SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 29. aprila 2010*

V zadevi C-92/07,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 16. februarja 2007,

Evropska komisija, ki jo zastopata P. J. Kuijper in S. Boelaert, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Nizozemski, ki jo zastopajo H. G. Sevenster, C. Wissels in M. de Grave, zastopniki,

tožena stranka,

* Jezik postopka: nizozemščina.

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata M. Lumma in J. Möller, zastopnika,

intervenientka,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi J. N. Cunha Rodrigues, predsednik senata, P. Lindh (poročevalka), sodnica, A. Rosas, A. Ó Caoimh in A. Arabadžiev, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,
sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 26. novembra 2009,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s to tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Kraljevina Nizozemska s tem, da je za izdajo dovoljenja za prebivanje uvedla in ohranila v veljavi sistem, ki določa višje dajatve, kot so tiste, ki jih za izdajo podobnih dokumentov zaračunava državljanom držav članic, Kraljevine Norveške, Republike Islandije, Kneževine Lihtenštajn in Švicarske konfederacije, za turške državljane, ki imajo pravico do bivanja na Nizozemskem na podlagi:

– Sporazuma o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga Republika Turčija na eni strani in države članice EGS ter Skupnost na drugi strani podpisale v Ankari 12. septembra 1963 in je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963 (UL 1964, 217, str. 3685, v nadaljevanju: Sporazum o pridružitvi),

– Dodatnega protokola, ki je bil podpisan 23. novembra 1970 v Bruslju ter sprejet, odobren in potrjen v imenu Skupnosti z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972 (UL L 293, str. 1, v nadaljevanju: Dodatni protokol) in

– Sklepa št. 1/80, ki ga je 19. septembra 1980 sprejel pridružitveni svet, ki je bil ustanovljen s Sporazumom o pridružitvi in je sestavljen, na eni strani, iz članov vlad držav članic, Sveta Evropske unije in Komisije Evropskih skupnosti in, na drugi strani, iz članov turške vlade,

ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 9 Sporazuma o pridružitvi, člena 41 Dodatnega protokola ter členov 10(1) in 13 Sklepa št. 1/80.

Pravni okvir

Ureditev Unije

Pridružitev EGS-Turčija

– Sporazum o pridružitvi

2 Cilj Sporazuma o pridružitvi je v skladu z njegovim členom 2(1) spodbuditi trajno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in gospodarskih odnosov med pogodbenicama, skupaj s področjem delovne sile, postopnim uresničevanjem prostega gibanja delavcev ter odpravljanjem omejitev svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, da bi se izboljšale življenjske razmere turškega naroda in olajšal poznejši pristop Turčije k Skupnosti.

3 Člen 9 Sporazuma o pridružitvi določa:

„Pogodbenici se strinjata, da je za področje uporabe Sporazuma, ne glede na posebne določbe, ki se jih bo morebiti še sprejelo na podlagi člena 8, v skladu z načelom iz

člena 7 Pogodbe o ustanovitvi Skupnosti prepovedana vsaka diskriminacija zaradi državljanstva."

– Dodatni protokol

4 Dodatni protokol je, kot določa njegov člen 62, sestavni del Sporazuma o pridružitvi.

5 Člen 41(1) Dodatnega protokola določa:

„Pogodbenici med sabo ne uvajata nobenih novih omejitev na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev."

6 Člen 59 tega protokola določa:

„Turčija na področjih, ki jih pokriva ta protokol, ni deležna obravnave, ki je ugodnejša od tiste, ki jo države članice zagotavljajo druga drugi po Pogodbi o ustanovitvi Skupnosti."

– Sklep št. 1/80

7 Člen 6(1) Sklepa št. 1/80 določa:

„Razen v primerih, določenih s členom 7, ki ureja prost dostop do zaposlitve članov njegove družine, ima turški delavec, ki je zakonito zaposlen v državi članici:

– po enem letu, odkar je v tej državi članici zakonito zaposlen, pravico, da se mu podaljša delovno dovoljenje pri istem delodajalcu, če ima ta prosto delovno mesto;

– po treh letih, odkar je v tej državi članici zakonito zaposlen, in ob pogoju, da imajo delavci iz držav članic Skupnosti pri tem prednost, pravico, da pri delodajalcu, ki ga sam izbere, sprejme delovno mesto v istem poklicu, ponujeno pod običajnimi pogoji in prijavljeno pri službah za zaposlovanje v tej državi članici;

– po štirih letih, odkar je zakonito zaposlen, pravico do prostega dostopa do zaposlitve po svoji izbiri."

8 Člen 10(1) tega sklepa določa:

„Države članice Skupnosti odobrijo turškim delavcem, vključenim v njihov zakoniti trg dela, določeno ureditev brez vsakršne diskriminacije na podlagi državljanstva v primerjavi z delavci Skupnosti, glede plače in drugih delovnih pogojev."

9 Člen 13 navedenega sklepa določa:

„Države članice Skupnosti in Turčija ne smejo uvesti novih omejitev v zvezi s pogoji dostopa do zaposlitve za delavce in njihove družinske člane, ki so z vidika prebivanja in zaposlitve na njihovem ozemlju zakonito."

Direktiva 2004/38/ES

10 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja [d]irektive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL L 158, str. 77, in popravki UL 2004, L 229, str. 35 – ta popravek ne zadeva slovenske različice; UL 2005, L 197, str. 34, in

UL 2007, L 204, str. 28) v členu 25 z naslovom „Splošne določbe v zvezi z listinami za prebivanje“ vsebuje naslednje določbe:

„1. Posedovanje potrdila o prijavi, kot navedenega v členu 8, listine, ki potrjuje stalno prebivališče, potrdila, ki priča o predložitvi vloge za dovoljenje za prebivanje za družinskega člana, dovoljenje za prebivanje ali dovoljenje za stalno prebivanje ne sme biti v nobenem primeru predpogoj za uresničevanje pravice ali [za] izvrševanje upravnih formalnosti, ker se upravičenost do pravic lahko potrdi na kateri koli drug način dokazovanja.

2. Vse listine, navedene v odstavku 1, se izdajajo brezplačno ali proti plačilu dajatve, ki ni višja od dajatve, ki se zahteva od državljanov [zadevne države članice] za izdajo podobnih listin.“

Nacionalna ureditev

11 Kraljevina Nizozemska do leta 1993 za tujce, med drugim turške državljane, ni predvidevala plačila dajatve ob predložitvi prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje ali prošnje za podaljšanje veljavnosti takega dovoljenja. Leta 1993 je ta država članica spremenila zakon o tujcih v različici iz leta 1965, zato mora od 1. februarja 1994 tujec za obravnavo prošnje za vstop na Nizozemsko take dajatve plačati.

12 Ta zakon je bil popolnoma spremenjen z zakonom o splošni reviziji zakona o tujcih (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) z dne 23. novembra 2000 (Stb. 2000, št. 495) in nato večkrat spremenjen, zlasti v letih 2002, 2003 in 2005.

13 Iz podatkov v tožbi, ki jih Kraljevina Nizozemska ni izpodbijala, izhaja, da se je znesek dajatev, ki se uporablja za turške državljane, in znesek dajatev, ki jih plačujejo državljani Unije, med leti 1994 in 2005 razlikoval tako:

	Državljani Unije	Turški državljani
Pred 1. februarjem 1994	0	0
15. februarja 1994	35 NLG (približno 16 €)	od 125 NLG do 1000 NLG (od približno 57 € do približno 454 €)
1. maja 2002	26 €	od 50 € do 539 €
1. januarja 2003	28 €	od 285 € do 890 €
1. julija 2005	30 €	od 52 € do 830 €

Predhodni postopek

14 Komisija je začela postopek zaradi kršitve na podlagi pritožbe, ki jo je leta 2003 vložil nizozemski državljan, ki je živel s turško državljanko.

15 Komisija je 24. januarja 2005 Kraljevini Nizozemski poslala pisni opomin, ta pa je nanj odgovorila z dopisom z dne 31. maja 2005. Ker se Komisija ni strinjala s pravno analizo te države članice, ji je 10. aprila 2006 poslala obrazloženo mnenje, s katerim jo je pozvala, naj sprejme potrebne ukrepe, da se z njim uskladi v dveh mesecih od njegovega prejema. Kraljevina Nizozemska je na to obrazloženo mnenje odgovorila 9. junija 2006.

16 Ker trditve Kraljevine Nizozemske Komisije še vedno niso prepričale, je vložila to tožbo.

Postopek pred Sodiščem

17 S sklepom predsednika Sodišča z dne 29. junija 2007 je bila Zvezni republiki Nemčiji v tej zadevi dopuščena intervencija v podporo predlogom Kraljevine Nizozemske.

18 S sklepom predsednika tretjega senata z dne 14. oktobra 2008 je bil postopek v tej zadevi začasno ustavljen do razglasitve sodbe z dne 17. septembra 2009 v zadevi Sahin (C-242/06, ZOdl., str. I-8465).

Tožba

Trditve strank

19 Komisija zatrjuje, da so dajatve, ki se zahtevajo od turških državljanov od 1. februarja 1994 in do konca roka, določenega v obrazloženem mnenju, za pridobitev ali podaljšanje dovoljenja za prebivanje (v nadaljevanju: sporne dajatve) v nasprotju s pravili „standstill“ in s prepovedjo diskriminacije iz ureditve Unije v zvezi s pridružitvijo EGS-Turčija.

20 Sporne dajatve naj bi kršile pravila „standstill“, ker naj bi pomenile nove ukrepe, ki otežujejo položaj turških državljanov glede dajatev, ki se jih plačuje za pridobitev dovoljenja za prebivanje. Za te osebe namreč pred tem ni veljala obveznost plačila takih dajatev, njihovi zneski pa naj bi se poleg tega od leta 1994 večkrat povišali.

21 Komisija meni, da so sporne dajatve v nasprotju zlasti s členom 13 Sklepa št. 1/80 kar zadeva prosto gibanje delavcev, členom 41(1) Dodatnega protokola kar zadeva svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev ter členom 9 Sporazuma o pridružitvi in členom 10(1) Sklepa št. 1/80 kar zadeva prepoved diskriminacije.

