



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
YVES BOT
esitatud 19. jaanuaril 2012¹

Kohtuasi C-508/10

**Euroopa Komisjon
versus**

Madalmaade Kuningriik

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — Direktiiv 2003/109/EÜ — Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatus — Lõivude suurus, mida võetakse teises liikmesriigis staatuse või elamisloa saamiseks — Ülemäärane või ebaõiglane iseloom — Elamisõiguse kasutamise takistamine

1. Käesolev liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi käsitleb nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta² kohaldamist.
2. Euroopa Komisjon palub Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Madalmaade Kuningriik nõuab kolmandate riikide kodanikelt ning nende pereliikmetelt, kes taotleavad pikaajalise elaniku staatust, komisjoni arvates „suurte” ja „ebaõiglaste” lõivude tasumist, siis on Madalmaade Kuningriik rikkunud direktiivist tulenevaid kohustusi.
3. Käesolevas ettepanekus teen kõigepealt Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et hagi on vastuvõetav, kuna Madalmaade Kuningriigile heidetakse ette seda, et ta on siseriiklike õigusnormidega kahjustanud direktiivi eesmärki, nagu seda on tõlgendatud direktiivi põhjendusi arvestades, ja direktiivi kasulikku mõju, ning kuna etteheide on komisjoni hagiavalduses märgitud piisava täpsusega.
4. Seejärel esitan põhjused, millest tulenevalt ma leian, et liikmesriigid ei saa kohaldada kolmandate riikide kodanikele, kes taotleavad direktiivi alusel elamisõigust tõendavate dokumentide väljastamist, lõive, mis on iseenesest ülemäärased või ebaproportsionaalsed võrreldes lõivudega, mida samalaadsete dokumentide saamiseks peavad tasuma liikmesriigi kodanikud või vaba liikumise õigust kasutavad Euroopa Liidu kodanikud.
5. Viimaseks leian, et Madalmaade Kuningriik on tõepoolest rikkunud ELTL artiklist 258 tulenevaid kohustusi, kui ta nõudis kolmandate riikide kodanikelt ülemääraste ja ebaproportsionaalsete lõivude tasumist.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272; edaspidi „direktiiv”.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

6. Direktiiv on vastu võetud EÜ artikli 63 esimese lõigu punktide 3 ja 4 alusel eesmärgiga täpsustada liikmesriigis pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike õiguslikku staatust, kelle integratsioon edendab direktiivi põhjenduse 4 kohaselt „oluliselt majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, mis on [ühenduse] põhieesmärk”.

7. Direktiivil on kaks eset. Vastavalt direktiivi artiklile 1:

„Käesolevas direktiivis määratletakse:

- a) tingimused, mille kohaselt liikmesriik võib tema territooriumil seaduslikult elavale kolmanda riigi kodanikule anda pikaajalise elaniku staatuse või selle staatuse tühistada, ja selle staatusega kaasnevad õigused; ning
- b) seda staatust omavate kolmandate riikide kodanike elamise tingimused muudes liikmesriikides kui see, kus talle pikaajalise elaniku staatus anti.”

8. Direktiivi põhjendused 2, 3, 6, 9, 10 ja 18 on sõnastatud järgmiselt:

„(2) Oma erakorralisel istungil Tamperes 15. ja 16. oktoobril 1999 teatas Euroopa Ülemkogu, et kolmandate riikide kodanike õiguslikku seisundit tuleks lähendada liikmesriikide kodanike omale ning et isikule, kes on teatud kindlaksmääratud aja jooksul liikmesriigis seaduslikult elanud ja kellel on pikaajaline elamisluba, tuleks selles liikmesriigis anda kogum ühtseid õigusi, mis on võimalikult lähedased EL kodanike õigustele.

(3) Käesolev direktiiv austab põhiõigusi ning peab kinni põhimõtetest, mida tunnustab eelkõige inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsioon ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

[...]

(6) Pikaajalise elaniku staatuse saamise põhikriteeriumiks peaks olema liikmesriigi territooriumil elamise kestus. [...]

(9) Majanduslikud kaalutlused ei tohiks olla aluseks pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumisel ning neid ei tohi lugeda asjaomaseid tingimusi mõjutavaks.

(10) Tuleks ette näha eeskirjade kogum, mis reguleerib pikaajalise elaniku staatuse taotluse läbivaatamise korda. See kord peaks olema tõhus ja juhitav, võttes arvesse liikmesriikide haldusametuste tavalist töökoormust, ning samuti läbipaistev ja õiglane, et asjaomastel isikutel oleks vajalik õiguskindlus. See kord ei tohiks kujuneda vahendiks, millega takistada elamise õiguse kasutamist.

[...]

(18) Nende tingimuste kindlaksmääramine, mille alusel pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikud saavad õiguse elada teises liikmesriigis, edendab siseturu rajamist alana, kus on tagatud isikute vaba liikumine. See võiks ka olla oluline liikuvust mõjutav tegur eelkõige liidu tööturul.”

9. Direktiivi II peatükk käsitleb pikaajalise elaniku staatust esimeses liikmesriigis ning direktiivi III peatükk kehtestab pikaajalise elaniku või tema pereliikmete teises liikmesriigis elamise tingimused.

10. Direktiivi artiklites 4–6 on määratletud pikaajalise elaniku staatuse saamise sisulised tingimused ning juhud, mil selle staatuse andmisest võib keelduda. Taotleja peab muu hulgas olema liikmesriigi territooriumil elanud seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul vahetult enne oma taotluse esitamist.³ Veel peab ta tõendama seda, et tal on iseenda ja tema ülalpeetavate pereliikmete jaoks stabiilne, korrapärane ja piisav sissetulek ning ravikindlustus.⁴ Viimaseks võidakse temalt nõuda, et ta täidaks liikmesriikide poolt kooskõlas siseriikliku õigusega kehtestatud integratsioonitingimusi.⁵ Kui taotleja need tingimused täidab, võidakse pikaajalise elaniku staatuse andmisest keelduda vaid avaliku korra ja julgeolekuga seotud põhjustel.⁶

11. Direktiivi artiklites 11 ja 12 on täpsustatud selle staatuse tunnustamise mõju, nähes teatavates valdkondades ette võrdse kohtlemise liikmesriigi kodanikega ning kaitse väljasaatmise eest.

12. Direktiivi artiklites 14–16 on kehtestatud tingimused, mille kohaselt võivad pikaajaline elanik ja tema pereliikmed üle kolmekuulist elamisõigust kasutada teises liikmesriigis. Selle õiguse suhtes kehtib tingimus, et esitatakse uue elamisloa taotlus, ning liikmesriigid võivad elamisloa andmise suhtes kehtestada teatavad tingimused, mida nõutakse esialgse pikaajalise elaniku staatuse saamiseks.

13. Direktiivis ei ole ühtegi sätet lõivude kohta, mida liikmesriigid taotluse esitamisel nõuda võivad.

B. Siseriiklik õigus

14. 23. novembri 2000. aasta välismaalaste seaduse täieliku reformi seaduse (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet)⁷ artikli 24 lõige 2 näeb ette:

„Ministri poolt kindlaksmääratud juhtudel ja tema poolt kehtestatud eeskirjade kohaselt peab välismaalane oma taotluse lahendamise eest tasuma lõive. Selleks võib minister lisaks ette näha, et välismaalane peab tasuma tema seaduslikku elamist tõendava dokumendi väljastamisega kaasnevaid lõive. Lõivude tasumata jätmise korral taotlust arvesse ei võeta või dokumenti ei väljastata.”

15. 2000. aasta välismaalaste määruse (Voorschrift Vreemdelingen 2000)⁸ artiklites 3.34–3.34i on kehtestatud lõivud, mida peavad elamisloa taotlemisel maksma kolmandate riikide kodanikud, välja arvatud Türgi kodanikud, järgmistes summas:

Taotluse liik	Summa (eurot)	2000. aasta välismaalaste määruse artikkel
Pikaajalise elaniku staatus	201	Artikli 3.34g lõige 1
Elamisluba eelkõige töötamiseks või õppimiseks	433	Artikli 3.34 lõike 2 punkt a
Elamisluba muudel põhjustel	331	Artikli 3.34 lõige 2
Kaasasolevate pereliikmete elamisluba	188	Artikli 3.34 lõike 2 punkt c
Mittekaasasolevate pereliikmete elamisluba	830 (esimene pereliige) 188 (muud pereliikmed)	Artikli 3.34 lõike 2 punkt b

3 — Direktiivi artikli 4 lõige 1.

4 — Direktiivi artikli 5 lõige 1.

5 — Direktiivi artikli 5 lõige 2.

6 — Direktiivi artikli 6 lõige 1.

7 — *Staatsblad* 2000, edaspidi „*Stb.*”, nr 495.

8 — *Staatscourant*, edaspidi „*Stcr.*” 2001, nr 10.

II. Kohtueelne menetlus

16. Kuna komisjon leidis, et Madalmaade Kuningriik on rikkunud oma kohustusi, siis saatis ta talle 27. juunil 2008 märgukirja, seejärel 23. märtsil 2009 põhjendatud arvamuse, millele Madalmaade ametiasutused vastasid vastavalt 25. augustil 2008 ja 25. mail 2009, vaieldes kohustuste rikkumise olemasolule vastu.

17. Komisjon leidis, et need vastused ei ole rahuldavad, ning esitas Euroopa Kohtule ELTL artikli 258 alusel hagi.

III. Hagi

18. Komisjon palub Euroopa Kohtul:

- tuvastada, et kuna Madalmaade Kuningriik nõuab kolmandate riikide kodanikelt ning nende pereliikmetelt, kes taotlevad pikaajalise elaniku staatust, suurte ja ebaõiglaste lõivude tasumist, siis ei ole Madalmaade Kuningriik täitnud direktiivis kehtestatud kohustusi ja on seega rikkunud ELTL artiklist 258 tulenevaid kohustusi, ja
- mõista kohtukulud välja Madalmaade Kuningriigilt.

IV. Poolte argumendid

A. Hagi vastuvõetavus

19. Madalmaade Kuningriik väidab kostja vastuses, et hagi on vastuvõetamatu kahel põhjusel.

20. Esiteks väidab ta, et komisjon ei nimeta hagiavalduses ühtegi siduvat direktiivi sätet, vaid viitab üksnes ühele põhjendusele, mis ei ole õiguslikult siduv, ning ELL artikli 4 lõikele 3, ent viitab sellele üldiselt, selgitamata, mil viisil on see säte tema etteheidete alus.

21. Teiseks väidab ta, et komisjoni hagiavalduses esitatud nõuded piirduvad lõivudega, mida nõutakse kolmanda riigi kodanikelt direktiivi II peatükis ette nähtud pikaajalise elaniku staatuse saamiseks, mistõttu ei saa menetlus käsitleda lõive, mida nõutakse pikaajalistelt elanikelt, kes esitavad direktiivi III peatüki alusel elamisloa taotluse teises liikmesriigis elades.

22. Madalmaade Kuningriik vaidlustab vasturepliigis selle, et komisjon viitab Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt ei või hagiavaldust tunnistada vastuvõetamatuks üksnes põhjusel, et komisjon väidab, et õigusnormid on vastuolus direktiivi süsteemi, ülesehituse ja mõttega.⁹ Ta leiab, et sellele kohtupraktikale viidates esitab komisjon esimest korda repliigis uue etteheite, mida Euroopa Kohus ei saa arvesse võtta.

⁹ — Vt 29. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-202/99: komisjon vs. Itaalia (EKL 2001, lk I-9319).

B. Hagi põhjendatus

23. Vaidlustamata pikaajalise elaniku elamisloa väljastamise eest võetavate lõivude põhimõtet ja tegutsemisruumi, mis on liikmesriikidel lõivude suuruse kindlaksmääramisel, kui direktiivis ei ole erisätteid, leiab komisjon direktiivi põhjendust 10 arvestades, et need lõivud peavad olema „õiglased” ning et need ei tohi direktiivis ette nähtud tingimustele vastavatel kolmandate riikide kodanikel takistada elamisluba taotlelda või panna teda sellest loobuma. Ta väidab, et Madalmaades kehtivad suured lõivud, mis takistavad liidu õigusaktides ette nähtud õiguste kasutamist, kahjustavad direktiivi kasulikku mõju.

24. Direktiivi põhjendusele 2 tuginedes väidab komisjon veel, et lõivude suurus peab olema „võrreldav” nende lõivude suurusega, mida peavad tasuma samalaadsete dokumentide saamiseks liidu kodanikud, kes kasutavad vaba liikumise õigust. Ta leiab, et Madalmaade Kuningriigi lõivude suurus, mis on ligikaudu 7–27 korda liidu kodanikele ette nähtust suuremad, on ebaproportsionaalsed ja võivad huvitatud isikuid panna oma õiguste maksmapanemisest loobuma.

25. Selgitades, et direktiivi eesmärk on sarnane Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ¹⁰ eesmärgiga, väidab komisjon, et kolmandate riikide kodanikud on samalaadses olukorras kui liidu kodanikud direktiivi 2004/38 kontekstis. Viidates 29. aprilli 2010. aasta otsusele komisjon vs. Madalmaad,¹¹ milles Euroopa Kohus leidis, et Madalmaade Kuningriik on toime pannud rikkumise, kuna ta kehtestas ja hoidis jõus korra, mis nägi Türgi kodanikele elamisloa väljastamise eest ette ebaproportsionaalsed lõivud, leiab ta, et käesolevas asjas tuleb lõivusid *a fortiori* samuti ebaproportsionaalseks pidada.

26. Madalmaade Kuningriik vastab kostja vastuses, et direktiiv 2004/38 ei puutu direktiivi põhjenduses 10 nimetatud õiglase korra mõiste ulatuse määratlemisel asjasse, kuna neist kahest esimesena nimetatud direktiiv on teisest hilisem ning kuna kolmandate riikide kodanike õiguslik staatus erineb liidu kodanike omast, kelle põhiõigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil tunnustatakse. Lisaks, samas kui nõukogu direktiivi ettepanek pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatus kohta¹² sisaldas sätet elamisloa väljastamise eest võetavate lõivude kohta, ei sisalda direktiiv sarnast sätet. Madalmaade Kuningriigi arvates otsustas ühenduse seadusandja seega jätta lõivude suuruse kehtestamise pädevuse liikmesriikidele, millest ta järeldeb, et haldus- ja kohtulik kontroll peab piirduma sellega, kas siseriiklikud õigusnormid on ilmselt põhjendamatud või mitte.

27. Madalmaade Kuningriik lisab, et lahendus, mis esitati eespool viidatud kohtuotsuses komisjon vs. Madalmaad seoses Türgi kodanikega, kellel on õigused, mis on antud esiteks assotsiatsiooninõukogu¹³ 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta¹⁴ artiklis 13 ja teiseks Brüsselis 23. novembril 1970 allkirjastatud lisaprotokoll, mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72,¹⁵ artiklis 59, ei ole käesolevas asjas kohaldatav, kuna direktiiv ei sisalda *standstill*-eeskirja, millega oleks vastuolus uute piirangute kehtestamine, ega sätet, mis näeks ette kolmandate riikide kodanikelt võetavate lõivude ja liidu kodanikelt küsitavate lõivude võrdlust.

10 — Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pere liikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnustatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

11 — 29. aprilli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-92/07: komisjon vs. Madalmaad, EKL 2010, lk I-3683.

12 — Komisjoni 13. märtsil 2001 esitatud ettepanek (KOM(2001) 127 (lõplik); edaspidi „direktiivi ettepanek”).

13 — Assotsiatsiooninõukogu asutati lepinguga, millega loodi assotsiatsioon Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel ning millele kirjutasi 12. septembril 1963 Ankaras alla ühelt poolt Türgi Vabariik ning teiselt poolt EMÜ liikmesriigid ja ühendus. See leping sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 1964, 217, lk 3685; ELT eriväljaanne 11/11, lk 10).

14 — Edaspidi „otsus nr 1/80”.

15 — EÜT L 293, lk 1.

28. Madalmaade Kuningriik leiab viimaseks, et komisjon ei esitanud õigesti nende lõivude kohaldamisala, mida võetakse Madalmaades elamisõiguse saamiseks kolmandate riikide kodanikelt, kes on teises liikmesriigis pikaajaline elanik, ning ta ei ole tõendanud, kuidas takistab pikaajalise elaniku staatuse saamise eest nõutav 201 euro suurune summa direktiivis antud õiguste kasutamist. Viidates sellele, et ajavahemikus 2006–2009 kasvas pikaajalise elaniku staatuse saamise taotluste arv kiiresti, märgib ta, et see summa, mis on kehtestatud kooskõlas üldise poliitikaga, mis seisneb pädeva asutuse poolt loa väljastamisel tekkivate kulude taotlejate kanda jätmises, ei takista mingil viisil direktiiviga antud õiguste kasutamist.

29. Komisjon leiab repliigis, et kuigi vastupidi sellele, mida ta oli direktiivi ettepanekus esialgu välja pakkunud, ei näinud liidu seadusandja ette võimalike maksmisele kuuluvate lõivude mis tahes sõnaselget piiri, ei ole kaalutlusruum, mis liikmesriikidel selles valdkonnas säilib, piiramatut. Tema arvates võib liidu kodanikele lõivude kehtestamist puudutavat eeskirja pidada mõistlikuks näitajaks selle kohta, mida võib nõuda kolmandate riikide kodanikelt. Ent komisjoni arvates on niisuguste lõivude võtmine, mis käesolevas asjas on 7–27 korda suuremad lõivudest, mida peavad tasuma liidu kodanikud samalaadsete dokumentide saamiseks, meede, mis võib panna kolmandate riikide kodanikud loobuma direktiiviga antud õiguste kasutamise jaoks hädavajalike haldusdokumentide saamisest.

30. Lisaks väidab komisjon, et ainuüksi saadud lõivude ebaproportsionaalsus õigustab seda, et Euroopa Kohus tuvastas eespool viidatud kohtuotsuses komisjon vs. Madalmaad viimati nimetatut rikkumise, sõltumata ainult Türgi kodanike suhtes kohaldatavate erisätete rikkumisest.

31. Madalmaade Kuningriik väidab vasturepliigis, et direktiivi põhjendusest 10, mis näeb ette, et neid eeskirju ei tohi kasutada „vahendina”, millega takistada elamise õiguse kasutamist, tuleb järeldada, et need eeskirjad võivad tegelikult luua takistuse, kuna neid ei kasutata elamise õiguse kasutamise takistamise meetmena.

32. Kokkuvõtvalt leiab ta, et nende kolmandate riikide kodanike olukord, kes soovivad saada pikaajalise elaniku staatust, on võrreldav nende liidu kodanike olukorraga, kes taotlevad direktiivi 2004/38 artikli 16 tähenduses alalise elamisõiguse saamist, rõhutades samas esiteks, et läbiviidav uurimine on kolmandate riikide kodanike puhul märkimisväärselt põhjalikum ning teiseks, et liidu kodanikele väljastatav dokument on pelgalt deklaratiivne, samas kui pikaajalisele elanikule antaval elamisloal on õigustloov mõju.

33. Kreeka Vabariik vaidlustab menetlusse astuja seisukohtades komisjoni pakutud proportsionaalsuse kriteeriumi asjakohasuse ning leiab, et pikaajalistele elanikele elamisloa väljastamise eest võetavate lõivude kehtestamiseks tuleb tingimata võtta arvesse nende haldusteenuste maksumust, mida osutatakse mitte ainult elamisõiguse kontrollimiseks ja sertifitseerimiseks, vaid ka isikute integreerimiseks, näiteks sisserändajatele vastuvõtva riigi keele, ajaloo ja kultuuri õpetamine.

34. Tuginedes Euroopa Kohtu praktikale teises liikmesriigis kantud ravikulude hüvitamise valdkonnas¹⁶ leiab ta, et tuleb uurida, kas võetud lõivud on vajalik ja põhjendatud meede säilitamiseks kogu rände haldamise siseriikliku süsteemi finantstasakaalu.

16 — Vt eelkõige 5. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-512/08: komisjon vs. Prantsusmaa (EKL 2010, lk I-8833) ja 5. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-173/09: Elchinov (EKL 2010, lk I-8889).

V. Kohtujuristi hinnang

A. Hagi vastuvõetavus

35. Kohtupraktika kohaselt on liikmesriigi kohustuste rikkumise kohtueelse menetluse eesmärk anda asjaomasele liikmesriigile ühelt poolt võimalus täita Euroopa Liidu õigusest tulenevad kohustused ning teiselt poolt kaitsta end tõhusalt komisjoni esitatud väidete vastu.¹⁷

36. Kuna selle menetluse nõuetekohasus ei ole oluline tagatis mitte ainult asjaomase liikmesriigi õiguste kaitse tagamiseks, vaid ka selle tagamiseks, et võimaliku kohtumenetluse ese on selgelt kindlaksmääratud vaidlus, siis on oluline, et etteheite ese, mille üle Euroopa Kohus peab otsuse tegema, oleks täpselt määratletud.

37. Pealegi tuleneb Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklist 21 ja Euroopa Kohtu kodukorra artikli 38 lõike 1 punktist c, et komisjon peab ELTL artikli 258 alusel esitatud hagiavalduses lühidalt ära tooma konkreetsed väited, mille kohta palutakse Euroopa Kohtul teha otsus, ning ülevaate fakti- ja õigusväidetest, millele need väited tuginevad.

38. Euroopa Kohus otsustas eespool viidatud 29. novembri 2001. aasta otsuses komisjon *vs.* Itaalia siiski, et kui komisjon väidab, et siseriiklikud õigusnormid on vastuolus ühtlustamise direktiivi süsteemi, ülesehituse ja mõttega, ilma et liidu õiguse rikkumist, mis sellest tuleneb, oleks võimalik siduda selle direktiivi konkreetsete sätetega, ei saa tema hagiavaldust ainuüksi seetõttu tunnistada vastuvõetamatuks.¹⁸ Leian, et komisjoni repliigis tehtud viide sellele kohtupraktikale kujutab endast ainult kaitseargumenti, millega vastatakse kostja vastuses Madalmaade Kuningriigi esitatud vastuvõetamatuse väitele, ning seda ei saa mingil juhul pidada uueks väiteks, mida Euroopa Kohus ei saa arvesse võtta. Seega ei saa komisjonile ette heita, et ta muutis menetluse käigus väidetava rikkumise eset.

39. Samuti nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et rikkumine võib seisneda ELL artikli 4 lõikes 3 ette nähtud liidu ja liikmesriikide vahelise lojaalse koostöö kohustuse rikkumises.¹⁹

40. ELTL artikli 258 kohase hagi aluseks võib seega olla mitte ainult liidu õigusaktide konkreetse sätte rikkumine, vaid ka üldine koostöökohustus, millega kaasneb kohustus täita nende õigusaktide eesmärki ja hoiduda mis tahes tegevusest, mis võib selle kasuliku mõju kahtluse alla seada.

41. Käesolevas asjas ei ole vaidlust selles, et komisjon märkis oma märgukirjas, põhjendatud arvamuse resolutsioonis ja hagiavalduses sisalduvates nõuetes selgelt, et ta heitis Madalmaade Kuningriigile ette seda, et viimane ei täitnud direktiivis kehtestatud kohustusi. Vastupidi nimetatud liikmesriigi poolt väidetule heitis ta ette mitte direktiivi põhjenduste rikkumist, vaid direktiivis endas sisalduva sätte rikkumist, mida on tõlgendatud direktiivi põhjendusi arvestades, võttes direktiivilt kasuliku mõju seeläbi, et ta kahjustas kolmandate riikide kodanikule direktiivis ette nähtud õigusi. Komisjon heitis Madalmaade Kuningriigile *ab initio* ette direktiivi üldise ülesehituse, mõtte ja eesmärgi rikkumist. See, et hagiavalduses on viidatud lisaks ELL artikli 4 lõikele 3, ei muuda seda vastuvõetamatuks.

17 — Vt eelkõige 16. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-456/03: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 2005, lk I-5335, punkt 36).

18 — Punkt 23.

19 — Vt 24. märtsi 1988. aasta otsus kohtuasjas 240/86: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 1988, lk 1835, punktid 27 ja 28); 22. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 272/86: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 1988, lk 4875, punktid 30–32), ja 18. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-441/06: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKL 2007, lk I-8887, punktid 45–52).

42. Lisaks, komisjon mainis märgukirjas, põhjendatud arvamuses ja hagiavalduses sõnaselgelt mitte ainult nende kolmandate riikide kodanike olukorda, kes taotlevad pikaajalise elaniku staatust, vaid ka nende teises liikmesriigis elavate pikaajaliste elanike olukorda, kes taotlevad enda või pereliikmete jaoks õigust elada Madalmaades. Ta viitas peale 201 euro suuruse lõivu, mida nõutakse esimesena nimetatutelt, ka 331, 433 ja 830 euro suurustele lõivudele, mida küsitakse teisena nimetatud isikutelt ja nende pereliikmetelet.

43. Kuigi vastab tõele, et hagiavalduse nõuete osa puudutab vaid lõivusid, mida nõutakse „nendelt kolmandate riikide kodanikelt ja nende pereliikmetelt, kes taotlevad pikaajalise elaniku staatust”, viitamata nende kodanike elamisloa saamisele, kellel juba on pikaajalise elaniku staatus esimeses liikmesriigis, oleks selle sõnastuse ebatäpsuse tõttu hagi osaliselt vastuvõetamatuks tunnistamine liialdatud formaalsus, kuigi esiteks nõuete osas sõnaselgelt mainitud „pereliikmeid” puudutab vaid direktiivi III peatükk, ning teiseks võimaldasid komisjoni esitatud hagiavalduse nõuded Madalmaade Kuningriigil selgelt identifitseerida kohustused, mille rikkumist komisjon talle ette heitis, ning järelikult esitada enda kaitseks märkusi, et lükata ümber esitatud etteheited.

44. Seetõttu teen ettepaneku lükata vastuvõetamatuse väide tagasi.

45. Nüüd analüüsin hagi põhjendatust.

B. Hagi põhjendatus

46. Hagi põhjendatuse hindamine eeldab kõigepealt selle kindlakstegemist, kas eksisteerib liikmesriikidel lasuv kohustus piirata elamisõigust tõendavate dokumentide väljastamise eest kolmandate riikide kodanikelt võetavaid lõive. Kui niisuguse nõude olemasoluga tuleb nõustuda, pean seejärel uurima, kas Madalmaade Kuningriik on seda kohustust rikkunud, kui ta kohaldas kolmandate riikide kodanike suhtes käesoleva ettepaneku punktis 15 toodud tabelis loetletud lõive.

1. Liikmesriikide kohustus piirata elamisõigust tõendavate dokumentide väljastamise eest kolmandate riikide kodanikelt võetavaid lõive

47. Direktiivi ettepanekus oli märgitud, et elamisluba antakse välja tasuta või sellise tasu eest, mis ei ületa kodanikelt isikutunnistuse väljaandmise eest võetavaid lõivusid või tasusid.²⁰

48. Seda täpsustust ei ole üle võetud direktiivis, mis ei sisalda sätet, mis piiraks liikmeriikide õigust nõuda kolmandate riikide kodanikelt või nende pereliikmetelt lõivude maksmist.²¹ Selline väljajätmine kajastab teatavate liikmesriikide soovi piirata kolmandate riikide kodanike, pikaajaliste elanike ja liidu kodanike võrdse kohtemise ulatust.²²

20 — Direktiivi ettepaneku artikli 9 lõige 3 ja artikli 2 lõige 4. See sõnastus võeti peaaegu sõna-sõnalt üle direktiivi 2004/38 artikli 25 lõikes 2, mis sätestab, et kõik elukohadokumendid „antakse välja tasuta või sellise tasu eest, mis ei ületa kodanikelt samalaadsete dokumentide väljaandmise eest võetavat tasu”.

21 — Märkigem, et Euroopa Parlament tegi oma aruandes ettepaneku kohta, mis käsitleb nõukogu direktiivi pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (A5-0436/2001), ettepaneku sõnastada artikli 9 lõige 3 järgmiselt: „Pikaajaliste elanike EÜ elamisluba antakse välja tasuta eest, mis ei ületa halduskulusid. See tasu ei ületa kodanikelt isikutunnistuse väljaandmise eest võetavaid lõivusid ja tasusid. Liikmesriigid võivad ette näha, et elamisluba väljastatakse tasuta.”
Ka artikli 21 lõiget 4 muudeti järgmiselt:
„Elamisluba antakse välja tasuta eest, mis ei ületa halduskulusid ega kodanikelt isikutunnistuse väljastamise eest võetavaid lõivusid ja tasusid. Liikmesriigid võivad loa väljastada tasuta.”

22 — Vt selle kohta Peers, S., ja Rogers, N., *EU Immigration and Asylum Law*, Leyde, lk 627.

49. Kui direktiiv ei sisalda erisätteid, siis on liikmesriikidel tegutsemisruum, et kehtestada elamist tõendavate dokumentide väljastamise eest lõivud ning määrata kindlaks nende lõivude suurus. Seega ei keela direktiiv liikmeriikidel väljastada need dokumendid tasuta ega vastupidi nõuda lõivude tasumist. Veel tuleb kindlaks teha, kas see tegutsemisruum on piiramatult või vastupidi piiritletud.

50. Kuna liidu kodakondsus on seotud liikmesriigi kodakondsuse omamisega, siis ei saa sellest tulenevat õiguslikku staatust kohaldada kolmandate riikide kodanike suhtes. Seega on minu jaoks selge, et direktiivist 2004/38 tulenev kord, mis näeb ette lõivude puudumise või samad lõivud, mida võetakse kodanikelt, ei ole nende suhtes kohaldatav.²³

51. Samuti on selge, et kõikide kolmandate riikide kodanike suhtes ei ole võimalik kohaldada erikaitse korda, mis on kohaldatav kodanikele, kelle riik on liiduga seotud assotsiatsioonilepingu kaudu, mis annab neile privilegeeritud staatuse. Eelkõige ei saa Euroopa Kohtu praktikast, millega erisätete alusel taunitakse Türgi kodanike ja liidu kodanike erinevat kohtemist elamist tõendavate dokumentide eest võetavate tasude osas, tuletada võrdse kohtlemise üldpõhimõtet, millele võiksid tugineda kõik pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikud. Nimelt leidis Euroopa Kohus 17. septembri 2009. aasta otsuses Sahin,²⁴ et Türgi kodanikele ei saanud kehtestada uusi ja liidu kodanikele ette nähtud kohustustega võrreldes ebaproportsionaalseid kohustusi,²⁵ just nimelt otsuse nr 1/80 artiklis 13 ette nähtud *standstill*-erieeskirja alusel, mis keelab uute piirangute kehtestamise seoses töötajate ja nende pereliikmete tööle saamise tingimustega. Ka eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Madalmaad tugineb sellele proportsionaalsuse tingimuse kohaldamisele koos assotsiatsioonilepingu artiklis 9 ja otsuse nr 1/80 artikli 10 lõikes 1 esitatud diskrimineerimiskeelu eeskirjaga.

52. Sellegipoolest ma ei arva, et staatuse erinevustest tuleks järeldada, et kolmandate riikide kodanike ja liidu kodanike õigusi ei saa samastada, ning et samas kui liidu õigusaktid piiravad nende lõivude suurus, mida võidakse teisena nimetatutelt võtta elamist tõendava dokumendi väljastamise taotlemisel, jätavad need liikmesriikide pädevusse esimestelt samalaadsete dokumentide taotlemisel võetavate lõivude suuruse kindlaksmääramise.

53. Leian vastupidi, et liikmesriikide tegutsemisruumi piiritlevad kahte liiki piirangud.

54. Esiteks ei tohi liikmesriigid neile ette nähtud tegutsemisruumi kasutada viisil, mis kahjustab direktiivi eesmärki ja selle kasulikkust mõju.

55. EÜ artikli 63 esimese lõigu punktide 3 ja 4 alusel vastu võetud direktiiviga luuakse vastuvõtvast liikmesriigis seal seaduslikult ja püsivalt elavate kolmandate riikide kodanike järkjärguline integratsiooniprotsess. Meenutagem, et direktiivi põhjenduse 4 kohaselt edendab nende kodanike integratsioon „oluliselt majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, mis on asutamislepingus sätestatud põhieesmärk”.

56. Selle eesmärgi täitmiseks lähendab direktiiv pikaajalise elaniku olukorda liidu kodaniku omale, andes esimesele teatavad õigused, mis vastavad teise õigustele. See sama kohtlemise loogika nähtub selgelt direktiivi põhjendusest 2, mis viitab erakorralisele istungile Tampere 15. ja 16. oktoobril 1999, mille lõppedes teatas Euroopa Ülemkogu, et kolmandate riikide kodanike õiguslikku seisundit tuleks lähendada liikmesriikide kodanike omale ning et isikule, kes on teatud kindlaksmääratud aja jooksul liikmesriigis seaduslikult elanud ja kellel on pikaajaline elamisluba, tuleks selles liikmesriigis anda

23 — Vt selle kohta kohtujurist Bot' 14. aprilli 2011. aasta ettepanek kohtuasjas C-371/08: Ziebell, punkt 54, milles otsus tehti 8. detsembril 2011 (EKL 2011, lk I-12735).

24 — 17. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-242/06: Sahin, EKL 2009, lk I-8465.

25 — Punkt 71.

kogum ühtseid õigusi, „mis on võimalikult lähedased [liidu] kodanike õigustele”. Lisaks, direktiivi põhjendus 12 näeb ette, et „[s][elleks et pikaajalised elanikud saaksid tõhusalt integreeruda ühiskonda, kus nad elavad, tuleb [neid] kohelda võrdset liikmesriigi kodanikega paljudes majanduslikes ja sotsiaalsetes küsimustes [selles] direktiivis määratletud asjaomastel tingimustel”²⁶.

57. Lisaks lihtsustab direktiiv pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike vaba liikumist liidus. Sellest lähtuvalt on direktiivi põhjenduses 18 täpsustatud, et „[n]ende tingimuste kindlaksmääramine, mille alusel pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikud saavad õiguse elada teises liikmesriigis, edendab siseturu rajamist alana, kus on tagatud isikute vaba liikumine. See võiks ka olla oluline liikuvust mõjutav tegur eelkõige liidu tööturul”.

58. Seda sama kohtlemise eesmärki väljendades näeb direktiiv ette pikaajaliste elanike ja kodanike võrdse kohtlemise eri valdkondades, mis on loetletud artikli 11 lõike 1 punktides a–h, ning kehtestab kaitse väljasaatmise eest vastavalt artiklis 12 määratletud korrale. Direktiiv annab ühes liikmesriigis pikaajalise elaniku staatust omavatele kolmandate riikide kodanikele õiguse elada teises liikmesriigis koos kaasasolevate või temaga ühinevate pereliikmetega.

59. Need õigused on antud teatavatel direktiivis täpsustatud sisulistel ja menetluslikel tingimustel. Direktiivi artikli 4 lõige 1 ja artikli 5 lõige 1, mis puudutavad pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimusi, näevad ette, et see staatus antakse kolmanda riigi kodanikele, kes on vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elanud seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul vahetult enne taotluse esitamist ning kellel on stabiilne, korrapärane ja piisav sisetulek ning ravikindlustus. Direktiivi artikli 5 lõige 2 lubab lisaks liikmesriikidel nõuda „[kooskõlas siseriikliku õigusega] integratsioonitingimuste”²⁷ täitmist. Direktiivi artikli 7 lõikes 1 on sätestatud, et taotlus tuleb esitada pädevale asutusele ja sellele lisatakse „siseriiklikus õiguses ettenähtud” dokumentaalsed tõendid selle kohta, et taotleja täidab artiklites 4 ja 5 sätestatud tingimused, või tõendid elamispinna olemasolu kohta, ning nõudmise korral kehtiv sõidudokument või selle tõestatud koopia. Direktiivi artiklid 14 ja 15 kehtestavad ühes liikmesriigis pikaajalise elaniku staatust omava kolmanda riigi kodaniku teises liikmesriigis elamise õiguse saamise tingimused, nähes muu hulgas ette, et liikmesriigid võivad taotluse esitajalt nõuda selle tõendamist, et tal on stabiilne, korrapärane ja piisav sisetulek ja ravikindlustus ning et ta täidaks „[kooskõlas siseriikliku õigusega] integratsioonimeetmeid”²⁸.

60. See loetelu on ammendav. Direktiivi põhjendus 17, milles täpsustatakse, et „[p]ikaajalise elaniku staatuse saamise tingimuste ühtlustamine edendab liikmesriikide vastastikust usaldust [ja et] EÜ asutamislepinguga ei välistata võimalust kohaldada soodsamaid siseriiklikke sätteid”, välistab seevastu võimaluse, et liikmesriigid näevad ette rangemad õigusnormid. Meenutagem, et direktiivi põhjendus 10 näeb muu hulgas ette, et pikaajalise elaniku staatuse läbivaatamist reguleeriv kord „ei tohiks kujuneda vahendiks, millega takistada elamise õiguse kasutamist”. Seega kui kolmandate riikide kodanikud vastavad ettenähtud tingimustele, on neil õigus saada pikaajalise elaniku staatus.²⁹

26 — Nagu rõhutasin Euroopa Kohtu menetluses olevas kohtuasjas C-571/10: Kamberaj 13. detsembril 2011 esitatud ettepaneku 36. joonealuses märkuses, on integratsiooni eesmärki sarnaselt kinnitatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2011. aasta direktiivi 2011/51/EÜ, millega muudetakse direktiivi 2003/109 (ELT L 132, lk 1), põhjendustes 2, 3 ja 6.

27 — Kohtujuristi kursiiv.

28 — *Idem*.

29 — Vt selle kohta Groenendijk, K., „The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration”, *Whose Freedom, Security and Justice?*, Hart Publishing, 2007, lk 429, eelkõige lk 440.

61. Kuna õigus staatuse tunnustamisele on juhul, kui on täidetud direktiivi artiklis 4 ette nähtud elamisperioodi tingimus, üldreegel, siis leian lisaks analoogia alusel Euroopa Kohtu 4. märtsi 2010. aasta otsuses kohtuasjas C-578/08: Chakroun³⁰ seoses nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiviga 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta³¹ leitud lahendusega, et tingimusi, mida liikmesriigid võivad pikaajalise elaniku staatuse omandamise suhtes kehtestada, tuleb tõlgendada kitsalt.³²

62. Neil asjaoludel leian, et direktiivi sätete täitmiseks ei tohi kolmandate riikide kodanikelt nõutavate kulude sissenõudmise eesmärgiks ega tagajärjeks olla see, et pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nähakse ette lisatingimus.

63. Teen sellest järelduse, et pikaajalise elaniku staatuse taotlemisel ei ole võimalik nõuda niivõrd suuri lõive, et kodanikel, kellel ei ole piisavaid rahalisi vahendeid, ei oleks võimalik neid tasuda. Selline nõue kujutaks endast direktiiviga antud õiguste kasutamise piiramise kaudset vahendit või jätaks selle kõige jõukamatele kolmandate riikide kodanikele, samas kui direktiiv ei näe ette muid finantstingimusi peale stabiilse ja korrapärase sissetuleku omamise, millega suudetakse iseennast ja oma pereliikmeid ilma asjaomase liikmesriigi sotsiaabisüsteemi abita ülal pidada.

64. Samadel põhjustel ei saa minu arvates esimeses liikmesriigis pikaajalise elaniku staatust omavate kolmandate riikide kodanike teises liikmesriigis elamise õigust piirata ülemääraste lõivudega.

65. See käib ka pereliikmete elamisõiguse kohta. Direktiivi artikli 16 lõige 1 näeb ette, et pikaajalise elanikuga, kes kasutab elamisõigust teises liikmesriigis üle kolme kuu, võivad kaasas olla või ühineda pereliikmed, kes elasid temaga esimeses vastuvõtvast liikmesriigis. Selle direktiivi artikli 16 lõikes 5 on täpsustatud, et kui pere ei ole juba loodud, kohaldatakse direktiivi 2003/86. Enne uue elamisloa väljastamist on teise liikmesriigi ametiasutustel õigus kontrollida, et pereliikmel on pikaajaline elamisluba või kehtiv reisidokument, et ta elas esimeses liikmesriigis pikaajalise elaniku pereliikmena ja et tal on püsiv, korrapärane ja piisav sissetulek ning ravikindlustus. Juhul kui direktiivis ammendavalt loetletud tingimused on täidetud, saab teine liikmesriik elamisloa andmisest keelduda vaid avaliku korra, julgeoleku või rahvatervisega seotud põhjustel. Sellest järeldub, et pikaajalise elaniku pereliikmete õigusega temaga kaasa minna või temaga ühineda ei saa kaasneda lisatingimus tasuda ülemääraseid lõive, ilma et eirataks perekonna taasühinemise õigust.

66. Lisaks olen arvamusel, et direktiiviga taotletav eesmärk, millega soovitakse lihtsustada pikaajaliste elanike integreerimist nende kas või osalise sama kohtlemise teel liidu kodanikega peab viima esimesena nimetatute kohtlemiseni teisena nimetatutega sarnastel tingimustel, kui nad taotlevad direktiivi alusel sarnastes tingimustes samalaadsete dokumentide väljastamist. Isegi lõivude võtmist käsitlevate sätete puudumisel tundub see eesmärk muutvat õigusvastaseks erineva kohtlemise, mida ei õigusta ükski objektiivne põhjus.

67. Liikmesriikide tegutsemisruumi piiritlevad minu arvates lisaks teine liik piiranguid, mis tulenevad põhiõiguste austamisest.

68. Nimelt tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et liidu õiguskorras tunnustatud üldpõhimõtete – mille hulka kuuluvad ka põhiõigused – kaitsest tulenevad nõuded on siduvad ka liikmesriikidele liidu õigusnormide rakendamisel ning et järelikult on nad kohustatud, niivõrd kui see on võimalik, kohaldama neid õigusnorme tingimustel, mis neid nõudeid ei eira.³³ Direktiivi

30 — 4. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-578/08: Chakroun, EKL 2010, lk I-1839.

31 — ELT L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224.

32 — Eespool viidatud kohtuotsus Chakroun (punkt 43).

33 — 11. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-117/06: Möllendorf ja Möllendorf-Niehuus (EKL 2007, lk I-8361, punkt 78).

põhjendus 3 täpsustab pealegi, et direktiiv austab põhiõigusi ning peab kinni põhimõtetest, mida tunnustab eelkõige 4. novembril 1950 Roomas allkirjastatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsioon ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Järelikult tuleb sätteid, millega direktiivi rakendatakse, hinnata põhiõigusi ja eelkõige diskrimineerimiskeelu põhimõtet arvestades.

69. Minu arvates on direktiivi põhjenduses 5, milles täpsustatakse, et „[l]iikmesriigid peaksid [selle] sätteid jõustama, diskrimineerimata soo, rassi, nahavärvi, rahvuse või ühiskondliku päritolu, geneetiliste eripärade, keeleoskuse, usu või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, õnne, sünni, puuete, vanuse või seksuaalse sättumuse põhjal”, meenutatud diskrimineerimiskeelu põhimõttega vastuolus niisuguste lõivude kehtestamine, mille suurus on kolmandate riikide kodanike jaoks, kelle ei ole piisavaid rahalisi vahendid, heidutav.

70. Neid kaalutlusi arvestades leian, et kaalutlusruumi, mis on liikmesriikidel kolmandate riikide kodanikelt võetavate lõivude suuruse kindlaksmääramisel, piirab tingimata kohustus mitte ette näha lõive, mis on iseenesest ülemäärased või ebaproportsionaalsed võrreldes samalaadsete dokumentide väljastamise eest liidu kodanikelt võetavate lõivudega.

71. Madalmaade Kuningriik ja Kreeka Vabariik esitavad selle järelduse suhtes kahte liiki vastuväiteid. Nad väidavad esiteks, et elamist tõendava dokumendi väljastamisel on kolmandate riikide kodanike jaoks õigustloov mõju, mis eeldab siseriiklike asutuste kaalutlusõigust, samas kui liidu kodanike jaoks on sellel vaid deklaratiivne mõju. Teiseks väidavad nad, et liikmesriikidel peab olema võimalik jätta elamisloa väljastamise kulud taotlejate kanda. Need kaks vastuväidet tuleb minu arvates tagasi lükata järgmistel põhjustel.

72. Esimese vastuväite alus on teoreetiline eristamine, mis tundub mulle vaidlustatav nii oma põhimõttelt kui ka sellega seotud tagajärgede poolest.

73. Kõigepealt leian, et põhimõttelt ei ole „üldiselt välismaalaste”³⁴ elamisloa väljastamise pelgalt õigustloova mõju ja samalaadse dokumendi liidu kodanikule väljastamise deklaratiivse mõju eristamine enam täiesti kooskõlas liidu õiguse arenguga. Euroopa Kohus ütles eespool viidatud kohtuotsuses Sagulo jt tõepoolest esiteks, et elamisloa väljastamisel liidu kodanikule, kellel on otseselt liidu õiguse alusel õigus liikmesriikides liikuda ja elada, on vaid deklaratiivne mõju, ning teiseks, et sedalaadi dokumenti ei saa samastada elamisloaga, mis eeldab siseriiklike ametiasutuste hindamisõigust, nagu on ette nähtud välismaalastele üldiselt.³⁵ Siiski olen arvamusel, et kuigi esimene väide peab jätkuvalt paika, ei ole teine täiesti kooskõlas õiguse praeguse seisuga.

74. Nimelt tuleb arvesse võtta seda, et erinevad sätted annavad vahetult teatavatele kolmandate riikide kodanikele elamisõiguse, sõltumata vastuvõtva liikmesriigi asutuste poolt vastava loa väljastamisest. Nendele sätetele tuginedes kohaldas Euroopa Kohus analoogia alusel nendele kodanikele liidu kodanike osas leitud lahendust. Niisiis otsustas ta esimestes kohtuotsuste seerias, et vastavalt otsusele nr 1/80 saab Türgi kodanikele väljastatud elamisloal olla vaid deklaratiivne ja tõenduslik väärtus.³⁶ Teises kohtuotsuste seerias laiendas ta elamisloa pelka deklaratiivset mõju kolmandate riikide kodanikele, kes on liidu kodanike pereliikmed. Märkusest, mille kohaselt „liikmesriigi kodaniku kolmanda riigi kodanikust abikaasale antud õigus siseneda liikmesriigi territooriumile tuleneb üksnes perekondlikust sidemest”, järeldas Euroopa Kohus nimelt, et elamisloa andmist ei tule käsitleda õigusi loova aktina, vaid aktina, mille eesmärk on tõendada kolmanda riigi kodaniku isiklikku olukorda ühenduse õiguse suhtes.³⁷

34 — Väljendit on kasutatud 14. juuli 1977. aasta otsuses kohtuasjas 8/77: Sagulo jt (EKL 1977, lk 1495, punkt 8).

35 — *Idem*.

36 — Vt selle kohta eelkõige 16. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-329/97: Ergat (EKL 2000, lk I-1487, punkt 62 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 — Vt eelkõige 14. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-157/03: komisjon vs. Hispaania (EKL 2005, lk I-2911, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).

75. Arvestades nüüdseks direktiiviga kõikide kolmandate riikide kodanikele antud õigusi, on eelkõige õigustatud küsimus, kas elamisloa väljastamisel nendele kodanikele on jätkuvalt õigustloov mõju, kuna sellega luuakse õigusi, või on see nüüd ainult deklaratiivne, kuna sellega vaid tunnustatakse olemasolevat olukorda. Olgu märgitud, et direktiivi artikli 9 lõige 6 sätestab, et pikaajalise elaniku elamisloa kehtivusaja lõppemine ei tähenda mingil juhul pikaajalise elaniku staatuse tühistamist või kaotamist, ning direktiivi artikli 7 lõige 3 näeb ette, et kui artiklites 4 ja 5 sätestatud tingimused on täidetud ja isik ei kujuta ohtu artikli 6 tähenduses, „annab” liikmesriik asjaomasele kolmanda riigi kodanikule pikaajalise elaniku staatuse. Eiramata liikmesriikidele nii staatuse andmise tingimuste määratlemiseks kui ka kolmandate riikide kodanikele antavate õiguste kindlaksmääramiseks ning staatuse andmisest keeldumist õigustavate avaliku korra ja julgeolekuga seotud põhjuste määratlemiseks jäetud tegutsemisruumi, leian, et artiklis 6 oleviku kindla kõneviisi kasutamine, mis liidu seadusandja poolt tavaliselt kasutatavat normitehnikat arvestades on käskiva kõneviisi väärtusega, tähendab kohustuse olemasolu – ilma et oleks hindamisvabadus – anda staatus juhul, kui tingimused on täidetud, mistõttu ei tundu mulle võimalik kvalifitseerida siseriiklikele asutustele antud pädevust elamisloa väljastamiseks direktiivi alusel kaalutusõigusena.³⁸

76. Isegi kui siiski eeldada, et pikaajalise elaniku elamisloa väljastamisel on õigustloov mõju, ei arva ma, et oleks kindlaks tehtud, et akti õiguslike tagajärgede tähtsuse ja selle akti maksumuse vahel on proportsionaalsus või isegi ainult mis tahes seos. Teisisõnu ei ole tõendatud, et mida rohkem loob asutuse väljastatud akt õiguslikke tagajärgi, seda kallim on see akti väljastanud asutusele.

77. Teine vastuväide, mille kohaselt peaks pikaajalisele elanikule või tema pereliikmele elamisloa väljastamine arvesse võtma tegelikku kulu, mida põhjustavad taotlused liikmesriikidele, ei ole samuti veenev.

78. Tähtsusetu ei ole tõdeda esiteks, et kuigi direktiivis ei korrata sätet seoses sellega, et lõivusid ei võeta, või nende ülemmäära kohta, mis sisaldus direktiivi ettepanekus, ei sisalda direktiiv samuti parlamendi muudatusi, mis löid lõivude ja halduskulude vahelise proportsionaalsuse. Seega ma ei mõista, millisele õiguslikule alusele võib tugineda mõttekäik, mida minu arvates ei saa tuletada üldpõhimõttest. Sellega seoses ei varja ma nõutust, mida tekitab kas või üksnes halduskulude sissenõudmisega piiratud küsimuses Madalmaade tehtud kõrvutamise elamisõigust tõendavat dokumenti taotlevate kolmandate riikide kodanike olukorra ning nende veiste ja sigade olukorra vahel, kelle tapmiseks on vajalik sertifitseerimine.

79. Teiseks leian, et Madalmaade Kuningriik ei tõenda, et läbiviidav kontroll on palju olulisem liidu kodaniku puhul läbiviidavast kontrollist. Tõendamiseks tugineb ta võrdlusele liidu kodaniku olukorraga, kes taotleb direktiivi 2004/38 artiklis 16 ette nähtud alalist elamisluba, ning väidab, et kui taotluse esitab kolmanda riigi kodanik, tuleb teostada järgmine kontroll, st lõivude tasumine, vormi täielik täitmine, tõend selle kohta, et taotleja on elanud Madalmaade Kuningriigi territooriumil pidevalt viie aasta jooksul, ning et tal on jätkuvalt alaline elukoht, selle kontrollimine, et elamisõigus ei ole ajutiselt või formaalselt piiratud, tõend, et tal on püsivad, autonoomsed ja piisavad elatusvahendid, et ta on haigekassa liige ning et tema karistusregistrisse ei ole tehtud sissekandeid. Sellele argumendile võib vastata, et mitu kontrolli, mida Madalmaade Kuningriik väidab teostavat, on identsed nendega, mida ta võib läbi viia direktiivi 2004/38 alusel registreerimistunnistuse väljastamisel liidu kodanikule, kes soovib rohkem kui kolme kuu pikkust elamisõigust või elamisloa väljastamist oma pereliikmetele.³⁹ Järeldan sellest, et ei ole objektiivseid põhjusi, mis võiksid õigustada liidu kodanike ja kolmandate riikide kodanike, kellel on direktiivist tulenevad õigused, erinevat kohtlemist.

38 — Vt selle kohta Illamola Dausà, M., «Égalité et intégration», *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruylant, Brüssel, 2005, lk 175. See autor määratleb liikmesriikide pädevuse „seotud pädevuseks” (lk 187).

39 — Muu hulgas olgu märgitud, et liidu kodaniku üle kolme kuu pikkuse elamisõiguse suhtes kehtivad kaks tingimust, mis on peaaegu identsed pikaajalise elaniku staatuse saamiseks nõutavatega, kuna direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punkti b kohaselt peab välismaalane tõendama, et tal on vastuvõtva liikmesriigi üldine ravikindlustus ning enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalsüsteemi.

80. Lisaks, kuigi Kreeka Vabariik väidab, et elamisloa väljastamise eest saadud lõiv katab haldusteenuste kulud, mida osutati mitte ainult elamisõiguse kontrollimiseks ja sertifitseerimiseks, vaid ka isikute integreerimiseks, tuleb märkida, et Madalmaade Kuningriik ei väitnud oma menetlusdokumentides, et kolmandate riikide kodanikelt võetavad kulud hõlmavad integratsioonimeetmete kulusid. Peale selle, kuigi direktiiv näeb ette liikmesriikide õiguse nõuda, et kolmandate riikide kodanikud „täidaksid [kooskõlas siseriikliku õigusega] integratsioonitingimusi”⁴⁰, ning kuigi väideti, et see säte võis anda liikmesriikidele õiguse nõuda kolmandate riikide kodanikelt, et nad tasuksid osaliselt või täies ulatuses integratsioonimeetmete kulud,⁴¹ arvan, et selliselt liikmesriikidele jäetud tegutsemisruum ei saa õigustada seda, et ülemääraste ja ebaproportsionaalsete lõivude kehtestamisega kahjustatakse direktiivi eesmärki ja kasulikku mõju.

81. Kõikidest eeltoodud kaalutlustest lähtuvalt leian, et liikmesriigid ei saa neile kolmandate riikide kodanikele, kes taotlevad direktiivi alusel elamisõigust tõendavate dokumentide väljastamist, kohaldada lõive, mis on kas iseenesest ülemäärased või ebaproportsionaalsed võrreldes nende lõivudega, mida samalaadsete dokumentide saamiseks peavad tasuma need liikmesriigi kodanikud või liidu kodanikud, kes kasutavad vaba liikumise õigust.

82. Veel tuleb kindlaks teha, kas Madalmaade Kuningriik on seda kohustust rikkunud.

2. Madalmaade Kuningriigi võetud lõivude ülemäärasus või ebaproportsionaalsus

83. Kuna eespool esitatud põhjustest tulenevalt leian, et direktiiv näeb liikmesriikidele ette kohustuse mitte kohaldada samalaadsete dokumentide väljastamise eest liikmesriikide kodanikelt nõutavate lõivudega võrreldes ebaproportsionaalseid lõive, võin põhjendatult viidata proportsionaalsuse hindamisele, mille Euroopa Kohus viis läbi eespool viidatud kohtuotsuses komisjon vs. Madalmaad.

84. Selles kohtuotsuses luges Euroopa Kohus ebaproportsionaalseks lõivusid, mille summad erinevad vahemikus, mille väikseim väärtus on kahe kolmandiku võrra suurem kui see, mida samalaadsete dokumentide väljastamise eest kohaldatakse liidu kodanike suhtes.

85. Kolmandate riikide kodanikelt ja nende pereliikmetelt võetavaid lõive, mille osas Madalmaade Kuningriik ei vaidle vastu, et need on 7–27 korda liidu kodanikele ette nähtud summadest suuremad, tuleb minu arvates *a fortiori* pidada ülemääraseks ja ebaproportsionaalseks.

86. Seetõttu leian, et etteheide tuleb tunnistada põhjendatuks.

40 — Kohtujuristi kursiiv.

41 — Vt selle sõnastuse tekkeloo kohta Groenendijk, K., «Legal concepts of integration in EU Migration Law», *European Journal of Migration and Law*, nr 2, 6. kd., 2007, lk 111.

VI. Ettepanek

87. Eeltoodud kaalutlustele tuginedes teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Kuna Madalmaade Kuningriik kohaldas nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kes taotlevad Madalmaades pikaajalise elaniku staatuse saamist, ning nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on teises liikmesriigis pikaajalised elanikud ja soovivad kasutada Madalmaades elamise õigust, ning nende pereliikmete suhtes, kes taotlevad luba nendega kaasa minna või nendega hiljem ühineda, samalaadsete dokumentide väljastamise eest ülemääraseid ja liikmesriikide kodanikelt võetavate lõivudega võrreldes ebaproportsionaalseid lõive, siis on Madalmaade Kuningriik rikkunud nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta tulenevaid kohustusi.
2. Mõista kohtukulud välja Madalmaade Kuningriigilt.