



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н У. ВОТ
представено на 19 януари 2012 година¹

Дело C-508/10

**Европейска комисия
срещу**

Кралство Нидерландия

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 2003/109/ЕО — Статут на дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни — Размер на таксите, изисквани за придобиване на статут или за предоставяне на разрешение за пребиваване в друга държава членка — Прекомерност или несправедлив характер на таксите — Пречка за упражняване на правото на пребиваване“

1. Настоящият иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка е свързан с прилагането на Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни².
2. Европейската комисия иска от Съда да установи, че като изисква от гражданите на трети страни и членовете на техните семейства, които кандидатстват за статут на дългосрочно пребиваващ, да заплащат такси, които според нея са „високи“ и „несправедливи“, Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по Директивата.
3. В настоящото заключение ще приканя Съда най-напред да приеме, че искът е допустим, тъй като Кралство Нидерландия е упрекнато, че с националната си правна уредба е засегнало целта на Директивата, тълкувана в светлината на нейните съображения, както и полезното ѝ действие, а също и че твърдението за нарушение е очетрано с достатъчна степен на точност в исковата молба, подадена от Комисията.
4. На следващо място ще изложи причините, поради които според мен държавите членки не могат да прилагат за гражданите на трети страни, които искат издаването на документи за пребиваване в приложение на Директивата, такси, които биха се оказали или сами по себе си прекомерни, или непропорционални спрямо таксите, които гражданите на държавите членки и на Европейския съюз, упражняващи правото си на свободно движение, трябва да заплатят за получаването на сходни документи.
5. Накрая ще застъпя тезата, че Кралство Нидерландия действително не е изпълнило задълженията си по силата на член 258 ДФЕС, изисквайки прекомерни и непропорционални такси от гражданите на трети страни.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225, наричана по-нататък „Директивата“.

I – Правна уредба

A – Правото на Съюза

6. Директивата е приета на основание член 63, първа алинея, точки 3 и 4 ЕО с цел да уточни правния статут на гражданите на трети страни, трайно установени в държавите членки, чиято интеграция съгласно съображение 4 от Директивата се счита за „ключов елемент за поощряване на икономическото и социално единство, основна цел на Общността“.

7. Директивата има две цели. Съгласно член 1 от нея:

„Настоящата директива определя:

- a) условията за предоставяне и отменяне на статут на дългосрочно пребиваващ, предоставен от една държава членка на граждани на трети страни, които пребивават легално на нейна територия, както и свързаните с това права, и
- б) условията за пребиваване в държави членки, различни от тази, която е предоставила статута на дългосрочно пребиваване на граждани от трети страни, ползващи се от този статут“.

8. Текстът на съображения 2, 3, 6, 9, 10 и 18 от Директивата е следният:

- (2) По време на извънредното съвещание в Тампере от 15 и 16 октомври 1999 г. Европейският съвет обяви, че правният статут на гражданите на трети страни трябва да се сближи с този на гражданите на държавите членки и че лице, легално пребиваващо в държава членка, за неопределен срок от време, което има разрешение за дългосрочно пребиваване, следва да получи в тази държава членка съвкупност от постоянни права, възможно най-близки с тези, от които се ползват гражданите на Европейския съюз.
- (3) Настоящата директива спазва основните права и принципите, признати по-конкретно от Европейската конвенция за защита на [правата на човека и основните] свободи и Хартата [н]а основните права [на] Европейския съюз.

[...]

- (6) Основният критерий за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ следва да бъде продължителността на пребиваване на територията на държавата членка. [...]
- (9) Икономическите съображения не би следвало да са мотив за [отказ] на статут на дългосрочно пребиваващ и не би следвало да се считат като взаимосвързани с приложимите условия.
- (10) Важно е да се установи система от процедурни правила, които да уреждат разглеждането на молбата за получаване на статут за дългосрочно пребиваване. Тези процедури би трябвало да са ефективни и управляеми по отношение на нормална трудова ангажираност на администрациите на държавите членки, а също така прозрачни и справедливи, с цел да предоставят съответното ниво на правна сигурност на засегнатите лица. Те не следва да бъдат спънка за упражняването на правото на пребиваване.

[...]

- (18) Установяването на условията, на които се подчинява правото на пребиваване в друга държава членка на граждани на трети страни, които са дългосрочно пребиваващи, би следвало да допринесе за ефективната реализация на вътрешния пазар като пространство, в което е осигурено свободното движение на всички хора. То може също така да представлява важен фактор за мобилността, а именно на пазара на работна ръка в Съюза“.

9. Глава II от Директивата се отнася до статута на дългосрочно пребиваващ в първоначалната държава членка, докато глава III от нея определя условията за пребиваване на дългосрочно пребиваващ или членове на неговото семейство в друга държава членка.

10. Членове 4—6 от Директивата определят материалноправните условия за предоставяне на статут на дългосрочно пребиваващ, както и възможните случаи на отказ да се предостави такъв статут. По-специално заявителят трябва да е пребивавал легално и без прекъсване на територията на държава членка в рамките на пет години преди подаване на неговата молба³. Освен това той трябва да представи доказателство, че разполага за себе си и за членовете на своето семейство на негова издръжка с устойчиви, редовни и достатъчни доходи и със здравна осигуровка⁴. Накрая, той може да бъде задължен да отговаря на някои условия за интеграция, определени от държавите членки в съответствие с националното им право⁵. След като заявителят отговаря на тези условия, предоставянето на статут на дългосрочно пребиваващ може да му бъде отказано само по причини, свързани с общественения ред и сигурност⁶.

11. Членове 11 и 12 от Директивата уточняват последиците от признаването на този статут, като установяват принципа на равно третиране с гражданите на държавата членка в определени области, и предвиждат защита срещу експулсиране.

12. Членове 14—16 определят условията за упражняване на право на пребиваване за повече от три месеца в друга държава членка от дългосрочно пребиваващия и членовете на неговото семейство. Това право се обуславя от подаването на нова молба за разрешение за пребиваване, за чието предоставяне държавите членки могат да въведат някои от изискванията за първоначален достъп до статут на дългосрочно пребиваващ.

13. Директивата не съдържа никакви разпоредби относно таксите, които държавите членки могат да изискват при подаването на молба.

