РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

29 април 2010 година *

По дело C-92/07

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 226 ЕО на 16 февруари 2007 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-н P. J. Kuijper и г-жа S. Boelaert, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Кралство Нидерландия, за което се явяват г-жа H. G. Sevenster и г-жа C. Wissels, както и г-н M. de Grave, в качеството на представители,

ответник,

* Език на производството: нидерландски.

подпомагано от:

Федерална република Германия, за която се явяват г-н M. Lumma и г-н J. Möller, в качеството на представители,

встъпила страна,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н J. N. Cunha Rodrigues, председател на състав, г-жа P. Lindh (докладчик), г-н A. Rosas, г-н A. Ó Caoimh и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: г-н N. Jääskinen,
секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 26 ноември 2009 г.,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Комисията на Европейските общности иска от Съда да установи, че като въвежда и запазва в действие режим за издаването на разрешения за пребиваване, който предвижда по-високи такси от изискваните от гражданите на държавите членки, на Република Исландия, Княжество Лихтенщайн, Кралство Норвегия и Конфедерация Швейцария за издаването на подобни документи, и като прилага този режим спрямо турските граждани, които имат право на пребиваване в Нидерландия по силата на:

— Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, подписано на 12 септември 1963 г. в Анкара от Република Турция, от една страна, както и от държавите членки на Европейската икономическа общност и Общността, от друга страна, и сключено, одобрено и утвърдено от името на Общността с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 година (ОВ 217, 1964 г., стр. 3685; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 10, наричано по-нататък „Споразумението за асоцииране“),

— Допълнителния протокол, подписан на 23 ноември 1970 г. в Брюксел и сключен, одобрен и утвърден от името на Общността с Регламент (ЕИО) № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 година (ОВ L 293, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 37, наричан по-нататък „Допълнителният протокол“), и

— Решение № 1/80, прието на 19 септември 1980 г. от Съвета за асоцииране, създаден със Споразумението за асоцииране и състоящ се, от една страна, от членовете на правителствата на държавите членки, на Съвета на Европейския съюз, както и на Комисията, а от друга страна, от членовете на турското правителство,

Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по Споразумението за асоцииране, а именно по член 9 от него, по Допълнителния протокол, а именно по член 41 от него, и по Решение №°1/80, а именно по член 10, параграф 1 и член 13 от него.

Правна уредба

Правна уредба на Съюза

Асоциирането между ЕИО и Турция

— Споразумението за асоцииране

2 Съгласно член 2, параграф 1 от него Споразумението за асоцииране има за цел да подпомага постоянното и балансирано укрепване на търговските и икономическите отношения между договарящите страни, включително в областта на работната сила, посредством поетапното осъществяване на свободното движение на работниците, както и посредством отстраняване на ограниченията на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги, с оглед на подобряване на жизнения стандарт на турския народ и улесняване впоследствие присъединяването на Република Турция към Общността.

3 Член 9 от Споразумението за асоцииране има следното съдържание:

„Договарящите се страни приемат, че в областта на прилагане на споразумението и без да се нарушават специалните разпоредби, които биха могли да бъдат приети по силата на член 8, всяка дискриминация, основана на гражданство,

е забранена съгласно принципа, посочен в член 7 от Договора за създаване на Общността.“ [неофициален превод]

— Допълнителният протокол

4 В съответствие с член 62 от него Допълнителният протокол е неразделна част от Споразумението за асоцииране.

5 Член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол гласи:

„Договарящите се страни ще се въздържат от въвеждане помежду си на нови ограничения, свързани със свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги.“ [неофициален превод]

6 Член 59 от посочения протокол предвижда:

„В областите, които са включени в настоящия протокол, Турция не може да се възползва от по-благоприятен режим от този, който държавите членки са възприели помежду си по силата на Договора за създаване на Общността.“ [неофициален превод]

— Решение №°1/80

7 Член 6, параграф 1 от Решение № 1/80 има следният текст:

„При спазване на условията на член 7 във връзка със свободния достъп до заетост на членовете на семейството на турски работник, принадлежащ към легалния пазар на труда на държава членка, същият има право:

— на подновяване на разрешителното му за работа от неговия работодател, ако е нает на работа, след една година легална заетост в тази държава членка,

— да отговаря пред работодател по свой избор в същата професия на друго предложение за работа, направено при общи условия и регистрирано в службите по заетост на тази държава членка, след три години легална заетост в същата и при условие на предимство на работниците от държавите членки на Общността,

— да се ползва със свободен достъп до всяка дейност като нает лице по свой избор в същата държава членка след четири години легална заетост в тази държава членка.“ [неофициален превод]

8 Член 10, параграф 1 от това решение предвижда:

„Що се отнася до условията на труд и възнаграждение, държавите членки на Общността трябва да прилагат спрямо турските работници, принадлежащи към легалния им пазар на труда, режим без каквато и да е дискриминация, основана на гражданство, между тях и работниците от Общността.“ [неофициален превод]

