

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

29 aprilie 2010*

În cauza C-92/07,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 16 februarie 2007,

Comisia Europeană, reprezentată de domnul P. J. Kuijper și de doamna S. Boelaert, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Regatului Țărilor de Jos, reprezentat de doamnele H. G. Sevenster și C. Wissels, precum și de domnul M. de Grave, în calitate de agenți,

pârât,

* Limba de procedură: olandeza.

susținut de:

Republica Federală Germania, reprezentată de domnii M. Lumma și J. Möller, în calitate de agenți,

intervenientă,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul J. N. Cunha Rodrigues, președinte de cameră, doamna P. Lindh (raportor), domnii A. Rosas, A. Ó Caoimh și A. Arabadjev, judecători,

avocat general: domnul N. Jääskinen,
grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 26 noiembrie 2009,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin instituirea și prin menținerea, pentru eliberarea unui permis de ședere, a unui regim care prevede taxe mai mari decât cele care sunt solicitate resortisanților statelor membre, precum și celor ai Republicii Islanda, ai Principatului Liechtenstein, ai Regatului Norvegiei și ai Confederației Elvețiene pentru eliberarea unor documente similare și prin aplicarea acestui regim resortisanților turci care au drept de ședere în Țările de Jos în temeiul:
 - Acordului de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, semnat la 12 septembrie 1963 la Ankara de Republica Turcia, pe de o parte, precum și de statele membre ale CEE și de Comunitate, pe de altă parte, și care a fost încheiat, aprobat și confirmat în numele acesteia din urmă prin Decizia 64/732/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1963 (JO 1964, 217, p. 3685, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 10, denumit în continuare „acordul de asociere”);
 - Protocolului adițional, semnat la 23 noiembrie 1970 la Bruxelles și încheiat, aprobat și confirmat în numele Comunității prin Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972 (JO L 293, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 37, denumit în continuare „protocolul adițional”) și
 - al Deciziei nr. 1/80, adoptată la 19 septembrie 1980 de Consiliul de asociere instituit prin acordul de asociere și alcătuit, pe de o parte, din membri ai guvernelor statelor membre, ai Consiliului Uniunii Europene, precum și ai Comisiei și, pe de altă parte, din membri ai guvernului turc,

Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acordului de asociere, și anume al articolului 9 din acest acord, al protocolului adițional, și anume al articolului 41 din acest protocol, și al Deciziei nr. 1/80, și anume al articolului 10 alineatul (1) și al articolului 13 din această decizie.

Cadrul juridic

Reglementarea Uniunii

Asocierea CEE-Turcia

— Acordul de asociere

- 2 Conform articolului 2 alineatul (1) din acordul de asociere, acesta are drept scop să promoveze consolidarea continuă și echilibrată a relațiilor comerciale și economice între părțile contractante, inclusiv în domeniul forței de muncă, prin realizarea treptată a liberei circulații a lucrătorilor, precum și prin eliminarea restricțiilor privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, pentru a îmbunătăți nivelul de trai al poporului turc și pentru a facilita ulterior aderarea Republicii Turcia la Comunitate.
- 3 Articolul 9 din acordul de asociere are următorul cuprins:

„Părțile contractante recunosc că, în domeniul de aplicare al acordului și fără a aduce atingere dispozițiilor speciale care ar putea fi instituite în aplicarea articolului 8, se

interzice orice discriminare exercitată pe motiv de cetățenie sau naționalitate, în conformitate cu principiul prevăzut la articolul 7 din Tratatul de instituire a Comunității.” [traducere neoficială]

— Protocolul adițional

4 Conform articolului 62 din protocolul adițional, acesta face parte integrantă din acordul de asociere.

5 Articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional prevede:

„Părțile contractante se abțin să introducă în relațiile dintre ele noi restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor.” [traducere neoficială]

6 Articolul 59 din protocolul menționat stipulează:

„În domeniile acoperite de prezentul protocol, Turcia nu poate beneficia de un tratament mai favorabil decât cel pe care statele membre și-l acordă reciproc în temeiul Tratatului de instituire a Comunității.” [traducere neoficială]

— Decizia nr. 1/80

7 Articolul 6 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80 are următorul cuprins:

„Sub rezerva dispozițiilor articolului 7 referitor la accesul liber la încadrarea în muncă a membrilor familiei sale, lucrătorul turc, care este încadrat pe piața legală a muncii dintr-un stat membru:

- are dreptul, în acest stat membru, după un an în care a fost încadrat în muncă în mod legal, la reînnoirea permisului său de muncă la același angajator, dacă acesta dispune de un loc de muncă;
- are dreptul, în acest stat membru, după trei ani în care a fost încadrat în muncă în mod legal și sub rezerva priorității ce trebuie acordată lucrătorilor din statele membre ale Comunității, să accepte o altă ofertă din partea unui angajator, la alegerea sa, făcută în condiții obișnuite și înregistrată la serviciile de ocupare a forței de muncă din acest stat membru, în cadrul aceleiași profesii;
- beneficiază, în acest stat membru, după patru ani în care a fost încadrat în muncă în mod legal, de accesul liber la orice activitate salariată, la alegerea sa.” [traducere neoficială]

- 8 Articolul 10 alineatul (1) din această decizie prevede:

„Statele membre ale Comunității acordă lucrătorilor turci care aparțin pieței legale a muncii a acestor state un regim caracterizat prin lipsa oricărei discriminări pe motiv de cetățenie în raport cu lucrătorii comunitari în ceea ce privește remunerarea și celelalte condiții de muncă.” [traducere neoficială]