Б – *Националното право*

14. Член 24, параграф 2 от Закона за общо изменение на Закона за чужденците (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) от 23 ноември 2000 г.⁷ предвижда:

„В определени от министър[a] случаи и съгласно установените от него правила чужденецът дължи фискална такса за обработване на молбата. За целта министър[ът] може да наложи на чужденеца и фискална такса за издаването на документ, удостоверяващ легалното му пребиваване. Ако съответната такса не бъде платена, не се дава ход на молбата или не се издава документ“.

3 — Член 4, параграф 1 от Директивата.

4 — Член 5, параграф 1 от Директивата.

5 — Член 5, параграф 2 от Директивата.

6 — Член 6, параграф 1 от Директивата.

7 — Stb. 2000 г., бр. 495.

15. Членове 3.34—3.34i от Правилника относно чужденците от 2000 г. (Voorschrift Vreemdelingen 2000)⁸ определят фискалните такси, заплащани от гражданите на трети страни, които искат разрешение за пребиваване, с изключение на турските граждани, съгласно следните размери:

Вид молба	Сума в евро	Член от Правилника за чужденците от 2000 г.
Статут на дългосрочно пребиваващ	201	Член 3.34g, параграф 1
Разрешение за пребиваване по-конкретно с цел упражняване на дейност или обучение	433	Член 3.34, параграф 2, буква а)
Разрешение за пребиваване по други причини	331	Член 3.34, параграф 2
Разрешение за пребиваване за придружаващи членове на семейството	188	Член 3.34, параграф 2, буква с)
Разрешение за пребиваване на други членове на семейството	830 (първи член на семейството) 188 (други членове на семейството)	Член 3.34, параграф 2, буква b)

II – Досъдебна процедура

16. Тъй като счита, че Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си, на 27 юни 2008 г. Комисията му изпраща официално уведомително писмо, а след това на 23 март 2009 г. мотивирано становище, на които нидерландските органи предоставят отговори съответно на 25 август 2008 г. и на 25 май 2009 г., като оспорват наличието на неизпълнение на задължения.

17. Комисията решава да сезира Съда на основание член 258 ДФЕС, тъй като счита тези отговори за незадоволителни.

III – Искът

18. Комисията моли Съда:

- да установи, че като изисква високи и несправедливи такси от гражданите на трети държави и членовете на техните семейства, които кандидатстват за получаване на статут на дългосрочно пребиваващи, Кралство Нидерландия не изпълнява задълженията си по Директивата, а следователно и задълженията си по член 258 ДФЕС, и
- да осъди Кралство Нидерландия да заплати съдебните разноски във връзка с настоящото производство.

IV – Доводи на страните

A – По допустимостта на иска

19. В писмената си защита Кралство Нидерландия сочи две основания за недопустимостта на иска.

⁸ — Stcrt. 2001 г., бр. 10.

20. На първо място то твърди, че в исковата си молба Комисията не посочва нито една задължителна разпоредба на Директивата, а се позовава само на едно от нейните съображения без обвързващо правно действие, както и общо на член 4, параграф 3 ДЕС, без да изяснява до каква степен нейните твърдения за нарушения се основават на тази разпоредба.

21. На второ място Кралство Нидерландия изтъква, че Комисията ограничава петитума си до фискалните такси, налагани на гражданите на трети страни за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ, предвиден в глава II от Директивата, поради което производството не може да има за предмет таксите, изисквани от дългосрочно пребиваващите лица, които в дадена държава членка подават молба за пребиваване в приложение на глава III от тази директива.

22. В писмената си дуплика Кралство Нидерландия оспорва възможността Комисията да се позовава на практиката на Съда, съгласно която исковата молба не може да се окачестви като недопустима единствено поради твърдението на Комисията, че определена правна уредба е в противоречие със системата, структурата или духа на някоя директива⁹. Според него, като се позовава на тази съдебна практика, Комисията за първи път формулира ново твърдение за нарушение в репликата, което не може да бъде взето под внимание от Съда.

Б – По основателността на иска

23. Без да оспорва по принцип събирането на такси за издаването на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ, нито свободата на действие, с която в отсъствието на конкретна разпоредба в Директивата държавите членки разполагат при определяне на техния размер, с оглед на съображение 10 от тази директива Комисията счита, че посочените такси трябва да са „справедливи“ и да не възпрепятстват или възпират гражданите на трети страни, които отговарят на определените в нея условия, да кандидатстват за разрешение за пребиваване. Тя изтъква, че високият размер на действащите в Нидерландия такси, който е пречка за упражняване на установените в правната уредба на Съюза права, накърнява нейното полезно действие.

24. Като се основава на съображение 2 от Директивата, Комисията твърди също, че фискалните такси трябва да са „сравними“ по размер с таксите, които гражданите на Съюза, упражняващи правото си на свободно движение, трябва да заплащат за получаването на подобни документи. Тя счита, че сумите, изисквани от Кралство Нидерландия, надвишаващи 7—27 пъти предвидените за гражданите на Съюза, са непропорционални и могат да обезкуражат заинтересованите лица да упражняват правата си.

25. Като посочва, че целта на Директивата е сходна с тази на Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година¹⁰, Комисията твърди, че гражданите на трети страни се намират в сходно положение с това на гражданите на Съюза в контекста на Директива 2004/38. Като се позовава на Решение от 29 април 2010 г. по дело Комисия/Нидерландия¹¹, с което Съдът установява неизпълнение на задължения от страна на Кралство Нидерландия, поради това че въвежда и запазва в действие режим, който предвижда несъразмерни такси за издаването на разрешения за пребиваване на турските граждани, тя счита, че по настоящото дело размерът на таксите трябва на още по-силно основание да се счита за непропорционален.

⁹ — Вж. Решение от 29 ноември 2001 г. по дело Комисия/Италия (C-202/99, Recueil, стр. I-9319).

¹⁰ — Директива 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; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

¹¹ — C-92/07, Сборник, стр. I-3683.

26. В писмената си защита Кралство Нидерландия отговаря, че Директива 2004/38 не е релевантна за определяне на обхвата на понятието за „справедлива“ процедура, съдържащо се в съображение 10 от Директивата, тъй като първата посочена директива е по-нова от втората и правното положение на гражданите на трети страни се различава от това на гражданите на Съюза, на които се признава основното право да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки. Освен това, докато предложението за директива на Съвета относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни¹² съдържа разпоредба за събирането на такси за издаването на разрешения за пребиваване, Директивата не съдържа подобна разпоредба. Според Кралство Нидерландия законодателят на Съюза следователно е решил да остави на държавите членки правото да определят размера на фискалните такси, поради което стига до извода, че административният и съдебният контрол трябва да се ограничават до въпроса дали националната правна уредба е явно нерационална.

27. Кралство Нидерландия добавя, че разрешението, очертано в Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, в полза на турските граждани, които се ползват от правата, предоставени им, от една страна, с член 13 от Решение № 1/80 на Съвета по асоцииране¹³ от 19 септември 1980 година относно развитието на асоциирането¹⁴, и от друга страна, с член 59 от 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 година¹⁵, не може да се пренесе по настоящото дело, тъй като Директивата не съдържа нито правило „standstill“, което би пречатвало въвеждането на нови ограничения, нито разпоредба, която да наложи съпоставяне на размера на фискалните такси, изисквани от гражданите на трети страни, с този на фискалните такси, изисквани от гражданите на Съюза.

28. Накрая, Кралство Нидерландия счита, че Комисията не представя правилно приложното поле на фискалните такси, изисквани за получаването на право на пребиваване в Нидерландия от гражданите на трети страни, които пребивават дългосрочно в друга държава членка, и не доказва по какъв начин, че сумата от 201 EUR, изисквана за придобиването на статут на дългосрочно пребиваващ, би попречила на упражняването на предоставените с Директивата права. Като посочва, че заявленията за предоставяне на статут на дългосрочно пребиваващ се увеличават значително между 2006 г. и 2009 г., то отбелязва, че споменатата сума, определена в съответствие с общата политика, изразяваща се във възлагане на заявителите на разходите на компетентния орган за издаването на разрешение, по никакъв начин не е пречка за упражняването на предоставените с Директивата права.

29. В писмената си реплика Комисията счита, че макар — противно на първоначално предвиденото от нея в предложението за директива — законодателят на Съюза да не е предвидил никакво изрично ограничение на евентуалните такси, които да се заплащат, свободата на действие на държавите членки в тази област не е неограничена. Според нея правилото относно определянето на таксите за гражданите на Съюза може да се счита за рационален показател за това, което може да се изисква от гражданите на трети страни. Поради това събирането на фискални такси, които по настоящото дело надвишават 7—27 пъти сумите,

12 — Предложение, представено от Комисията на 13 март 2001 г. (COM(2001) 127 окончателен, наричано по-нататък „предложението за директива“).

13 — Съветът по асоцииране е създаден със Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, подписано на 12 септември 1963 г. в Анкара от Република Турция, от една страна, и от държавите — членки на Европейската икономическа общност, и Общността, от друга страна. Това споразумение е 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).

14 — Наричано по-нататък „Решение № 1/80“.

15 — ОВ L 293, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 37.

които гражданите на Съюза трябва да заплатят, за да получат сходни документи, според нея представлява мярка, която би могла да накара гражданите на трети страни да се откажат от получаването на административни документи, които са абсолютно необходими за упражняването на предоставените с Директивата права.

30. Освен това Комисията твърди, че непропорционалният характер на събираните такси сам по себе си обосновава Решение на Съда по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, с което той установява неизпълнение на задължения, независимо от нарушаването на специалните разпоредби, приложими само за турските граждани.

31. В писмената си дублика Кралство Нидерландия поддържа, че от съображение 10 от Директивата, което предвижда, че процедурните правила не могат да се използват като „спънка“ за упражняване на правото на пребиваване, следва да се направи извод, че тези правила действително могат да създадат пречки, ако не се използват като средство, имащо за цел да възпрепятства упражняването на правото на пребиваване.

32. В крайна сметка то счита, че положението на граждани на трети страни, които желаят да придобият статут на дългосрочно пребиваващ, може да се уподоби на това на гражданите на Съюза, които искат да получат право на постоянно пребиваване по смисъла на член 16 от Директива 2004/38, като същевременно подчертава, от една страна, че за гражданите от трети страни следва да се проведат значително по-задълбочени проучвания, и от друга страна, че документът, издаван на гражданите на Съюза, има само установително действие, докато разрешението за пребиваване, предоставено на дългосрочно пребиваващ, има конститутивно действие.

33. В писменото си становище при встъпване Република Гърция оспорва релевантността на критерия за пропорционалност, предложен от Комисията, и счита, че при определяне на таксите, събирани за издаването на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващите, по необходимост следва да се вземат под внимание разходите за предоставените административни услуги не само във връзка с контрола и удостоверяването на правото на пребиваване, но и във връзка с интеграцията на лицата, например за езиково обучение на мигрантите, както и по история и култура на приемащата страна.

34. Като се позовава на практиката на Съда относно възстановяването на медицинските разходи, направени в друга държава членка¹⁶, тя счита, че следва да се провери дали събираните такси представляват необходима и разумна мярка за поддържане на финансовото равновесие на националната система за управление на имиграцията като цяло.

V – Моето становище

A – По допустимостта на иска

35. Съгласно съдебната практика целта на досъдебната процедура в производството по установяване на неизпълнение на задължения от държава членка е да се предостави двойната възможност на засегнатата държава членка както да изпълни задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, така и надлежно да изтъкне доводите на защитата си срещу отправените от Комисията твърдения за нарушения¹⁷.

16 — Вж. по-специално Решение от 5 октомври 2010 г. по дело Комисия/Франция (C-512/08, Сборник, стр. I-8833) и Решение по дело Елчинов (C-173/09, Сборник, стр. I-8889).

17 — Вж. по-специално Решение от 16 юни 2005 г. по дело Комисия/Италия (C-456/03, Recueil, стр. I-5335, точка 36).

36. Тъй като редовният ход на тази процедура съставлява основополагаща, нарочна гаранция не само за защита на правата на съответната държава членка, но и за осигуряване на ясно определен предмет на спора в евентуалното съдебно производство, е важно да се определи точно предметът на твърдението за нарушение, по което Съдът трябва да се произнесе.

37. Освен това от член 21 от Статута на Съда на Европейския съюз и от член 38, параграф 1, буква в) от неговия процедурен правилник е видно, че във всяка искова молба, подадена на основание член 258 ДФЕС, Комисията е задължена да изложи накратко конкретните твърдения за нарушения, по които Съдът трябва да се произнесе, а също правните и фактическите обстоятелства, на които се основават тези твърдения за нарушения.

38. Въпреки това в Решение от 29 ноември 2001 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, Съдът постановява, че когато Комисията твърди, че национална правна уредба е в противоречие със системата, структурата или духа на директива за хармонизация, без да може произтичащото от това нарушение на правото на Съюза да се свърже с конкретни разпоредби от Директивата, нейната искова молба не може да се обяви за недопустима само на това основание¹⁸. Считаю, че с позоваването на тази съдебна практика в писмената си реплика Комисията единствено привежда защитен довод в отговор на правното основание за недопустимост, посочено от Кралство Нидерландия в писмената му защита, и по никакъв начин това позоваване не би могло да се счита за ново твърдение за нарушение, което Съдът не би могъл да вземе под внимание. При това положение Комисията не може да бъде упреквана, че е изменила предмета на твърдяното неизпълнение на задължения в хода на производството.

39. Отново от практиката на Съда е видно, че неизпълнението на задължения може да се състои в нарушаването на задължението за лоялно сътрудничество между Съюза и държавите членки, закрепено в член 4, параграф 3 ДЕС¹⁹.

40. Следователно искът по член 258 ДФЕС може да се основава на нарушаването не само на конкретна разпоредба от законодателството на Съюза, а и на общото задължение за сътрудничество, свързано със задължението за спазване на целта на това законодателство и за въздържане от всякакви действия, които могат да поставят под съмнение полезното му действие.

41. По настоящото дело е безспорно, че Комисията ясно посочва в официалното си уведомително писмо, в разпоредителната част на мотивираното становище и в петитума на исквата молба, че упреква Кралство Нидерландия, тъй като не е изпълнило задълженията, определени в Директивата. Противно на поддържаното от тази държава членка, Комисията твърди, че държавата членка е нарушила не съображенията от Директивата, а разпоредба, която тя извежда от самото ѝ съдържание, тълкувано в съответствие със съображенията на Директивата, лишавайки я от полезното ѝ действие поради пречката, поставена пред закрепените в нея права в полза на гражданите от трети страни. От самото начало Комисията упреква Кралство Нидерландия, че е нарушило общата структура на Директивата, както и нейните дух и цел. Обстоятелството, че в допълнение исквата молба се позовава на член 4, параграф 3 ДЕС, не би могло да я направи недопустима.

42. Освен това в официалното си уведомително писмо, в мотивираното становище и в исквата молба Комисията визира изрично не само положението на гражданите на трети страни, които искат да им бъде предоставен статут на дългосрочно пребиваващи, но и положението на дългосрочно пребиваващите в друга държава членка, които искат за себе си или за членовете на

18 — Точка 23.

19 — Вж. Решение от 24 март 1988 г. по дело Комисия/Гърция (240/86, Recueil, стр. 1835, точки 27 и 28), Решение от 22 септември 1988 г. по дело Комисия/Гърция (272/86, Recueil, стр. 4875, точки 30—32) и Решение от 18 октомври 2007 г. по дело Комисия/Франция (С-441/06, Сборник, стр. I-8887, точки 45—52).

своите семейства право да пребивават в Нидерландия. Тя упоменава не само таксата от 201 EUR, която се изисква от първите посочени лица, но и таксите от 331 EUR, 433 EUR и 830 EUR, които последните посочени лица, както и членовете на техните семейства трябва да платят.

43. Макар петитумът на исковата молба да визира единствено таксите, изисквани от „гражданите на трети страни и членовете на техните семейства, които искат статут на постоянно пребиваващи“, без да се упоменава получаването на разрешение за пребиваване от гражданина, който вече се ползва в една държава членка със статут на дългосрочно пребиваващ, би било проява на преувеличен формализъм тази неточност в текста да се санкционира с частична недопустимост на иска, при положение че, от една страна, „членовете на семейството“, изрично упоменати в петитума, попадат под действието само на глава III от Директивата, и от друга страна, исканията в подадената от Комисията молба позволяват на Кралство Нидерландия да установи ясно задълженията, в чието изпълнение го обвинява Комисията, а оттам и да представи становище в своя защита, за да отхвърли повдигнатите твърдения за нарушения.

44. В резултат от изложеното предлагам да се отхвърли възражението за недопустимост.

45. На следващо място, пристъпвам към разглеждане на основателността на иска.

Б – По основателността на иска

46. На първо място, разглеждането на основателността на иска предполага да се установи дали държавите членки са задължени да ограничават размера на таксите, изисквани от гражданите на трети страни за издаването на документи за пребиваване. Ако съществуването на такова задължение бъде признато, на следващо място, следва да видим дали Кралство Нидерландия е нарушило това задължение, като е приложило фискалните такси, посочени в таблицата, съдържаща се в точка 15 от настоящото заключение, спрямо гражданите на трети страни.

1. По задължението на държавите членки да ограничават размера на таксите, изисквани от гражданите на трети страни за издаването на документи за пребиваване

47. Предложението за директива посочва, че разрешението за пребиваване се издава безплатно или срещу заплащане на сума, която не надвишава таксите и налозите, които гражданите на държавата членка са задължени да заплащат за издаването на карти за самоличност²⁰.

20 — Член 9, параграф 3 и член 2, параграф 4 от предложението за директива. Тази формулировка е възпроизведена почти текстуално в член 25, параграф 2 от Директива 2004/38, който гласи, че всички документи за пребиваване „се издават безплатно или срещу такса, ненадвишаваща таксата, налагана на гражданите на държавата за издаването на подобни документи“.

48. Това уточнение не е възпроизведено в Директивата, която не съдържа разпоредба, ограничаваша възможността държавите членки да изискват от гражданите на трети страни или от членовете на техните семейства заплащането на такси²¹. Премахването на текста отразява желанието на някои държави членки да ограничат обхвата на равното третиране между дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни и гражданите на Съюза²².

49. При отсъствието в Директивата на специална разпоредба се приема, че държавите членки разполагат със свобода на действие да наложат събирането на такси за издаването на документи за пребиваване и да определят размера им. В този смисъл Директивата не забранява на държавите членки нито да издават безплатно тези документи, нито пък, обратно, да изискват заплащането на такси. Остава да се определи дали тази свобода на действие е неограничена, или напротив, е поставена в рамки.

50. След като гражданството на Съюза е обвързано с притежаването на гражданството на държава членка, правното положение, произтичащо от него, не може да се приложи за гражданите на трети страни. Следователно според мен е ясно установено, че режимът съгласно Директива 2004/38, който предвижда нулеви такси или приравняването им с таксите, изисквани от гражданите на държавата членка, не се прилага за тях²³.

51. Ясно е също, че не е възможно за гражданите от всички трети страни да се приложи режимът на особена закрила, приложим за гражданите, чиито страни са обвързани със Съюза по силата на споразумение за асоцииране, което им предоставя привилегировано положение. По-специално не може въз основа на практиката на Съда, която на основание на специални разпоредби отхвърля разликата в третирането между турските граждани и гражданите на Съюза при определянето на тарифата за документите за пребиваване, да се изведе общ принцип на равно третиране, от който биха могли да се ползват всички дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни. Всъщност на основание на специалната разпоредба „standstill“, предвидена в член 13 от Решение № 1/80, която забранява въвеждането на нови ограничения относно условията за достъп до заетост на работниците и техните семейства, в Решение от 17 септември 2009 г. по дело Sahin²⁴ Съдът постановява, че на турските граждани не могат да се налагат нови задължения, които не са пропорционални спрямо предвидените за гражданите на Съюза²⁵. Посоченото по-горе Решение по дело Комисия/Нидерландия също се основава на прилагането на това условие за пропорционалност в съчетание с правилото за недопускане на дискриминация, съдържащо се в член 9 от Споразумението за асоцииране и в член 10, параграф 1 от Решение № 1/80.

52. При все това не мисля, че въз основа на тези разлики в правното положение следва да се направи извод, че между таксите за гражданите на трети страни и тези за гражданите на Съюза не би могло да се направи никакво приравняване и че докато законодателството на Съюза ограничава размера на таксите, които могат да се изискат от последните посочени лица, когато те искат издаването на документ за пребиваване, то оставя на преценката на държавите членки определянето на размера на таксите, изисквани от първите посочени лица, когато кандидатстват за сходни документи.

21 — Отбелязвам, че в доклада си във връзка с предложението за директива на Съвета относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (A5-0436/2001) Европейският парламент предлага следната редакция на член 9, параграф 3:

„Разрешението за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕО се издава срещу заплащане на сума, която не надвишава административните разходи. Тя не надвишава таксите и налозите, изисквани от гражданите на държавата членка за издаване на карти за самоличност. Държавите членки могат да предвидят, че издаването е безплатно“.

Също така член 21, параграф 4 е изменен по следния начин:

„Разрешението за пребиваване се издава срещу заплащане на сума, която не надвишава административните разходи, нито таксите и налозите, изисквани от гражданите на държавата членка за издаване на карти за самоличност. Държавите членки могат да издават това разрешение безплатно“.

22 — Вж. във връзка с това Peers, S. et Rogers, N. EU Immigration and Asylum Law. Leyde, p. 627.

23 — Вж. в този смисъл точка 54 от моето заключение, представено на 14 април 2011 г. по дело Ziebell (Решение от 8 декември 2011 г., C-371/08, Сборник, стр. I-12735).

24 — C-242/06, Сборник, стр. I-8465.

25 — Точка 71.

53. Напротив, считам, че свободата на действие на държавите членки е в рамките на две групи ограничения.

54. На първо място, свободата на действие, призната на държавите членки, не трябва да се използва от тях по начин, който би накърнил целта на Директивата и полезното ѝ действие.

55. Все пак Директивата, приета на основание член 63, първа алинея, точки 3 и 4 ЕО, създава процес на постепенна интеграция в приемащата държава членка по отношение на гражданите на трети страни, редовно и трайно установени в нея. Напомням, че съображение 4 от Директивата окачествява интеграцията на тези граждани като „ключов елемент за поощряване на икономическото и социално единство, основна цел на Общността, изложена в Договора“.

56. За постигането на тази цел подходът в Директивата е положението на дългосрочно пребиваващия да се доближи до това на гражданин на Съюза, като на първия се признават определени права, равностойни с тези на втория. Тази логика на приравняване личи ясно в съображение 2 от Директивата, което упоменава извънредното съвещание в Тампере от 15 и 16 октомври 1999 г., в резултат от което Европейският съвет обявява, че правният статут на гражданите на трети страни трябва да се сближи с този на гражданите на държавите членки и че лице, легално пребиваващо в държава членка за период, който следва да се определи, което има разрешение за дългосрочно пребиваване, следва да получи в тази държава членка съвкупност от постоянни права, „възможно най-близки с тези, от които се ползват гражданите на [...] [С]ъюз[а]“. Освен това съображение 12 от Директивата предвижда, че „[с] цел да се създаде истински интеграционен инструмент в обществото, в което дългосрочно пребиваващият се е установил, [той] следва да се ползва от равнопоставеност с гражданите на държавата членка по отношение на широк диапазон от икономически и социални области в зависимост от приложимите условия, определени с [тази] директива“²⁶.

57. В допълнение, Директивата улеснява свободното движение в Съюза на дългосрочно пребиваващите граждани от трети страни. От тази гледна точка съображение 18 от Директивата уточнява, че „[у]становяването на условията, на които се подчинява правото на пребиваване в друга държава членка на граждани на трети страни, които са дългосрочно пребиваващи, би следвало да допринесе за ефективната реализация на вътрешния пазар като пространство, в което е осигурено свободното движение на всички хора. То може също така да представлява важен фактор за мобилността, а именно на пазара на работна ръка в Съюза“.

58. Като конкретен израз на целта да се постигне приравняване Директивата предвижда равно третиране между дългосрочно пребиваващите и гражданите на държавите членки в различни области, изброени в член 11, параграф 1, букви а)—з) от нея, и установява закрила срещу експулсиране по реда и условията на член 12 от нея. Тя признава на гражданите на трета страна, които се ползват със статут на дългосрочно пребиваващ в държава членка, правото да пребивават в друга държава членка, като бъдат придружавани или към тях се присъединят членовете на семейството им.

59. Тези права се предоставят при определени материалноправни и процесуалноправни условия, уточнени в Директивата. Член 4, параграф 1 и член 5, параграф 1 от Директивата, отнасящи се до условията, свързани с получаването на статут на дългосрочно пребиваващ, предвиждат, че такъв статут се предоставя на гражданин на трета страна, който е пребивавал в приемащата държава членка легално и без прекъсване в рамките на пет години преди подаване на неговата молба и който разполага с устойчиви, редовни и достатъчни доходи, както и със здравна осигуровка. Освен това член 5, параграф 2 от Директивата позволява на държавите членки да

26 — Както подчертах в бележка под линия 36 от моето заключение, представено на 13 декември 2011 г. по дело Kamberaj (C-571/10), все още висящо пред Съда, целта за интеграция е закрепена по подобен начин и в съображения 2, 3 и 6 от Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 година за изменение на Директива 2003/109 (ОВ L 132, стр. 1).

изискват зачитането на „условия

[²⁷] за интеграция съгласно тяхното национално право“. Член 7, параграф 1 от Директивата гласи, че молбата трябва да се депозира при компетентния орган, придружена с доказателствен материал, „уточнен в националното законодателство“, с който се доказва, че заявителят отговаря на условията, изброени в членове 4 и 5 от Директивата, или се удостоверяват съответни жилищни условия, както и при необходимост от валиден пътнически документ или легализирано копие на същия. Членове 14 и 15 от Директивата определят условията за придобиване от гражданин на трета страна, който има статут на дългосрочно пребиваващ в една държава членка, на правото на пребиваване в друга държава членка, като по-специално предвиждат, че държавите членки могат да изискат от заявителя да докаже, че разполага с редовни, устойчиви и достатъчни доходи, както и със здравна осигуровка, а също и да отговаря на „условията [²⁸] за интеграция съгласно тяхното национално право“.

60. Това изброяване е изчерпателно. Съображение 17 от Директивата, в което се уточнява, че „[х]армонизацията на условията за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ благоприятства взаимното разбирателство между държавите членки [и че] [о]т Договора не се изключва възможността за прилагането на по-благоприятните национални разпоредби“, по аргумент за противното изключва всяка възможност държавите членки да предвидят по-ограничителни разпоредби. Напомням, че съображение 10 от Директивата предвижда освен това, че процедурите за разглеждането на молбата за получаване на статут за дългосрочно пребиваване „не следва да бъдат спънка за упражняването на правото на пребиваване“. След като отговарят на предвидените условия, гражданите на трети страни имат правото да получат статут на дългосрочно пребиваващ²⁹.

61. След като по общо правило статутът се признава като право при изпълнение на условието за продължителност на пребиваването, предвидено в член 4 от Директивата, считам също — по аналогия с разрешението, очертано от Съда в Решение от 4 март 2010 г. по дело Chakroun³⁰ във връзка с Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството³¹, че условията, които държавите членки могат да поставят във връзка с придобиването на статут на дългосрочно пребиваващ, трябва да се тълкуват стриктно³².

62. При това положение считам, че за да отговаря на разпоредбите на Директивата, определянето на разноските, изисквани от гражданите на трети страни, не трябва да има нито за цел, нито за резултат въвеждането на допълнително условие за получаването на статут на дългосрочно пребиваващ.

63. Въз основа на това стигам до извода, че не е възможно при подаването на молба за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ да се изискват толкова високи такси, че гражданите, които не разполагат с достатъчни финансови възможности, не биха могли да ги внесат. Подобно изискване би съставлявало средство за непряко ограничаване на правата, предоставени с Директивата, или запазването им за най-заможните граждани на трети страни, въпреки че Директивата не предвижда финансово условие, освен лицето да разполага с устойчиви, редовни и достатъчни средства, да посреща собствените си потребности или тези на членовете на своето семейство, без да прибегва до системата за социално подпомагане на съответната държава членка.

27 — Курсивът е мой.

28 — Курсивът е мой.

29 — Вж. в този смисъл *Groenendijk*, K. The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration. — In: *Whose Freedom, Security and Justice?*. Hart Publishing, 2007, p. 429, spec. p. 440.

30 — C-578/08, Сборник, стр. I-1839.

31 — ОВ L 251, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164.

32 — Решение по дело Chakroun, посочено по-горе (точка 43).

64. По същите причини според мен също не може да се ограничава посредством прекомерни такси правото на пребиваване във втора държава членка на гражданите на трети страни, които имат статут на дългосрочно пребиваващ в една държава членка.

65. Същото се отнася за правото на пребиваване на членовете на семейството. Член 16, параграф 1 от Директивата предвижда, че дългосрочно пребиваващият, който упражни своето право на пребиваване в друга държава членка за период над 3 месеца, има право да бъде придружен или към него да се присъединят членовете на семейството му, които са пребивавали с него в първата приемаща държава членка. Член 16, параграф 5 от тази директива уточнява, че когато не е създадено семейство в първата държава членка, се прилага Директива 2003/86. Преди издаването на новото разрешение за пребиваване, органите на втората държава членка имат право да проверят, че членът на семейството разполага с разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ или с валиден пътнически документ, че е пребивавал в качеството си на член на семейството на дългосрочно пребиваващ в първата държава членка и че е разполага с устойчиви, редовни и достатъчни доходи, както и със здравна осигуровка. Доколкото изчерпателно изброените в Директивата условия са изпълнени, втората държава членка може все пак да откаже пребиваването единствено по съображения за опазване на обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. От това следва, че правото на членовете на семейството на дългосрочно пребиваващия да го придружават или да се присъединяват към него според мен не би могло да се обвързва с допълнително условие за заплащане на прекомерни такси, без да се наруши правото на събиране на семейството.

66. Освен това мисля, че преследваната от Директивата цел за улесняване на интеграцията на дългосрочно пребиваващите чрез приравняване на положението им, макар и отчасти, с това на гражданите на Съюза, трябва да доведе до третиране на първите посочени лица при условия, съпоставими с прилаганите по отношение на вторите, когато по силата на тази директива те поискат при сходни обстоятелства издаването на подобни документи. Дори в отсъствието на разпоредба относно събирането на такси според мен тази цел прави незаконосъобразна разликата в третирането, необоснована от никаква обективна причина.

67. Свободата на действие, призната на държавите членки, според мен е поставена в рамките и на втора поредица от ограничения, изведени от зачитането на основните права.

68. Всъщност от постоянната практика на Съда следва, че изискванията, произтичащи от защитата на общите принципи, признати в правния ред на Съюза, сред които са основните права, обвързват и държавите членки, когато те прилагат разпоредби на Съюза, и следователно те са длъжни, доколкото е възможно, да прилагат тези разпоредби по начин, който не противоречи на посочените изисквания³³. Впрочем съображение 3 от Директивата уточнява, че тя спазва основните права и принципите, признати по-конкретно от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., както и в Хартата на основните права на Европейския съюз. От това следва, че разпоредбите за прилагане на Директивата трябва да се преценяват с оглед на основните права, и по-специално на принципа на недопускане на дискриминация.

69. Припомнен в съображение 5 от Директивата, в което се уточнява, че „[д]ържавите членки следва да въведат разпоредбите [й] без дискриминация, основаваща се на пол, раса, цвят, [етнически или социален произход, генетични характеристики, език,] религия или убеждения, политически или други становища, принадлежност към национално малцинство, благосъстояние, произход по рождение, неравнопоставеност, възраст или сексуална ориентация“, принципът на недопускане на дискриминация според мен противостои на въвеждането на такси, чийто размер би се оказал възпиращ за гражданите на трети страни, които не разполагат с достатъчно големи финансови възможности.

33 — Решение от 11 октомври 2007 г. по дело Möllendorf и Möllendorf-Niehuus (C-117/06, Сборник, стр. I-8361, точка 78).

70. С оглед на тези съображения считам, че свободата на действие, с която разполагат държавите членки при определяне на размера на таксите, които могат да се изискват от гражданите на трети страни, по необходимост търпи ограничения поради задължението да не се предвиждат такси, които или сами по себе си са прекомерни, или са непропорционални спрямо таксите, изисквани от гражданите на Съюза за издаването на сходни документи.

71. Кралство Нидерландия и Република Гърция повдигат две групи възражения срещу този извод. От една страна, те изтъкват, че издаването на документ за пребиваване на граждани на трети страни поражда конститутивно действие, свързано с право на преценка на националните органи, докато при гражданите на Съюза то поражда само установително действие. От друга страна, те твърдят, че държавите членки трябва да имат възможност да преразпределят на заявителите разходите за издаване на разрешението за пребиваване. Според мен тези две възражения трябва да се отхвърлят по следните съображения.

72. Първото възражение се основава на теоретично разграничение, което според мен е оспоримо както по принцип, така и по отношение на евентуално произтичащите от него последици.

73. Най-напред, считам, че по принцип разграничението между действието на издаденото разрешение за пребиваване за „всички чужденци“³⁴, което е само конститутивно, и установителното действие на издаден сходен документ на гражданин на Съюза вече не е в пълно съответствие с развитието на правото на Съюза. В посоченото по-горе Решение по дело *Sagulo* и др. Съдът действително постановява, от една страна, че издаването на разрешение за пребиваване на гражданин на Съюза, който притежава право на движение и пребиваване в държавите членки, предоставено пряко от правото на Съюза, поражда само установително действие, и от друга страна, че такъв документ не би могъл да се приравни на разрешение за пребиваване, свързано с правото на преценка на националните органи, предвидено за всички чужденци³⁵. Според мен обаче, макар първата част от това изложение да запазва своята актуалност, втората вече не е в пълно съответствие с настоящото състояние на правото.

74. Всъщност следва да се вземат под внимание редица разпоредби, които започват да предоставят пряко на някои граждани на трети страни правото на пребиваване, независимо от издаването на съответно разрешение от органите на приемащата държава членка. Като се основава на тези разпоредби, по аналогия Съдът пренася по отношение на посочените граждани разрешението, което е възприел за гражданите на Съюза. В този смисъл в една първоначална поредица от решения той постановява, че в приложение на Решение № 1/80 разрешението за пребиваване, издадено на турски граждани, би могло да поражда единствено установително и доказателствено³⁶ действие. С втора поредица решения той разпростира чисто установителното действие на разрешението за пребиваване по отношение на гражданите на трети страни, които са членове на семействата на граждани на Съюза. Въз основа на формулировката, че „правото на влизане на територията на държава членка, предоставено на гражданин на трета страна, който е съпруг на гражданин на държава членка, произтича единствено от семейната връзка“, всъщност Съдът прави извода, че издаването на разрешение за пребиваване трябва да се счита не за правопораждащ акт, а за акт, с който се установява личното положение на гражданин на трета страна с оглед на общностното право³⁷.

75. Предвид правата, вече предоставени от Директивата на гражданите на всички трети страни, има основания преди всичко да се постави въпросът дали издаването на разрешение за пребиваване на тези граждани продължава да поражда конститутивно действие, доколкото би довело до създаването на права, или вече е само с декларативен характер, доколкото единствено признава

34 — Изразът е заимстван от Решение от 14 юли 1977 г. по дело *Sagulo* и др. (8/77, Recueil, стр. 1495, точка 8).

35 — Пак там.

36 — Вж. по-специално в този смисъл Решение от 16 март 2000 г. по дело *Ergat* (C-329/97, Recueil, стр. I-1487, точка 62 и цитираната съдебна практика).

37 — Вж. по-специално Решение от 14 април 2005 г. по дело *Комисия/Испания* (C-157/03, Recueil, стр. I-2911, точка 28 и цитираната съдебна практика).

предварително съществуващо положение. Следва да се отбележи, че член 9, параграф 6 от Директивата гласи, че изтичането на разрешението за пребиваване на дългосрочно пребиваващ не води по никакъв начин до отнемане или загуба на статут на дългосрочно пребиваващ и че член 7, параграф 3 от тази директива предвижда, че когато условията, предвидени в членове 4 и 5 от нея, са изпълнени и ако лицето не представлява заплаха по смисъла на член 6, държавата членка „предоставя“ статут на дългосрочно пребиваващ на съответния гражданин на трета страна. Без да пренебрегвам свободата на действие, с която държавите членки продължават да се ползват както при определяне на условията за придобиване на статута, така и при установяване на правата, предоставени на гражданите на трети страни, и при определянето на съображенията за обществен ред или обществена сигурност, обосноваващи отказа да се предостави такъв статут, считам, че използваното сегашно време на изявителното наклонение в посочения член 6, което с оглед на обичайно използваната от законодателя на Съюза техника на формулиране има стойността на повеля, предполага наличието на изключващо свободата на преценка задължение да се предостави статутът при изпълнение на условията, поради което според мен правото, признато на националните органи, да издават разрешения за пребиваване в приложение на Директивата, не може да се окачестви като право на преценка³⁸.

76. Дори да се допусне, че издаването на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ поражда конститутивно действие, не мисля, че се доказва наличието на съотношение на пропорционалност, нито пък дори и на каквато и да е корелация между значението на правните последици от определен акт и разходите във връзка с него. С други думи, не е доказано, че колкото повече правни последици поражда издаденият от органа акт, толкова по-големи са разходите за издалия го орган.

77. Неубедително според мен е и второто възражение, че при издаването на документ за пребиваване на дългосрочно пребиваващ или на член на семейството му би трябвало да се вземат под внимание действителните разходи на държавите членки, свързани със заявленията.

78. Не е безполезно да се установи, на първо място, че макар да не възпроизвежда разпоредбата относно нулевите такси или поставянето на горна граница на техния размер, която се съдържа в предложението за директива, Директивата не съдържа и измененията на Парламента, които въвеждат пропорционалност между таксите и размера на административните разходи. При това положение не виждам правно основание за тези доводи, които според мен не могат да се изведат от някой общ принцип. В това отношение няма да скрия недоумението, което събужда връзката, макар и само по въпроса за възлагане на административните разходи, която Кралство Нидерландия установява между положението на гражданите на трети страни, които искат документ за пребиваване, и говедата и свинете, за чието клане се изисква сертифициране.

79. На второ място, считам, че Кралство Нидерландия не доказва, че проверките, които извършва, са много по-задълбочени отколкото за гражданите на Съюза. То основава изложението си на съпоставка с положението на гражданин на Съюза, който иска да се ползва от правото на постоянно пребиваване, предвидено в член 16 от Директива 2004/38, и сочи, че когато гражданин на трета страна подава заявление, следва да се извършат по-специално проверки за заплащане на такси, изчерпателно попълване на формуляра, доказано непрекъснато пребиваване на заявителя в продължение на пет години на територията на Кралство Нидерландия и притежаване към съответния момент на основно местожителство в страната, както и проверка за това, че правото на пребиваване не е било временно или официално ограничено, за доказване, че заявителят разполага с постоянни, самостоятелни и достатъчни средства за прехрана и че е осигурено към здравноосигурителна

38 — Вж. в този смисъл *Illamola Dausà*, M. *Égalité et intégration*. — In: *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*. Bruylant: Bruxelles 2005, p. 175. Авторът описва, че държавите членки разполагат с „обвързана компетентност“ (стр. 187).

каса лице и има чисто съдебно минало. На този довод може да се възрази, че редица от проверките, които Кралство Нидерландия заявява, че извършва, са идентични с тези, които могат да се извършат по силата на Директива 2004/38 при издаването на удостоверение за актуална регистрация на гражданина на Съюза, който възнамерява да се ползва от право на пребиваване над 3 месеца или от издаване на карта за пребиваване на членовете на семейството му³⁹. Въз основа на това стигам до извода, че няма обективна причина, която би могла да обоснове разлика в третирането на гражданите на Съюза и гражданите на трети страни, които черпят права от Директивата.

80. Освен това, макар Република Гърция да твърди, че таксите, събирани за издаването на разрешение за пребиваване, следва да покриват разходите за административни услуги, предоставени не само с цел контрол и удостоверяване на правото на пребиваване, а и за интеграцията на лицата, следва да се отбележи, че в писмените си становища според Кралство Нидерландия разходите, които се изисква гражданите на трети страни да покриват, не обхващат стойността на мерките за интеграция. В допълнение, макар Директивата да предвижда възможност за държавите членки да изискват гражданите на трети страни „да отговарят на *условията*

[⁴⁰] за интеграция съгласно тяхното национално право“ и макар да се поддържа, че тази разпоредба може да оправомощи държавите членки да изискват от гражданите на трети страни да заплащат, изцяло или отчасти, разходите за мерките за интеграция⁴¹, според мен свободата на действие, оставена по този начин на посочените държави членки, не може да обоснове накърняването на целта и полезното действие на Директивата чрез установяване на прекомерни или непропорционални такси.

81. С оглед на всички изложени по-горе съображения считам, че държавите членки не могат да прилагат за гражданите на трети страни, които искат издаването на документи за пребиваване в приложение на Директивата, такси, които биха се оказали или сами по себе си прекомерни, или непропорционални спрямо тези, които гражданите на държавите членки и гражданите на Съюза, упражняващи правото си на свободно движение, трябва да внасят за получаването на сходни документи.

82. Остава да се определи дали Кралство Нидерландия е допуснало неизпълнение на това задължение.

2. По прекомерния или непропорционален характер на таксите, изисквани от Кралство Нидерландия

83. След като поради изложените по-горе причини приемам, че Директивата налага на държавите членки задължение да не прилагат непропорционални спрямо изискваните от гражданите на държавите членки такси за издаването на сходни документи, с пълно право мога да се позова на преценката на пропорционалността, извършена от Съда в Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе.

39 — Отбелязвам по-специално че правото на пребиваване над 3 месеца на гражданин на Съюза, който нито работи, нито учи, е поставено в зависимост от две условия, почти идентични с изискванията за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ, тъй като в приложение на член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 чужденецът трябва да докаже, че притежава пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка, както и с достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

40 — Курсивът е мой.

41 — Вж. относно произхода на тази формулировка *Groenendijk*, K. Legal concepts of integration in EU Migration Law//European Journal of Migration and Law, No. 2, Vol. 6, 2007, p. 111.

84. В това Решение Съдът приема за непропорционални такси, които варират в 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.

85. Таксите, изисквани от гражданите на трети страни и членовете на техните семейства, за които Кралство Нидерландия не оспорва, че надвишават 7—27 пъти предвидените за гражданите на Съюза размери, изглежда според мен трябва да се приемат, по аргумент за по-силното основание, за прекомерни и непропорционални.

86. Ето защо според мен твърдението за нарушение трябва да се обяви за основателно.

VI – Заключение

87. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да постанови следното:

- „1) Като прилага за гражданите на трети страни, които кандидатстват за статут на дългосрочно пребиваващ в Нидерландия, и за гражданите от трети страни, които като дългосрочно пребиваващи в друга държава членка заявяват желание да упражнят своето право на пребиваване в Нидерландия, както и за членовете на техните семейства, които искат да им бъде разрешено да ги придружат или да се присъединят към тях, прекомерни и непропорционални спрямо изискваните от гражданите на държавите членки такси за издаването на сходни документи, Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни.
- 2) Осъжда Кралство Нидерландия да заплати съдебните разноски“.