9 Член 13 от посоченото решение гласи:

„Държавите — членки на Общността, и Турция не могат да въвеждат нови ограничения, свързани с условията за достъп до заетост на работниците и членовете на техните семейства, които пребивават и се трудят законно на съответната територия.“ [неофициален превод]

Директива 2004/38/ЕО

10 В Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77 и поправки в ОВ L 229, 2004 г., стр. 35, ОВ L 197, 2005 г., стр. 34, както и в ОВ L 204, 2007 г., стр. 28; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), и

по-специално в член 25 от нея, озаглавен „Общи разпоредби относно документите за пребиваване“, се съдържат следните разпоредби:

„1. Притежаването на удостоверението за регистрация, посочено в член 8, на документ, удостоверяващ постоянно пребиваване, на удостоверение, удостоверяващо подаването на молба за карта за пребиваване на член на семейството, на карта за пребиваване или на карта за постоянно пребиваване не може при никакви обстоятелства да представлява предварително условие за упражняване на дадено право или за изпълнението на административна формалност, тъй като притежаването на права може да бъде удостоверено посредством всякакви други доказателствени средства.

2. Всички документи, споменати в параграф 1, се издават безплатно или срещу такса, ненадвишаваща таксата, налагана на гражданите на държавата за издаването на подобни документи.“

Национална правна уредба

11 До 1993 г. Кралство Нидерландия не е предвиждало чужденците, и по-специално турските граждани, да заплащат такса по повод на подаването на молба за разрешение за пребиваване или молба за продължаване на валидността на такова разрешение. През 1993 г. тази държава членка изменя своя закон за чужденците в неговата редакция от 1965 г. и считано от 1 февруари 1994 г. чужденците са длъжни да заплащат подобни такси за обработката на молба за влизане в Нидерландия.

12 Този закон е изцяло изменен със Закона за общо изменение на Закона за чужденците (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) от 23 ноември 2000 г. (Stb. 2000, № 495) и впоследствие изменен многократно, по-специално през 2002 г., 2003 г. и 2005 г.

13 От данните, които се съдържат в исковата молба и които не са оспорени от Кралство Нидерландия, е видно, че размерът на таксите, приложени спрямо турските граждани, и този на таксите, платени от гражданите на Съюза, са се изменили по следния начин в периода 1994—2005 г.:

	Граждани на Съюза	Турски граждани
Преди 1 февруари 1994 г.	0	0
Към 15 февруари 1994 г.	35 NLG (около 16 EUR)	от 125 NLG до 1 000 NLG (от около 57 EUR до около 454 EUR)
Към 1 май 2002 г.	26 EUR	от 50 EUR до 539 EUR
Към 1 януари 2003 г.	28 EUR	от 285 EUR до 890 EUR
Към 1 юли 2005 г.	30 EUR	от 52 EUR до 830 EUR

Досъдебна процедура

14 Комисията започва процедура за нарушение след жалба, подадена през 2003 г. от нидерландски гражданин, който живее с турска гражданка.

15 На 24 януари 2005 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо на Кралство Нидерландия, което отговаря на посоченото писмо с писмо от 31 май 2005 г. Тъй като не е съгласна с направения от тази държава членка правен анализ, на 10 април 2006 г. Комисията отправя до нея мотивирано становище, като я приканва да вземе необходимите мерки, за да се съобрази с него в срок от два месеца, считано от получаването му. Кралство Нидерландия отговаря на това мотивирано становище на 9 юни 2006 г.

16 Тъй като отново не е убедена от доводите, изтъкнати от Кралство Нидерландия, Комисията предявява настоящия иск.

Производство пред Съда

17 С Определение на председателя на Съда от 29 юни 2007 г. Федерална република Германия е допусната да встъпи по настоящото дело в подкрепа на исканията на Кралство Нидерландия.

18 С Решение на председателя на трети състав от 14 октомври 2008 г. производството по настоящото дело се спира до постановяване на Решение от 17 септември 2009 г. по дело Sahin (C-242/06, Сборник, стр. I-8465).

По иска

Доводи на страните

19 Комисията поддържа, че таксите за получаването или за продължаването на разрешение за пребиваване, изисквани от турските граждани след 1 февруари 1994 г. и до края на срока, определен в мотивираното становище (наричани по-нататък „спорните такси"), противоречат на правилата „standstill" и на правилата за недопускане на дискриминация, които се съдържат в правната уредба на Съюза относно асоциирането между ЕИО и Турция.

20 Спорните такси нарушавали правилата „standstill“, тъй като представлявали нови мерки, които утежняват положението на турските граждани в областта на таксите, които трябва да бъдат платени за получаване на разрешение за пребиваване. В действителност по-рано тези лица не са били длъжни да заплащат подобни такси и освен това размерите на посочените такси били увеличени многократно след 1994 г.