- 9 Articolul 13 din decizia menționată prevede:

„Statele membre ale Comunității și Turcia nu pot introduce noi restricții privind condițiile de acces la încadrarea în muncă a lucrătorilor și a membrilor familiei lor care se găsesc pe teritoriul acestor state în situație legală în ceea ce privește șederea și accesul pe piața muncii.” [traducere neoficială]

Directiva 2004/38/CE

- 10 Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE

(JO L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56) cuprinde la articolul 25, intitulat „Dispoziții generale privind documentele de ședere”, următoarele dispoziții:

„(1) Deținerea certificatului de înregistrare menționat la articolul 8, a unui document care dovedește depunerea unei cereri pentru eliberarea permisului de ședere pentru un membru al familiei, a unui permis de ședere sau a unui permis de ședere permanentă nu poate în niciun caz să constituie o condiție prealabilă pentru exercițiul unui drept sau [pentru] îndeplinirea unei formalități administrative, calitatea de beneficiar al drepturilor putând fi dovedită prin orice alt mijloc de probă.

(2) Orice document menționat la alineatul (1) se eliberează gratuit sau contra plății unei taxe al cărei quantum nu îl poate depăși pe cel al taxei impuse resortisanților [naționali] pentru eliberarea unor documente similare.”

Reglementarea națională

- 11 Până în 1993, Regatul Țărilor de Jos nu prevedea plata unor taxe de către străini și, în special, de către resortisanții turci, cu ocazia prezentării unei cereri pentru eliberarea permisului de ședere sau a unei cereri pentru prelungirea validității unui asemenea permis. În cursul anului 1993, acest stat membru a modificat Legea privind străinii, în versiunea sa din 1965, și, de la 1 februarie 1994, un străin este obligat să plătească asemenea taxe pentru soluționarea unei cereri de intrare în Țările de Jos.
- 12 Această lege a fost modificată în întregime de Legea de revizuire generală a Legii privind străinii (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) din 23 noiembrie 2000 (Stb. 2000, nr. 495) și a fost modificată ulterior în repetate rânduri, în special în cursul anilor 2002, 2003 și 2005.

- 13 Astfel cum reiese din datele care figurează în cererea introductivă, și necontestate de Regatul Țărilor de Jos, cuantumul taxelor aplicate resortisanților turci și cel al taxelor plătite de cetățenii Uniunii a variat între 1994 și 2005 după cum urmează:

	Cetățeni ai Uniunii	Resortisanți turci
Înainte de 1 februarie 1994	0	0
La 15 februarie 1994	35 NLG (aproximativ 16 euro)	de la 125 NLG la 1 000 NLG (de la aproximativ 57 de euro la aproximativ 454 de euro)
La 1 mai 2002	26 de euro	de la 50 de euro la 539 de euro
La 1 ianuarie 2003	28 de euro	de la 285 de euro la 890 de euro
La 1 iulie 2005	30 de euro	de la 52 de euro la 830 de euro

Procedura precontencioasă

- 14 Comisia a inițiat o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în urma unei plângeri introduse în cursul anului 2003 de un resortisant olandez care conviețuia cu o persoană de sex feminin resortisant turc.
- 15 La 24 ianuarie 2005, Comisia a trimis o scrisoare de punere în întârziere Regatului Țărilor de Jos, care a răspuns la aceasta printr-o scrisoare din 31 mai 2005. Întrucât nu a fost de acord cu analiza juridică efectuată de acest stat membru, Comisia i-a adresat, la 10 aprilie 2006, un aviz motivat prin care îl invita să ia măsurile necesare pentru a se conforma acestui aviz în termen de două luni de la primire. Regatul Țărilor de Jos a răspuns la acest aviz motivat la 9 iunie 2006.

- 16 Întrucât a considerat în continuare neconvingătoare argumentele invocate de Regatul Țărilor de Jos, Comisia a introdus prezenta acțiune.

Procedura în fața Curții

- 17 Prin Ordonanța președintelui Curții din 29 iunie 2007, s-a admis intervenția Republicii Federale Germania în prezenta cauză, în susținerea concluziilor Regatului Țărilor de Jos.
- 18 Prin Decizia președintelui Camerei a treia din 14 octombrie 2008, procedura a fost suspendată în cauza de față până la pronunțarea Hotărârii din 17 septembrie 2009, Sahin (C-242/06, Rep., p. I-8465).

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

- 19 Comisia susține că taxele solicitate resortisanților turci, de la 1 februarie 1994 și până la termenul stabilit în avizul motivat, pentru obținerea sau prelungirea unui permis de ședere (denumite în continuare „taxele în litigiu”) încalcă normele de „standstill” și de nediscriminare care sunt prevăzute în reglementarea Uniunii referitoare la asocierea CEE-Turcia.

