



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
YVES BOT
της 19ης Ιανουαρίου 2012¹

Υπόθεση C-508/10

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά**

Βασιλείου των Κάτω Χωρών

«Παράβαση κράτους μέλους — Οδηγία 2003/109/ΕΚ — Καθεστώς που διέπει τους επί μακρόν διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών — Ποσά των απαιτούμενων τελών για την απόκτηση του καθεστώτος ή για τη χορήγηση αδειας διαμονής σε άλλο κράτος μέλος — Υπερβολικά υψηλή ή άδικη επιβάρυνση — Παρεμπόδιση της άσκησης του δικαιώματος διαμονής»

1. Η παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως αφορά την εφαρμογή της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες².
2. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι, απαιτώντας «υψηλά» και «άδικα» κατά την Επιτροπή παράβολα από υπηκόους τρίτων χωρών και τα μέλη της οικογένειάς τους που ζητούν να τους αναγνωριστεί το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέβη τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από την οδηγία.
3. Στις παρούσες προτάσεις, θα προτείνω, κατ' αρχάς, στο Δικαστήριο να κρίνει την προσφυγή παραδεκτή καθόσον προσάπτεται στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών ότι, με την εθνική ρύθμιση που υιοθέτησε, υπονόμευσε τον σκοπό της οδηγίας, όπως αυτός ερμηνεύεται λαμβανομένων υπόψη των αιτιολογικών του σκέψεων, καθώς και την πρακτική του αποτελεσματικότητας, και ότι η αιτίαση προσδιορίστηκε σε ικανοποιητικό βαθμό στο πλαίσιο της προσφυγής που άσκησε η Επιτροπή.
4. Στη συνέχεια, θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους, κατά τη γνώμη μου, τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να επιβάλλουν στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι ζητούν τη χορήγηση δικαιολογητικών διαμονής κατ' εφαρμογή της οδηγίας να πληρώνουν τέλη τα οποία είναι είτε υπερβολικά υψηλά σε απόλυτα μεγέθη είτε δυσανάλογα σε σχέση με αυτά που καλούνται να πληρώσουν για την απόκτηση παρομοίων εγγράφων οι ημεδαποί και οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίοι ασκούν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας.
5. Τέλος, θα υποστηρίξω ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέβη όντως τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ απαιτώντας από τους υπηκόους τρίτων χωρών να πληρώνουν υπερβολικά υψηλά και δυσανάλογα τέλη.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — ΕΕ L 16, σ. 44, στο εξής: οδηγία.

I – Το νομικό πλαίσιο

A — Το δίκαιο της Ένωσης

6. Η οδηγία εκδόθηκε με βάση το άρθρο 63, πρώτο εδάφιο, σημεία 3 και 4, ΕΚ, με σκοπό να αποσαφηνίσει το νομικό καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων στα κράτη μέλη υπηκόων τρίτων χωρών, των οποίων η ενσωμάτωση, κατά την τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, θεωρείται ότι αποτελεί «στοιχείο-κλειδί για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, θεμελιώδους στόχου της Κοινότητας».

7. Η οδηγία έχει διπλό αντικείμενο. Κατά το άρθρο της 1:

«Η παρούσα οδηγία καθορίζει:

- α) τις προϋποθέσεις χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος από ένα κράτος μέλος στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στην επικράτειά του, καθώς και τα συναφή δικαιώματα και
- β) τις προϋποθέσεις διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών υπό καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος σε κράτη μέλη άλλα από εκείνο που τους χορήγησε το καθεστώς αυτό.»

8. Η δεύτερη, η τρίτη, η έκτη, η ένατη, η δέκατη και η δέκατη όγδοη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας έχουν ως εξής:

«(2) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά την ειδική σύνοδό του στο Τάμπερε στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, δήλωσε ότι θα πρέπει να υπάρξει προσέγγιση του νομικού καθεστώτος των υπηκόων τρίτων χωρών προς εκείνο των υπηκόων των κρατών μελών και ότι στα άτομα που έχουν διαμείνει νομίμως σε κράτος μέλος επί περίοδο που θα προσδιορισθεί και τα οποία διαθέτουν άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντος, θα πρέπει να χορηγείται εντός του εν λόγω κράτους μέλους σύνολο ενιαίων δικαιωμάτων κατά το δυνατόν παραπλήσιων προς τα δικαιώματα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

(3) Η παρούσα οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται ιδίως από την ευρωπαϊκή σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και από τον χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

[...]

(6) Το κύριο κριτήριο για την απόκτηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος θα πρέπει να είναι η διάρκεια διαμονής στην επικράτεια ενός κράτους μέλους. [...]

(9) Οι οικονομικές εκτιμήσεις δεν θα πρέπει να αποτελούν λόγο άρνησης χορήγησης του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος και δεν θα πρέπει να θεωρείται ότι [παρεισφρέουν] μεταξύ των όρων που ασκούν επιρροή.

(10) Θα πρέπει να δημιουργηθεί ένα σύστημα κανόνων που να διέπει τις διαδικασίες για την εξέταση της αίτησης για τη χορήγηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος. Οι διαδικασίες αυτές θα πρέπει να είναι αποτελεσματικές και διαχειρίσιμες, λαμβάνοντας υπόψη τον συνήθη φόρτο εργασίας των διοικήσεων των κρατών μελών, καθώς και διαφανείς και δίκαιες, προκειμένου να προσφέρουν το κατάλληλο επίπεδο ασφαλείας του δικαίου στους ενδιαφερομένους. Δεν θα πρέπει να αποτελούν μέσο παρεμπόδισης της άσκησης του δικαιώματος διαμονής.

[...]

(18) Ο καθορισμός των όρων στους οποίους υπόκειται το δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες, θα πρέπει να συμβάλλει στην πραγματική υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς ως χώρου στον οποίον εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Θα μπορούσε επίσης να αποτελέσει σημαντικό παράγοντα κινητικότητας, ιδίως στην αγορά εργασίας της Ένωσης.»

9. Το κεφάλαιο II της οδηγίας αφορά το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος σε ένα πρώτο κράτος μέλος, ενώ το κεφάλαιο III αυτής ορίζει τις προϋποθέσεις διαμονής σε άλλο κράτος μέλος επί μακρόν διαμένοντος ή των μελών της οικογενείας του.

10. Τα άρθρα 4 έως 6 της οδηγίας ορίζουν τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για να χορηγηθεί το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος καθώς και τις περιπτώσεις στις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να αρνούνται τη χορήγηση του καθεστώτος αυτού. Ο αιτών πρέπει, ιδίως, να έχει διαμείνει, νόμιμα και αδιάλειπτα, στην επικράτεια ενός κράτους μέλους κατά τα πέντε τελευταία έτη αμέσως πριν από την υποβολή της αίτησής του³. Πρέπει, περαιτέρω, να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι διαθέτει για τον ίδιο και για τα εξαρτώμενα από αυτόν μέλη της οικογενείας του σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για τη συντήρηση του ίδιου και των μελών της οικογενείας του, καθώς και ασφάλιση ασθενοείας⁴. Μπορεί, τέλος, να απαιτηθεί από αυτόν να συμμορφωθεί με τους όρους ενσωμάτωσης που ορίζονται από το εθνικό δίκαιο του οικείου κράτους μέλους⁵. Εφόσον ο αιτών πληροί τις προϋποθέσεις αυτές, δεν μπορεί να μην του χορηγηθεί το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος παρά μόνο για λόγους δημόσιας τάξης ή δημόσιας ασφάλειας⁶.

11. Τα άρθρα 11 και 12 της οδηγίας προσδιορίζουν τα αποτελέσματα της αναγνώρισης του εν λόγω καθεστώτος καθιερώνοντας την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως με τους ημεδαπούς σε ορισμένους τομείς καθώς και προστασία από την απέλαση.

12. Τα άρθρα 14 έως 16 της οδηγίας καθορίζουν τους όρους υπό τους οποίους ο επί μακρόν διαμένων και τα μέλη της οικογενείας του μπορούν να ασκούν δικαίωμα διαμονής στο έδαφος κρατών μελών άλλων από εκείνο που τους χορήγησε το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος, για περίοδο που υπερβαίνει τους τρεις μήνες. Το δικαίωμα αυτό προϋποθέτει την υποβολή νέας αίτησης για άδεια διαμονής, την χορήγηση της οποίας τα κράτη μέλη μπορούν να εξαρτούν από ορισμένες από τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για την αρχική απόκτηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος.

13. Η οδηγία δεν περιέχει καμία διάταξη σχετικά με τα τέλη την καταβολή των οποίων μπορούν να απαιτούν τα κράτη μέλη κατά την κατάθεση της αιτήσεως.

3 — Άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας.

4 — Άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας.

5 — Άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας.

6 — Άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας.

B — Το εθνικό δίκαιο

14. Το άρθρο 24, παράγραφος 2, του νόμου με τον οποίο εχώρησε ολοσχερής αναθεώρηση του νόμου περί αλλοδαπών (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet), της 23ης Νοεμβρίου 2000⁷, ορίζει τα εξής:

«Στις περιπτώσεις που ορίζονται από τον [αρμόδιο υπουργό] και σύμφωνα με τους κανόνες που αυτός θεσπίζει, ο αλλοδαπός καταβάλλει τέλη για την εξέταση της αιτήσεώς του. Στο πλαίσιο αυτό, [ο αρμόδιος υπουργός] μπορεί να προβλέπει επίσης ότι ο αλλοδαπός καταβάλλει τέλη συνδεδεμένα με τη χορήγηση εγγράφου που πιστοποιεί το νόμιμο της διαμονής του. Σε περίπτωση μη καταβολής των οφειλόμενων τελών, η αίτηση δεν λαμβάνεται υπόψη ή το έγγραφο δεν χορηγείται.»

15. Τα άρθρα 3.34 έως 3.34i του κανονισμού περί αλλοδαπών του 2000 (Voorschrift Vreemdelingen 2000)⁸ ορίζουν το ύψος των τελών που πρέπει να καταβάλλουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών, εξαιρουμένων των Τούρκων υπηκόων που ζητούν τίτλο διαμονής, σύμφωνα με τον ακόλουθο πίνακα:

Είδος αιτήσεως	Ποσό (σε ευρώ)	Άρθρο του κανονισμού του 2000 περί αλλοδαπών
Καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος	201	Άρθρο 3.34g, παράγραφος 1
Άδεια παραμονής, ιδίως για άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας ή για σπουδές	433	Άρθρο 3.34, παράγραφος 2, στοιχείο α'
Άδεια διαμονής για άλλους λόγους	331	Άρθρο 3.34 παράγραφος 2
Άδεια διαμονής για τα συνοδευόντα μέλη της οικογενείας	188	Άρθρο 3.34, παράγραφος 2, στοιχείο γ'
Άδεια διαμονής για τα μη συνοδευόντα μέλη της οικογενείας	830 (πρώτο μέλος της οικογενείας) 188 (λοιπά μέλη της οικογενείας)	Άρθρο 3.34, παράγραφος 2, στοιχείο β'

II – Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

16. Εκτιμώντας ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών είχε παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει, η Επιτροπή του απηύθυνε έγγραφο οχλήσεως στις 27 Ιουνίου 2008, και κατόπιν αιτιολογημένη γνώμη στις 23 Μαρτίου 2009, στα οποία οι ολλανδικές αρχές απάντησαν στις 25 Αυγούστου 2008 και στις 25 Μαΐου 2009 αντίστοιχα, αμφισβητώντας την ύπαρξη παραβάσεως.

17. Θεωρώντας τις απαντήσεις αυτές ανεπαρκείς, η Επιτροπή αποφάσισε να προσφύγει στο Δικαστήριο δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ.

7 — Stb. 2000, σ. 495.

8 — Stcrt. 2001, σ. 10.

III – Η προσφυγή

18. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

- να διαπιστώσει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, απαιτώντας υψηλά και άδικα τέλη από υπηκόους τρίτων χωρών και τα μέλη της οικογενείας τους που ζητούν να τους αναγνωριστεί το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, παρέβη τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από την οδηγία και, ως εκ τούτου, δεν τήρησε τις υποχρεώσεις που έχει από το άρθρο 258 ΣΛΕΕ, και
- να καταδικάσει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα.

IV – Τα επιχειρήματα των διαδίκων

A — Το παραδεκτό της προσφυγής

19. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών προβάλλει, στο δικόγραφο αντικρούσεως του, ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής για δύο λόγους.

20. Υποστηρίζει, κατ' αρχάς, ότι η Επιτροπή δεν αναφέρεται, στην προσφυγή της, σε καμία υποχρεωτικής ισχύος διάταξη της οδηγίας, αλλά μόνο σε μια αιτιολογική σκέψη, η οποία δεν έχει υποχρεωτική νομική ισχύ, καθώς και στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, κατά τρόπο γενικό, χωρίς να εξηγεί κατά πόσον οι αιτιάσεις της στηρίζονται στην εν λόγω διάταξη.

21. Υποστηρίζει, κατόπιν, ότι η Επιτροπή περιόρισε το αντικείμενο της προσφυγής της στα τέλη που απαιτούνται από τους υπηκόους τρίτων χωρών προκειμένου να τους χορηγηθεί το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος του κεφαλαίου II της οδηγίας, με αποτέλεσμα η διαδικασία να μην καλύπτει το ζήτημα των τελών που απαιτούνται από τους επί μακρόν διαμένοντες οι οποίοι, ενώ βρίσκονται σε ορισμένο κράτος μέλος, υποβάλλουν αίτηση για άδεια διαμονής κατ' εφαρμογήν του κεφαλαίου III της ίδιας οδηγίας.

22. Στο υπόμνημα ανταπαντήσεως του, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών αμφισβητεί τη δυνατότητα της Επιτροπής να επικαλεστεί τη νομολογία του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία μια προσφυγή δεν μπορεί να κριθεί απαράδεκτη για τον λόγο και μόνον ότι η Επιτροπή υποστηρίζει ότι μια κανονιστική ρύθμιση είναι αντίθετη προς το σύστημα, την οικονομία ή το πνεύμα ορισμένης οδηγίας⁹. Θεωρεί ότι, επικαλούμενη τη νομολογία αυτή, η Επιτροπή διατυπώνει για πρώτη φορά στο στάδιο της απαντήσεως μια νέα αιτίαση, η οποία δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη από το Δικαστήριο.

B — Επί του βασίμου της προσφυγής

23. Ενώ δεν αμφισβητεί την αρχή της εισπράξεως τελών για τη χορήγηση της αδειας διαμονής επί μακρόν διαμένοντος ούτε τη διακριτική ευχέρεια που έχουν τα κράτη μέλη, ελλείψει σχετικής ειδικής διατάξεως στο κείμενο της οδηγίας, όσον αφορά τον καθορισμό του ύψους των εν λόγω τελών, η Επιτροπή εκτιμά, καθοδηγούμενη από τη δέκατη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω οδηγίας, ότι τα τέλη αυτά πρέπει να είναι «δίκαια» και ότι δεν πρέπει να εμποδίζουν ή να αποθαρρύνουν την υποβολή αιτήσεως αδειας διαμονής εκ μέρους των υπηκόων τρίτων χωρών που πληρούν τις προϋποθέσεις που θέτει η εν λόγω οδηγία. Τονίζει ότι το υψηλό ποσό των τελών που προβλέπονται στις Κάτω Χώρες, το οποίο εμποδίζει την άσκηση των δικαιωμάτων που καθιερώνει η νομοθεσία της Ένωσης, υπονομεύει την πρακτική αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας αυτής.

9 — Βλ. απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 2001, C-202/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2001, σ. I-9319).

24. Η Επιτροπή υποστηρίζει, επίσης, στηριζόμενη στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, ότι τα τέλη πρέπει να ανέρχονται σε ποσό «παραπλήσιο» με αυτό των τελών που καταβάλλουν οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι ασκούν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας για την απόκτηση των αντιστοίχων εγγράφων. Εκτιμά ότι τα ποσά που απαιτούνται από το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, τα οποία είναι περίπου 7 έως 27 φορές μεγαλύτερα από τα ποσά που προβλέπονται για τους πολίτες της Ένωσης, είναι δυσανάλογα και μπορούν να αποθαρρύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων τους από τους ενδιαφερομένους.

25. Αναφέροντας ότι ο σκοπός της οδηγίας είναι παρόμοιος με τον σκοπό της οδηγίας 2004/38/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004¹⁰, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών βρίσκονται σε κατάσταση ανάλογη με αυτήν των πολιτών της Ένωσης στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/38. Επικαλούμενη την απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, C-92/07, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών¹¹, με την οποία το Δικαστήριο καταδίκασε το Βασίλειο των Κάτω Χωρών επειδή καθιέρωσε και διατήρησε ένα καθεστώς που προέβλεπε δυσανάλογα υψηλά τέλη για τη χορήγηση αδειών διαμονής σε Τούρκους υπηκόους, εκτιμά ότι, στην παρούσα υπόθεση, το ποσό των τελών πρέπει, κατά μείζονα λόγο, να θεωρηθεί επίσης ως δυσανάλογα υψηλό.

26. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών απαντά, με το υπόμνημά του αντικρούσεως, ότι η οδηγία 2004/38 δεν προσήκει για τον προσδιορισμό του περιεχομένου της εννοίας της δίκαιης διαδικασίας στην οποία αναφέρεται η δέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, αφού η πρώτη οδηγία είναι νεώτερη και το νομικό καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών διαφέρει από αυτό των πολιτών της Ένωσης, στους οποίους αναγνωρίζεται το θεμελιώδες δικαίωμα να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών. Εξάλλου, ενώ η πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών¹² περιείχε διάταξη αφορώσα την είσπραξη τελών για τη χορήγηση της αδειας διαμονής, η οδηγία δεν περιέχει ανάλογη διάταξη. Επομένως, κατά το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, ο νομοθέτης της Ένωσης επέλεξε να αφήσει στα κράτη μέλη την εξουσία καθορισμού του ποσού των τελών, πράγμα από το οποίο συνάγει ότι ο διοικητικός και δικαστικός έλεγχος πρέπει να περιορίζεται στο αν η εθνική ρύθμιση είναι προφανώς παράλογη.

27. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών προσθέτει ότι η λύση που υιοθετήθηκε στην προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών υπέρ των Τούρκων υπηκόων που χαίρουν των δικαιωμάτων τα οποία τους παρέχουν, αφενός, το άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80 του Συμβουλίου Σύνδεσης¹³, της 19ης Σεπτεμβρίου 1980, σχετικά με την ανάπτυξη της σύνδεσης¹⁴, και, αφετέρου, το άρθρο 59 του πρόσθετου πρωτοκόλλου, που υπεγράφη στις 23 Νοεμβρίου 1970 στις Βρυξέλλες και συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2760/72 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1972¹⁵, δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής στην παρούσα υπόθεση, καθότι η οδηγία δεν περιέχει ούτε κανόνα διατηρήσεως αμετάβλητης της υφισταμένης καταστάσεως [«standstill»], ο οποίος θα αντέκειτο στην εισαγωγή νέων περιορισμών, ούτε διάταξη επιβάλλουσα σύγκριση μεταξύ του ποσού των τελών που επιβάλλονται στους υπηκόους τρίτων χωρών και του ποσού των τελών που επιβάλλονται στους πολίτες της Ένωσης.

10 — Οδηγία σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ L 158, σ. 77).

11 — Συλλογή 2010, σ. I-3683.

12 — Πρόταση που υποβλήθηκε από την Επιτροπή στις 13 Μαρτίου 2001 [COM(2001) 127 τελικό, στο εξής: πρόταση οδηγίας].

13 — Το Συμβούλιο Σύνδεσης συστάθηκε με τη Συμφωνία Σύνδεσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Τουρκίας, η οποία υπογράφηκε στις 12 Σεπτεμβρίου 1963 στην Άγκυρα, αφενός, από τη Δημοκρατία της Τουρκίας και, αφετέρου, από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ και την Κοινότητα. Η Συμφωνία συνήφθη, εγκρίθηκε και επικυρώθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας με την απόφαση 64/732/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 1963 (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 48).

14 — Στο εξής: απόφαση 1/80.

15 — ΕΕ L 293, σ. 1.

28. Τέλος, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών εκτιμά ότι η Επιτροπή δεν περιέγραψε ορθά το πεδίο εφαρμογής των τελών που απαιτείται να καταβάλλουν, για τη χορήγηση δικαιώματος διαμονής στις Κάτω Χώρες, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες σε άλλο κράτος μέλος και ότι δεν κατέδειξε για ποιο λόγο θεωρεί ότι το ποσό των 201 ευρώ που απαιτείται για την απόκτηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος εμποδίζει την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει η οδηγία. Επισημαίνοντας ότι ο αριθμός των αιτήσεων για χορήγηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος αυξήθηκε με ταχύ ρυθμό μεταξύ του έτους 2006 και του έτους 2009, παρατηρεί ότι το εν λόγω ποσό, που καθορίστηκε σύμφωνα με τη γενική πολιτική στο πλαίσιο της οποίας οι αιτούντες φέρουν το βάρος των εξόδων στα οποία υποβάλλεται η αρμόδια αρχή για τη χορήγηση αδειάς, ουδόλως παρεμποδίζει την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει η οδηγία.

29. Η Επιτροπή, στο υπόμνημα απαντήσεώς της, υποστηρίζει ότι, καίτοι, σε αντίθεση με την αρχική της ιδέα που περιλήφθηκε στην πρόταση οδηγίας, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν προέβλεψε κανέναν ρητό περιορισμό για τα ενδεχόμενα τέλη, η διακριτική ευχέρεια που διατηρούν σχετικά τα κράτη μέλη δεν είναι απεριόριστη. Κατά την άποψή της, ο κανόνας που αφορά τον καθορισμό τελών για τους πολίτες της Ένωσης μπορεί να θεωρηθεί ως εύλογη ένδειξη όσον αφορά το τι μπορεί να απαιτείται από τους υπηκόους τρίτων χωρών. Θεωρεί δε ότι η επιβολή τελών τα οποία, στην προκειμένη περίπτωση, είναι 7 έως 27 φορές πολλαπλάσια των ποσών που καταβάλλουν οι πολίτες της Ένωσης για να τους χορηγηθούν αντίστοιχα έγγραφα συνιστά μέτρο που θα μπορούσε να ωθήσει τους υπηκόους τρίτων χωρών να μην ζητήσουν τη χορήγηση των διοικητικών εγγράφων τα οποία είναι απαραίτητα για την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει η οδηγία.

30. Η Επιτροπή υποστηρίζει, εξάλλου, ότι ο δυσανάλογος χαρακτήρας των εισπραττομένων τελών δικαιολογεί άνευ ετέρου την καταδικαστική κρίση του Δικαστηρίου στην προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, ανεξάρτητα από την παράβαση των ειδικών διατάξεων που ισχύουν για τους Τούρκους υπηκόους.

31. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στο υπόμνημα ανταπαντήσεώς του, υποστηρίζει ότι θα πρέπει να συναχθεί από τη δέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, η οποία προβλέπει ότι οι διαδικαστικοί κανόνες δεν μπορεί να χρησιμοποιούνται ως «μέσον» παρεμπόδισης της άσκησης του δικαιώματος διαμονής, ότι οι εν λόγω κανόνες μπορούν πράγματι να εισάγουν εμπόδιο, εφόσον δεν χρησιμοποιούνται ως μέσον σκοπούν στην παρεμπόδιση της ασκήσεως του δικαιώματος διαμονής.

32. Θεωρεί, ειδικότερα, ότι η κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών που επιθυμούν να τους αναγνωριστεί το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος μπορεί να συγκριθεί με την κατάσταση των πολιτών της Ένωσης που ζητούν να τους χορηγηθεί το δικαίωμα μόνιμης διαμονής κατά την έννοια του άρθρου 16 της οδηγίας 2004/38, ενώ συγχρόνως τονίζει, αφενός, ότι οι απαιτούμενες έρευνες είναι σημαντικά πιο ενδεδειγμένες προκειμένου για τους υπηκόους τρίτων χωρών και, αφετέρου, ότι το έγγραφο που χορηγείται στους πολίτες της Ένωσης έχει απλώς αναγνωριστικό χαρακτήρα, ενώ η άδεια διαμονής που παρέχεται σε επί μακρόν διαμένοντα έχει συστατικό χαρακτήρα.

33. Η Ελληνική Δημοκρατία, στο υπόμνημά της παρεμβάσεως, αμφισβητεί τη λυσιτέλεια του κριτηρίου του δυσανάλογου χαρακτήρα που προτείνει η Επιτροπή και εκτιμά ότι, για να καθορίσει το ύψος των τελών που απαιτεί για να χορηγήσει άδεια διαμονής στους επί μακρόν διαμένοντες, το οικείο κράτος μέλος πρέπει κατ' ανάγκη να λάβει υπόψη το κόστος των διοικητικών υπηρεσιών που παρέχονται όχι μόνο για τον έλεγχο και την πιστοποίηση του δικαιώματος διαμονής αλλά και για την ενσωμάτωση των προσώπων, όπως είναι η εκπαίδευση των διακινουμένων προσώπων για την εκμάθηση της γλώσσας, της ιστορίας και του πολιτισμού της χώρας υποδοχής.

34. Στηριζόμενη στη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την απόδοση των ιατρικών εξόδων που έχουν πραγματοποιηθεί σε άλλο κράτος μέλος¹⁶, θεωρεί ότι πρέπει να εξεταστεί αν τα εισπραττόμενα τέλη συνιστούν μέτρο αναγκαίο και εύλογο για τη διατήρηση της οικονομικής ισορροπίας του εθνικού συστήματος διαχείρισης του μεταναστευτικού ρεύματος στο σύνολό του.

V – Η άποψή μου

A — Επί του παραδεκτού της προσφυγής

35. Κατά τη νομολογία, ο σκοπός της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας στο πλαίσιο προσφυγών λόγω παραβάσεως έγκειται στο να παρασχεθεί στο οικείο κράτος μέλος η δυνατότητα, αφενός, να συμμορφωθεί προς τις απορρέουσες από το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώσεις του και, αφετέρου, να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς κατά των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή¹⁷.

36. Δεδομένου ότι το νομότυπο της διαδικασίας αυτής συνιστά ουσιώδη εγγύηση όχι μόνο για την προστασία των δικαιωμάτων του οικείου κράτους μέλους αλλά και για να εξασφαλιστεί ότι η διαδικασία που θα κινηθεί ενδεχομένως ενώπιον του Δικαστηρίου θα έχει ως αντικείμενο μια σαφώς καθορισμένη διαφορά, είναι σκόπιμο να καθορίζεται με ακρίβεια το αντικείμενο της αιτιάσεως επί της οποίας καλείται να αποφανθεί το Δικαστήριο.

37. Εξάλλου, όπως προκύπτει από το άρθρο 21 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από το άρθρο 38, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας αυτού, η Επιτροπή υποχρεούται να εκθέτει συνοπτικά, σε κάθε προσφυγή που καταθέτει δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, τις ακριβείς αιτιάσεις επί των οποίων καλείται να αποφανθεί το Δικαστήριο καθώς και τα νομικά και πραγματικά στοιχεία στα οποία στηρίζονται οι αιτιάσεις αυτές.

38. Ωστόσο, το Δικαστήριο έκρινε, στην προπαρατεθείσα απόφασή του της 29ης Νοεμβρίου 2001, Επιτροπή κατά Ιταλίας, ότι, στις περιπτώσεις που η Επιτροπή υποστηρίζει ότι μια εθνική ρύθμιση αντίκειται στο σύστημα, στην οικονομία ή στο πνεύμα μιας οδηγίας εναρμόνισης, χωρίς να μπορεί η απορρέουσα παραβίαση του δικαίου της Ένωσης να συνδεθεί με συγκεκριμένες διατάξεις της οικείας οδηγίας, η προσφυγή της δεν μπορεί για τον λόγο αυτό και μόνο να απορριφθεί ως απαράδεκτη¹⁸. Εκτιμώ ότι η επίκληση της νομολογίας αυτής από την Επιτροπή, στο υπόμνημα απαντήσεώς της, συνιστά απλώς αμυντικό ισχυρισμό για την αντίκρουση της ενστάσεως απαράδεκτου που πρόεβαλε το Βασιλείο των Κάτω Χωρών στο υπόμνημα αντικρούσεώς του και δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να θεωρηθεί ως νέα αιτίαση την οποία το Δικαστήριο δεν μπορεί να λάβει υπόψη. Επομένως, δεν μπορεί να προσαφθεί στην Επιτροπή ότι τροποποίησε, διαρκούσης της διαδικασίας, το αντικείμενο της καταγγελλομένης παραβάσεως.

39. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει επίσης ότι η παράβαση μπορεί να συνίσταται στη μη τήρηση της υποχρεώσεως αγαστής συνεργασίας μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών, την οποία επιβάλλει το άρθρο 4, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΕ¹⁹.

16 — Βλ., ιδίως, τις αποφάσεις της 5ης Οκτωβρίου 2010, C-512/08, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2010, σ. I-8833), και C-173/09, Elchinov (Συλλογή 2010, σ. I-8889).

17 — Βλ., ιδίως, την απόφαση της 16ης Ιουνίου 2005, C-456/03, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2005, σ. I-5335, σκέψη 36).

18 — Σκέψη 23.

19 — Βλ. τις αποφάσεις της 24ης Μαρτίου 1988, 240/86, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1988, σ. 1835, σκέψεις 27 και 28), της 22ας Σεπτεμβρίου 1988, 272/86, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1988, σ. 4875, σκέψεις 30 έως 32), και της 18ης Οκτωβρίου 2007, C-441/06, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2007, σ. I-8887, σκέψεις 45 έως 52).

40. Επομένως, η προσφυγή με βάση το άρθρο 258 ΣΛΕΕ μπορεί να στηρίζεται στην παραβίαση όχι μόνο μιας συγκεκριμένης διατάξεως της νομοθεσίας της Ένωσης αλλά και της γενικής υποχρέωσης συνεργασίας η οποία εμπεριέχει την υποχρέωση συμμορφώσεως με τον σκοπό της νομοθεσίας αυτής και αποχής από οποιαδήποτε ενέργεια ικανή να υπονομεύσει την πρακτική της αποτελεσματικότητα.

41. Στην παρούσα υπόθεση, είναι βέβαιο ότι η Επιτροπή κατέστησε σαφές, στο έγγραφο οχλήσεως, στο διατακτικό της αιτιολογημένης γνώμης και στο περιεχόμενο του εισαγωγικού της δικογράφου, ότι προσάπτει στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που του επιβάλλει η οδηγία. Σε αντίθεση με τα υποστηριζόμενα από το εν λόγω κράτος μέλος, η Επιτροπή του προσήψε ότι έδρασε σε αντίθεση όχι μόνο με τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας αλλά και με μια διάταξη της οδηγίας αυτής καθαυτήν, όπως αυτή ερμηνεύεται υπό το φως των αιτιολογικών σκέψεων της, στερώντας της την πρακτική της αποτελεσματικότητα διά της παρεμποδίσεως της ασκήσεως των δικαιωμάτων που καθιερώνει υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών. Η Επιτροπή προσήψε εξ αρχής στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών την παραβίαση της γενικής οικονομίας της οδηγίας καθώς και του πνεύματος και του σκοπού αυτής. Το ότι η προσφυγή αναφέρεται επικουρικώς στο άρθρο 4, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΕ δεν μπορεί να καταστήσει την εν λόγω προσφυγή απαράδεκτη.

42. Εξάλλου, η Επιτροπή αναφέρθηκε ρητά, στο έγγραφο οχλήσεως, στην αιτιολογημένη γνώμη και στο δικόγραφο της προσφυγής, όχι μόνο στην κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι ζητούν να τους αναγνωριστεί το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, αλλά και στην κατάσταση των επί μακρόν διαμενόντων σε άλλο κράτος μέλος οι οποίοι ζητούν για τον εαυτό τους ή για τα μέλη της οικογενείας τους το δικαίωμα να διαμένουν στις Κάτω Χώρες. Αναφέρθηκε όχι μόνο στο τέλος ύψους 201 ευρώ που καλούνται να καταβάλουν οι πρώτοι αλλά και στα τέλη ύψους 331, 433 και 830 ευρώ που καλούνται να καταβάλουν οι δεύτεροι καθώς και τα μέλη της οικογενείας τους.

43. Καίτοι βεβαίως είναι ακριβές ότι το αίτημα της προσφυγής αναφέρεται μόνο στα τέλη που επιβάλλονται στους «υπηκόους τρίτων χωρών και στα μέλη της οικογενείας τους που ζητούν να τους παρασχεθεί το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος», χωρίς να κάνει λόγο για την απόκτηση τίτλου διαμονής για τον υπήκοο που χαίρει ήδη του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος σε ένα πρώτο κράτος μέλος, η εκτίμηση της προσφυγής ως μερικώς απαράδεκτης, παρά το ότι, αφενός, τα «μέλη της οικογενείας», στα οποία αναφέρεται ρητά το αίτημα, αφορά μόνο το κεφάλαιο ΙΙΙ της οδηγίας και, αφετέρου, από το κείμενο της προσφυγής που άσκησε η Επιτροπή το Βασίλειο των Κάτω Χωρών μπορούσε να λάβει σαφή γνώση των υποχρεώσεων την παράβαση των οποίων του προσήπτε η Επιτροπή και, κατά συνέπεια, είχε τη δυνατότητα να διατυπώσει αμυνόμενο τις παρατηρήσεις του προκειμένου να αποκρούσει τις προβληθείσες αιτιάσεις, θα συνιστούσε υπερβολική προσήλωση στον τύπο.

44. Συνεπώς, προτείνω την απόρριψη της ενστάσεως απαραδέκτου.

45. Ακολουθεί, τώρα, η εξέταση του βασίμου της προσφυγής.

B — Επί του βασίμου της προσφυγής

46. Η εξέταση του βασίμου της προσφυγής επιβάλλει, πρωτίστως, να διαπιστωθεί αν υφίσταται υποχρέωση των κρατών μελών να διατηρούν εντός ορισμένου ορίου το ποσό των τελών που απαιτούν από τους υπηκόους τρίτων χωρών για τη χορήγηση εγγράφων διαμονής. Εφόσον αναγνωριστεί η ύπαρξη τέτοιου είδους υποχρέωσης, θα πρέπει, στη συνέχεια, να εξεταστεί αν το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέβη την εν λόγω υποχρέωση επιβάλλοντας στους υπηκόους τρίτων χωρών την καταβολή των τελών που απαριθμούνται στον πίνακα που παρατίθεται στο σημείο 15 των παρουσών προτάσεων.

1. Η υποχρέωση των κρατών μελών να διατηρούν εντός ορισμένου ορίου το ποσό των τελών που απαιτούν από τους υπηκόους τρίτων χωρών για τη χορήγηση εγγράφων διαμονής

47. Στην πρόταση οδηγίας προβλεπόταν ότι η άδεια διαμονής πρέπει να χορηγείται ατελώς ή έναντι καταβολής ποσού το οποίο δεν υπερβαίνει τα τέλη και τους φόρους που απαιτούνται από τους ημεδαπούς για τη χορήγηση των δελτίων ταυτότητας²⁰.

48. Η διευκρίνιση αυτή δεν περιλήφθηκε στο κείμενο της οδηγίας η οποία δεν περιέχει διάταξη περιορίζουσα την ευχέρεια των κρατών μελών να απαιτούν από τους υπηκόους τρίτων χωρών ή από τα μέλη της οικογενείας τους την καταβολή τελών²¹. Η απάλειψη αυτή αντανακλά την επιθυμία ορισμένων κρατών μελών να περιορίσουν το πεδίο του κανόνα της ίσης μεταχειρίσεως των υπηκόων τρίτων χωρών, μακράς διαρκείας διαμενόντων, και των πολιτών της Ένωσης²².

49. Ελλείψει ειδικής διατάξεως στο κείμενο της οδηγίας, είναι βέβαιο ότι τα κράτη μέλη έχουν διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την εξάρτηση της χορηγήσεως των εγγράφων διαμονής από την καταβολή τελών και τον καθορισμό του ύψους των τελών αυτών. Όντως, η οδηγία δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη ούτε να χορηγούν τα έγγραφα αυτά ατελώς ούτε, αντίθετα, να απαιτούν την καταβολή τελών. Απομένει να διαπιστωθεί αν η διακριτική αυτή ευχέρεια είναι απεριόριστη ή, αντίθετα, υπόκειται σε περιορισμούς.

50. Δεδομένου ότι η ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης συνδέεται με την κατοχή της ιθαγενείας ενός κράτους μέλους, το νομικό καθεστώς που απορρέει από την ιδιότητα αυτή δεν μπορεί να εφαρμοστεί στους υπηκόους τρίτων χωρών. Επομένως, είναι κατά τη γνώμη μου βέβαιο ότι το καθεστώς που προκύπτει από την οδηγία 2004/38, η οποία προβλέπει μηδενικά τέλη ή τέλη ισοδύναμα με αυτά που επιβάλλονται στους ημεδαπούς, δεν μπορεί να ισχύσει για τους υπηκόους τρίτων χωρών²³.

51. Είναι επίσης σαφές ότι δεν είναι δυνατό να εφαρμόζεται στους υπηκόους όλων των τρίτων χωρών το ειδικό καθεστώς προστασίας που ισχύει για τους υπηκόους χωρών που συνδέονται με την Ένωση με συμφωνία σύνδεσης η οποία τους παρέχει προνομιακό καθεστώς. Δεν μπορεί, ιδίως, να συναχθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου, που καταδικάζει, με βάση ειδικές διατάξεις, τη διαφορά μεταχειρίσεως της οποίας τυγχάνουν, όσον αφορά την τιμολόγηση των εγγράφων διαμονής, οι Τούρκοι υπήκοοι και οι πολίτες της Ένωσης, γενική αρχή ίσης μεταχειρίσεως της οποίας θα μπορούσαν να επωφελούνται όλοι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες. Πράγματι, το Δικαστήριο στηρίχθηκε στον ειδικό κανόνα της διατηρήσεως της υφισταμένης καταστάσεως [«standstill»] που προβλέπεται στο άρθρο 13 της αποφάσεως 1/80, ο οποίος απαγορεύει την καθιέρωση νέων περιορισμών όσον αφορά τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην απασχόληση των εργαζομένων και των μελών της οικογενείας τους, για να αποφανθεί, στην απόφασή του C-242/06, της 17ης Σεπτεμβρίου 2009, Sahin²⁴, ότι δεν μπορεί να επιβάλλονται στους Τούρκους υπηκόους νέες υποχρεώσεις δυσανάλογα επαχθείς σε σχέση με αυτές που επιβάλλονται στους πολίτες της Ένωσης²⁵. Η

20 — Άρθρα 9, παράγραφος 3, και 2, παράγραφος 4, της πρότασης οδηγίας. Η διατύπωση αυτή υιοθετήθηκε σχεδόν αυτολεξεί στο άρθρο 25, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/38 όπου ορίζεται ότι όλα τα έγγραφα διαμονής «χορηγούνται ατελώς ή έναντι τέλους που δεν υπερβαίνει το επιβαλλόμενο στους ημεδαπούς για τη χορήγηση παρεμφερών εγγράφων».

21 — Σημειώνεται ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην έκθεσή του επί της προτάσεως οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (A5-0436/2001), είχε προτείνει να διατυπωθεί το άρθρο 9, παράγραφος 3, ως εξής:

«Η άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντος — ΕΚ χορηγείται έναντι καταβολής ποσού μη υπερβαίνοντος τα οικεία διοικητικά έξοδα. Το εν λόγω ποσό δεν υπερβαίνει το ποσό των τελών που καταβάλλονται από τους ημεδαπούς για την έκδοση των δελτίων ταυτότητας. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν τη χορήγηση των εν λόγω εγγράφων ατελώς.»

Ομοίως, το άρθρο 21, παράγραφος 4, τροποποιήθηκε ως εξής:

«Η άδεια διαμονής χορηγείται έναντι ποσού που δεν ξεπερνά το ποσό των διοικητικών εξόδων, ούτε το ποσό των τελών και φόρων που καταβάλλουν οι ημεδαποί για την έκδοση των δελτίων ταυτότητας. Τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν την εν λόγω άδεια ατελώς.»

22 — Βλ., σχετικώς, Peers, S., και Rogers, N., *EU Immigration and Asylum Law*, Leyde, σ. 627.

23 — Βλ., συναφώς, το σημείο 54 των προτάσεών μου της 14ης Απριλίου 2011 στην υπόθεση C-371/08, Ziebell (απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2011, Συλλογή 2011, σ. I-12735).

24 — Συλλογή 2009, σ. I-8465.

25 — Σκέψη 71.

προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών στηρίζεται επίσης στην εφαρμογή του όρου αυτού της αναλογικότητας, συνδυαζομένου με τον κανόνα της απαγορεύσεως των διακρίσεων που προβλέπεται στο άρθρο 9 της συμφωνίας συνδέσεως και στο άρθρο 10, παράγραφος 1, της αποφάσεως 1/80.

52. Ωστόσο, δεν θεωρώ ότι πρέπει να συναχθεί από τις διαφορές αυτές των δύο ρυθμίσεων ότι πρέπει να αποκλειστεί οποιαδήποτε εξομοίωση μεταξύ των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών και των δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης και ότι, ενώ περιορίζει το ύψος των τελών που μπορούν να επιβάλλονται στους τελευταίους όταν ζητούν τη χορήγηση εγγράφου διαμονής, η νομοθεσία της Ένωσης αφήνει στην απόλυτη διάκριση των κρατών μελών το έργο του καθορισμού των τελών που καλούνται να καταβάλουν οι πρώτοι όταν ζητούν να τους χορηγηθούν παρεμφερή έγγραφα.

53. Εκτιμώ, αντίθετα, ότι η διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών υπόκειται σε δύο ομάδες περιορισμών.

54. Πρώτον, η διακριτική ευχέρεια που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη δεν πρέπει να χρησιμοποιείται από αυτά με τρόπο που υπονομεύει τον σκοπό της οδηγίας και την πρακτική της αποτελεσματικότητας.

55. Η οδηγία, που εκδόθηκε με βάση το άρθρο 63, πρώτο εδάφιο, σημεία 3 και 4, ΕΚ, δημιούργησε μια διαδικασία σταδιακής ενσωμάτωσης, στο κράτος μέλος υποδοχής, των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι νόμιμα και επί μακρόν στην επικράτειά του. Υπενθυμίζω ότι στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας η ενσωμάτωση των εν λόγω υπηκόων χαρακτηρίζεται ως «στοιχείο-κλειδί για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, θεμελιώδους στόχου της Κοινότητας ο οποίος ορίζεται στη Συνθήκη».

56. Για την επίτευξη του σκοπού αυτού, η οδηγία υιοθετεί τη μέθοδο της προσεγγίσεως της καταστάσεως του επί μακρόν διαμένοντος και της καταστάσεως του πολίτη της Ένωσης, αναγνωρίζοντας στον πρώτο ορισμένα δικαιώματα ισοδύναμα με αυτά του τελευταίου. Η λογική αυτή της εξομοιώσεως προκύπτει σαφώς από το γράμμα της δεύτερης αιτιολογικής σκέψεως της οδηγίας, η οποία αναφέρεται στην έκτακτη σύνοδο στο Τάμπερε στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, κατά το πέρας της οποίας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δήλωσε ότι θα πρέπει να υπάρξει προσέγγιση του νομικού καθεστώτος των υπηκόων τρίτων χωρών προς εκείνο των υπηκόων των κρατών μελών και ότι στα άτομα που έχουν διαμείνει νομίμως σε κράτος μέλος επί περίοδο που θα προσδιορισθεί και τα οποία διαθέτουν άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντος θα πρέπει να χορηγείται, εντός του εν λόγω κράτους μέλους, σύνολο ενιαίων δικαιωμάτων «κατά το δυνατόν παραπλήσιων προς τα δικαιώματα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Περαιτέρω, στη δωδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας προβλέπεται ότι «[π]ροκειμένου να συσταθεί ένα πραγματικό μέσο για την ενσωμάτωση του επί μακρόν διαμένοντος στην κοινωνία στην οποία έχει εγκατασταθεί, οι επί μακρόν διαμένοντες θα πρέπει να απολαύουν ίσης μεταχειρίσεως με τους πολίτες του κράτους μέλους σε ευρύ φάσμα οικονομικών και κοινωνικών τομέων, δυνάμει των σχετικών όρων που ορίζονται στην [εν λόγω] οδηγία»²⁶.

26 — Όπως τόνισα στην υποσημείωση 36 των προτάσεών μου της 13ης Δεκεμβρίου 2011 στην υπόθεση C-571/10, *Kamberaj*, που εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου, γίνονται επανειλημμένες αναφορές στον σκοπό της ενσωματώσεως, με παρεμφερείς διατυπώσεις, στη δεύτερη, την τρίτη και την έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2011/51/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2011, που τροποποιεί την οδηγία 2003/109 (ΕΕ L 132, σ. 1).

57. Η οδηγία διευκολύνει, επίσης, την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες, εντός της Ένωσης. Στο πνεύμα αυτό, η δέκατη όγδοη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας διευκρινίζει ότι «[ο] καθορισμός των όρων στους οποίους υπόκειται το δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι επί μακρόν διαμένοντες θα πρέπει να συμβάλλει στην πραγματική υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς ως χώρου στον οποίον εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Θα μπορούσε επίσης να αποτελέσει σημαντικό παράγοντα κινητικότητας, ιδίως στην αγορά εργασίας της Ένωσης».

58. Στο πλαίσιο της επιδίωξης του σκοπού αυτού εξομοίωσης, η οδηγία προβλέπει την ίση μεταχείριση των επί μακρόν διαμενόντων και των ημεδαπών σε διάφορους τομείς, οι οποίοι απαριθμούνται στο άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχεία α' έως η', αυτής, και καθιερώνει προστασία κατά της απέλασης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 12. Αναγνωρίζει στους υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν υπαχθεί στο καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος σε ορισμένο κράτος μέλος το δικαίωμα να διαμένουν σε άλλο κράτος μέλος, όπου μπορούν να τους συνοδεύσουν ή να προσέλθουν να συνενωθούν με αυτούς τα μέλη της οικογενείας τους.

59. Τα δικαιώματα αυτά παρέχονται υπό ορισμένες ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις οι οποίες καθορίζονται στην οδηγία. Τα άρθρα 4, παράγραφος 1, και 5, παράγραφος 1, της οδηγίας, που αφορούν τις προϋποθέσεις αποκτήσεως του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος, προβλέπουν ότι το καθεστώς αυτό παρέχεται στον υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος έχει διαμείνει στο κράτος μέλος υποδοχής, νόμιμα και αδιάλειπτα, κατά τα τελευταία πέντε έτη πριν από την υποβολή της σχετικής αιτήσεως και ο οποίος διαθέτει σταθερούς, τακτικούς και επαρκείς πόρους καθώς και ασφάλιση ασθένειας. Εξάλλου, το άρθρο 5, παράγραφος 2, της οδηγίας επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτήσουν από τους υπηκόους τρίτων χωρών να συμμορφωθούν με «όρους [27] ενσωμάτωσης, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο». Το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας ορίζει ότι η αίτηση υποβάλλεται στην αρμόδια αρχή, συνοδευόμενη από τα δικαιολογητικά «που προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο», τα οποία αποδεικνύουν ότι ο αιτών πληροί τους όρους που απαριθμούνται στα άρθρα 4 και 5 της οδηγίας ή πιστοποιούν την καταλληλότητα του καταλύματος καθώς και, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο, από ένα έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο ή επικυρωμένο αντίγραφο του. Τα άρθρα 14 και 15 της οδηγίας ορίζουν τις προϋποθέσεις απόκτησης, από τον υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος χαίρει του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος σε ένα κράτος μέλος, του δικαιώματος διαμονής σε άλλο κράτος μέλος, προβλέποντας, ιδίως, ότι τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτήσουν από τον αιτούντα την προσκόμιση αποδεικτικών στοιχείων περί του ότι διαθέτει σταθερούς, τακτικούς και επαρκείς πόρους καθώς και ασφάλιση ασθένειας και να συμμορφωθεί με μέτρα [28] ενσωμάτωσης, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο».

60. Η απαρίθμηση αυτή είναι εξαντλητική. Η δέκατη έβδομη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, η οποία διευκρινίζει ότι «[η] εναρμόνιση των προϋποθέσεων απόκτησης του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος ευνοεί την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ κρατών μελών [και ότι] [η] δυνατότητα εφαρμογής ευνοϊκότερων εθνικών διατάξεων δεν αποκλείεται από τη Συνθήκη», αποκλείει, εξ αντιδιαστολής, οποιαδήποτε δυνατότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν αυστηρότερες ρυθμίσεις. Υπενθυμίζω ότι, εξάλλου, στη δέκατη αιτιολογική σκέψη αναφέρεται ότι οι διαδικασίες εξέτασης της αίτησης για τη χορήγηση καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος «δεν θα πρέπει να αποτελούν μέσο παρεμπόδισης της άσκησης του δικαιώματος διαμονής». Επομένως, εφόσον πληρούν τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις, οι υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν δικαίωμα υπαγωγής στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος²⁹.

27 — Η υπογράμμιση δική μου.

28 — Όπ.π.

29 — Βλ., συναφώς, Groenendijk, K., «The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration», *Whose Freedom, Security and Justice?*, Hart Publishing, 2007, σ. 429, ιδίως σ. 440.

61. Δεδομένου ότι το δικαίωμα για αναγνώριση του εν λόγω καθεστώτος αποτελεί τον γενικό κανόνα, εφόσον πληρούται η προϋπόθεση της διαμονής που προβλέπεται στο άρθρο 4 της οδηγίας, εκτιμώ, περαιτέρω, κατ' αναλογία προς τη λύση που υιοθέτησε το Δικαστήριο στην απόφαση της 4ης Μαρτίου 2010, C-578/08, Chakroun³⁰, αναφερόμενο στην οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης³¹, ότι οι προϋποθέσεις από τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να εξαρτούν τη χορήγηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος πρέπει να ερμηνεύονται στενά³².

62. Θεωρώ, υπό τις συνθήκες αυτές, ότι, για να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οδηγίας, η τιμολόγηση των τελών που επιβάλλονται στους υπηκόους τρίτων χωρών δεν πρέπει να έχει ούτε ως σκοπό ούτε ως αποτέλεσμα να προσθέτει μια επιπλέον προϋπόθεση για τη χορήγηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος.

63. Εξ αυτού συνάγω ότι δεν είναι δυνατό να απαιτούνται, κατά την υποβολή της αιτήσεως για απόκτηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος, τέλη τόσο υψηλά ώστε οι αιτούντες που δεν έχουν επαρκή οικονομικά μέσα να μην μπορούν να τα πληρώσουν. Η επιβολή ενός τέτοιου βάρους συνιστά έμμεσο τρόπο περιορισμού της άσκησης των δικαιωμάτων που παρέχει η οδηγία ή αναγωγής της σε προνόμιο παρεχόμενο μόνο στους πλέον εύπορους υπηκόους τρίτων χωρών, ενώ η οδηγία δεν προβλέπει οικονομική προϋπόθεση εκτός του να διαθέτει ο αιτών σταθερούς, τακτικούς και επαρκείς πόρους για τη συντήρηση του ιδίου και των μελών της οικογενείας του, χωρίς να χρειάζεται να προσφύγει στο σύστημα κοινωνικής αρωγής του οικείου κράτους μέλους.

64. Για τους ίδιους λόγους, το δικαίωμα διαμονής σε δεύτερο κράτος μέλος των υπηκόων τρίτων χωρών που έχουν υπαχθεί στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος σε ένα πρώτο κράτος μέλος δεν νομίζω ότι μπορεί να περιορίζεται από την επιβολή υπερβολικά υψηλών τελών.

65. Το αυτό ισχύει για το δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογενείας. Το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας προβλέπει ότι τα μέλη της οικογενείας του επί μακρόν διαμένοντος που ασκεί το δικαίωμα διαμονής του σε άλλο κράτος μέλος για διάστημα άνω των τριών μηνών, τα οποία διέμεναν μαζί του στο πρώτο κράτος μέλος υποδοχής, επιτρέπεται να τον συνοδεύσουν ή να συνενωθούν με αυτόν. Το άρθρο 16, παράγραφος 5, της οδηγίας διευκρινίζει ότι, εφόσον η οικογένεια δεν είχε ήδη συσταθεί στο πρώτο κράτος μέλος, εφαρμόζονται οι διατάξεις της οδηγίας 2003/86. Προτού χορηγήσουν τον νέο τίτλο διαμονής, οι αρχές του δεύτερου κράτους μέλους δικαιούνται να εξακριβώσουν ότι το μέλος της οικογενείας έχει τίτλο διαμονής μακράς διαρκείας ή έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο, ότι έχει διαμείνει με την ιδιότητα του μέλους της οικογενείας επί μακρόν διαμένοντος στο πρώτο κράτος μέλος και ότι διαθέτει σταθερούς, τακτικούς και επαρκείς πόρους καθώς και ασφάλιση ασθενοείας. Εφόσον πληρούνται οι εξαντλητικά απαριθμούμενες στην οδηγία προϋποθέσεις, το δεύτερο κράτος μέλος δεν μπορεί πλέον να αρνηθεί τη διαμονή παρά μόνο για λόγους προστασίας της δημοσίας τάξεως, της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας υγείας. Κατά συνέπεια, το δικαίωμα των μελών της οικογενείας του επί μακρόν διαμένοντος να τον συνοδεύσουν ή να συνενωθούν με αυτόν δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να εξαρτάται από μια πρόσθετη προϋπόθεση καταβολής υπερβολικά υψηλών τελών, χωρίς να θίγεται το δικαίωμα για οικογενειακή επανένωση.

66. Φρονώ, επιπλέον, ότι ο επιδιωκόμενος με την οδηγία σκοπός, που είναι να διευκολυνθεί η ενσωμάτωση των επί μακρόν διαμενοντών διά της εξομοιώσεώς τους, έστω και εν μέρει, με τους πολίτες της Ένωσης, πρέπει να κατευθύνει προς μεταχείριση των πρώτων όμοια με τη μεταχείριση της οποίας τυγχάνουν οι δεύτεροι, όταν, δυνάμει της εν λόγω οδηγίας, ζητούν, υπό παρόμοιες συνθήκες, τη χορήγηση παρεμφερών εγγράφων. Παρά την απουσία διατάξεως σχετικής με την είσπραξη τελών, ο σκοπός αυτός καθιστά κατά τη γνώμη μου αθέμιτη την διαφορά μεταχειρίσεως η οποία δεν δικαιολογείται από κανέναν αντικειμενικό λόγο.

30 — Συλλογή 2010, σ. I-1839.

31 — ΕΕ L 251, σ. 12.

32 — Προπαρατεθείσα απόφαση Chakroun (σκέψη 43).

67. Περαιτέρω, η διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών πλαισιώνεται, κατά τη γνώμη μου, από μια δεύτερη ομάδα ορίων, που συνδέεται με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

68. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, οι επιταγές που απορρέουν από τη διασφάλιση των γενικών αρχών που αναγνωρίζονται στην έννομη τάξη της Ένωσης, περιλαμβανομένων των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δεσμεύουν επίσης τα κράτη μέλη, όταν εφαρμόζουν ρυθμίσεις της Ένωσης και, συνεπώς, τα κράτη οφείλουν, κατά το μέτρο του δυνατού, να εφαρμόζουν τις ρυθμίσεις αυτές κατά τρόπο που να μην αντιβαίνει στις προαναφερθείσες επιταγές³³. Άλλωστε, στην τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας ορίζεται ότι η οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται ιδίως από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπεγράφη στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, καθώς και από τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επομένως, οι διατάξεις που θέτουν σε εφαρμογή την οδηγία πρέπει να εκτιμώνται υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων και, ιδίως, της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

69. Η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, η οποία μνημονεύεται στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, όπου αναφέρεται ότι «[τ]α κράτη μέλη θα πρέπει να εφαρμόζουν τις διατάξεις [αυτής] χωρίς να προβαίνουν σε διακρίσεις λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, εθνοτικής ή κοινωνικής προέλευσης, γενετικών χαρακτηριστικών, γλώσσας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, πολιτικών ή άλλων φρονημάτων, ιδιότητας μέλους εθνικής μειονότητας, περιουσίας, γέννησης, αναπηριών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού», αντίκειται, κατά τη γνώμη μου, στην καθιέρωση τελών το ύψος των οποίων λειτουργεί αποτρεπτικά για τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν διαθέτουν αρκετά σημαντικούς οικονομικούς πόρους.

70. Έχοντας υπόψη τα ανωτέρω, εκτιμώ ότι η διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών κατά τον καθορισμό του ύψους των τελών που μπορούν να απαιτούν από τους υπηκόους τρίτων χωρών περιορίζεται αναγκαστικά από την υποχρέωση μη επιβολής τελών τα οποία θα είναι είτε υπερβολικά υψηλά σε απόλυτα μεγέθη είτε δυσανάλογα σε σχέση με τα τέλη που επιβάλλονται στους πολίτες της Ένωσης για τη χορήγηση παρομοίων εγγράφων.

71. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών και η Ελληνική Δημοκρατία αντιτάσσουν στο συμπέρασμα αυτό δύο ομάδες αντιρρήσεων. Ισχυρίζονται, αφενός, ότι η χορήγηση εγγράφου διαμονής έχει, στην περίπτωση των υπηκόων τρίτων χωρών, συστατικό χαρακτήρα, που προϋποθέτει άσκηση διακριτικής ευχέρειας από τις εθνικές αρχές, ενώ έχει απλώς αναγνωριστικό χαρακτήρα στην περίπτωση των πολιτών της Ένωσης. Υποστηρίζουν, αφετέρου, ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να μετακυλίσουν στους αιτούντες το κόστος που συνεπάγεται η χορήγηση του τίτλου διαμονής. Οι δύο αυτές ενστάσεις πρέπει κατά τη γνώμη μου να απορριφθούν για τους ακόλουθους λόγους.

72. Η πρώτη ένσταση στηρίζεται σε μια θεωρητική διάκριση η οποία μπορεί κατά τη γνώμη μου να αμφισβητηθεί τόσο ως προς την αρχή της όσο και όσον αφορά τα υποτιθέμενα αποτελέσματά της.

73. Κατ' αρχάς, φρονώ ότι, επί της αρχής, η διάκριση μεταξύ του συστατικού απλώς αποτελέσματος της χορήγησης τίτλου διαμονής στους «αλλοδαπούς εν γένει»³⁴ και του αναγνωριστικού αποτελέσματος της χορήγησης παρεμφερούς εγγράφου σε πολίτη της Ένωσης δεν είναι πλέον όντως σύμφωνη με τις εξελίξεις του δικαίου της Ένωσης. Το Δικαστήριο δέχθηκε, πράγματι, στην προπαρατεθείσα απόφασή του *Sagulo* κ.λπ., αφενός, ότι η έκδοση της αδείας διαμονής σε πολίτη της Ένωσης, ο οποίος έχει δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής στα κράτη μέλη το οποίο απορρέει απευθείας από το δίκαιο της Ένωσης, έχει μόνον αναγνωριστικό αποτέλεσμα και, αφετέρου, ότι ένα

33 — Απόφαση της 11ης Οκτωβρίου 2007, C-117/06, *Möllendorf* και *Möllendorf-Niehuus* (Συλλογή 2007, σ. I-8361, σκέψη 78).

34 — Η έκφραση προέρχεται από την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1977, 8/77, *Sagulo* κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1977, σ. 441, σκέψη 8).

έγγραφο αυτού του είδους δεν μπορεί να εξομοιωθεί προς άδεια διαμονής όπως αυτή που προβλέπεται γενικώς για αλλοδαπούς και για τη χορήγηση της οποίας οι εθνικές υπηρεσίες διαθέτουν διακριτική εξουσία³⁵. Ωστόσο, κατά τη γνώμη μου, ενώ η πρώτη τοποθέτηση εξακολουθεί να είναι ακριβής, η δεύτερη δεν είναι πλέον καθόλα σύμφωνη με το σήμερα ισχύον δίκαιο.

74. Πρέπει, πράγματι, να ληφθεί υπόψη ότι έχουν θεσπιστεί διάφορες διατάξεις οι οποίες παρέχουν απευθείας σε ορισμένους υπηκόους τρίτων χωρών δικαίωμα διαμονής, ανεξάρτητα από τη χορήγηση του αντιστοίχου τίτλου από τις αρχές του κράτους μέλους υποδοχής. Στηριζόμενο στις διατάξεις αυτές, το Δικαστήριο εφήρμοσε, κατ' αναλογία, στους υπηκόους αυτούς τη λύση που είχε υιοθετήσει για τους πολίτες της Ένωσης. Έκρινε, έτσι, με μια πρώτη σειρά αποφάσεων, ότι, κατ' εφαρμογήν της αποφάσεως 1/80, ο τίτλος διαμονής που χορηγείται στους Τούρκους υπηκόους επιτελεί απλώς αναγνωριστική και αποδεικτική λειτουργία³⁶. Με μια δεύτερη δε σειρά αποφάσεων, επεξέτεινε το αναγνωριστικό απλώς αποτέλεσμα του τίτλου διαμονής στους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογενείας πολιτών της Ένωσης. Συγκεκριμένα, από τη φράση «το δικαίωμα εισόδου στο έδαφος ενός κράτους μέλους που χορηγείται στον υπήκοο τρίτης χώρας που είναι σύζυγος υπηκόου κράτους μέλους απορρέει από τον οικογενειακό δεσμό και μόνο», το Δικαστήριο συνήγαγε ότι η χορήγηση ενός τίτλου διαμονής δεν πρέπει να θεωρηθεί πράξη η οποία δημιουργήσει δικαιώματα, αλλά πράξη με την οποία ένα κράτος μέλος διαπίστωσε την ατομική κατάσταση ενός υπηκόου τρίτης χώρας με γνώμονα τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου³⁷.

75. Λαμβανομένων υπόψη των δικαιωμάτων που παρέχονται πλέον από την οδηγία στους υπηκόους όλων των τρίτων χωρών, μπορεί κανείς να διερωτηθεί, κυρίως, αν η χορήγηση τίτλου διαμονής στους υπηκόους αυτούς εξακολουθεί να επιτελεί συστατική λειτουργία, υπό την έννοια ότι δημιουργεί δικαιώματα, ή αν έχει πλέον μόνο αναγνωριστικό χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι απλώς αναγνωρίζει μια προϋφιστάμενη κατάσταση. Επισημαίνεται ότι το άρθρο 9, παράγραφος 6, της οδηγίας ορίζει ότι η λήξη της αδείας διαμονής επί μακρόν διαμένοντος ΕΚ δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να επιφέρει την ανάκληση ή την απώλεια του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος και ότι το άρθρο 7, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας ορίζει ότι, αν πληρούνται οι προβλεπόμενοι στα άρθρα 4 και 5 όροι και αν το πρόσωπο δεν συνιστά απειλή κατά την έννοια του άρθρου 6, το οικείο κράτος μέλος του «χορηγεί» το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος. Χωρίς να παραγνωρίζω τη διακριτική ευχέρεια που απομένει στα κράτη μέλη τόσο για τον καθορισμό των όρων υπαγωγής στο καθεστώς αυτό όσο και για τον καθορισμό των δικαιωμάτων που παρέχουν στους υπηκόους τρίτων χωρών και τον προσδιορισμό των λόγων δημοσίας τάξεως ή δημόσιας ασφάλειας που δικαιολογούν τη μη υπαγωγή στο εν λόγω καθεστώς, εκτιμώ ότι η χρήση του ενεστώτος της οριστικής έγκλισης στο άρθρο 6, η οποία, λαμβανομένης υπόψη της μεθόδου συντάξεως που ακολουθεί συνήθως ο νομοθέτης της Ένωσης, ισοδυναμεί με προστακτική, υποδηλώνει την ύπαρξη υποχρέωσης, αποκλειομένης οιασδήποτε ελευθερίας εκτιμήσεως, για υπαγωγή στο καθεστώς αυτό εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις, οπότε δεν είναι κατά τη γνώμη μου δυνατό να χαρακτηριστεί ως διακριτική η εξουσία που αναγνωρίζεται στις εθνικές αρχές για τη χορήγηση των τίτλων διαμονής κατ' εφαρμογή της οδηγίας³⁸.

35 — Όπ.π.

36 — Βλ., συναφώς, ιδίως, την απόφαση της 16ης Μαρτίου 2000, C-329/97, Ergat (Συλλογή 2000, σ. I-1487, σκέψη 62 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

37 — Βλ., ιδίως, την απόφαση της 14ης Απριλίου 2005, C-157/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2005, σ. I-2911, σκέψη 28 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

38 — Βλ., συναφώς, Illamola Dausà, M., «Égalité et intégration», *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruylant, Βρυξέλλες, 2005, σ. 175. Ο συγγραφέας χαρακτηρίζει την αρμοδιότητα των κρατών μελών ως «δεσμία αρμοδιότητα» (σ. 187).

76. Και αν ακόμη υποθεθεί, ωστόσο, ότι η χορήγηση τίτλου διαμονής επί μακρόν διαμένοντος έχει κάποιο συστατικό αποτέλεσμα, δεν νομίζω ότι αποδεικνύεται η ύπαρξη αναλογίας, ή έστω οιασδήποτε σχέσεως μεταξύ της σημασίας των νομικών αποτελεσμάτων μιας πράξεως και του κόστους της πράξεως αυτής. Με άλλα λόγια, δεν αποδεικνύεται ότι όσο περισσότερα έννομα αποτελέσματα επάγεται μια πράξη χορηγούμενη από μια αρχή τόσο δαπανηρότερη είναι η πράξη αυτή για την αρχή που την εκδίδει.

77. Η δεύτερη ένσταση κατά την οποία, κατά τη χορήγηση ενός εγγράφου διαμονής σε επί μακρόν διαμένοντα ή σε μέλος της οικογενείας του, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το πραγματικό κόστος που συνεπάγονται οι αιτήσεις για τα κράτη μέλη δεν είναι κατά τη γνώμη μου περισσότερο πειστικό.

78. Διαπιστώνεται, πρώτον, ότι, ενώ δεν περιλήφθηκε στην οδηγία η διάταξη περί ατελείας ή ανωτάτου επιτρεπομένου ορίου του επιβαλλομένου τέλους, η οποία περιεχόταν στην πρόταση οδηγίας, δεν περιλήφθηκαν σ' αυτήν ούτε οι τροποποιήσεις του Κοινοβουλίου που συσχέτιζαν το ύψος των τελών προς το ύψος του διοικητικού κόστους. Επομένως, δεν νομίζω ότι υπάρχει κάποιο νομικό έρεισμα ικανό να στηρίξει τη συλλογιστική αυτή η οποία δεν φαίνεται να μπορεί να συναχθεί από κάποια γενική αρχή. Στο πλαίσιο αυτό, δεν κρύβω την απορία που μου προκαλεί η παραβολή, έστω και αν περιορίζεται στο ζήτημα της μετακύλισης του διοικητικού κόστους, που προτείνει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, της καταστάσεως των υπηκόων τρίτων χωρών που ζητούν τη χορήγηση ενός εγγράφου διαμονής προς την κατάσταση των βοοειδών και των χοίρων εν όψει της σφαγής των οποίων απαιτείται ορισμένη πιστοποίηση.

79. Δεύτερον, εκτιμώ ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν αποδεικνύει ότι οι έλεγχοι στους οποίους προβαίνει είναι πολύ πιο ενδελεχείς από αυτούς που αφορούν τους πολίτες της Ένωσης. Η απόδειξη του στηρίζεται στη σύγκριση με την κατάσταση του πολίτη της Ένωσης ο οποίος ζητεί να ασκήσει το δικαίωμα μόνιμης διαμονής που προβλέπεται στο άρθρο 16 της οδηγίας 2004/38 και εκθέτει ότι, όταν η αίτηση υποβάλλεται από υπήκοο τρίτης χώρας, πρέπει να διενεργηθούν οι ακόλουθες εξακριβώσεις, ήτοι αν καταβλήθηκαν τα τέλη, αν συμπληρώθηκε εξ ολοκλήρου το έντυπο, αν αποδεικνύεται ότι ο αιτών διέμεινε αδιάλειπτα επί πέντε έτη στο έδαφος του Βασιλείου των Κάτω Χωρών και ότι εξακολουθεί να έχει εκεί την κύρια διαμονή του, ότι το δικαίωμα διαμονής δεν ήταν προσωρινό ή τυπικά περιορισμένο, ότι έχει πόρους διαρκείς, αυτόνομους και επαρκείς για τη συντήρησή του, ότι έχει ασφάλιση ασθένειας και ότι το ποινικό μητρώο του είναι καθαρό. Στο επιχείρημα αυτό μπορεί να αντιταχθεί ότι πολλές από τις εξακριβώσεις στις οποίες δηλώνει ότι προβαίνει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ταυτίζονται με αυτές που μπορεί να διενεργηθούν, δυνάμει της οδηγίας 2004/38, κατά τη χορήγηση βεβαίωσης εγγραφής στον πολίτη της Ένωσης που θέλει να ασκήσει το δικαίωμα διαμονής διαρκείας άνω των τριών μηνών ή κατά τη χορήγηση δελτίου διαμονής στα μέλη της οικογενείας του³⁹. Συνεπώς, δεν υφίστανται, κατά τη γνώμη μου, αντικειμενικοί λόγοι ικανοί να δικαιολογήσουν διαφορετική μεταχείριση των πολιτών της Ένωσης και των υπηκόων τρίτων χωρών που αντλούν δικαιώματα από την οδηγία.

80. Εξάλλου, ενώ η Ελληνική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι τα τέλη που εισπράττονται για τη χορήγηση αδείας διαμονής καλύπτουν το κόστος των διοικητικών υπηρεσιών που παρέχονται όχι μόνο για τον έλεγχο και την πιστοποίηση του δικαιώματος διαμονής αλλά και για την ενσωμάτωση των προσώπων, πρέπει να παρατηρήσω ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν υποστήριξε, στα υπομνήματά του, ότι τα έξοδα για τα οποία καλούνται να πληρώσουν τέλη οι υπήκοοι τρίτων χωρών περιλαμβάνουν το κόστος των μέτρων ενσωματώσεως. Επιπλέον, ενώ η οδηγία παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να απαιτούν από τους υπηκόους τρίτων χωρών «να πληρούν τους όρους [40] ενσωματώσεως σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο» και, ενώ υποστηρίχθηκε ότι η διάταξη αυτή επέτρεπε στα εν λόγω κράτη μέλη

39 — Σημειώνεται, ιδίως, ότι το δικαίωμα διαμονής για διάστημα άνω των τριών μηνών του πολίτη της Ένωσης ο οποίος δεν είναι ούτε εργαζόμενος ούτε φοιτητής υπόκειται σε δύο προϋποθέσεις σχεδόν ταυτόσημες με αυτές που επιβάλλονται για τη χορήγηση του καθεστώτος επί μακρόν διαμένοντος, αφού, κατά το άρθρο 7, παράγραφος β', της οδηγίας 2004/38, ο αλλοδαπός πρέπει να αποδείξει ότι διαθέτει πλήρη ασφαλιστική κάλυψη ασθένειας στο κράτος μέλος υποδοχής και επαρκείς πόρους για τον ίδιο και τα μέλη της οικογενείας του ώστε να μην επιβαρύνουν το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής.

40 — Η υπογράμμιση δική μου.

να απαιτούν από τους υπηκόους τρίτων χωρών να καλύψουν, εν μέρει ή εξ ολοκλήρου, το κόστος των μέτρων ενσωματώσεως⁴¹, θεωρώ ότι η διακριτική ευχέρεια που παρέχεται στο πλαίσιο αυτό στα εν λόγω κράτη μέλη δεν μπορεί να δικαιολογήσει υπονόμηση του σκοπού και της πρακτικής αποτελεσματικότητας της οδηγίας με την καθιέρωση υπερβολικά υψηλών ή δυσανάλογων τελών.

81. Έχοντας υπόψη το σύνολο των προεκτεθέντων, φρονώ ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιβάλλουν στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι ζητούν τη χορήγηση εγγράφων διαμονής κατ' εφαρμογήν της οδηγίας τέλη τα οποία είναι είτε υπερβολικά υψηλά σε απόλυτα μεγέθη είτε δυσανάλογα σε σχέση με τα τέλη που καλούνται να καταβάλουν οι πολίτες της Ένωσης που ασκούν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας για την απόκτηση παρομοίων εγγράφων.

82. Απομένει να εξεταστεί αν το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέβη την υποχρέωση αυτή.

2. Το υπερβολικά μεγάλο ή δυσανάλογο ύψος των τελών που απαιτεί το Βασίλειο των Κάτω Χωρών

83. Εφόσον θεώρησα, για τους ανωτέρω εκτιθέμενους λόγους, η οδηγία επιβάλλει, κατά τη γνώμη μου, στα κράτη μέλη την υποχρέωση να μην απαιτούν τέλη δυσανάλογα σε σχέση με αυτά που επιβάλλουν στους υπηκόους των κρατών μελών προκειμένου να τους χορηγήσουν παρεμφερή έγγραφα, θα ήταν χρήσιμο να ληφθεί υπόψη η εκτίμηση ως προς την ύπαρξη αναλογικότητας στην οποία κατέληξε το Δικαστήριο στην προπαρατεθείσα απόφασή του Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών.

84. Στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε δυσανάλογα τέλη διαφόρων ποσών, το κατώτερο όριο των οποίων ήταν υψηλότερο κατά δύο τρίτα και πλέον των τελών που ίσχυαν για τους πολίτες της Ένωσης για τη χορήγηση παρόμοιων εγγράφων.

85. Κατά μείζονα λόγο, φρονώ ότι τα τέλη που επιβάλλονται στους υπηκόους τρίτων χωρών και στα μέλη της οικογενείας τους, τα οποία το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν αμφισβητεί ότι είναι 7 έως 27 φορές υψηλότερα από τα τέλη που προβλέπονται για τους πολίτες της Ένωσης, πρέπει να θεωρηθούν υπερβολικά και δυσανάλογα.

86. Κατά συνέπεια, η εξεταζόμενη αιτίαση πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να κριθεί βάσιμη.

VI – Πρόταση

87. Βάσει των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

«1) Επιβάλλοντας στους υπηκόους τρίτων χωρών που ζητούν να τους χορηγηθεί το καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος στις Κάτω Χώρες και στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι, ενώ είναι επί μακρόν διαμένοντες σε άλλο κράτος μέλος, επιθυμούν να ασκήσουν το δικαίωμά τους διαμονής στις Κάτω Χώρες καθώς και στα μέλη της οικογενείας τους που ζητούν να τους επιτραπεί να τους συνοδεύσουν ή να συνενωθούν με αυτούς, τέλη υπερβολικά υψηλά και δυσανάλογα σε σχέση με τα τέλη που επιβάλλονται στους υπηκόους των κρατών μελών για τη χορήγηση παρομοίων εγγράφων, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες.

2) Καταδικάζει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα.»

41 — Για τη γένεση του κειμένου αυτού, βλ. Groenendijk, K., «Legal concepts of integration in EU Migration Law», *European Journal of Migration and Law*, n° 2, vol. 6, 2007, σ. 111.