22 Po mnenju Komisije se člen 13 Sklepa št. 1/80 uporablja, čeprav delavci in člani njihove družine še niso vključeni v državo članico gostiteljico in se zato ne morejo sklicevati na določbe člena 6(1) tega sklepa. Člen 41(1) Dodatnega protokola naj bi nasprotoval vsakemu poslabšanju možnosti nastanitve ali ponujanja storitev, da bi omogočil zadevnim osebam izvrševanje svobode ustanavljanja in opravljanja storitev.

23 Komisija navaja, da imajo v skladu s sodno prakso Sodišča klavzule „standstill“ neposredni učinek in se nanašajo tudi na pravico do bivanja. V stališčih glede intervencijske vloge Zvezne republike Nemčije zatrjuje, da sodba z dne 20. septembra 2007 v zadevi Tum in Dari, C-16/05, ZOdl., str. I-7415, razglašena po tem, ko sta bili vloženi replika in duplika, potrjuje njeno presojo. Opominja, da je Sodišče v tej sodbi presodilo, da pravila „standstill“ veljajo za vse nove omejitve, ne glede na to, ali gre za omejitev, ki izhaja iz vsebinskega ali oblikovnega pravila, in da zanje ne velja prag *de minimis*.

24 Komisija meni, da je položaj z dne 1. februarja 1994 glede svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev treba primerjati s položajem ob začetku veljave Dodatnega protokola 1. januarja 1973, glede prostega gibanja delavcev pa s položajem z dne 1. decembra 1980 ali z dne 20. decembra 1976, odvisno od tega, ali se opiramo na Sklep št. 1/80 ali na sklep, ki je veljal pred njim, torej Sklep št. 2/76 o izvajanju člena 12 Sporazuma o pridružitvi, ki ga je pridružitveni svet sprejel 20. decembra 1976.

25 Komisija priznava, da pravila „standstill" ne kršijo pravice držav članic, da uredijo prvi vstop turških državljanov na njihovo ozemlje in pogoje opravljanja njihove prve poklicne dejavnosti. Pojasnjuje tudi, da obstajajo omejitve pravil „standstill", in sicer ta, ki izhaja iz člena 59 Dodatnega protokola, na podlagi katerega turški državljani ne morejo biti deležni več pravic kot državljani Unije, in ta, ki izhaja iz uporabe pravil o prepovedi diskriminacije. Kljub upoštevanju teh pravil pa naj bi bila nizozemska ureditev v nasprotju s pravili „standstill".

26 V zvezi s pravili o prepovedi diskriminacije Komisija poudarja, da se člen 10(1) Sklepa št. 1/80, ki prepoveduje diskriminacijo na področju delovnih pogojev, uporablja, ker dajatve, ki se jih zahteva od turških državljanov ob predložitvi prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje, pomenijo delovni pogoj. V skladu s sodbo z dne 8. maja 2003 v zadevi Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Recueil, str. I-4301, točka 57) pa naj bi pravilo o enakem obravnavanju iz tega člena 10 določalo obveznost rezultata. Poleg tega bi bilo treba sporne dajatve, čeprav se ta člen ne bi uporabljal, šteti za diskriminatorne na podlagi člena 9 Sporazuma o pridružitvi, ki naj bi diskriminacijo na splošno prepovedoval.

27 Komisija je na obravnavi pred Sodiščem navedla, da se je seznanila z zgoraj navedeno sodbo Sahin, v kateri je Sodišče proučilo, ali so bile dajatve, ki so veljale za turške

državljane leta 2002, v skladu s pravilom „standstill“ iz člena 13 Sklepa št. 1/80, ob opiranju na pojem sorazmernosti in ob preverjanju, ali te dajatve niso bile nesorazmerne glede na tiste, ki so veljale za državljane držav članic za izdajo podobnih dokumentov. Komisija meni, da pojem „višjih dajatev“, na katerega se sklicuje v predlogu tožbe, vključuje pojem „nesorazmernih dajatev“ in se lahko razume v tem smislu.

28 Kraljevina Nizozemska je na tej obravnavi po poudarjanju negotovosti glede obsega neizpolnitve obveznosti v obrambo priznala, da se tožba ni nanašala le na dajatve v zvezi s podaljšanjem dovoljenj za prebivanje, temveč tudi na dajatve v zvezi s prvo izdajo teh dovoljenj.

29 Kraljevina Nizozemska je tudi navedla, da se je seznanila s sodbami, razglašenimi po vložitvi svoje duplike, in sicer z zgoraj navedeno sodbo Tum in Dari, sodbo z dne 19. februarja 2009 v zadevi Soysal in Savatli (C-228/06, ZOdl., str. I-1031) in zgoraj navedeno sodbo Sahin. Zato priznava, da se pravila „standstill“ ne nanašajo le na materialnopravna pravila, ampak tudi na obličnostna, in da veljajo za dajatve turških državljanov od njihovega prvega vstopa na ozemlje držav članic na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev. Nasprotno pa vztraja pri tem, da pravila „standstill“ iz člena 13(1) Sklepa št. 1/80 ne veljajo za prvi vstop turških delavcev v državo članico.