21 Комисията счита, че що се отнася до свободното движение на работниците, спорните такси противоречат на член 13 от Решение №°1/80, що се отнася до свободата на установяване и до свободното предоставяне на услуги, те противоречат на член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, а що се отнася до забраната за дискриминация — на член 9 от Споразумението за асоцииране и на член 10, параграф 1 от Решение №°1/80.

22 Според Комисията член 13 от Решение №°1/80 се прилага дори ако работниците и членовете на техните семейства все още не са интегрирани в приемащата държава членка и поради това не могат да се позовават на разпоредбите на член 6, параграф 1 от това решение. Член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол не допуска каквото и да е намаляване на възможностите за установяване или за предоставяне на услуги с цел да се позволи на съответните лица да упражняват свободата на установяване и свободно да предоставят услуги.

23 Комисията посочва, че в съответствие с практиката на Съда клаузите „standstill“ имат непосредствено действие и се отнасят и до правото на пребиваване. В своето становище относно писменото становище при встъпване на Федерална република Германия Комисията поддържа, че нейният анализ се потвърждава от Решение от 20 септември 2007 г. по дело Tum и Dari, (C-16/05, Сборник, стр. I-7415), постановено след представяне на писмената реплика и писмената дуплика. Според Комисията в това решение Съдът е приел, че правилата „standstill“ се прилагат към всяко ново ограничение, че става дума за ограничение, което произтича от материалноправна или процесуалноправна норма, и че към тези правила не се прилага минимален праг.

24 Комисията счита, че що се отнася до свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, положението към 1 февруари 1994 г. следва да се сравни с това по време на влизането в сила на Допълнителния протокол, а именно на 1 януари 1973 г., а що се отнася до свободното движение на работниците — с положението към 1 декември 1980 г. или към 20 декември 1976 г. в зависимост от това дали за опорна точка се взема Решение №°1/80 или предхождащото го решение, а именно приетото на 20 декември 1976 г. от Съвета за асоцииране Решение № 2/76 относно прилагането на член 12 от Споразумението за асоцииране.

25 Комисията признава, че правилата за „standstill“ не засягат правото на държавите членки да уреждат първото приемане на турските граждани на тяхна територия, както и условията за упражняване на първата им професионална дейност. Комисията също така уточнява, че съществуват ограничения за тези правила за „standstill“, а именно произтичащото от член 59 от Допълнителния протокол ограничение, по силата на което турските граждани не могат да се ползват от по-благоприятни права в сравнение с предоставените на гражданите на Съюза, и ограничението, произтичащо от прилагането на правилата за недопускане на дискриминация. При все това въпреки отчитането на посочените правила нидерландската правна уредба противоречала на правилата „standstill“.

26 Що се отнася до правилата за недопускане на дискриминация, Комисията поддържа, че е приложим член 10, параграф 1 от Решение №°1/80, с който се забранява дискриминацията в областта на условията на труд, тъй като изискваните от турските граждани такси при подаването на молба за разрешение за пребиваване представлявали условие на труд. При все това съгласно Решение от 8 май 2003 г. по дело Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Recueil, стр. I-4301, точка 57) предвиденото в този член 10 правило за равно третиране налагало задължение за постигане на резултат. Освен това, дори посоченият член да не е бил приложим, спорните такси трябвало да се приемат за дискриминационни съгласно член 9 от Споразумението за асоцииране, с който общо се забранявала дискриминацията.

27 В съдебното заседание пред Съда Комисията посочва, че е взела предвид Решение по дело Sahin, посочено по-горе, в което Съдът е разгледал въпроса дали

такси като приложените спрямо турските граждани през 2002 г. са били в съответствие с посоченото в член 13 от Решение №°1/80 правило „standstill“, като се е основал на понятието за пропорционалност и е проверил дали тези такси не са несъразмерни в сравнение с приложените спрямо гражданите на държавите членки за издаването на подобни документи. Комисията счита, че понятието за „по-високи такси“, на което тя се позовава в петитума на исковата си молба, включва това за „несъразмерни такси“ и може да бъде разбирано в този смисъл.

28 В своя защита, след като отбелязва наличието на несигурност по отношение на обхвата на неизпълнението на задължения, Кралство Нидерландия признава в посоченото съдебно заседание, че исковата молба се отнася не само до таксите, свързани с продължаването на разрешенията за пребиваване, а също и до таксите, свързани с първоначалното издаване на тези разрешения.

29 Кралство Нидерландия посочва също така, че е взело предвид съдебните решения, постановени след представянето на неговата писмена дуплика, а именно Решение по дело Tum и Dari, посочено по-горе, Решение от 19 февруари 2009 г. по дело Soysal и Savatli, (C-228/06, Recueil, стр. I-1031), както и Решение по дело Sahin, посочено по-горе. Поради това Кралство Нидерландия признава, че правилата „standstill“ се отнасят не само до материалноправните, но и до процесуалноправните норми, и че те се прилагат към правата на турските граждани от момента на тяхното първо приемане на територията на държавите членки в областта на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги. В замяна на това, Кралство Нидерландия поддържа, че посочените в член 13, параграф 1 от Решение №°1/80 правила „standstill“ не се прилагат към първото приемане на турските работници в държава членка.