- 20 Taxele în litigiu ar încălca normele de „standstill” deoarece ar constitui măsuri noi care au agravat situația resortisanților turci în ceea ce privește taxele ce trebuie achitate pentru obținerea unui permis de ședere. Astfel, anterior, aceste persoane nu erau supuse obligației de achitare a unor asemenea taxe, iar cuantumul acestora ar fi fost, în plus, majorat în repetate rânduri începând cu 1994.
- 21 Comisia consideră că taxele în litigiu încalcă articolul 13 din Decizia nr. 1/80, în ceea ce privește libera circulație a lucrătorilor, articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional, cu privire la libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, precum și articolul 9 din acordul de asociere și articolul 10 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80, în ceea ce privește interzicerea discriminărilor.
- 22 Potrivit Comisiei, articolul 13 din Decizia nr. 1/80 este aplicabil chiar dacă lucrătorii și membrii familiei lor nu sunt încă integrați în statul membru gazdă și, prin urmare, nu pot să invoce dispozițiile articolului 6 alineatul (1) din această decizie. Articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional s-ar opune oricărei înăspriți a posibilităților de stabilire sau de oferire a serviciilor, în scopul de a permite persoanelor în cauză exercitarea libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor.
- 23 Comisia arată că, în conformitate cu jurisprudența Curții, clauzele de „standstill” au efect direct și se referă de asemenea la dreptul de ședere. În observațiile sale privind memoriul în intervenție al Republicii Federale Germania, aceasta susține că Hotărârea din 20 septembrie 2007, Tümer și Dari (C-16/05, Rep., p. I-7415), pronunțată după depunerea memoriilor în replică și în duplică, confirmă analiza sa. Comisia amintește că, în acea hotărâre, Curtea a statuat că normele de „standstill” se aplică oricărei noi restricții, indiferent dacă este vorba despre o restricție care decurge dintr-o normă de fond sau dintr-o normă de procedură, și că aceste norme nu sunt supuse unui prag *de minimis*.

- 24 Comisia consideră că trebuie să se compare situația la 1 februarie 1994 cu aceea care exista la momentul intrării în vigoare a protocolului adițional, și anume 1 ianuarie 1973, cu privire la libertatea de stabilire și la libera prestare a serviciilor și, în ceea ce privește libera circulație a lucrătorilor, cu situația care exista la 1 decembrie 1980 sau la 20 decembrie 1976, după cum se are în vedere Decizia nr. 1/80 sau cea care a precedat-o, și anume Decizia nr. 2/76 privind punerea în aplicare a articolului 12 din acordul de asociere, adoptată la 20 decembrie 1976 de Consiliul de asociere.
- 25 Comisia admite că normele de „standstill” nu aduc atingere dreptului statelor membre de a reglementa prima admisie a resortisanților turci pe teritoriul acestora, precum și condițiile de exercitare a primei activități profesionale a acestora. De asemenea, Comisia precizează că există limite referitoare la aceste norme de „standstill”, și anume cea care rezultă din articolul 59 din protocolul adițional, în temeiul căruia resortisanții turci nu pot beneficia de drepturi mai favorabile decât cele acordate cetățenilor Uniunii, și cea care rezultă din aplicarea normelor de nediscriminare. Or, în pofida luării în considerare a acestor norme, reglementarea olandeză încalcă normele de „standstill”.
- 26 Cu privire la normele de nediscriminare, Comisia susține că articolul 10 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80, care interzice discriminările în domeniul condițiilor de muncă, este aplicabil, întrucât taxele solicitate resortisanților turci cu ocazia prezentării unei cereri pentru eliberarea permisului de ședere constituie o condiție de muncă. Or, potrivit Hotărârii din 8 mai 2003, *Wählergruppe Gemeinsam* (C-171/01, Rec., p. I-4301, punctul 57), norma privind egalitatea de tratament prevăzută la acest articol 10 ar impune o obligație de rezultat. Pe de altă parte, chiar dacă articolul menționat nu ar fi aplicabil, taxele în litigiu trebuie să fie considerate discriminatorii în temeiul articolului 9 din acordul de asociere, care interzice, în general, discriminările.
- 27 În cadrul ședinței în fața Curții, Comisia a indicat că a luat cunoștință de Hotărârea Sahin, citată anterior, în care Curtea a examinat dacă taxe precum cele

aplicate resortisanților turci în cursul anului 2002 erau conforme normei de „standstill” prevăzute la articolul 13 din Decizia nr. 1/80, întemeindu-se pe noțiunea de proporționalitate și verificând dacă aceste taxe nu sunt disproporționate în raport cu cele aplicate resortisanților statelor membre pentru eliberarea unor documente similare. Comisia consideră că noțiunea „taxe mai mari”, la care se referă în dispozitivul cererii sale introductive, include noțiunea „taxe disproporționate” și poate fi interpretată în acest sens.

- 28 În apărare, Regatul Țărilor de Jos, după ce a subliniat o anumită incertitudine în ceea ce privește întinderea neîndeplinirii obligațiilor, a admis, în cadrul ședinței menționate, că cererea introductivă avea ca obiect nu numai taxele referitoare la prelungirea permisului de ședere, ci și taxele referitoare la prima eliberare a acestor permise.
- 29 De asemenea, Regatul Țărilor de Jos a arătat că a luat cunoștință de hotărârile intervenite ulterior depunerii memoriului său în duplică, și anume Hotărârea Tum și Dari, citată anterior, Hotărârea din 19 februarie 2009, Soysal și Savatli, (C-228/06, Rep., p. I-1031), precum și Hotărârea Sahin, citată anterior. Prin urmare, recunoaște că normele de „standstill” privesc nu numai normele de fond, ci și normele de procedură și că acestea se aplică taxelor solicitate resortisanților turci de la prima admisie a acestora din urmă pe teritoriul statelor membre în domeniile libertății de stabilire și liberei prestări a serviciilor. Regatul Țărilor de Jos susține în schimb că normele de „standstill” prevăzute la articolul 13 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80 nu se aplică primei admisii a lucrătorilor turci într-un stat membru.
- 30 În ceea ce privește lucrătorii turci, Regatul Țărilor de Jos susține că existența unui drept de ședere depinde de existența unui drept de acces pe piața muncii din statul membru de destinație în temeiul articolelor 6 și 7 din Decizia nr. 1/80. Numai resortisanții turci intrați în mod legal pe teritoriul unui stat membru și care aparțin pieței legale a muncii din acest stat, precum și membrii familiei lor, dispun de un

drept de ședere în respectivul stat membru. Ceilalți lucrători turci nu ar beneficia de un drept de ședere în temeiul Deciziei nr. 1/80, ci ar rămâne sub incidența normelor naționale privind imigrarea ale statului membru în care doresc să rămână.