30 Kraljevina Nizozemska glede turških delavcev navaja, da je obstoj pravice do prebivanja odvisen od pravice do vstopa na trg dela države članice gostiteljice na podlagi členov 6 in 7 Sklepa št. 1/80. Samo turški državljani, ki so zakonito vstopili na ozemlje države članice in so del rednega trga dela te države, ter njihovi družinski člani naj bi

imeli pravico do prebivanja v tej državi članici. Drugi turški delavci naj ne bi imeli pravice do prebivanja na podlagi Sklepa št. 1/80, temveč naj bi zanje še naprej veljala nacionalna pravila o priseljevanju države članice, v kateri želijo prebivati.

31 Dalje, glede zneska dajatev, ki veljajo za turške državljane za pridobitev dovoljenja za prebivanje, je Kraljevina Nizozemska na obravnavi pri Sodišču navedla, da je 17. septembra 2009 njihov znesek znižala. Te dajatve naj se ne bi razlikovale od tistih, ki veljajo za državljane Unije za izdajo podobnih dokumentov, razen ob prvem vstopu zaradi ustanavljanja ali opravljanja storitev in prvem vstopu kot delavca, pri čemer je razlika večja v drugem primeru.

32 Glede višine spornih dajatev Kraljevina Nizozemska vztraja pri njihovi utemeljenosti. Po analogiji se opira na sodbo z dne 16. novembra 2004 v zadevi Panayotova in drugi (C-327/02, Recueil, str. I-11055) o evropskih sporazumih o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Republiko Bolgarijo, Republiko Poljsko in Republiko Slovaško na drugi strani. Sklicuje se na točko 20 te sodbe, v kateri je Sodišče presodilo, da morajo biti omejitve pravice do ustanavljanja, ki jih določa zakonodaja države članice gostiteljice o priseljevanju, primerne za doseganje predvidenega cilja in glede tega ne smejo pomeniti ukrepa, ki bi posegal v bistvo priznanih pravic. Kraljevina Nizozemska trdi, da je treba po analogiji preveriti, ali sporne dajatve turškim državljanom ne onemogočajo ali pretirano ne otežujejo izvrševanja pravic, ki jih imajo na podlagi Sporazuma o pridružitvi. Dodaja, da morajo biti te dajatve nediskriminatorne, sorazmerne, skladne s temeljnimi pravicami in v razumnem znesku.

33 Kraljevina Nizozemska trdi, da sporne dajatve imajo te značilnosti.

34 Te dajatve naj nikakor ne bi posegale v bistvo pravice do dostopa na trg dela, priznane s Sklepom št. 1/80, saj naj ne bi pomenile novega vsebinskega pogoja, potrebnega za pridobitev pravice do prebivanja, ki jo ta sklep podeljuje turškim državljanom, temveč samo obličnostno zahtevo, da lahko nizozemski organi ugotovijo to pravico do prebivanja.

35 Sporne dajatve naj ne bi bile diskriminatorne, ker obstajajo bistvene razlike med položajem turških državljanov in državljani Unije. Sporazum o pridružitvi naj namreč ne bi ustvarjal notranjega trga s Turčijo in naj turškim državljanom ne bi podeljeval državljanstva Unije. Komisija naj bi torej napačno poskušala razširiti določbe Direktive 2004/38 na turške državljane.

36 Sporne dajatve naj ne bi bile nesorazmerne, saj imajo turški državljani, ki se želijo vseliti v državo članico, ponavadi na voljo zadostna sredstva za plačilo teh dajatev. Zainteresirani bi si lahko zahtevane zneske po potrebi izposodili.

37 Sporne dajatve naj tudi ne bi posegale v temeljne pravice. Poleg tega naj bi nizozemski parlament predvidel oprostitev v korist tujcev, ki se lahko sklicujejo na člen 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950, ki zagotavlja pravico do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, kadar niso sposobni plačati spornih dajatev.

38 Znesek teh dajatev naj bi bil razumen. Temeljile naj bi na analizi cen osnovnih stroškov izdelave izdanih dokumentov, zahtevani zneski pa naj bi bili spremenjeni zaradi upoštevanja zadnjih proučevanj stroškov. Turški državljani naj ne bi plačevali več kot

70 % stroškov, nastalih zaradi obravnave prošenj za izdajo dovoljenj za prebivanje, 30 % teh stroškov naj bi krila država.

39 Kraljevina Nizozemska dodaja, da Komisija dopušča, da države članice preidejo iz sistema nominalnih dajatev v sistem, kjer dajatve bolj odražajo stroške. Ravno to pa je storila Kraljevina Nizozemska s tem, da je višino spornih dajatev približala višini osnovnih stroškov izdelave dokumentov, za katerih izdajo se prosi.

40 Nazadnje je ta država članica na obravnavi pred Sodiščem poudarila, da očitek Komisije v tožbi glede tega, da je znesek spornih dajatev „višji“ od tistega, ki velja za državljane držav članic, ne ustreza merilu sorazmernosti, ki ga je Sodišče upoštevalo v zgoraj navedeni sodbi Sahin. Torej ta tožba ni utemeljena.

41 Zvezna republika Nemčija je intervenirala v podporo Kraljevine Nizozemske. Navedla je, so sporne dajatve značilne za upravni postopek in ne pomenijo omejitve v smislu pravil „standstill“. Vsekakor naj bi bilo te dajatve mogoče upravičiti z nujnim razlogom v splošnem interesu, in sicer s potrebo po nadziranju pritoka tujcev in razlogov, zaradi katerih ti želijo bivati v državi gostiteljici.

42 Ta država članica poleg tega navaja, da pravilo o prepovedi diskriminacije iz člena 9 Sporazuma o pridružitvi ni dovolj jasno in natančno, da bi bilo neposredno uporabno. Konkretizirano bi moralo biti z drugimi ukrepi, kot je člen 10 Sklepa št. 1/80. Vendar naj se ta člen v obravnavanem primeru ne bi uporabljal, saj sporne dajatve niso del delovnih pogojev v smislu navedenega člena.

Presoja Sodišča

43 Najprej je treba poudariti, da Komisija v predlogu tožbe Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Nizozemska s tem, da je za izdajo dovoljenja za prebivanje za turške državljane, ki imajo pravico do bivanja na Nizozemskem, uvedla in ohranila v veljavi sistem, ki določa dajatve, ki so višje ne samo od tistih, ki jih za podobne dokumente zaračunava državljanom držav članic, temveč tudi od tistih, ki jih zaračunava državljanom Kraljevine Norveške, Republike Islandije, Kneževine Lihtenštajn in Švicarske konfederacije, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Unije. Vendar se besedila prava Unije, s katerimi Komisija utemeljuje svojo tožbo, ne nanašajo na te štiri države. Zato primerjave z njimi ni mogoče upoštevati.

Uporaba pravil „standstill“ za prvi vstop turškega državljana na ozemlje Kraljevine Nizozemske

44 Po mnenju Komisije se pravila „standstill“ uporabljajo za sporne dajatve v zvezi s prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje, ki se nanaša na prvi vstop turškega državljana na Nizozemsko ali prošnjo za podaljšanje takega dovoljenja. Kraljevina Nizozemska po drugi strani priznava, da pravila „standstill“ veljajo za dajatve turških državljanov od njihovega prvega vstopa na ozemlje držav članic na področjih svobode ustanavljanja in svobodnega opravljanja storitev, vendar vztraja pri tem, da ne veljajo za prvi vstop turških delavcev na to ozemlje.

45 Glede tega je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Sahin proučilo obseg pravila „standstill“ iz člena 13 Sklepa št. 1/80, ki se uporablja za prosto gibanje delavcev. Spomnilo je, da ta določba ni namenjena zaščiti turških državljanov, ki so že na trgu dela države

članice, temveč tistim, ki še nimajo pravice do zaposlitve in s tem povezane pravice do prebivanja na podlagi člena 6(1) tega sklepa (zgoraj navedena sodba Sahin, točka 51).

46 Sodišče je člen 13 proučilo ob upoštevanju tudi pravila „standstill“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola, ki se nanaša na svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev.

47 Sodišče je glede tega člena 41(1) spomnilo, da v skladu z zgoraj navedenima sodbama Tim in Dari ter Soysal in Savatli, ta določba nasprotuje temu, da se po začetku veljavnosti – v državi članici gostiteljici – pravnega akta, v katerega spada ta določba, sprejmejo nove omejitve izvajanja svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev, skupaj s tistimi, ki se nanašajo na materialnopravne in/ali procesnopravne pogoje glede prvega vstopa na ozemlje zadevne države članice turških državljanov, ki želijo v njej uresničevati navedene gospodarske svoboščine (zgoraj navedena sodba Sahin, točka 64).

48 Sodišče je razsodilo, da ker ima klavzula „standstill“ iz člena 13 Sklepa št. 1/80 enake značilnosti kot tista iz člena 41(1) Dodatnega protokola in ker obe uresničujeta isti cilj, velja razlaga tega člena 41(1) tudi za obveznost mirovanja, ki je temelj navedenega člena 13 v zvezi s prostim gibanjem delavcev (zgoraj navedena sodba Sahin, točka 65).

49 Torej člen 13 Sklepa št. 1/80 nasprotuje temu, da se po začetku veljavnosti Sklepa št. 1/80 na Nizozemskem sprejmejo nove omejitve prostega gibanja delavcev, skupaj s tistimi, ki se nanašajo na materialnopravne in/ali procesnopravne pogoje na področju prvega vstopa na nacionalno ozemlje zadevne države članice turških državljanov, ki želijo v njej uresničevati to svoboščino.

50 Zato se pravila „standstill“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola in člena 13 Sklepa št. 1/80 od začetka veljave teh določb uporabljajo za vse dajatve, ki se nanašajo na prvi vstop na nizozemsko ozemlje in so naložene turškim državljanom za izdajo dovoljenja za prebivanje ali njegovo podaljšanje.

Obstoj neizpolnitve obveznosti, ki izhaja iz pravil „standstill“

51 Komisija in Kraljevina Nizozemska menita, da je treba obstoj očitane neizpolnitve obveznosti presojati ob upoštevanju zgoraj navedene sodbe Sahin, vendar se njuni mnenji razlikujeta o posledicah, ki iz nje izhajajo. Komisija meni, da neizpolnitev obveznosti temelji na dejstvu, da je ta država članica turškim državljanom naložila nesorazmerne dajatve v primerjavi s tistimi, ki veljajo za državljane Unije za izdajo podobnih dokumentov. Pojem nesorazmernih dajatev naj bi bilo treba razumeti kot vključen v pojem višjih dajatev, na katere se nanaša predlog tožbe.

52 Po mnenju Kraljevine Nizozemske je iz zgoraj navedene sodbe Sahin razvidno, da naložitev turškim državljanom dajatev, ki niso popolnoma enake tistim, ki veljajo za državljane Unije, ni v nasprotju s pravili „standstill“ in da ta prepovedujejo le nesorazmerne dajatve. Vendar naj bi dajatve, naložene turškim državljanom, pomenile le del stroškov, ki se nanašajo na proučitev njihove dokumentacije, in naj torej ne bi bile v nasprotju s temi pravili. Poleg tega ta država članica meni, da se tožba nanaša na naložitev turškim državljanom dajatev, ki so višje od tistih, ki veljajo za državljane Unije, in ne nesorazmernih dajatev, in da zato tožba ni utemeljena.

53 Glede tega se je namreč za proučitev te tožbe treba opreti na zgoraj navedeno sodbo Sahin, v kateri se je Sodišče izreklo o skladnosti dajatev, kot so tiste, ki so bile z nizozemsko zakonodajo leta 2002 naložene za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za prebivanje, s členom 13 Sklepa št. 1/80. Dajatve, ki se uporabljajo za turške državljane, naj

bi v obravnavanem primeru znašale 169 EUR za podaljšanje dovoljenja za prebivanje, medtem ko se po navedbah predložitvenega sodišča v tej zadevi od državljanov Unije za izdajo dokumentov za prebivanje zahteva samo 30 EUR.

54 Iz zgoraj navedene sodbe Sahin, zlasti iz njenih točk 72 in 74, je razvidno, da sta si prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje ali podaljšanje veljavnosti takega dokumenta, ki ga vloži turški državljan, in prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje, ki ga v drugi državi članici vloži državljan Unije, podobni.

55 Sodišče je poudarilo, da ureditev, kot je nizozemska, glede turških državljanov ne sme povzročiti omejitve v smislu člena 13 Sklepa št. 1/80. Pojasnilo je, da ta člen v povezavi s členom 59 Dodatnega protokola določa, da če turški državljan, za katerega veljata ti določbi, ne sme biti postavljen v boljši položaj kot državljani Unije, pa se mu ne sme naložiti niti novih nesorazmernih obveznosti v primerjavi z obveznostmi, ki so določene za slednje (zgoraj navedena sodba Sahin, točka 71).

56 Sodišče je presodilo, da so finančne posledice dajatev, kakršne so bile uvedene leta 2002 za turške državljane, velike, še toliko bolj, ker morajo za podaljšanje dovoljenj za prebivanje zaprošati pogosteje kot državljani Unije in ker ob zavrnitvi njihove prošnje plačani znesek ni povrnjen. Menilo je, da nizozemska vlada ni navedla nobenega upoštevnega argumenta, ki bi lahko upravičil tako veliko razliko med dajatvami, ki se zahtevajo od turških državljanov, in dajatvami, ki se zahtevajo od državljanov Unije. Ni sprejelo trditve te vlade, da so poizvedbe in pregledi pred izdajo dovoljenja za prebivanje za turškega državljana bolj zapleteni in zato dražji kot tisti, ki so potrebni za izdajo dovoljenja za prebivanje državljana Unije.

57 Sodišče je sklenilo, da ureditev, kakršna je v postopku v glavni stvari, pomeni omejitev, ki je prepovedana s členom 13 Sklepa št. 1/80, ker turškim državljanom, za katere se navedeni člen uporablja, za obravnavo prošnje za dodelitev dovoljenja za prebivanje ali podaljšanje njegove veljavnosti nalaga plačilo dajatve v znesku, ki ni sorazmeren tistemu, ki se v podobnih okoliščinah zahteva od državljanov Unije (glej zgoraj navedeno sodbo Sahin, točke od 72 do 74).

58 Te utemeljitve je treba upoštevati v obravnavani zadevi, ki se nanaša na vse dajatve, ki po nizozemski zakonodaji od leta 1994 veljajo za turške državljane za dodelitev dovoljenj za prebivanje in podaljšanje takih dovoljenj, kakor so bile spremenjene zlasti v letih 2002, 2003 in 2005 in povzete v tabeli v točki 13 te sodbe.

59 V primerjavi z razliko iz leta 2002, ki je bila obravnavana v zgoraj navedeni sodbi Sahin, se je razlika med višinami dajatev, ki veljajo za turške državljane, in tistimi, naloženimi državljanom Unije, v letih 2003 in 2005 še povečala. Poleg tega turški državljani v obravnavani zadevi niso samo delavci kot v prejšnji zadevi, temveč tudi osebe, ki želijo uresničiti pravico do svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev na podlagi Sporazuma o pridružitvi.

60 Obstoj kršenja pravil „standstill“ je torej treba proučiti glede na pravila, določena v členih 13 Sklepa št. 1/80 in 41(1) Dodatnega protokola.

61 Glede tega ni sporno, da so sporne dajatve novi ukrepi, saj so bili sprejeti po začetku veljave Sklepa št. 1/80, kolikor vplivajo na položaj turških delavcev, in po začetku veljavnosti Dodatnega protokola, kolikor zadevajo turške državljane, ki želijo

uresničiti pravico do svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev na podlagi Sporazuma o pridružitvi.

62 Vendar uvedba kakršnih koli novih ukrepov v teh okoliščinah ni prepovedana. Sprejetje novih ukrepov, ki veljajo enako za turške državljane in za državljane Unije, ni v nasprotju s pravili „standstill“. Če bi se taka pravila uporabljala za državljane držav članic, in ne za turške državljane, bi bili slednji v boljšem položaju kot državljani Unije, kar pa bi bilo v očitnem nasprotju z zahtevami iz člena 59 Dodatnega protokola, v skladu s katerim Turčija ne sme biti deležna obravnave, ugodnejše od tiste, ki jo države članice zagotavljajo druga drugi po Pogodbi ES (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Soysal in Savatli, točka 61, in Sahin, točka 67).

63 Zato je treba proučiti, ali sporne dajatve turškim državljanom nalagajo nove obveznosti, ki niso sorazmerne v primerjavi s tistimi, ki veljajo za državljane Unije.

64 Kraljevina Nizozemska priznava, da so bile prej veljavne dajatve previsoke, in trdi, da se znesek dajatev, ki se uporabljajo za turške državljane, razloži z višjo stopnjo stroškov obravnave dokumentacij. Glede tega je treba spomniti, da v točki 73 zgoraj navedene sodbe Sahin Sodišče ni menilo, da bi to razmerje lahko utemeljilo razliko, ki jo šteje za veliko, med dajatvami, ki se uporabljajo za turške državljane, in tistimi, ki so naložene državljanom Unije za izdajo podobnih dokumentov.

65 Tako trditev Kraljevine Nizozemske, da sporne dajatve pomenijo 70 % stroškov obravnave dokumentacije, ne more utemeljiti njihove uporabe in je treba trditev te države članice, da niso nesorazmerne, zavrniti.

66 Kraljevina Nizozemska tudi trdi, da sporne dajatve niso diskriminatorne, ker med položajem turških državljanov in državljanov Unije obstajajo razlike, ki jih opredeljuje kot bistvene. Po mnenju te države članice temeljnega cilja Unije, ki je sestavljen iz vzpostavitve notranjega trga, uvedbe evropskega državljanstva in zagotavljanja prostega gibanja državljanov v Uniji, ni mogoče „neomejeno“ uporabljati za turške državljane.

67 Vendar je treba poudariti, kot izhaja iz člena 2(1) Sporazuma o pridružitvi, da je njegov cilj približati položaj turških državljanov položaju državljanov Unije s postopnim uresničevanjem prostega gibanja delavcev ter odpravljanjem omejitev svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev.

68 Glede tega splošno načelo prepovedi diskriminacije zaradi državljanstva iz člena 9 Sporazuma o pridružitvi in uporaba tega načela na področju delavcev, v skladu s členom 10 Sklepa št. 1/80, prispevata k pospeševanju postopnega vključevanja turških delavcev migrantov in turških državljanov, ki se preseljujejo z namenom ustanavljanja ali ponujanja storitev v državi članici (glede delavcev glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Wählergruppe Gemeinsam, točka 78).

69 Kraljevina Nizozemska torej ne more upravičiti razlike med spornimi dajatvami in tistimi, zahtevanimi od državljanov Unije, s sklicevanjem na okoliščino, da prosto gibanje delavcev, svoboda ustanavljanja ali svoboda opravljanja storitev v Uniji ne veljajo tako v celoti za turške državljane kot za državljane Unije. Komisija se je pravilno oprla na pravila o prepovedi diskriminacije ter na člen 59 Dodatnega protokola, da bi preverila, ali sporne dajatve ne otežujejo položaja teh državljanov v primerjavi z državljani Unije na način, ki bi bil v nasprotju s pravili „standstill“.

70 Poleg tega Kraljevina Nizozemska navaja, da obstaja razlika med pojmom višjih dajatev iz tožbe Komisije in nesorazmernih dajatev iz zgoraj navedene sodbe Sahin.

71 V zvezi s tem je treba poudariti, da prvi pojem zajema drugega in da vsaka višja dajatev še ni nujno nesorazmerna.

72 Kraljevina Nizozemska je v odgovor na vprašanje, postavljeno na obravnavi v zvezi s pomenom te razlike v obravnavani zadevi, navedla, da so lahko dajatve, ki se uporabljajo za turške državljane, „malo višje“ od dajatev, ki veljajo za državljane Unije, če so dejanski stroški obravnavanja dokumentacije prvih višji od teh stroškov drugih. Zlasti je poudarila, da je z dajatvami, ki se uporabljajo za turške državljane od 17. septembra 2009, v celoti spoštovan pogoj sorazmernosti.

73 Glede dajatev, ki so se uporabljale po tem datumu, je treba poudariti, da so bile uvedene po roku, določenem v obrazloženem mnenju. V skladu z ustaljeno sodno prakso pa velja, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, v katerem je bila ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in da Sodišče pozneje nastalih sprememb ne more upoštevati (glej zlasti sodbi z dne 14. septembra 2004 v zadevi Komisija proti Španiji, C-168/03, ZOdl., str. I-8227, točka 24, in z dne 3. junija 2008 v zadevi Komisija proti Franciji, C-507/07, točka 7). Zato Sodišče teh dajatev ne more upoštevati pri presoji te tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti.

74 Glede spornih dajatev je treba poudariti, da ni mogoče izključiti, da se lahko dajatve, ki se uporabljajo za turške državljane, ki so malo višje od tistih, ki se zahtevajo od

državljanov Unije za izdajo podobnih dokumentov, v nekaterih posebnih primerih štejejo za sorazmerne. Vendar je treba ugotoviti, da se zneski spornih dajatev spreminjajo v okviru, katerega najnižja vrednost je za več kot dve tretjini višja dajatev od tistih, ki se uporabljajo za državljane Unije za izdajo podobnih dokumentov. Take razlike ni mogoče šteti za minimalno, zato je treba sporne dajatve v celoti šteti za nesorazmerne.

75 Komisija meni tudi, da so sporne dajatve v nasprotju s pravili o prepovedi diskriminacije iz člena 9 Sporazuma o pridružitvi in člena 10(1) Sklepa št. 1/80. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Kraljevina Nizozemska s tem, da je turškim državljanom za izdajo dovoljenja za prebivanje ali njegovo podaljšanje naložila dajatve v nesorazmerni višini v primerjavi z dajatvami, ki jih je za izdajo podobnih dokumentov naložila državljanom Unije, uvedla diskriminatorne dajatve. Ker te dajatve veljajo za turške delavce ali člane njihovih družin, uvajajo diskriminatorni delovni pogoj, ki je v nasprotju s členom 10 Sklepa št. 1/80. Ker se uporabljajo za turške delavce, ki želijo uresničevati svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev na podlagi Sporazuma o pridružitvi, ali za člane njihovih družin, so v nasprotju s splošnim pravilom o prepovedi diskriminacije iz člena 9 Sporazuma o pridružitvi.

76 Iz navedenega izhaja, da Kraljevina Nizozemska s tem, da je za izdajo dovoljenja za prebivanje uvedla in ohranila v veljavi sistem, ki določa višje dajatve, kot so tiste, ki jih zaračunava za podobne dokumente državljanom držav članic, za turške državljane, ki imajo pravico do bivanja na Nizozemskem na podlagi Sporazuma o pridružitvi, Dodatnega protokola ali Sklepa št. 1/80, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 9 Sporazuma o pridružitvi, člena 41(1) Dodatnega protokola in členov 10(1) in 13 Sklepa št. 1/80.

Stroški

77 V skladu s členom 69(2), prvi pododstavek, Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Na podlagi odstavka 4, prvi pododstavek, tega člena države članice, ki se kot intervenienti udeležijo postopka, nosijo svoje stroške.

78 Ker je Komisija predlagala, naj se Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov. Zvezna republika Nemčija, ki se je kot intervenientka udeležila postopka, nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Kraljevina Nizozemska s tem, da je za izdajo dovoljenja za prebivanje uvedla in ohranila v veljavi sistem, ki določa višje dajatve, kot so tiste, ki jih zaračunava za podobne dokumente državljanom držav članic, za turške državljane, ki imajo pravico do bivanja na Nizozemskem na podlagi:

– **Sporazuma o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga Republika Turčija na eni strani in države članice EGS ter Skupnost na drugi strani podpisale v Ankari 12. septembra 1963 in**

je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963,

– **Dodatnega protokola, ki je bil podpisan 23. novembra 1970 v Bruslju ter sprejet, odobren in potrjen v imenu Skupnosti z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972, in**

– **Sklepa št. 1/80, ki ga je 19. septembra 1980 sprejel pridružitveni svet, ki je bil ustanovljen s Sporazumom o pridružitvi in je sestavljen, na eni strani, iz članov vlad držav članic, Sveta Evropske unije in Komisije Evropskih skupnosti in, na drugi strani, iz članov turške vlade,**

ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 9 tega sporazuma o pridružitvi, člena 41 tega dodatnega protokola in členov 10(1) in 13 Sklepa št. 1/80.

2. **Kraljevini Nizozemski se naloži plačilo stroškov. Zvezna republika Nemčija nosi svoje stroške.**

Podpisi