



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 19 ianuarie 2012¹

Cauza C-508/10

**Comisia Europeană
împotriva**

Regatului Țărilor de Jos

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Directiva 2003/109/CE — Statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung — Cuantumul taxelor impuse pentru obținerea statutului sau pentru acordarea unui permis de ședere într-un alt stat membru — Caracter excesiv sau inechitabil — Împiedicarea exercitării dreptului de ședere”

1. Prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor se referă la aplicarea Directivei 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung².
2. Comisia Europeană solicită Curții constatarea faptului că, prin impunerea, în privința resortisanților țărilor terțe și a familiilor acestora care solicită statutul de rezident pe termen lung, a unor taxe pe care Comisia le consideră „ridicate” și „neechitabile”, Regatul Țărilor de Jos nu a respectat obligațiile care îi revin în temeiul directivei.
3. În prezentele concluzii vom invita Curtea în primul rând să declare acțiunea admisibilă, din moment ce Regatul Țărilor de Jos este criticat pentru a fi adus atingere, prin reglementarea sa națională, obiectivului directivei, astfel cum este interpretat acesta în lumina considerentelor sale, precum și efectului util al acesteia, iar motivul a fost identificat cu un grad de precizie suficient în cererea introdusă de Comisie.
4. Vom expune în continuare motivele pentru care, în opinia noastră, statele membre nu pot să impună resortisanților țărilor terțe care solicită eliberarea de documente de ședere în temeiul directivei taxe care sunt fie excesive în sine, fie disproporționate față de cele pe care resortisanții naționali și cetățenii Uniunii Europene care își exercită dreptul la libera circulație trebuie să le achite pentru obținerea de documente similare.
5. Vom susține, în sfârșit, că Regatul Țărilor de Jos a încălcat efectiv obligațiile care îi revin în temeiul articolului 258 TFUE prin impunerea de taxe excesive și disproporționate resortisanților țărilor terțe.

1 — Limba originală: franceza.

2 — JO 2004, L 16, p. 44, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 225, denumită în continuare „directiva”.

I — Cadrul juridic

A — Dreptul Uniunii

6. Directiva a fost adoptată în temeiul articolului 63 primul paragraf punctele 3 și 4 CE, în scopul de a preciza statutul juridic al resortisanților țărilor terțe care s-au stabilit pentru o perioadă lungă în statele membre, a căror integrare este considerată, conform considerentului (4) al directivei, un „element cheie în promovarea coeziunii economice și sociale, obiectiv fundamental al Comunității”.

7. Directiva are un dublu obiect. Potrivit dispozițiilor articolului 1 din aceasta:

„Prezenta directivă stabilește:

- (a) condițiile de acordare și de retragere a statutului de rezident pe termen lung acordat de un stat membru resortisanților țărilor terțe care au reședința legală pe teritoriul său, precum și drepturile aferente și
- (b) condițiile de ședere în alte state membre decât cel care a acordat statutul de rezident pe termen lung resortisanților țărilor terțe care beneficiază de statutul respectiv.”

8. Considerentele (2), (3), (6), (9), (10) și (18) ale directivei sunt redactate după cum urmează:

„(2) La reuniunea extraordinară de la Tampere din 15 și 16 octombrie 1999, Consiliul European a afirmat că statutul juridic al resortisanților țărilor terțe trebuie apropiat de cel al resortisanților statelor membre și că unei persoane care are reședința legală într-un stat membru, pe o perioadă determinată, și care este titulară a unui permis de lungă ședere trebuie să i se acorde în statul membru respectiv un ansamblu de drepturi uniforme cât mai apropiate de cele de care beneficiază cetățenii Uniunii Europene.

(3) Prezenta directivă respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute în special de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

[...]

(6) Criteriul principal în dobândirea statutului de rezident pe termen lung trebuie să fie durata șederii pe teritoriul unui stat membru.

[...]

(9) Considerentele economice nu trebuie să constituie un motiv de refuz în acordarea statutului de rezident pe termen lung și nu trebuie să interfereze cu condițiile pertinente.