31 În ceea ce privește, în continuare, cuantumul taxelor aplicate resortisanților turci pentru acordarea unui permis de ședere, Regatul Țărilor de Jos a arătat, în ședința în fața Curții, că redusese cuantumul acestora începând cu 17 septembrie 2009. Aceste taxe nu ar fi diferite de cele aplicate cetățenilor Uniunii pentru eliberarea unor documente similare, cu excepția cazului primei admitii în scopul stabilirii sau prestării de servicii și a celui al primei admitii în calitate de lucrător, diferența fiind mai substanțială în cel de al doilea dintre aceste cazuri.

32 În ceea ce privește cuantumul taxelor în litigiu, Regatul Țărilor de Jos susține că este justificat. Acesta invocă, prin analogie, Hotărârea din 16 noiembrie 2004, Panayotova și alții (C-327/02, Rec., p. I-11055), referitoare la Acordurile europene de asociere între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Bulgaria, Republica Polonă și Republica Slovacă, pe de altă parte. Regatul Țărilor de Jos face trimitere la punctul 20 din această hotărâre, în care Curtea a hotărât că restricțiile aduse dreptului de stabilire de legislația statului membru gazdă în domeniul imigrării trebuie să fie apte pentru realizarea obiectivului urmărit și să nu constituie, în raport cu acesta, o intervenție care ar aduce atingere înseși substanței drepturilor acordate. Regatul Țărilor de Jos susține că trebuie să se verifice, în mod analog, dacă taxele în litigiu nu fac imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea de către resortisanții turci a drepturilor care le sunt conferite prin acordul de asociere. Acesta adaugă că taxele respective trebuie să fie nediscriminatorii, proporționale, conforme drepturilor fundamentale și să aibă un quantum rezonabil.

33 Regatul Țărilor de Jos arată că taxele în litigiu au aceste caracteristici.

- 34 Aceste taxe nu ar aduce atingere în niciun mod substanței dreptului de acces la piața muncii, recunoscut prin Decizia nr. 1/80, având în vedere faptul că acestea nu ar constitui o nouă condiție materială necesară pentru obținerea dreptului de ședere pe care această decizie îl acordă resortisanților turci, ci o simplă cerință formală în scopul constatării, de către autoritățile olandeze, a acestui drept de ședere.
- 35 Taxele în litigiu nu ar fi discriminatorii, întrucât există diferențe fundamentale între situația resortisanților turci și cea a cetățenilor Uniunii. Astfel, acordul de asociere nu creează o piață internă cu Republica Turcia și nu acordă cetățenia Uniunii resortisanților turci. Prin urmare, Comisia ar încerca, în mod neîntemeiat, să extindă dispozițiile Directivei 2004/38 la resortisanții turci.
- 36 Taxele în litigiu nu ar fi disproporționate, având în vedere că resortisanții turci care doresc să imigreze într-un stat membru dispun în mod normal de mijloace suficiente pentru a plăti aceste taxe. Persoanele interesate ar putea, dacă este cazul, să împrumute sumele necesare.
- 37 Taxele în litigiu nu ar aduce atingere nici drepturilor fundamentale. De altfel, parlamentul olandez ar fi prevăzut o scutire în favoarea străinilor care pot invoca articolul 8 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, referitor la dreptul la respectarea vieții private și familiale, în situația în care aceștia nu sunt în măsură să achite taxele în litigiu.
- 38 Aceste taxe ar avea un quantum rezonabil. Taxele s-ar baza pe analiza prețului de cost al realizării documentelor eliberate, iar quantumurile solicitate ar fi fost modificate pentru a ține seama de ultimele studii de cost. Resortisanții turci nu ar plăti mai mult

de 70 % din costurile generate de soluționarea cererilor pentru eliberarea permisului de ședere, 30 % din aceste costuri rămânând în sarcina statului.

- 39 Potrivit Regatului Țărilor de Jos, Comisia acceptă ca statele membre să poată trece de la un sistem de taxe nominale la un sistem în care taxele reflectă mai mult costurile. Or, este tocmai ceea ce ar fi făcut Regatul Țărilor de Jos prin apropierea cuantumurilor taxelor în litigiu de prețul de cost al realizării documentelor a căror eliberare este solicitată.
- 40 În sfârșit, acest stat membru a susținut, în cadrul ședinței în fața Curții, că motivul invocat de Comisie în cererea sa introductivă, întemeiat pe faptul că cuantumul taxelor în litigiu este „mai mare” decât cel aplicat resortisanților statelor membre, nu corespunde criteriului de proporționalitate luat în considerare de Curte în Hotărârea Sahin, citată anterior. Statul membru menționat deduce din aceasta că prezenta acțiune nu este întemeiată.
- 41 Republica Federală Germania a intervenit în susținerea Regatului Țărilor de Jos. Aceasta arată că taxele în litigiu sunt aferente unei formalități administrative și nu constituie o restricție în sensul normelor de „standstill”. În orice caz, aceste taxe ar putea fi justificate de un motiv imperativ de interes general, și anume necesitatea de a controla aflulul de străini și motivele pentru care aceștia doresc să rămână în statul membru gazdă.
- 42 Pe de altă parte, acest stat membru susține că norma de nediscriminare prevăzută la articolul 9 din acordul de asociere nu este suficient de clară și de precisă pentru a fi direct aplicabilă. Norma ar trebui să fie concretizată prin alte măsuri, precum articolul 10 din Decizia nr. 1/80. Totuși, acest articol 10 nu ar fi aplicabil în speță, întrucât taxele în litigiu nu fac parte din condițiile de muncă, în sensul articolului menționat.

Aprecierea Curții

- 43 Cu titlu introductiv, trebuie să se arate că, în dispozitivul cererii sale introductive, Comisia a solicitat Curții să constate că, prin instituirea și prin menținerea, pentru eliberarea unui permis de ședere resortisanților turci care au un drept de ședere în Țările de Jos, a unui regim care prevede taxe mai mari decât cele care sunt solicitate nu numai resortisanților din statele membre, ci și resortisanților Republicii Islanda, ai Principatului Liechtenstein, ai Regatului Norvegiei și ai Confederației Elvețiene pentru eliberarea unor documente similare, Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii. Cu toate acestea, textele de drept al Uniunii pe care Comisia își întemeiază acțiunea nu au în vedere aceste patru state. Prin urmare, trebuie să se respingă comparația cu acestea din urmă.

Cu privire la aplicarea normelor de „standstill” în cazul primei admisii a unui resortisant turc pe teritoriul Regatului Țărilor de Jos

- 44 Potrivit Comisiei, normele de „standstill” se aplică taxelor în litigiu, indiferent dacă se referă la o cerere pentru eliberarea permisului de ședere privind o primă admisie în Țările de Jos a unui resortisant turc sau la o cerere de prelungire a unui asemenea permis. Regatul Țărilor de Jos, la rândul său, admite că normele de „standstill” se aplică taxelor impuse resortisanților turci, de la prima admisie a acestora din urmă pe teritoriul statelor membre în domeniile libertății de stabilire și liberei prestări a serviciilor, dar susține că normele respective nu se aplică primei admisii a lucrătorilor turci pe acest teritoriu.
- 45 În această privință, Curtea a examinat în Hotărârea Sahin, citată anterior, domeniul de aplicare al normei de „standstill” prevăzute la articolul 13 din Decizia nr. 1/1980, aplicabilă liberei circulații a lucrătorilor. Curtea a amintit că această dispoziție nu este menită să protejeze resortisanții turci deja integrați pe piața muncii dintr-un stat membru, ci are vocație să se aplice tocmai resortisanților turci care nu beneficiază

încă de drepturile în materia încadrării în muncă și, corelativ, de ședere conferite în temeiul articolului 6 alineatul (1) din această decizie (Hotărârea Sahin, citată anterior, punctul 51).

⁴⁶ De asemenea, Curtea a examinat acest articol 13 în lumina normei de „standstill” prevăzute la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional, referitor la libertatea de stabilire și la libera prestare a serviciilor.

⁴⁷ Or, cu privire la acest articol 41 alineatul (1), Curtea a amintit că, potrivit Hotărârilor citate anterior *Tum și Dari și Soysal și Savatli*, această dispoziție se opune introducerii, cu începere de la data intrării în vigoare în statul membru gazdă a actului juridic din care face parte această dispoziție, a oricăror noi restricții privind exercitarea libertății de stabilire sau a liberei prestări a serviciilor, inclusiv a celor ce privesc condițiile de fond și/sau de procedură în materie de primă admisie pe teritoriul statului membru în cauză a resortisanților turci care intenționează să exercite pe acest teritoriu respectivele libertăți economice (Hotărârea Sahin, citată anterior, punctul 64).

⁴⁸ Curtea a hotărât că, întrucât clauza de „standstill” enunțată la articolul 13 din Decizia nr. 1/80 are aceeași natură ca aceea prevăzută la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional, iar ambele clauze menționate urmăresc un obiectiv identic, interpretarea acestui articol 41 alineatul (1) trebuie să își păstreze valabilitatea și în contextul obligației de *statu quo*, care reprezintă fundamentul articolului 13 în materia liberei circulații a lucrătorilor (Hotărârea Sahin, citată anterior, punctul 65).

⁴⁹ Rezultă că articolul 13 din Decizia nr. 1/80 se opune introducerii în legislația olandeză, cu începere de la data intrării în vigoare în Țările de Jos a Deciziei nr. 1/80, a oricăror noi restricții privind exercitarea liberei circulații a lucrătorilor, inclusiv a celor ce privesc condițiile de fond și/sau de procedură în materie de primă admisie pe teritoriul acestui stat membru a resortisanților turci care intenționează să exercite pe teritoriul respectiv această libertate.

- 50 Prin urmare, normele de „standstill” prevăzute la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional și la articolul 13 din Decizia nr. 1/80 sunt aplicabile, de la data intrării în vigoare a acestor dispoziții, tuturor taxelor impuse resortisanților turci pentru eliberarea unui permis de ședere referitor la o primă admisie pe teritoriul Regatului Țărilor de Jos sau pentru prelungirea unui asemenea permis.

Cu privire la existența unei neîndepliniri a obligațiilor care decurge din normele de „standstill”

- 51 Atât Comisia, cât și Regatul Țărilor de Jos consideră că existența neîndeplinirii obligațiilor care este reproșată trebuie apreciată ținând seama de Hotărârea Sahin, citată anterior, dar opiniile lor sunt în dezacord în ceea ce privește consecințele ce trebuie deduse din aceasta din urmă. Potrivit Comisiei, această neîndeplinire a obligațiilor se întemeiază pe faptul că acest stat membru a impus resortisanților turci taxe disproporționate în raport cu cele aplicate cetățenilor Uniunii pentru eliberarea unor documente similare. Noțiunea de taxe disproporționate trebuie să fie înțeleasă ca fiind inclusă în noțiunea de taxe mai mari avută în vedere în dispozitivul cererii introductive.
- 52 Potrivit Regatului Țărilor de Jos, din Hotărârea Sahin, citată anterior, reiese că aplicarea în cazul resortisanților turci a unor taxe care nu sunt pe deplin egale cu cele aplicate cetățenilor Uniunii nu este contrară normelor de „standstill” și că numai taxele disproporționate sunt interzise de acestea din urmă. Or, taxele impuse resortisanților turci nu ar reprezenta decât o parte din costurile referitoare la examinarea dosarelor lor și nu ar fi, așadar, contrare acestor norme. Pe de altă parte, acest stat membru consideră că acțiunea are ca obiect aplicarea în cazul resortisanților turci a unor taxe mai mari decât cele solicitate cetățenilor Uniunii, iar nu a unor taxe disproporționate, și că, prin urmare, acțiunea nu este întemeiată.
- 53 Astfel, în această privință, în scopul examinării prezentei acțiuni, trebuie să se facă referire la Hotărârea Sahin, citată anterior, în care Curtea s-a pronunțat cu privire la compatibilitatea cu articolul 13 din Decizia nr. 1/80 a unor taxe precum cele impuse

în cursul anului 2002 de reglementarea olandeză pentru eliberarea unui permis de ședere sau pentru prelungirea acestuia. Taxele aplicate lucrătorilor turci se ridicau, în speță, la 169 de euro pentru prelungirea unui permis de ședere, în comparație cu cuantumul de numai 30 de euro, care, potrivit instanței de trimitere, în cauza menționată, era solicitat cetățenilor Uniunii pentru eliberarea unor documente de ședere.

- 54 Reiese din Hotărârea Sahin, citată anterior, în special de la punctele 72 și 74 din aceasta, că cererea de eliberare a unui permis de ședere sau de prelungire a validității unui asemenea document prezentată de un resortisant turc și cererea de eliberare a unui permis de ședere prezentată în alt stat membru de un cetățean al Uniunii sunt similare.
- 55 Curtea a subliniat că o reglementare precum reglementarea olandeză nu trebuie să aibă ca efect impunerea, față de resortisanții turci, a unei restricții, în sensul articolului 13 din Decizia nr. 1/80. Curtea a precizat că acest articol 13, coroborat cu articolul 59 din protocolul adițional, presupune că, deși, în mod evident, un resortisant turc nu poate fi plasat într-o situație mai avantajoasă decât cea a cetățenilor Uniunii, unei astfel de persoane, căreia îi sunt aplicabile dispozițiile menționate, nu îi pot fi impuse, în schimb, obligații noi, disproporționate în raport cu cele prevăzute pentru cetățenii Uniunii (Hotărârea Sahin, citată anterior, punctul 71).
- 56 Curtea a hotărât că impactul financiar al unor taxe precum cele introduse în 2002 este unul considerabil pentru resortisanții turci, cu atât mai mult cu cât aceștia din urmă se văd constrânși să solicite reînnoirea permiselor de ședere mai frecvent decât cetățenii Uniunii și, în cazul în care cererea se respinge, suma achitată nu se restituie. Curtea a considerat că guvernul olandez nu a invocat niciun argument pertinent de natură să justifice o diferență atât de mare între taxele impuse resortisanților turci și cele solicitate cetățenilor Uniunii. Curtea nu a admis teza guvernului respectiv potrivit căreia cercetările și controalele prealabile eliberării unui permis de ședere unui resortisant turc ar fi mai complicate și mai oneroase decât cele necesare eliberării unui permis de ședere unui cetățean al Uniunii.

- 57 Curtea a concluzionat că o reglementare precum cea în discuție în cauza principală constituie o restricție interzisă prin articolul 13 din Decizia nr. 1/80 în măsura în care, în vederea examinării unei cereri de acordare a unui permis de ședere sau de prelungire a valabilității acestuia, respectiva normă impune resortisanților turci cărora le este aplicabil articolul 13 achitarea unor taxe într-un cuantum disproporționat în raport cu cel solicitat în circumstanțe similare cetățenilor Uniunii (a se vedea Hotărârea Sahin, citată anterior, punctele 72-74).
- 58 De cele expuse mai sus trebuie să se țină seama în prezenta cauză, care se referă la totalitatea taxelor aplicate resortisanților turci de reglementarea olandeză începând din 1994 pentru acordarea și pentru prelungirea unui permis de ședere, astfel cum au fost modificate în special în cursul anilor 2002, 2003 și 2005, și rezumate în tabelul care figurează la punctul 13 din prezenta hotărâre.
- 59 În comparație cu diferența existentă în cursul anului 2002, în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Sahin, citată anterior, diferența dintre cuantumul taxelor aplicate resortisanților turci și cel al taxelor impuse cetățenilor Uniunii s-a mărit în continuare în cursul anilor 2003 și 2005. În plus, resortisanții turci în cauză în prezenta acțiune sunt nu numai lucrători, precum în cauza menționată, ci și persoane care doresc să exercite libertatea de stabilire sau libera prestare a serviciilor în temeiul acordului de asociere.
- 60 Existența unei neîndepliniri a obligațiilor referitoare la normele de „standstill” trebuie examinată, așadar, în raport cu cele enunțate la articolul 13 din Decizia nr. 1/80 și la articolul 41 alineatul (1) din protocolul adițional.
- 61 În această privință, este cert că taxele în litigiu constituie măsuri noi, deoarece au fost adoptate după intrarea în vigoare a Deciziei nr. 1/80, în măsura în care afectează situația lucrătorilor turci, și după intrarea în vigoare a protocolului adițional, în

măsura în care privesc resortisanți turci care doresc să exercite libertatea de stabilire sau libera prestare a serviciilor în temeiul acordului de asociere.

- 62 Cu toate acestea, adoptarea oricărei măsuri noi în acest context nu este interzisă. Astfel, adoptarea de măsuri care se aplică în mod egal resortisanților turci și cetățenilor Uniunii nu este în contradicție cu normele de „standstill”. În cazul în care astfel de măsuri s-ar aplica resortisanților statelor membre fără a fi impuse de asemenea și resortisanților turci, aceștia din urmă s-ar găsi într-o situație mai avantajoasă decât cetățenii Uniunii, ceea ce ar fi, în mod evident, contrar cerinței impuse la articolul 59 din protocolul adițional, potrivit căreia Republica Turcia nu poate beneficia de un tratament mai favorabil decât cel pe care statele membre și-l acordă reciproc în temeiul Tratatului CE (a se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior Soysal și Savatli, punctul 61, și Sahin, punctul 67).
- 63 Prin urmare, trebuie să se verifice dacă taxele în litigiu impun resortisanților turci obligații noi, disproporționate în raport cu cele prevăzute pentru cetățenii Uniunii.
- 64 Deși recunoaște că taxele aplicate anterior erau prea mari, Regatul Țărilor de Jos arată că cuantumul taxelor aplicate resortisanților turci se explică prin nivelul mai ridicat al costurilor referitoare la soluționarea dosarelor. În această privință, trebuie amintit că, la punctul 73 din Hotărârea Sahin, citată anterior, Curtea nu a considerat că acest raport permite justificarea unei diferențe, apreciată ca fiind considerabilă, între taxele aplicate resortisanților turci și cele impuse cetățenilor Uniunii pentru eliberarea unor documente similare.
- 65 Astfel, argumentul Regatul Țărilor de Jos care constă în susținerea faptului că taxele în litigiu reprezintă 70 % din costurile referitoare la soluționarea dosarelor nu permite justificarea aplicării acestora, iar afirmația acestui stat membru potrivit căreia aceste taxe nu sunt disproporționate trebuie respinsă.

- ⁶⁶ De asemenea, Regatul Țărilor de Jos pretinde că taxele în litigiu nu sunt discriminatorii, întrucât există diferențe, pe care le consideră fundamentale, între situația resortisanților turci și cea a cetățenilor Uniunii. Potrivit acestui stat membru, obiectivul fundamental al Uniunii Europene care constă în instituirea unei piețe interne, instituirea unei cetățenii europene și asigurarea liberei circulații a cetățenilor în cadrul Uniunii nu poate fi aplicat „în mod nelimitat” resortisanților turci.
- ⁶⁷ Cu toate acestea, trebuie subliniat că, astfel cum reiese de la articolul 2 alineatul (1) din acordul de asociere, acesta din urmă are ca scop apropierea situației resortisanților turci de cea a cetățenilor Uniunii, prin realizarea treptată a liberei circulații a lucrătorilor și prin eliminarea restricțiilor privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor.
- ⁶⁸ În acest sens, principiul general al nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate înscris la articolul 9 din acordul de asociere și aplicarea acestui principiu în domeniul special al lucrătorilor, în conformitate cu articolul 10 din Decizia nr. 1/80, contribuie la favorizarea integrării treptate a lucrătorilor migranți turci, precum și a resortisanților turci care se deplasează în vederea stabilirii sau oferirii de servicii într-un stat membru (a se vedea în acest sens, cu privire la lucrători, Hotărârea Wählergruppe Gemeinsam, citată anterior, punctul 78).
- ⁶⁹ Prin urmare, Regatul Țărilor de Jos nu poate justifica diferența care există între taxele în litigiu și cele solicitate cetățenilor Uniunii prin referirea făcută la împrejurarea că libera circulație a lucrătorilor, libertatea de stabilire sau libera prestare a serviciilor în Uniune nu sunt atât de favorabile pentru resortisanții turci cum sunt pentru cetățenii Uniunii. Comisia s-a sprijinit în mod întemeiat pe normele de nediscriminare, precum și pe articolul 59 din protocolul adițional în scopul de a verifica dacă taxele în litigiu nu agravează situația acestor resortisanți în raport cu cea a cetățenilor Uniunii într-un mod contrar normelor de „standstill”.

- 70 Pe de altă parte, Regatul Țărilor de Jos susține că există un decalaj între noțiunea de taxe mai mari avută în vedere în cererea introductivă a Comisiei și cea de taxe disproporționate reținută în Hotărârea Sahin, citată anterior.
- 71 În această privință, trebuie arătat că prima dintre aceste noțiuni o include pe cea de a doua și că nu orice taxă mai mare este în mod necesar disproporționată.
- 72 În răspunsul la o întrebare adresată în ședință privind implicațiile acestui decalaj în prezenta cauză, Regatul Țărilor de Jos a susținut că taxele aplicate resortisanților turci pot fi puțin mai mari decât taxele aplicate cetățenilor Uniunii în situația în care costurile efective referitoare la soluționarea dosarelor primilor ar fi mai mari decât cele aferente soluționării dosarelor cetățenilor Uniunii. Acesta a arătat în special că taxele aplicate resortisanților turci începând cu 17 septembrie 2009 respectă pe deplin condiția proporționalității.
- 73 În ceea ce privește taxele aplicate începând cu această dată, trebuie arătat că acestea au fost introduse ulterior termenului stabilit în avizul motivat. Or, potrivit unei jurisprudențe constante, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum aceasta se prezenta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, schimbările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de către Curte (a se vedea în special Hotărârea din 14 septembrie 2004, Comisia/Spania, C-168/03, Rec., p. I-8227, punctul 24, și Hotărârea din 3 iunie 2008, Comisia/Franța, C-507/07, punctul 7). Prin urmare, aceste taxe nu pot fi luate în considerare de către Curte în scopul examinării prezentei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor.
- 74 Cu privire la taxele în litigiu, trebuie arătat că nu se poate exclude ca taxele aplicabile resortisanților turci, puțin mai mari decât cele solicitate cetățenilor Uniunii pentru

eliberarea unor documente similare, să poată fi considerate proporționale, în anumite cazuri particulare. Cu toate acestea, trebuie să se constate că respectivul quantum al taxelor în litigiu variază în cadrul unor limite maxime și minime a căror valoare cea mai scăzută este mai mare cu mai mult de două treimi decât valoarea taxelor aplicate cetățenilor Uniunii pentru eliberarea unor documente similare. O asemenea diferență nu poate fi considerată minimă și trebuie, prin urmare, să se considere că taxele în litigiu au, în totalitatea lor, un caracter disproporționat.

⁷⁵ De asemenea, Comisia consideră că taxele în litigiu încalcă normele de nediscriminare prevăzute la articolul 9 din acordul de asociere și la articolul 10 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80. În această privință, trebuie să se constate că, prin aplicarea în cazul resortisanților turci, pentru obținerea unui permis de ședere sau pentru prelungirea acestuia, a unor taxe având un quantum disproporționat în raport cu taxele aplicate cetățenilor Uniunii pentru documente similare, Regatul Țărilor de Jos a impus, tocmai prin aceasta, taxe cu un caracter discriminatoriu. Atât timp cât se aplică lucrătorilor turci și membrilor familiei lor, aceste taxe introduc o condiție de muncă discriminatorie, contrară articolului 10 din Decizia nr. 1/80. În măsura în care se aplică resortisanților turci care doresc să exercite libertatea de stabilire sau libera prestare a serviciilor în temeiul acordului de asociere sau membrilor familiei lor, aceste taxe sunt contrare normei generale de nediscriminare prevăzute la articolul 9 din acordul de asociere.

⁷⁶ Din cele de mai sus rezultă că, prin instituirea și prin menținerea, pentru eliberarea unui permis de ședere, a unui regim care prevede taxe disproporționate în raport cu cele care sunt solicitate resortisanților statelor membre pentru eliberarea unor documente similare și prin aplicarea acestui regim resortisanților turci care au drept de ședere în Țările de Jos în temeiul acordului de asociere, al protocolului adițional sau al Deciziei nr. 1/80, Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 9 din acordul de asociere, al articolului 41 alineatul (1) din protocolul adițional, precum și al articolului 10 alineatul (1) și al articolului 13 din Decizia nr. 1/80.

Cu privire la cheltuielile de judecată

⁷⁷ Potrivit articolului 69 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. În aplicarea alineatului (4) primul paragraf din articolul menționat, statele membre care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

⁷⁸ Întrucât Comisia a solicitat obligarea Regatului Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată, iar Regatul Țărilor de Jos a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată. Republica Federală Germania, care a intervenit în litigiu, suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară și hotărăște:

1) Prin instituirea și prin menținerea, pentru eliberarea unui permis de ședere, a unui regim care prevede taxe disproporționate în raport cu cele care sunt solicitate resortisanților statelor membre pentru eliberarea unor documente similare și prin aplicarea acestui regim resortisanților turci care au drept de ședere în Țările de Jos în temeiul:

— **Acordului de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, semnat la 12 septembrie 1963 la Ankara de Republica Turcia, pe de o parte, precum și de statele membre ale CEE și de Comunitate, pe de altă parte, și care a fost încheiat, aprobat și confirmat**

în numele acesteia din urmă prin Decizia 64/732/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1963;

- **Protocolului adițional, semnat la 23 noiembrie 1970 la Bruxelles și încheiat, aprobat și confirmat în numele Comunității prin Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972, și**
- **al Deciziei nr. 1/80, adoptată la 19 septembrie 1980 de Consiliul de asociere instituit prin acordul de asociere și alcătuit, pe de o parte, din membri ai guvernelor statelor membre, ai Consiliului Uniunii Europene, precum și ai Comisiei Comunităților Europene și, pe de altă parte, din membri ai guvernului turc,**

Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 9 din acest acord de asociere, al articolului 41 din acest protocol adițional, precum și al articolului 10 alineatul (1) și al articolului 13 din Decizia nr. 1/80.

- 2) Obligă Regatul Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată. Republica Federală Germania suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături