorá existovala v čase uplynutia lehoty uvedenej v odôvodnenom stanovisku, a zmeny, ku ktorým došlo po uplynutí tejto lehoty, nesmie Súdny dvor zohľadniť (pozri najmä rozsudky zo 14. septembra 2004, Komisia/Španielsko, C-168/03, Zb. s. I-8227, bod 24, a z 3. júna 2008, Komisia/Francúzsko, C-507/07, bod 7). V dôsledku toho tieto poplatky Súdny dvor nemôže zohľadniť na účely preskúmania predmetnej žaloby o nesplnenie povinnosti.

74 Pokiaľ ide o sporné poplatky, treba pripomenúť, že nemožno vylúčiť, že poplatky pre tureckých štátnych príslušníkov, ktoré sú mierne vyššie v porovnaní s poplatkami

požadovanými za vydanie podobných dokumentov od občanov Únie, možno v určitých osobitných prípadoch považovať za primerané. V každom prípade je potrebné konštatovať, že výška sporných poplatkov sa pohybuje v rámci rozmedzia, ktorého najnižšia hranica o viac ako dve tretiny prevyšuje výšku poplatkov pre občanov Únie za vydanie podobných dokumentov. Takýto rozdiel nemožno považovať za minimálny, a preto sa treba domnievať, že sporné poplatky sú ako celok neprimerané.

75 Komisia sa tiež domnieva, že sporné poplatky odporujú pravidlám zákazu diskriminácie uvedeným v článku 9 dohody o pridružení a v článku 10 ods. 1 rozhodnutia č. 1/80. V tejto súvislosti treba konštatovať, že Holandské kráľovstvo tým, že vyžaduje od tureckých štátnych príslušníkov poplatky za vydanie povolenia na pobyt alebo jeho predĺženie, ktoré sú neprimerane vysoké v porovnaní s poplatkami pre občanov Únie za vydanie podobných dokumentov, zaviedlo poplatky diskriminačnej povahy. V rozsahu, v akom tieto poplatky majú zaplatiť tureckí pracovníci alebo ich rodinní príslušníci, zavádzajú diskriminačnú pracovnú podmienku, ktorá je v rozpore s článkom 10 rozhodnutia č. 1/80. Pokiaľ sa tieto poplatky uložia tureckým štátnym príslušníkom, ktorí chcú využívať slobodu usadiť sa alebo slobodné poskytovanie služieb v zmysle článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, alebo ich rodinným príslušníkom, sú v rozpore so všeobecným pravidlom zákazu diskriminácie zakotveným v článku 9 dohody o pridružení.

76 Z predchádzajúceho vyplýva, že Holandské kráľovstvo si tým, že na účely vydania povolenia na pobyt zaviedlo a ponechalo v platnosti neprimerané poplatky v porovnaní s tými, ktoré sa žiadajú od štátnych príslušníkov členských štátov za vydanie rovnocenného dokumentu, a uplatňuje tento režim na tureckých štátnych príslušníkov, ktorí majú právo pobytu v Holandsku na základe dohody o pridružení, dodatkového protokolu alebo rozhodnutia č. 1/80, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 9 dohody o pridružení, článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, ako aj z článku 10 ods. 1 a článku 13 rozhodnutia č. 1/80.

O trovách

77 Podľa článku 69 ods. 2 prvého pododseku rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Podľa odseku 4 prvého pododseku toho istého ustanovenia členské štáty, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania.

78 Keďže Komisia navrhla zaviazať Holandské kráľovstvo na náhradu trov konania a Holandské kráľovstvo nemalo úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazať ho na náhradu trov konania. Spolková republika Nemecko, ktorá vstúpila do konania ako vedľajší účastník konania, znáša vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. Holandské kráľovstvo si tým, že na účely vydania povolenia na pobyt zaviedlo a ponechalo v platnosti neprimerané poplatky v porovnaní s tými, ktoré sa žiadajú od štátnych príslušníkov členských štátov za vydanie rovnocenného dokumentu, a uplatňuje tento režim na tureckých štátnych príslušníkov, ktorí majú právo pobytu v Holandsku na základe:

— Asociačnej dohody medzi Európskym hospodárskym spoločenstvom a Tureckom, ktorá bola podpísaná 12. septembra 1963 v Ankare Tureckou republikou na jednej strane a členskými štátmi EHS a Spoločenstvom

na strane druhej a ktorá bola uzavretá, schválená a potvrdená v mene Spoločenstva rozhodnutím Rady 64/732/EHS z 23. decembra 1963,

— **dodatkového protokolu podpísaného 23. novembra 1970 v Bruseli a v mene Spoločenstva uzatvoreného, schváleného a potvrdeného nariadením Rady (EHS) č. 2760/72 z 19. decembra 1972 a**

— **rozhodnutia č. 1/80, prijatého 19. septembra 1980 asociačnou radou, ktorá bola zriadená dohodou o pridružení a zložená na jednej strane z členov vlád členských štátov, Rady Európskej únie a Komisie Európskych spoločenstiev a na druhej strane členov tureckej vlády,**

nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z článku 9 dohody o pridružení, článku 41 ods. 1 dodatkového protokolu, ako aj z článku 10 ods. 1 a článku 13 rozhodnutia č. 1/80.

2. **Holandské kráľovstvo je povinné nahradiť trovy konania. Spolková republika Nemecko znáša svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy