



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

26. aprill 2012*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — Direktiiv 2003/109/EÜ — Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatus — Pikaajalise elaniku staatuse saamise taotlus — Esimeses liikmesriigis juba pikaajalise elaniku staatuse saanud kolmanda riigi kodaniku või tema pereliikme elamisloa taotlus teises liikmesriigis — Pädevate asutuste nõutud lõivude suurus — Ebaproportsionaalsus — Elamisõiguse kasutamise takistus

Kohtuasjas C-508/10,

mille ese on ELTL artikli 258 alusel 25. oktoobril 2010 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande ja R. Troosters, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourg,

hageja,

versus

Madalmaade Kuningriik, esindajad: C. Wissels ja J. Langer,

kostja,

keda toetab:

Kreeka Vabariik, esindaja: T. Papadopoulou, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourg,

menetlusse astuja,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees J.N. Cunha Rodrigues, kohtunikud U. Lõhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (ettekandja) ja C.G. Fernlund,

kohtujurist: Y. Bot,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

olles 19. jaanuari 2012. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Euroopa Komisjon palub esitatud hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Madalmaade Kuningriik nõuab pikaajalise elaniku staatust taotlevatelt kolmandate riikide kodanikelt ning nende pereliikmetelt suurte ja ebaõiglaste lõivude tasumist, siis ei ole Madalmaade Kuningriik täitnud kohustusi, mis on ette nähtud nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivis 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272), ja on seetõttu rikkunud ELTL artiklist 258 tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

Liidu õigusnormid

Direktiiv 2003/109

- 2 EÜ artikli 63 punktide 3 ja 4 alusel vastu võetud direktiivi 2003/109 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 haldusasutuste 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.”

3 Direktiivi 2003/109 artiklist 1 nähtuvalt määratletakse direktiivis:

„[...]

- 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.”

4 Direktiivi 2003/109 II peatükk käsitleb pikaajalise elaniku staatuse saamist liikmesriigis.

5 Direktiivi II peatükki kuuluva artikli 4 lõike 1 kohaselt annavad liikmesriigid pikaajalise elaniku staatuse kolmanda riigi kodanikele, kes on nende territooriumil elanud seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul vahetult enne asjaomase taotluse esitamist.

6 Direktiivi artiklis 5 on sätestatud pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimused. Vastavalt selle artikli lõike 1 punktidele a ja b nõuavad liikmesriigid kolmanda riigi kodanikult selle tõendamist, et tal on iseenda ja tema ülalpeetavate pereliikmete jaoks esiteks stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ilma asjaomase liikmesriigi sotsiaalisüsteemi abita ülal pidada, ning teiseks ravikindlustus, mis katab kõiki riske, mis asjaomase liikmesriigi enda kodanike puhul üldiselt on kaetud.

7 Artikli 5 lõige 2 sätestab, et liikmesriigid võivad nõuda kolmandate riikide kodanikelt, et need täidaksid integratsioonitingimusi kooskõlas siseriikliku õigusega.

8 Direktiivi 2003/109 artikli 7 lõige 1 sätestab, et pikaajalise elaniku saatuse saamiseks esitab kolmanda riigi kodanik oma elukohaliikmesriigi pädevale asutusele taotluse, millele lisatakse siseriiklikus õiguses ette nähtud dokumentaalsed tõendid selle kohta, et ta täidab direktiivi artiklites 4 ja 5 sätestatud tingimused.

9 Direktiivi artikli 8 „Pikaajalise elaniku EL elamisluba” lõige 2 sätestab:

„Liikmesriigid annavad pikaajalistele elanikele pikaajalise elaniku EL elamisloa. Elamisluba kehtib vähemalt viis aastat; see on vajaduse korral taotluse alusel automaatselt pikendatav.”

10 Direktiivi 2003/109 III peatükk käsitleb pikaajalise elaniku staatusega kolmanda riigi kodaniku õigust elada teise liikmesriigi territooriumil kui liikmesriik, kus talle anti pikaajalise elaniku staatus, ning tema pereliikmete õigust elada selles teises liikmesriigis.

11 Direktiivi III peatükki kuuluva artikli 14 lõige 2 sätestab:

„Pikaajaline elanik võib elada teises liikmesriigis järgmistel alustel:

- a) ta tegeleb seal majandustegevusega kas palgatöötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana;
- b) ta elab seal seoses õpingute või kutseõppega;
- c) muud põhjused.”

12 Direktiivi artikli 15 lõige 1, mis käsitleb tingimusi teises liikmesriigis elamiseks, näeb ette, et pikaajaline elanik peab võimalikult kiiresti ja hiljemalt kolme kuu jooksul pärast teise liikmesriigi territooriumile saabumist taotlema selle liikmesriigi pädevalt asutuselt elamisluba.

13 Direktiivi 2003/109 artiklis 16 on sätestatud selliste pereliikmete elamisõiguse tingimused, kellel on lubatud pikaajalise elanikuga teise liikmesriiki kaasa minna või temaga seal hiljem ühineda. Artiklis tehakse vahet perekondadel, mis on esimeses pikaajalise elaniku staatuse andnud liikmesriigis juba loodud ja kuuluvad direktiivi artikli 16 lõigete 1 ja 2 kohaldamisalasse, ning perekondadel, mis ei ole loodud esimeses liikmesriigis. Vastavalt sama artikli lõikele 5 kohaldatakse viimati nimetatud juhul nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT L 251, lk 12; ELT eriväljaanne 19/06, lk 224).

14 Direktiivi 2003/109 artikli 19 „Taotluste läbivaatamine ja elamisloa väljaandmine” lõiked 2 ja 3 sätestavad:

„2. Kui artiklites 14, 15 ja 16 esitatud tingimused on täidetud ja kui artiklites 17 ja 18 sätestatud avalikku korda ja julgeolekut ning rahvatervist käsitlevatest sätetest ei tulene teisiti, annab teine liikmesriik pikaajalisele elanikule välja pikendatava elamisloa. [...]

3. Teine liikmesriik annab pikaajalise elaniku pereliikmetele pikendatavad elamisload, mis kehtivad sama aja vältel nagu pikaajalisele elanikule välja antud elamisluba.”

Direktiiv 2004/38/EÜ

15 EÜ artiklite 12, 18, 40, 44 ja 52 alusel vastu võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse 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; parandused ELT 2004 L 229, lk 35, ELT 2005, L 197, lk 34, ja ELT 2007, L 204, lk 28; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), artikli 25 lõige 2 sätestab, et kõik sama artikli lõikes 1 nimetatud dokumendid, see tähendab registreerimistunnistus, alalise elukoha tõend, pereliikme elamisloa taotlemise tõend, elamisluba või alaline elamisluba, „antakse välja tasuta või sellise tasu eest, mis ei ületa kodanikelt samalaadsete dokumentide väljaandmise eest võetavat tasu”.

Siseriiklikud õigusnormid

16 23. novembri 2000. aasta välismaalaste seaduse täieliku reformi seaduse (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet; *Staatsblad* 2000, nr 495; edaspidi „VW”) artikli 24 lõige 2 sätestab:

„[Pädeva ministri] poolt kindlaksmääratud juhtudel ja tema poolt kehtestatud eeskirjade kohaselt peab välismaalane oma taotluse lahendamise eest tasuma lõive. Selleks võib [pädev 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.”

17 VW artikli 24 lõige 2 rakendati 2000. aasta välismaalaste määruse (Voorschrift Vreemdelingen 2000, edaspidi „VV”) artiklitega 3.34–3.34i.

18 Artiklites 3.34–3.34i on kehtestatud lõivud, mida peavad elamisloa taotlemisel maksma kolmandate riikide kodanikud (välja arvatud Türgi kodanikud), järgmistes summas:

Taotluse liik	EUR	Õigusnorm
Pikaajalise elaniku staatus	201	VV artikli 3.34g lõige 1
Elamisluba eelkõige töötamiseks või õppimiseks	433	VV artikli 3.34 lõike 2 punkt a
Elamisluba muudel põhjustel	331	VV artikli 3.34 lõige 2

Kaasasolevate pereliikmete elamisloa	188	VV artikli 3.34 lõige 1
Perekonna taasühinemine/perekonna loomine – mittekaasasolevad pereliikmed	830	VV artikli 3.34 lõike 2 punkt b

- 19 VV artikkel 3.34f näeb ette võimaluse lõivude tasumisest vabastada, kui see on õigustatud 4. novembril 1950 Roomas alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 alusel. Nimetatud VV artikli lõige 3 on sõnastatud järgmiselt:

„Erandina artikli 3.34c punktist b ei pea välismaalane, kes ei ole ühenduse kodanik, tasuma lõivu elamisloa muutmise taotluse menetlemise eest seoses [VW] artiklis 14 ette nähtud elamisloaga [VV] artikli 3.4 lõike 1 punktis a sätestatud elamispõhjusel, kui välismaalane seda taotleb ja see on [nimetatud konventsiooni] artikli 8 alusel õigustatud ning kui ta tõendab, et tal puuduvad piisavad vahendid lõivu tasumiseks.”

Kohtueelne menetlus

- 20 Komisjon, kes oli saanud kolmandate riikide kodanikelt kaebusi seoses lõivudega, mida võetakse kolmandate riikide kodanikele elamisloade väljaandmist käsitlevate Madalamaade õigusnormide alusel, küsis 30. novembri 2007. aasta kirjaga Madalamaade ametiasutustelt selgitusi.
- 21 Ametiasutused esitasid 7. veebruari 2008. aasta kirjas oma tõlgenduse kohaldatavatest õigusnormidest. Nad ei eitanud kõnesolevatelt kodanikelt nõutavate lõivude suurust, kuid leidsid, et kuna direktiivis 2003/109 ei ole selliste lõivude suurust reguleeritud, siis kuulub vastav pädevus liikmesriikidele.
- 22 Seepeale saatis komisjon Madalamaade Kuningriigile 27. juunil 2008 märgukirja, milles ta toonitas, et direktiivi 2003/109 alusel õigusi saanud kolmandate riikide kodanikelt nõutavad lõivud peavad olema õiglased. Need lõivud ei tohiks mingil juhul heidutada direktiivis sätestatud tingimustele vastavaid kolmandate riikide kodanikke kasutamast õigusi, mis neil direktiivi alusel on. Isegi kui eeldada, et mainitud kodanike taotluste menetlemise tegelik maksumus on suurem kui liidu kodanike taotluste puhul, on Madalamaade Kuningriigi nõutud lõivude suurus ebaproportsionaalne.
- 23 Kuna komisjon ei pidanud Madalamaade Kuningriigi vastust märgukirjale rahuldavaks, saatis komisjon sellele liikmesriigile 23. märtsil 2009 põhjendatud arvamuse, milles ta palus võtta arvamuse järgimiseks vajalikud meetmed kahe kuu jooksul arvamuse kättesaamisest.
- 24 Madalamaade Kuningriik vastas põhjendatud arvamusele 25. mai 2009. aasta kirjaga, milles ta rõhutas uuesti liikmesriikide pädevust nõuda direktiivi 2003/109 rakendamise raames lõivusid, seda siiski tingimusel, et lõivude nõudmine ei muudaks direktiiviga antud õiguste kasutamist võimatuks või ülemäära raskeks. Selle liikmesriigi sõnul ei takista Madalamaade õigusnormidega kehtestatud ja toimingute tegeliku maksumuse põhjal arvutatud lõivude suurus kolmandate riikide kodanikel oma õigusi kasutada.
- 25 Neil asjaoludel otsustas komisjon esitada käesoleva hagi.
- 26 Euroopa Kohtu presidendi 12. aprilli 2011. aasta määrusega lubati Kreeka Vabariigil astuda menetlusse Madalamaade Kuningriigi nõuete toetuseks.

Hagi

Hagi vastuvõetavus

Poolte argumendid

- 27 Madalmaade Kuningriik väidab, et hagi tuleb jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.
- 28 Esiteks ei käsitle komisjoni hagi direktiivi 2003/109 konkreetsete sätete rikkumist. Direktiivi kümnes põhjendus, millele komisjon oma hagis peamiselt tugineb, ei ole õiguslikult siduv ega kehtesta iseseisvaid kohustusi. Kuigi komisjon viitab tõepoolest ka EÜ artiklis 10 – nüüd ELL artikli 4 lõige 3 – ette nähtud lojaalse koostöö kohustusele, ei ole ta täpsemalt selgitanud, mil viisil on see säte aluseks tema etteheidetele lõivude osas.
- 29 Madalmaade Kuningriik lisab, et kohtueelses menetluses ei esitanud komisjon kordagi etteheidet, et Madalmaade õigusnormid on vastuolus direktiivi süsteemi, ülesehituse või mõttega. Isegi kui otsustataks, et komisjonil on õigus esitada selline etteheidete liikmeriigi kohustuste rikkumise menetluse hilises staadiumis, väidab nimetatud liikmesriik sellega seoses, et erinevalt 29. novembri 2001. aasta otsusest kohtuasjas C-202/99: komisjon *vs.* Itaalia (EKL 2001, lk I-9319), milles Euroopa Kohus nõustus niisuguse etteheitega, ei ole käesolevas hagis viidatud ühelegi siduvale liidu õiguse sättele.
- 30 Teiseks vaidlustab Madalmaade Kuningriik komisjoni esitatud hagi ulatuse, kuna tema arvates on komisjon piiritletud oma haginõude lõivudega, mida nõutakse kolmanda riigi kodanikelt direktiivi 2003/109 II peatükis ette nähtud pikaajalise elaniku staatuse saamiseks. Seetõttu ei saa käesolev hagi puudutada lõive, mida nõutakse direktiivi III peatüki alusel taotluse esitamise tõttu.
- 31 Nimetatud liikmesriik leiab, et komisjoni hagi tuleks seetõttu vastuvõetamatuks tunnistada.
- 32 Komisjon vaidleb Madalmaade Kuningriigi esitatud vastuvõetamatuse väitele vastu. Esiteks on Madalmaade õigusnormide ja direktiivi süsteemi, ülesehituse või mõtte vahelise vastuolu tuvastamisele suunatud hagi vastuvõetav, nagu leidis Euroopa Kohus eespool viidatud otsuses komisjon *vs.* Itaalia. Teiseks väidab komisjon, et vaatamata sellele, et tema haginõuetes on vastuväited Madalmaade õigusnormidele esitatud kokkuvõtlikult, oli sel liikmesriigil võimalik tema hagi ulatus täpselt kindlaks teha. Selle väite põhjendatust tõendab ka asjaolu, et nimetatud liikmesriik suutis kohtueelses menetluses esitada üksikasjalikke selgitusi ning kaitseväiteid kõigi komisjoni esitatud tõendite kohta.

Euroopa Kohtu hinnang

- 33 Kõigepealt olgu meenutatud, et liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi puhul on kohtueelse menetluse eesmärk anda asjaomasele liikmesriigile ühelt poolt võimalus täita liidu õigusest tulenevad kohustused ning teiselt poolt kaitsta end tõhusalt komisjoni esitatud väidete vastu (14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-340/02: komisjon *vs.* Prantsusmaa, EKL 2004, lk I-9845, punkt 25).
- 34 ELTL artikli 258 alusel esitatud hagi ese piiritletakse seega kõnealuses sättes ette nähtud kohtueelses menetluses. Selle menetluse nõuetekohasus on oluline tagatis, mille EL toimimise leping on ette näinud mitte üksnes asjaomase liikmesriigi õiguste kaitseks, vaid ka selleks, et võimaliku hilisema kohtumenetluse esemeks oleks selgelt määratletud vaidlus (vt 13. detsembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-1/00: komisjon *vs.* Prantsusmaa, EKL 2001, lk I-9989, punkt 53, ja 29. aprilli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-160/08: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 2010, lk I-3713, punkt 42).
- 35 Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 21 esimesest lõigust ning Euroopa Kohtu kodukorra artikli 38 lõike 1 punktist c tulenevalt on komisjon kohustatud kõigis ELTL artikli 258 alusel esitatud hagides näitama ära konkreetse rikkumise, mida Euroopa Kohtul palutakse hinnata, ja vähemalt ülevaatlikult

esitama õiguslikud ja faktilised asjaolud, millele ta oma väidetes tugineb (vt eelkõige 13. detsembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-347/88: komisjon vs. Kreeka, EKL 1990, lk I-4747, punkt 28, ja 16. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-456/03: komisjon vs. Itaalia, EKL 2005, lk I-5335, punkt 23).

- 36 Järelikult tuleb komisjoni hagi sidusalt ja üksikasjalikult kirjeldada põhjusi, mis on viinud komisjoni veendumuseni, et liikmesriik on rikkunud mõnda aluslepingutest tulenevat kohustust.
- 37 Käesoleva hagi kohta olgu märgitud, et selle aluseks olevad faktilised ja õiguslikud asjaolud on esitatud selgelt. Nimelt nähtub nii kohtueelsest menetlusest, eelkõige komisjoni poolt Madalmaade Kuningriigile saadetud põhjendatud arvamusest, kui ka komisjoni hagiavaldusest, et komisjon väidab peamiselt seda, et nimetatud liikmesriigi poolt direktiivi 2003/109 rakendamisel kolmandate riikide kodanikelt nõutavate lõivude ebaproportsionaalne suurus kahjustab direktiivi eesmärgi saavutamist ja takistab kolmandate riikide kodanikele direktiiviga antud õiguste kasutamist.
- 38 Vaidlust ei ole tõepoolest selles, et komisjon ei ole oma hagi üritanud tõendada, et Madalmaade Kuningriik oleks rikkunud direktiivi 2003/109 konkreetset sätet, vaid komisjon on direktiivi põhjendustest lähtudes hoopis väitnud, et nimetatud liikmesriik on rikkunud direktiivi üldist ülesehitust, mõtet ja eesmärki ning järelikult ka selle kasulikku mõju.
- 39 Euroopa Kohus on aga otsustanud, et kui komisjon väidab, et siseriiklikud õigusnormid on vastuolus direktiivi süsteemi, ülesehituse või mõttega, ilma et liidu õiguse rikkumist, mis sellest tuleneb, oleks võimalik siduda selle direktiivi konkreetsete sätetega, ei saa tema hagiavaldust ainuüksi seetõttu tunnistada vastuvõetamatuks (eespool viidatud 29. novembri 2001. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. Itaalia, punkt 23).
- 40 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 38 märkis, kujutab komisjoni repliigis tehtud viide eelmises punktis mainitud kohtuotsusele endast ainult kaitseargumenti, millega vastatakse Madalmaade Kuningriigi kostja vastuses esitatud vastuvõetamatuse väitele, ning seda ei saa pidada väidetava rikkumise eseme muutmiseks vastuolus ELTL artikli 258 nõuetega.
- 41 Olgu lisatud, et komisjoni haginõuete napist sõnastusest hoolimata sai see liikmesriik esitada käesolevas asjas tõhusalt oma vastuväited komisjoni väidetele.
- 42 Nimelt mainis komisjon märgukirjas, põhjendatud arvamuses ja hagiavalduses sõnaselgelt mitte ainult kolmandate riikide nende kodanike olukorda, kes taotlevad pikaajalise elaniku staatust, mis kuulub direktiivi 2003/109 II peatüki kohaldamisalasse, vaid ka kolmandate riikide nende kodanike olukorda, kes on selle staatuse juba saanud teises liikmesriigis ja taotlevad enda või pereliikmete jaoks õigust elada Madalmaades – olukord, mis kuulub direktiivi III peatüki kohaldamisalasse. Hagi ulatus nähtub selgelt ka põhjendatud arvamuse järeldustest, millest ilmneb, et direktiivi artiklitele 7, 8, 15 ja 16 viidates pidas komisjon silmas nii direktiivi II kui ka III peatüki kohaldamisalasse kuuluvatelt elamisloa taotlustelt nõutavaid lõive.
- 43 Seda, et haginõuetes on mainitud üksnes „pikaajalise elaniku staatust taotlevatelt kolmandate riikide kodanikelt ning nende pereliikmetelt suurte ja ebaõiglaste lõivude tasumis[e nõudmist]”, ei saa pidada asjaoluks, mille tõttu piirduks hagi ulatus vaid direktiivi 2003/109 II peatüki kohaldamisalasse kuuluvate kolmandate riikide kodanike taotlustega, mille puhul nõuavad Madalmaade pädevad asutused 201 euro suurust lõivu, samas kui haginõuetest koos hagi põhjendustega nähtub, et hagi peetakse silmas ka kolmandate riikide kodanikelt ja nende pereliikmetelt direktiivi III peatüki alusel nõutavaid lõive.
- 44 Eeltoodust järelduvalt tuleb komisjoni esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi tunnistada vastuvõetavaks ning hinnata selle põhjendatust asja sisulise läbivaatamise käigus, kuna Madalmaade Kuningriigi argumendid on suunatud ka väidetava rikkumise esinemise eitamisele.

Sisulised küsimused

Poolte argumendid

- 45 Olgu märgitud, et poolte argumendid keskenduvad kolmele teemale: direktiiviga 2003/109 antud õiguste kasutamise takistus, kolmandate riikide kodanikelt nõutavate lõivude ebaproportsionaalsus ning kolmandate riikide kodanike võrdlemine liidu kodanikega ja seega ka direktiivi 2003/109 võrdlemine direktiiviga 2004/38 seoses nende lõivude suurusega.
- 46 Komisjon ei vaidlusta põhimõtet, et direktiiviga 2003/109 ette nähtud elamislubade väljaandmise eest võetakse lõivu, ega kaalutlusruumi, mis on liikmesriikidel seetõttu, et direktiivis puudub erisäte lõivude suuruse kohta. Direktiivi kümnendast põhjendusest lähtudes on komisjon siiski seisukohal, et lõivud peavad olema mõistliku suurusega ja õiglased ning need ei tohi panna direktiivis ette nähtud tingimustele vastavaid kolmandate riikide kodanikke loobuma neile direktiiviga antud elamisõiguse kasutamisest.
- 47 Madalmaades on summad, mida tasuvad kolmandate riikide kodanikud, kes taotlevad pikaajalise elaniku staatust või esitavad selles liikmesriigis elamisloa taotluse, olles saanud pikaajalise elaniku staatuse teises liikmesriigis, 7–27 korda suuremad kui summad, mis on ette nähtud liidu kodanikele nende elamisloa taotluste menetlemisel. Komisjoni sõnul kahjustavad need suured lõivud, mis takistavad direktiivis 2003/109 ette nähtud õiguste kasutamist, direktiivi kasulikku mõju.
- 48 Direktiivi 2003/109 põhjendusele 2 tuginedes väidab komisjon, et selle direktiivi alusel nõutavate lõivude suurus peab olema „võrreldav” nende lõivude suurusega, mida peavad tasuma samalaadsete dokumentide saamiseks liidu kodanikud, kes kasutavad vaba liikumise õigust. Komisjon on nõus, et kolmandate riikide kodanike õiguslik olukord ei ole samasugune kui liidu kodanikel ning neil ei ole samasugused õigused. Kuna selle direktiivi eesmärk on aga direktiivi 2004/38 eesmärgiga analoogiline, peab komisjon ebaproportsionaalseks seda, et menetluste puhul, mis on võrreldavad ja millel on samalaadne eesmärk, on kolmandate riikide kodanikelt nõutavad lõivud mitu korda suuremad kui lõivud, mida on direktiivi 2004/38 kontekstis peetud mõistlikuks liidu kodanike jaoks. Viimati nimetatud direktiivis ette nähtud maksimumsummat tuleks pidada oluliseks näitajaks, mille alusel määrata kindlaks summa, mis on direktiivi 2003/109 mõttes õiglane ega pane huvitatud isikuid loobuma taotluse esitamisest pikaajalise elaniku staatuse saamiseks.
- 49 Käesolevas asjas kõne all olevate lõivude ebaproportsionaalsuse rõhutamiseks viitab komisjon 29. aprilli 2010. aasta otsuse kohtuasjas C-92/07: komisjon vs. Madalmaad (EKL 2010, lk I-3683) punktidele 74 ja 75, milles Euroopa Kohus leidis, et Madalmaade Kuningriik on rikkunud liidu õigusest tulenevaid kohustusi, kuna ta kehtestas ja hoidis jõus Türgi kodanikele elamisloa väljastamise eest lõivud, mis olid liikmesriikide kodanikelt nõutavate lõivudega võrreldes ebaproportsionaalsed. Käesolevas asjas tuleb lõivusid, mida Madalmaade ametiasutused nõuavad direktiivis 2003/109 ette nähtud dokumentide väljastamise eest, *a fortiori* samuti ebaproportsionaalseks pidada.
- 50 Madalmaade Kuningriik eitab direktiivi 2004/38 asjassepuutuvust direktiivi 2003/109 põhjenduses 10 nimetatud „õiglase” korra mõiste ulatuse määramisel. Ta märgib, et direktiiv 2004/38 on direktiivist 2003/109 hilisem ja käsitleb teistsugust õiguslikku raamistikku. Arvestades seda, et liidu kodanike põhiõigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada tuleneb otse EL toimimise lepingust, on direktiivi 2004/38 alusel välja antud elamisloal vaid deklaratiivne tähendus, kuid direktiivi 2003/109 alusel välja antud elamisloal on õigustloov mõju.
- 51 Samuti väidab see liikmesriik, et komisjoni hagi ei võta arvesse direktiivi 2003/109 tekkelugu. Liidu seadusandja otsustas selgelt mitte sätestada lõivude võtmist, kuivõrd komisjoni sellekohane ettepanek lükati tagasi. Järelikult otsustas seadusandja jätta liikmesriikidele pädevuse määrata kindlaks selle direktiivi alusel nõutavate lõivude suurus.

- 52 Madalmaade Kuningriigi arvates ei saa eespool viidatud kohtuotsust komisjon *vs.* Madalmaad käesolevale asjale üle kanda. Esiteks, kui Euroopa Kohus otsustas, et selle otsuse aluseks olnud kohtuasjas käsitletud lõivud on ebaproportsionaalsed, tegi ta seda lähtuvalt *standstill*-tingimusest – mis on ette nähtud otsusega nr 1/80, mille tegi 19. septembril 1980 assotsiatsiooninõukogu, mis asutati lepinguga, millega loodi assotsiatsioon Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel ning millele kirjutasid 12. septembril 1963 Ankaras alla ühelt poolt Türgi Vabariik ning teiselt poolt EMÜ liikmesriigid ja ühendus ning mis 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) –, millega on vastuolus asjassepuutuva liikmesriigi õiguskorras uute piirangute kehtestamine. Teiseks, kui 23. novembril 1970 alla kirjutatud ning määrusega (EMÜ) nr 2760/72 ühenduse nimel sõlmitud, heaks kiidetud ja kinnitatud lisaprotokoll (EÜT L 293, lk 1; ELT eriväljaanne 11/11, lk 41) artikkel 59 näeb ette Türgi kodanikelt võetavate lõivude ja liidu kodanikelt nõutavate lõivude suuruse võrdluse, siis direktiivis 2003/109 puudub niisugune nõue võrrelda liidu kodanikke ja pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke.
- 53 Nimetatud liikmesriik lisab, et komisjon ei ole tõendanud, et nõutavate lõivude suuruse tõttu oleks kolmandate riikide kodanikel direktiiviga 2003/109 antud õiguste kasutamine takistatud. Ajavahemikus 2006–2009 kasvas mainitud kodanike esitatud pikaajalise elaniku staatuse saamise taotluste arv kiiresti, mis ei jäta kuidagi muljet, et niisuguste lõivude suurusel oleks olnud piirav toime. Samamoodi ei võrdu takistusega pelk asjaolu, et pikaajalise elaniku staatuse taotlustele kehtivad lõivud on suuremad kui summa, mis on ette nähtud analoogilisi dokumente taotlevate liidu kodanike puhul. Pealegi on kolmandate riikide kodanike taotluste puhul läbiviidav uurimine märkimisväärselt põhjalikum kui liidu kodanike puhul.
- 54 Kreeka Vabariik väidab oma seisukohtades, mis ta esitas Madalmaade Kuningriigi nõuete toetuseks menetluse astumisel, et direktiividel 2003/109 ja 2004/38 on erinev eesmärk, ning toonitab ka erinevust nende direktiividega ette nähtud tingimustes ja menetlustes.
- 55 Selle liikmesriigi arvates tuleb pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikele elamisloa väljastamise eest võetavate lõivude kehtestamisel võtta arvesse esiteks summat, mis vastab nende haldusteenuste maksumusele, mida osutatakse mitte ainult elamisõiguse kontrollimiseks, vaid ka isikute integreerimiseks, mis on pikaajalise elaniku staatuse saamise eeltingimus, ning teiseks sisserände haldamise siseriikliku süsteemi kui terviku finantstasakaalu, mis on üldise huviga seonduv põhjus.

Euroopa Kohtu hinnang

- 56 Kõigepealt olgu märgitud, et käesolevas asjas kõne all olevate lõivude suurus, mida Madalmaade Kuningriik nõuab kolmandate riikide kodanikelt, on vahemikus 188 kuni 830 eurot.
- 57 Euroopa Kohtu kirjalikele küsimustele vastates selgitas Madalmaade Kuningriik, millele nõutavad summad vastavad.
- 58 201 euro suurust summat nõutakse pikaajalise elaniku EL elamisloa eest, mille annab Madalmaade Kuningriik kolmanda riigi kodanikule välja vastavalt direktiivi 2003/109 artikli 8 lõikele 2, mis on direktiivi II peatükki kuuluv säte. See elamisloa antakse kolmandate riikide kodanikele, kes on saanud pikaajalise elaniku staatuse kooskõlas direktiivi artiklitega 4 ja 5 ning artikli 7 lõikega 2.
- 59 433 euro suurune summa vastab lõivule, mida nõutakse kolmanda riigi kodanikult, kes pärast pikaajalise elaniku staatuse saamist esimeses liikmesriigis taotleb direktiivi 2003/109 artikli 14 lõike 1 alusel õigust elada Madalmaade territooriumil. Selle artikli lõike 2 punktide a ja b kohaselt on niisuguse elamisloa taotluse aluseks tegelemine majandustegevusega kas palgatöötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana või õpingud või kutseõpe.

- 60 Direktiivi 2003/109 artikli 14 lõike 2 punkti c kohaldamisalasse kuuluvate elamisloa taotluste eest, mille aluseks on „muud põhjused”, nõutakse kolmandate riikide kodanikelt 331 euro suurust summat.
- 61 Mis puudutab summasid, mida nõutakse kolmanda riigi kodanike pereliikmetelt, kes taotleavad elamisluba Madalmaades direktiivi 2003/109 artikli 16 alusel, siis nii nimetatud säte kui ka siseriiklikud õigusnormid teevad vahet taotlusel, mille on esitanud pikaajalise elaniku pereliikmed pärast seda, kui esimeses liikmesriigis, kus see elanik oma staatuse sai, on perekond juba loodud, ning taotlusel, mille esitavad pereliikmed siis, kui esimeses liikmesriigis ei ole perekonda loodud. Esimesena nimetatud elanikekategooria puhul nõutakse 188 euro suurust summat kõigi pereliikmete eest, kuid teisena nimetatud elanikekategooria puhul nõutakse esimese pereliikme eest, kes esitab taotluse artikli 16 alusel, 830 euro suurust summat ning iga järgmise pereliikme eest 188 euro suurust summat.
- 62 Mis puudutab direktiivist 2003/109 tulenevaid liikmesriikide kohustusi seoses lõivudega, mida nõutakse elamislubade väljaandmise eest kolmandate riikide kodanikelt ja nende pereliikmetelt, siis tuleb esmalt märkida, et üheski selle direktiivi sättes ei ole ette nähtud lõivude suurust, mida liikmesriigid selliste dokumentide väljaandmise eest võivad nõuda.
- 63 Kuigi komisjoni esitatud direktiivi ettepanek nägi ette, nagu märkis Madalmaade Kuningriik, et elamisluba antakse välja tasuta või sellise tasu eest, mis ei ületa kodanikelt isikutunnistuse väljaandmise eest võetavaid lõivusid või tasusid, otsustas liidu seadusandja direktiivi 2003/109 vastuvõtmisel niisugust sätet direktiivi teksti mitte lisada.
- 64 Ka komisjon ei vaidlusta seda, et liikmesriigid võivad direktiivi 2003/109 alusel elamislubade väljaandmisel võtta lõive, ega seda, et nende lõivude suuruse kindlaksmääramisel on liikmesriikidel kaalutlusruum.
- 65 Kuid liikmesriikidele direktiiviga 2003/109 selles osas antud kaalutlusõigus ei ole piiramatu. Nimelt ei või liikmesriigid kohaldada siseriiklikke õigusnorme, mis võiksid ohustada direktiivi eesmärke ja võtta seega direktiivilt selle kasuliku mõju (vt selle kohta 28. aprilli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-61/11 PPU: El Dridi, EKL 2011, lk I-3015, punkt 55).
- 66 Nagu nähtub direktiivi 2003/109 põhjendustest 4, 6 ja 12, on direktiivi peamine eesmärk liikmesriigis pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike integratsioon. Pikaajaliste elanike ja nende pereliikmete õigus elada teises liikmesriigis, mis on ette nähtud direktiivi III peatükis, on suunatud ka sellele, et edendada siseturu rajamist alana, kus on tagatud kõigi isikute vaba liikumine, nagu nähtub direktiivi põhjendusest 18.
- 67 Nii kolmandate riikide kodanike esimese kategooria puhul, mis kuulub direktiivi 2003/109 II peatüki kohaldamisalasse, kui ka teise kategooria puhul, kelle taotlused elada teises liikmesriigis kuuluvad direktiivi III peatüki kohaldamisalasse, näeb direktiiv, eelkõige selle artiklid 4, 5, 7 ja 14–16, ette täpsed sisulised ja menetluslikud tingimused, mis peavad olema täidetud, enne kui liikmesriigid annavad välja taotletud elamisloa. Peamiselt tuleb taotlejatel tõendada, et neil on piisavalt vahendeid ja ravikindlustus, selleks et vältida asjaomase liikmesriigi koormamist, ning nad peavad esitama pädevatele asutustele taotluse koos vajalike tõendavate dokumentidega.
- 68 Direktiiviga 2003/109 taotletavat eesmärki ja direktiiviga kehtestatud süsteemi arvesse võttes tuleb märkida, et kui kolmandate riikide kodanikud täidavad tingimusi ja järgivad menetlusi, mis on direktiiviga ette nähtud, on neil õigus saada pikaajalise elaniku staatus ja muud selle staatusega kaasnevad õigused.
- 69 Seetõttu võib Madalmaade Kuningriik küll seada direktiivi 2003/109 alusel elamislubade väljastamise sõltuvusse lõivude tasumisest, kuid lõivude suurus ei tohi olla määratud selliselt, et selle eesmärk või tagajärg oleks direktiivis ette nähtud pikaajalise elaniku staatuse saamisele takistuse loomine, kuna see kahjustaks nii direktiivi eesmärgi saavutamist kui ka direktiivi mõtet.

- 70 Lõivud, millel on märkimisväärne rahaline mõju kolmandate riikide kodanikele, kes vastavad direktiivis 2003/109 sätestatud elamislubade saamise tingimustele, võivad direktiivi põhjenduse 10 vastaselt jätta kolmandate riikide kodanikud ilma võimalusest kasutada direktiiviga antud õigusi.
- 71 Nimetatud põhjendusest nähtuvalt ei tohiks pikaajalise elaniku staatuse taotluse läbivaatamise korda reguleeriv eeskirjade kogum kujuneda vahendiks, millega takistada elamisõiguse kasutamist.
- 72 Võttes arvesse tihedat seost kolmandate riikide kodanikele direktiivi 2003/109 II peatükiga antud õiguste ja direktiivi III peatüki kohaldamisalasse kuuluvate õiguste vahel, laienevad samad kaalutlused ka elamisloa taotlustele, mida kolmandate riikide kodanikud ja nende pereliikmed esitavad direktiivi artiklite 14–16 alusel teises liikmesriigis kui riik, kus nad said pikaajalise elaniku staatuse.
- 73 Sellest järeldub, et kui suured lõivud, mida Madalmaade Kuningriik kolmandate riikide kodanikelt nõuab, võivad takistada direktiiviga 2003/109 antud õiguste kasutamist, ohustavad Madalmaade õigusnormid direktiivi eesmärkide saavutamist ja võtavad direktiivilt kasuliku mõju.
- 74 Olgu lisatud, et nagu käesoleva otsuse punktis 65 märgitud, ei ole direktiivi 2003/109 II ja III peatüki alusel elamislubade väljaandmise eest kolmandate riikide kodanikelt nõutavate lõivude kindlaksmääramisel Madalmaade Kuningriigile kuuluv kaalutusõigus piiramatult ega võimalda nõuda selliste lõivude tasumist, mis oleksid ülemäärased, arvestades nende märkimisväärset rahalist mõju kolmandate riikide kodanikele.
- 75 Nimelt peavad liidu õiguse üldpõhimõtete hulka kuuluva proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt olema direktiivi 2003/109 üle võtvate siseriiklike õigusnormidega rakendatud vahendid nende õigusnormide eesmärgi saavutamiseks sobivad ega tohi minna kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.
- 76 On tõsi, et ei saa välistada, et direktiivi 2003/109 kohaldamisalasse kuuluvatele kolmandate riikide kodanikele kohaldatavate lõivude suurus võib olla erinev sõltuvalt taotletava elamisloa liigist ja kontrollidest, mis liikmesriigil sellega seoses korraldada tuleb. Nagu nähtub käesoleva otsuse punktist 61, teeb see direktiiv ise seoses kolmanda riigi kodaniku pereliikmetele elamislubade väljaandmisega artiklis 16 vahet selle alusel, kas perekond on loodud sellele kodanikule pikaajalise elaniku staatuse andnud liikmesriigis või mitte.
- 77 Siiski tuleb märkida, et antud juhul on Madalmaade Kuningriigi nõutavate lõivude summa vahemikus, kus kõige väiksem väärtus on ligikaudu seitse korda suurem kui summa, mis tuleb tasuda siseriikliku isikutunnistuse saamiseks. Kuigi Madalmaade kodanikud ja direktiivis 2003/109 käsitletud kolmandate riikide kodanikud ja nende pereliikmed ei ole ühesuguses olukorras, tõendab niisugune erinevus, et käesolevas asjas kõne all olevate siseriiklike õigusnormide kohaselt nõutavad lõivud on ebaproportsionaalsed.
- 78 Kuna lõivud, mida Madalmaade Kuningriik nõuab direktiivi 2003/109 rakendavate siseriiklike õigusnormide alusel, on ebaproportsionaalsed ja võivad takistada selle direktiiviga antud õiguste kasutamist, siis ei ole vaja hinnata komisjoni täiendavat argumenti, et oleks vaja võrrelda lõive, mida nõutakse kolmandate riikide kodanikelt ja nende pereliikmetelt nimetatud direktiivi alusel, ja lõive, mida võetakse liidu kodanikelt samalaadsete dokumentide väljastamise eest direktiivi 2004/38 alusel.
- 79 Järelikult tuleb tõdeda, et kuna Madalmaade Kuningriik kohaldab nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kes taotleavad Madalmaades pikaajalise elaniku staatust, ning nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on saanud selle staatuse teises liikmesriigis kui Madalmaade Kuningriik ja taotleavad Madalmaades elamisõiguse kasutamist, ning nende pereliikmete suhtes, kes taotleavad luba nendega kaasa minna või nendega hiljem ühineda, ülemäära suuri ja ebaproportsionaalseid lõive, mis võivad takistada direktiiviga 2003/109 antud õiguste kasutamist, siis on Madalmaade Kuningriik rikkunud sellest direktiivist tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

- 80 Vastavalt kodukorra artikli 69 lõike 2 esimesele lõigule on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Nimetatud artikli lõike 4 esimese lõigu alusel kannavad menetlusse astuvad liikmesriigid ise oma kohtukulud.
- 81 Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist Madalmaade Kuningriigilt nõudnud ja viimati nimetatu on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Madalmaade Kuningriigilt. Menetlusse astunud Kreeka Vabariik kannab ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

- 1. Kuna Madalmaade Kuningriik kohaldab nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kes taotlevad Madalmaades pikaajalise elaniku staatust, ning nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on saanud selle staatuse teises liikmesriigis kui Madalmaade Kuningriik ja taotlevad Madalmaades elamisõiguse kasutamist, ning nende pereliikmete suhtes, kes taotlevad luba nendega kaasa minna või nendega hiljem ühineda, ülemäära suuri ja ebaproportsionaalseid lõive, mis võivad takistada nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiviga 2003/109/EÜ (pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta) antud õiguste kasutamist, siis on Madalmaade Kuningriik rikkunud sellest direktiivist tulenevaid kohustusi.**
- 2. Mõista kohtukulud välja Madalmaade Kuningriigilt.**
- 3. Jätta Kreeka Vabariigi kohtukulud tema enda kanda.**

Allkirjad