30 Що се отнася до турските работници, Кралство Нидерландия посочва, че по силата на членове 6 и 7 от Решение №°1/80 наличието на право на пребиваване зависи от наличието на право на достъп до пазара на труда на държавата членка по местоназначението. Само турските граждани, които са влезли легално на територията на държава членка и които са част от легалния пазар на труда на тази държава, както и членовете на семействата им, имали право на пребиваване

в посочената държава членка. Останалите турски работници не се ползвали с право на пребиваване по силата на Решение №°1/80, а относно тях продължавали да се прилагат националните правила на държавата членка, в която искали да пребиват, в областта на имиграцията.

31 По-нататък, що се отнася до размера на таксите, приложени спрямо турските граждани за предоставянето на разрешение за пребиваване, в съдебното заседание пред Съда Кралство Нидерландия посочва, че считано от 17 септември 2009 г. било намалило размера им. Тези такси не се различавали от приложимите спрямо гражданите на Съюза за издаването на подобни документи, освен в случай на първо приемане с цел установяване или предоставяне на услуги и в случай на първо приемане в качеството на работник, като разликата била посъществена във втория случай.

32 Що се отнася до размера на спорните такси, Кралство Нидерландия поддържа, че той е обоснован. То се основава по аналогия на Решение от 16 ноември 2004 г. по дело Панайотова и др. (C-327/02, Recueil, стр. I-11055) относно европейските споразумения за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, а от друга страна, Република България, Република Полша и Словашката република. Кралство Нидерландия се позовава на точка 20 от това решение, в която Съдът е приел, че ограниченията на правото на установяване, наложени от законодателството на приемащата държава членка в областта на имиграцията, трябва да са годни да осъществят набелязаната цел и с оглед на тази цел да не съставляват намеса, която би засегнала самата същност на предоставените права. Кралство Нидерландия поддържа, че аналогично следва да се провери дали спорните такси не правят невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на турските граждани със Споразумението за асоцииране. Тази държава членка добавя, че посочените права трябва да бъдат недискриминационни, съразмерни, в съответствие с основните права и с разумен размер.

33 Кралство Нидерландия посочва, че спорните такси притежават тези характеристики.

34 Тези такси не накърнявали по никакъв начин същността на признатото с Решение №°1/80 право на достъп до пазара на труда, тъй като не представлявали ново материално условие, което трябва да бъде спазено с оглед на получаването на правото на пребиваване, което това решение предоставя на турските граждани, а обикновено формално изискване за целите на установяването от страна на нидерландските органи на това право на пребиваване.

35 Спорните такси не били дискриминационни, тъй като съществували основни различия между положението на турските граждани и това на гражданите на Съюза. В действителност Споразумението за асоцииране не създавало вътрешен пазар с Република Турция и не предоставяло гражданство на Съюза в полза на турските граждани. Поради това Комисията погрешно се опитвала да разшири обхвата на разпоредбите на Директива 2004/38 по отношение на турските граждани.

36 Спорните такси не били несъразмерни, тъй като турските граждани, които искат да имигрират в държава членка, обикновено разполагат с достатъчно средства, за да заплатят тези такси. Ако е необходимо, заинтересованите лица можели да вземат назаем необходимите суми.

37 Спорните такси не засягали и основните права. Освен това нидерландският законодател бил предвидил освобождаване от тази такса в полза на чужденците, които могат да се позоват на член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., свързан с правото на зачитане на личния и семеен живот, когато тези чужденци не са в състояние да заплатят спорните такси.

38 Разглежданите такси били разумни по своя размер. Те се основавали върху анализ на себестойността на изготвянето на издадените документи и били направени изменения в размерите на изискваните суми, за да се отчетат последните изследвания относно разходите. Турските граждани не заплащали повече от

70 % от разходите, до които води обработването на молбите за разрешение за пребиваване, като 30 % от тези разходи оставали в тежест на държавата.

39 Според Кралство Нидерландия Комисията приема, че държавите членки могат да преминат от система на номинални стойности на таксите към система, в която таксите отразяват разходите в по-голяма степен. Точно това обаче било направило Кралство Нидерландия, като приближило размера на спорните такси до себестойността на изготвянето на документите, чието издаване е поискано.

40 На последно място, в съдебното заседание пред Съда тази държава членка поддържа, че твърдението за нарушение, формулирано от Комисията в нейната искова молба и изведено от това, че размерът на спорните такси е „по-висок“ от приложения спрямо гражданите на държавите членки, не отговаря на критерия за пропорционалност, който Съдът е взел предвид в Решение по дело Sahin, посочено по-горе. От това Кралство Нидерландия прави извод, че настоящият иск е неоснователен.

41 Федерална република Германия встъпва в производството в подкрепа на исканията на Кралство Нидерландия. Тя посочва, че спорните такси са свързани с административна формалност и не съставляват ограничение по смисъла на правилата „standstill“. Във всички случаи тези такси можело да бъдат обосновани с императивно съображение от общ интерес, а именно с необходимостта да се осъществява контрол върху наплива на чужденци и върху мотивите, поради които те искат да пребивават в приемащата държава.

42 Освен това посочената държава членка поддържа, че правилото за недопускане на дискриминация, посочено в член 9 от Споразумението за асоцииране, не е достатъчно ясно и точно, за да бъде приложено непосредствено. То трябвало да бъде конкретизирано посредством други мерки като например член 10 от Решение №°1/80. Този член 10 обаче не бил приложим в конкретния случай, тъй като спорните такси не са част от условията на труд по смисъла на посочения член.

Съображения на Съда

43 В самото начало следва да се посочи, че в петитума на исковата си молба Комисията иска от Съда да установи, че като е въвело и запазило в действие режим за издаването на разрешения за пребиваване на турски граждани с право на пребиваване в Нидерландия, който предвижда по-високи такси от изискваните не само от гражданите на държавите членки, а също и от гражданите на Република Исландия, Княжество Лихтенщайн, Кралство Норвегия и Конфедерация Швейцария за издаването на подобни документи, Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по правото на Съюза. При все това разпоредбите от правото на Съюза, върху които Комисията основава иска си, не се отнасят до тези четири държави. Поради това сравнението с последните следва да бъде отхвърлено.

По прилагането на правилата „standstill“ към първото приемане на турски гражданин на територията на Кралство Нидерландия

44 Според Комисията правилата „standstill“ се прилагат към спорните такси независимо дали се отнасят до молба за разрешение за пребиваване, свързана с първо приемане в Нидерландия на турски гражданин, или с молба за продължаване на подобно разрешение. Самото Кралство Нидерландия признава, че правилата „standstill“ се прилагат към правата на турските граждани от момента на първото им приемане на територията на държавите членки в областта на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги, но поддържа, че те не се прилагат към първото приемане на турски работници на тази територия.

45 В това отношение в Решение по дело Sahin, посочено по-горе, Съдът е разгледал обхвата на посоченото в член 13 от Решение №°1/80 правило „standstill“, приложимо към свободното движение на работниците. Той е напомнил, че тази разпоредба не е предназначена да защитава турските граждани, които вече са интегрирани в пазара на труда на държава членка, а да се прилага именно за турските граждани, които все още не се ползват от права в областта на заетостта и

съответно на пребиваването по член 6, параграф 1 от това решение (Решение по дело Sahin, посочено по-горе, точка 51).

46 Съдът също така е разгледал този член 13 с оглед на правилото „standstill“, посочено в свързания със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол.

47 При все това, що се отнася до този член 41, параграф 1, в съответствие с Решение по дело Tum и Dari, посочено по-горе, както и с Решение по дело Soysal и Savatli, посочено по-горе, Съдът напомня, че тази разпоредба не допуска, считано от влизането в сила в приемащата държава членка на правния акт, част от който е тази разпоредба, приемането на каквито и да са нови ограничения на упражняването на свободата на установяване или на свободното предоставяне на услуги, включително свързани с материалноправните и/или процесуалноправните условия за първо приемане на територията на съответната държава членка на турските граждани, които желаят да се ползват там от посочените икономически свободи (Решение по дело Sahin, посочено по-горе, точка 64).

48 Съдът е приел, че тъй като предвидената в член 13 от Решение № 1/80 клауза „standstill“ е от същото естество като съдържащата се в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол и тези две клаузи имат еднаква цел, тълкуването на посочения член 41, параграф 1 трябва да важи също относно задължението за statu quo, което представлява основанието на посочения член 13 в областта на свободно движение на работниците (Решение по дело Sahin, посочено по-горе, точка 65).

49 От това следва, че член 13 от Решение №°1/80 не допуска въвеждането в нидерландската правна уредба, считано от датата на влизане в сила в Нидерландия на Решение №°1/80, на каквито и да са нови ограничения на упражняването на свободното движение на работниците, включително свързани с материалноправните и/или процесуалноправните условия за първо приемане на територията на тази държава членка на турските граждани, които желаят да се ползват от тази свобода там.

50 Поради това правилата „standstill“, посочени в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол и в член 13 от Решение №°1/80, са приложими, считано от влизането в сила на тези разпоредби, по отношение на всички такси, наложени на турските граждани с оглед на издаването на разрешение за пребиваване във връзка с първо приемане на територията на Кралство Нидерландия или за продължаването на подобно разрешение.

По наличието на неизпълнение на задълженията, произтичащи от правилата „standstill“

51 Комисията и Кралство Нидерландия считат, че наличието на твърдяното неизпълнение на задължения трябва да бъде преценено с оглед на Решение по дело Sahin, посочено по-горе, но техните мнения се различават относно последиците, които трябва да се изведат от това решение. Според Комисията посоченото неизпълнение на задължения се основава на обстоятелството, че тази държава членка е наложила на турските граждани несъразмерни такси в сравнение с приложените спрямо гражданите на Съюза за издаването на подобни документи. Понятието за несъразмерни такси трябвало да се разбира като съдържащо се в понятието за по-високи такси, което е посочено в петитума на исковата молба.

52 Според Кралство Нидерландия от Решение по дело Sahin, посочено по-горе, е видно, че прилагането спрямо турските граждани на такси, които не са напълно еднакви с приложените спрямо гражданите на Съюза, не противоречи на правилата „standstill“ и че последните забраняват единствено несъразмерните такси. При все това наложените на турските граждани такси представлявали само част от разходите, свързани с разглеждането на техните досиета, и поради това не противоречали на разглежданите правила. Освен това посочената държава членка счита, че искът се отнася до прилагането спрямо турските граждани не на несъразмерни такси, а на такси, които са по-високи такси от приложените спрямо гражданите на Съюза, и поради това искът е неоснователен.

53 В това отношение за целите на разглеждането на настоящия иск в действителност следва да се направи позоваване на Решение по дело Sahin, посочено по-горе, в което Съдът се е произнесъл относно съвместимостта с член 13 от

Решение №°1/80 на такси като тези, наложени през 2002 г. с нидерландската правна уредба за издаването на разрешение за пребиваване или за продължаването на такова. В конкретния случай таксите за продължаването на разрешение за пребиваване, приложени спрямо турските работници, възлизали на 169 EUR в сравнение с едва 30 EUR, които според запитващата юрисдикция по посоченото дело били изисквани от гражданите на Съюза за издаването на документи за пребиваване.

54 От Решение по дело Sahin, посочено по-горе, и по-специално от точки 72 и 74 от него, е видно, че подадената от турски гражданин молба за издаване на разрешение за пребиваване или за продължаване на валидността на подобен документ, и молбата за издаването на разрешение за пребиваване, подадена в друга държава членка от гражданин на Съюза, са сходни.

55 Съдът подчертава, че правна уредба като нидерландската не трябва да води до създаване по отношение на турските граждани на ограничение по смисъла на член 13 от Решение № 1/80. Той уточнява, че разглеждан във връзка с член 59 от Допълнителния протокол, този член 13 означава, че макар да е вярно, че турски гражданин, спрямо когото се прилагат посочените разпоредби, не трябва да се поставя в по-благоприятно положение от това на гражданите на Съюза, в замяна на това на подобен гражданин не могат да се налагат нови задължения, които са несъразмерни в сравнение със задълженията, предвидени за гражданите на Съюза (Решение по дело Sahin, посочено по-горе, точка 71).

56 Съдът постановява, че за турските граждани финансовите последици от такси като въведените през 2002 г. са значителни, още повече че тези граждани са принудени да искат подновяването на техните разрешения за пребиваване почесто от гражданите на Съюза и че при отхвърляне на тяхната молба платената сума не се възстановява. Съдът е приел, че нидерландското правителство не е посочило никакъв релевантен довод, с който да може да се обоснове толкова значителна разлика в размера на таксите, изисквани от турските граждани, в сравнение с тези, които се изискват от гражданите на Съюза. Съдът не приема тезата на посоченото правителство, според която проучванията и проверките, предшестващи издаването на разрешение за пребиваване на турски гражданин, били по-сложни и по-скъпоструващи от тези, които са необходими за издаването на разрешение за пребиваване на гражданин на Съюза.

57 Съдът прави извод, че правна уредба като разглежданата в главното производство представлява ограничение, забранено с член 13 от Решение № 1/80, доколкото в тежест на турските граждани, за които се прилага посоченият член 13, тя налага за разглеждането на молба за предоставяне на разрешение за пребиваване или за продължаване на валидността на същото да се плащат такси, които са несъразмерни в сравнение със сумата, която се изисква при сходни обстоятелства от гражданите на Съюза (вж. Решение по дело Sahin, посочено по-горе, точки 72—74).

58 Тези съображения следва да се вземат предвид в настоящото дело, което се отнася до всички такси, приложени спрямо турските граждани с нидерландската правна уредба от 1994 г. насам, с оглед на предоставянето и продължаването на разрешения за пребиваване, като тези такси са изменени по-специално през 2002 г., 2003 г. и 2005 г. и са обобщени в таблицата, съдържаща се в точка 13 от настоящото решение.

59 Сравнена с разликата, отбелязана през 2002 г., която се разглежда по случая, по който е постановено Решение по дело Sahin, посочено по-горе, разликата между размера на таксите, приложени спрямо турските граждани, и този на таксите, наложени на гражданите на Съюза, се е увеличила още повече през 2003 г. и 2005 г. Освен това турските граждани, за които се отнася настоящият иск, са не само работници, както в посоченото дело, а са също и лица, които желаят да се ползват от свободата на установяване или от свободното предоставяне на услуги на основание Споразумението за асоцииране.

60 Поради това наличието на неизпълнение на правилата „standstill“ трябва да се разгледа с оглед на правилата, посочени в член 13 от Решение №°1/80 и в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол.

61 В това отношение няма разногласия относно това, че спорните такси съставляват нови мерки, тъй като те са били приети след влизането в сила на Решение №°1/80 — доколкото засягат положението на турските работници, и след влизането в сила на Допълнителния протокол — доколкото се отнасят до турските

граждани, които желаят да се ползват от свободата на установяване или от свободното предоставяне на услуги на основание Споразумението за асоцииране.

62 При все това не е забранено да се приемат всякакви нови мерки в този контекст. В действителност приемането на мерки, приложими спрямо турските граждани по същия начин, както спрямо гражданите на Съюза, не е в противоречие с правилата „standstill". Ако подобни мерки се прилагаха спрямо гражданите на държавите членки, без да бъдат наложени и на турските граждани, последните биха се намирали в по-благоприятно положение от това на гражданите на Съюза, което явно би противоречало на изискването на член 59 от Допълнителния протокол, според което Република Турция не би могла да се ползва от по-благоприятен режим от този, който държавите членки са възприели помежду си по силата на Договора за ЕО (вж. в този смисъл Решение по дело Soysal и Savatli посочено по-горе, точка 61, както и Решение по дело Sahin, посочено по-горе, точка 67).

63 Поради това следва да се провери дали спорните такси налагат на турските граждани нови задължения, несъразмерни в сравнение с предвидените за гражданите на Съюза.

64 Признавайки, че прилаганите по-рано такси са били твърде високи, Кралство Нидерландия посочва, че размерът на приложимите такси спрямо турски граждани се обяснява с по-големите разходи, свързани с обработването на досиетата. В това отношение следва да се напомни, че в точка 73 от Решение по дело Sahin, посочено по-горе, Съдът не е приел, че това отношение е позволило обосноваването на разлика, считана за значителна, между таксите, приложени спрямо турските граждани, и тези, наложени на гражданите на Съюза за издаването на подобни документи.

65 Така доводът на Кралство Нидерландия, според който спорните такси представляват 70 % от разходите, свързани с обработването на досиетата, не позволява да се обоснове тяхното прилагане и трябва да бъде отхвърлено твърдението на тази държава членка, според което посочените такси не са несъразмерни.

66 Кралство Нидерландия твърди също така, че спорните такси не са дискриминационни поради наличието на различия, които квалифицира като „основни“, между положението на турските граждани и това на гражданите на Съюза. Според посочената държава членка основната цел на Европейския съюз, която се състои в създаване на вътрешен пазар, въвеждане на европейско гражданство и осигуряване на свободното движение на гражданите в Съюза, не може да се приложи „без ограничения“ спрямо турските граждани.

67 Следва обаче да се подчертае, че както е видно от член 2, параграф 1 от Споразумението за асоцииране, последното има за цел доближаване на положението на турските граждани до това на гражданите на Съюза посредством поетапното осъществяване на свободното движение на работниците, както и посредством отстраняване на ограниченията на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги.

68 В това отношение общият принцип за недопускане на дискриминация, основана на гражданство, съдържащ се в член 9 от Споразумението за асоцииране, и прилагането на този принцип в специфичната област на работниците в съответствие с член 10 от Решение №°1/80 допринасят за подпомагане на поетапната интеграция на турските работници мигранти, както и на турските граждани, които се преместват с цел да се установят или да предлагат услуги в държава членка (вж. в този смисъл, що се отнася до работниците, Решение по дело Wählergruppe Gemeinsam, посочено по-горе, точка 78).

69 Следователно Кралство Нидерландия не може да обоснове различието, което съществува между спорните такси и изискваните от гражданите на Съюза, позовавайки се на обстоятелството, че турските граждани не се ползват така цялостно както гражданите на Съюза от свободното движение на работниците, свободата на установяване или свободното предоставяне на услуги в Съюза. Комисията се опира с основание на правилата за недопускане на дискриминация, както и на член 59 от Допълнителния протокол, с оглед на проверката дали спорните такси не утежняват положението на тези граждани в сравнение с това на гражданите на Съюза по начин, който противоречи на правилата „standstill“.

70 Освен това Кралство Нидерландия поддържа, че съществува несъвместимост между понятието за по-високи такси, посочено в исковата молба на Комисията, и това за несъразмерни такси, което е възприето в Решение по дело Sahin, посочено по-горе.

71 В това отношение следва да се посочи, че първото от тези понятия включва второто и че не всяка по-висока такса е непременно несъразмерна.

72 В отговор на поставен на съдебното заседание въпрос относно последствията от подобно разминаване в настоящото дело, Кралство Нидерландия поддържа, че таксите, приложени спрямо турските граждани, можело да бъдат малко по-високи от тези, приложени спрямо гражданите на Съюза, ако действителните разходи, свързани с обработването на досиетата на първите, били по-високи от тези, свързани с обработването на досиетата на вторите. Тази държава членка посочва по-специално, че таксите, приложени спрямо турските граждани, считано от 17 септември 2009 г., спазвали изцяло условието за пропорционалност.

73 Що се отнася до таксите, приложени, считано от горепосочената дата, следва да се посочи, че те са били въведени след определения в мотивираното становище срок. Според постоянната съдебна практика обаче наличието на неизпълнение на задълженията от държава членка трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на срока, даден в мотивираното становище, и че последващи промени не могат да се вземат предвид от Съда (вж. по-специално Решение от 14 септември 2004 г. по дело Комисия/Испания, C-168/03, Recueil, стр. I-8227, точка 24 и Решение от 3 юни 2008 г. по дело Комисия/Франция, C-507/07, точка 7). Поради това посочените такси не могат да бъдат взети предвид от Съда за целите на разглеждането на настоящия иск за установяване на неизпълнение на задължения.

74 Що се отнася до спорните такси, следва да се посочи, че не може да бъде изключена възможността приложимите спрямо турските граждани такси, които са малко по-високи от изискваните от гражданите на Съюза за издаването на

подобни документи, да могат в определени случаи да бъдат считани за съразмерни. Следва обаче да се приеме, че размерът на спорните такси варира в рамките на интервал, чиято най-ниска стойност е по-висока с повече от две трети от тази на таксите, приложени спрямо гражданите на Съюза за издаването на подобни документи. Подобно отклонение не може да се счита за минимално и поради това следва да се приеме, че спорните такси като цяло имат несъразмерен характер.

75 Комисията счита също така, че спорните такси противоречат на правилата за недопускане на дискриминация, които се съдържат в член 9 от Споразумението за асоцииране и в член 10, параграф 1, от Решение №°1/80. В това отношение следва да се приеме, че като прилага спрямо турските граждани несъразмерни такси за получаването на разрешения за пребиваване или за тяхното продължаване в сравнение с таксите, приложени спрямо гражданите на Съюза за подобни документи, Кралство Нидерландия е наложило такси с дискриминационен характер. Доколкото тези такси се прилагат спрямо турските работници или спрямо членовете на техните семейства, те въвеждат дискриминационно условие на труд, което противоречи на член 10 от Решение №°1/80. Тъй като тези такси се прилагат спрямо турските граждани, които желаят да се ползват от свободата на установяване или от свободното предоставяне на услуги на основание Споразумението за асоцииране или спрямо членовете на техните семейства, те противоречат на общото правило за недопускане на дискриминация, посочено в член 9 от Споразумението за асоцииране.

76 От гореизложеното следва, че като въвежда и запазва в действие режим за издаването на разрешения за пребиваване, който предвижда несъразмерни такси в сравнение с изискваните от гражданите на държавите членки за издаването на подобни документи, и като прилага този режим спрямо турските граждани, които имат право на пребиваване в Нидерландия по силата на Споразумението за асоцииране, на Допълнителния протокол или на Решение №°1/80, Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по член 9 от Споразумението за асоцииране, по член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, както и по член 10, параграф 1 и член 13 от Решение №°1/80.

По съдебните разноски

77 По силата на член 69, параграф 2, първа алинея от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Съгласно параграф 4, първа алинея от посочения член, държавите членки, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

78 След като Комисията е направила искане за осъждане на Кралство Нидерландия и последното е загубило делото, то следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски. Федерална република Германия, която е встъпила в делото, понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Като въвежда и запазва в действие режим за издаването на разрешения за пребиваване, който предвижда несъразмерни такси в сравнение с исканите от гражданите на държавите членки за издаването на подобни документи, и като прилага този режим спрямо турските граждани, които имат право на пребиваване в Нидерландия по силата на:

— Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, подписано на 12 септември 1963 г. в Анкара от Република Турция, от една страна, както и от държавите членки на Европейската икономическа общност и Общността, от друга страна,

и сключено, одобрено и утвърдено от името на Общността с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 година,

— **Допълнителния протокол, подписан на 23 ноември 1970 г. в Брюксел и сключен, одобрен и утвърден от името на Общността с Регламент (ЕИО) № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 година, и**

— **Решение № 1/80, прието на 19 септември 1980 година от Съвета за асоцииране, създаден със Споразумението за асоцииране и състоящ се, от една страна, от членовете на правителствата на държавите членки, на Съвета на Европейския съюз, както и на Комисията на Европейските общности, а от друга страна, от членовете на турското правителство,**

Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по член 9 от посоченото споразумение за асоцииране, по член 41 от посочения допълнителен протокол, както и по член 10, параграф 1 и по член 13 от Решение №°1/80.

2) **Осъжда Кралство Нидерландия да заплати съдебните разноски. Федерална република Германия понася направените от нея съдебни разноски.**

Подписи