(10) Trebuie stabilit un sistem de norme de procedură care să reglementeze examinarea cererii de dobândire a statutului de rezident pe termen lung. Procedurile respective trebuie să fie eficiente și să poată fi gestionate, ținând seama de volumul de muncă normal al administrațiilor statelor membre, precum și transparente și echitabile, pentru a oferi persoanelor în cauză un nivel adecvat de certitudine juridică. Ele nu trebuie să reprezinte un mijloc de împiedicare a exercitării dreptului de ședere.

[...]

(18) Stabilirea condițiilor de acordare a dreptului de ședere într-un alt stat membru resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung trebuie să contribuie la realizarea efectivă a pieței interne ca spațiu în care este garantată libera circulație a tuturor persoanelor. Aceasta poate constitui de asemenea un factor important de mobilitate, în special pe piața muncii din Uniune.”

9. Capitolul II din directivă tratează statutul de rezident pe termen lung într-un stat membru, în timp ce capitolul III din aceasta fixează condițiile de ședere a unui rezident pe termen lung sau a membrilor familiei sale în alt stat membru.

10. Articolele 4, 5 și 6 din directivă definesc condițiile de fond pentru acordarea statutului de rezident pe termen lung, precum și cazurile în care acest statut poate fi refuzat. În special, solicitantul trebuie să fi avut reședința legală și fără întreruperi pe teritoriul unui stat membru timp de cinci ani înainte de a depune cererea în cauză³. În plus, acesta trebuie să facă dovada că dispune pentru el și pentru membrii familiei sale care se află în întreținerea sa de resurse stabile, regulate și suficiente și de o asigurare de sănătate⁴. Mai mult, acesta poate fi obligat să îndeplinească condițiile de integrare stabilite de statele membre în conformitate cu legislația lor internă⁵. Din moment ce solicitantul îndeplinește aceste condiții, statutul de rezident pe termen lung nu poate fi refuzat decât din motive privind ordinea publică sau securitatea publică⁶.

11. Articolele 11 și 12 din directivă precizează efectele recunoașterii acestui statut, prevăzând principiul egalității de tratament cu cel aplicat resortisanților naționali în anumite domenii, precum și protecția împotriva expulzării.

12. Articolele 14, 15 și 16 din directivă stabilesc condițiile în care un rezident pe termen lung și membrii familiei sale pot exercita un drept de ședere pentru o perioadă de peste trei luni pe teritoriul altui stat membru. Acest drept este condiționat de depunerea unei noi cereri pentru permis de ședere, a cărui acordare poate fi supusă de statele membre anumitor condiții impuse pentru accesul inițial la statutul de rezident pe termen lung.

13. Directiva nu cuprinde nicio dispoziție privind taxele care pot fi solicitate de statele membre la depunerea unei cereri.

B — Dreptul național

14. Articolul 24 alineatul 2 din Legea de revizuire generală a legii privind străinii (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) din 23 noiembrie 2000⁷ prevede:

„În cazurile determinate de ministru și conform normelor stabilite de acesta, se vor impune străinului taxe pentru procesarea cererii sale. În acest scop, ministrul poate, pe de altă parte, să prevadă impunerea de taxe unui străin pentru eliberarea unui document care atestă șederea sa legală. În cazul în care nu se efectuează plata, nu se ia în considerare cererea sau nu se eliberează documentul.”

3 — Articolul 4 alineatul (1) din directivă.

4 — Articolul 5 alineatul (1) din directivă.

5 — Articolul 5 alineatul (2) din directivă.

6 — Articolul 6 alineatul (1) din directivă.

7 — Stb. 2000, nr. 495.

15. Articolele 3.34-3.34i din Regulamentul privind străinii din 2000 (Voorschrift Vreemdelingen 2000)⁸ stabilesc taxele care trebuie achitate de resortisanții țărilor terțe, cu excepția resortisanților turci, la solicitarea unui permis de ședere, în următoarele cantumuri:

Tipul cererii	Suma în euro	Articolul din Regulamentul privind străinii din 2000
Statutul de rezident pe termen lung	201	Articolul 3.34g alineatul 1
Permis de ședere pentru exercitarea unei profesii sau pentru studii, printre altele	433	Articolul 3.34 alineatul 2 litera a)
Permis de ședere pentru alte motive	331	Articolul 3.34 alineatul 2
Permis de ședere pentru membrii de familie care însoțesc străinul	188	Articolul 3.34 alineatul 2 litera c)
Permis de ședere pentru membrii de familie care nu însoțesc străinul	830 (primul membru de familie) 188 (alți membri de familie)	Articolul 3.34 alineatul 2 litera b)

II — Procedura precontencioasă

16. Considerând că Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin, Comisia i-a adresat o scrisoare de punere în întârziere la 27 iunie 2008 și ulterior un aviz motivat la 23 martie 2009, la care autoritățile din Țările de Jos au răspuns la 25 august 2008 și, respectiv, la 25 mai 2009, contestând existența unei neîndepliniri a obligațiilor.

17. Considerând aceste răspunsuri insuficiente, Comisia a decis să sesizeze Curtea în temeiul articolului 258 TFUE.

III — Acțiunea

18. Comisia solicită Curții:

- constatarea faptului că, prin impunerea unor taxe ridicate și neechitabile resortisanților unor țări terțe și familiilor acestora care solicită statutul de rezident pe termen lung, Regatul Țărilor de Jos nu a respectat obligațiile stabilite de directivă, neîndeplinindu-și astfel obligațiile care îi revin în temeiul articolului 258 TFUE, și
- obligarea Regatului Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată.

IV — Argumentele părților

A — Cu privire la admisibilitatea acțiunii

19. Regatul Țărilor de Jos invocă, în memoriul său în apărare, inadmisibilitatea acțiunii pentru două motive.

⁸ — Stcrt. 2001, nr. 10.

20. Acesta susține, în primul rând, că Comisia nu vizează, în cererea sa introductivă, nicio dispoziție cu caracter obligatoriu a directivei, ci se referă doar la un considerent, care nu are valoare juridică obligatorie, precum și la articolul 4 alineatul 3 TUE, făcând însă referire la acesta de o manieră generală, fără a explica în ce măsură motivele sale se întemeiază pe această dispoziție.

21. În al doilea rând, Regatul Țărilor de Jos susține că Comisia a limitat dispozitivul cererii sale introductive la taxele impuse resortisanților țărilor terțe pentru obținerea statutului de rezident pe termen lung prevăzut în capitolul II din directivă, astfel încât procedura nu se poate aplica în cazul taxelor invocate de rezidenții pe termen lung care introduc o cerere de ședere într-un stat membru în aplicarea capitolului III din această directivă.

22. În memoriul său în duplică, Regatul Țărilor de Jos contestă posibilitatea Comisiei de a invoca jurisprudența Curții conform căreia o cerere introductivă nu poate fi considerată inadmisibilă exclusiv pentru motivul că Comisia susține că o reglementare este contrară sistemului, economiei sau spiritului unei directive⁹. Conform acestuia, invocând această jurisprudență, Comisia formulează pentru prima oară în memoriul în replică un motiv nou, pe care Curtea nu îl poate lua în considerare.

B — *Cu privire la temeinicia acțiunii*

23. Fără a contesta principiul perceperii de taxe pentru eliberarea unui permis de ședere pentru un rezident pe termen lung și nici marja de manevră de care, în lipsa unor dispoziții specifice ale directivei, dispun statele membre pentru stabilirea cuantumului acestora, Comisia consideră, în lumina considerentului (10) al acestei directive, că aceste taxe trebuie să fie „echitabile” și că nu trebuie să împiedice sau să descurajeze resortisanții țărilor terțe care îndeplinesc condițiile enunțate în directivă să solicite un permis de ședere. Comisia subliniază că cuantumul ridicat al taxelor în vigoare în Țările de Jos, care restricționează exercitarea drepturilor consacrate prin reglementarea Uniunii, aduce atingere efectului util al acesteia.

24. Comisia susține de asemenea, în temeiul considerentului (2) al directivei, că taxele trebuie să aibă un quantum „comparabil” cu cel al taxelor pe care cetățenii Uniunii care își exercită dreptul la libera circulație trebuie să le achite pentru obținerea unor documente similare. Aceasta consideră că sumele impuse de Regatul Țărilor de Jos, care sunt de 7 până la de 27 de ori superioare celor prevăzute pentru cetățenii Uniunii, sunt disproporționate și pot descuraja persoanele interesate să își valorifice drepturile.

25. Arătând că finalitatea directivei este asemănătoare cu cea a Directivei 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004¹⁰, Comisia susține că resortisanții țărilor terțe se găsesc într-o situație comparabilă cu cea a cetățenilor Uniunii în contextul Directivei 2004/38. Făcând referire la Hotărârea din 29 aprilie 2010, Comisia/Țările de Jos¹¹, prin care Curtea a condamnat Regatul Țărilor de Jos pentru instituirea și menținerea unui regim care prevede taxe disproporționate pentru eliberarea permiselor de ședere resortisanților turci, Comisia consideră că, în prezenta cauză, *a fortiori*, cuantumul taxelor trebuie considerat de asemenea disproporționat.

26. Regatul Țărilor de Jos răspunde, în memoriul său în apărare, că Directiva 2004/38 nu este relevantă pentru definirea conținutului noțiunii de procedură echitabilă menționată în considerentul (10) al directivei, deoarece prima dintre aceste directive este mai recentă decât cea de a doua, iar statutul juridic al resortisanților țărilor terțe este diferit de cel al cetățenilor Uniunii, cărora le este recunoscut

9 — A se vedea Hotărârea din 29 noiembrie 2001, Comisia/Italia (C-202/99, Rec., p. I-9319).

10 — Directivă privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, rectificare în JO L 229, p. 35, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

11 — C-92/07, Rep., p. I-3683.

dreptul fundamental la libera circulație și ședere pe teritoriul statelor membre. În plus, în timp ce propunerea de directivă a Consiliului privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung¹² includea o dispoziție privind perceperea de taxe pentru eliberarea permisului de ședere, directiva nu include o dispoziție comparabilă. Conform Regatului Țărilor de Jos, legiuitorul Uniunii a ales, în consecință, să acorde statelor membre dreptul de a stabili cuantumul taxelor, fapt din care Regatul Țărilor de Jos deduce că trebuie să se limiteze controlul administrativ și jurisdicțional la problema dacă reglementarea națională este sau nu este în mod evident nerezonabilă.

27. Regatul Țărilor de Jos adaugă faptul că soluția identificată în Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior, în favoarea resortisanților turci care beneficiază de drepturile conferite, pe de o parte, în temeiul articolului 13 din Decizia nr. 1/80 a Consiliului de asociere¹³ din 19 septembrie 1980 privind dezvoltarea asocierii¹⁴ și, pe de altă parte, în temeiul articolului 59 din protocolul adițional, semnat la 23 noiembrie 1970 la Bruxelles și încheiat, aprobat și confirmat în numele Comunității prin Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972¹⁵ nu poate fi transpusă în prezenta cauză, deoarece directiva nu include nici norme „standstill”, care s-ar opune introducerii unor noi restricții, nici dispoziții care ar prevedea o comparație între cuantumul taxelor impuse resortisanților țărilor terțe cu cel al taxelor impuse cetățenilor Uniunii.

28. Regatul Țărilor de Jos consideră, în sfârșit, că Comisia nu a prezentat corect sfera de aplicare a taxelor impuse pentru obținerea unui drept de ședere în Țările de Jos resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung în alt stat membru și că nu a demonstrat în ce măsură suma de 201 euro impusă pentru obținerea statutului de rezident pe termen lung împiedică exercitarea drepturilor conferite de directivă. Indicând faptul că cererile de acordare a statutului de rezident pe termen lung au sporit rapid în perioada 2006-2009, trebuie remarcat că această sumă, stabilită conform politicii generale de a impune în sarcina solicitanților cheltuielile suportate de autoritatea competentă pentru eliberarea unei autorizații, nu restricționează în niciun fel exercitarea drepturilor conferite de directivă.

29. În memoriul său în replică, Comisia consideră că, deși, contrar celor avute inițial în vedere în propunerea de directivă, legiuitorul Uniunii nu a prevăzut nicio limitare explicită a eventualelor taxe de achitat, marja de manevră a statelor membre în materie nu este nelimitată. Conform acesteia, norma privind fixarea taxelor pentru cetățenii Uniunii poate fi considerată un indicator rezonabil a ceea ce ar putea fi impus resortisanților țărilor terțe. Or, aceasta identifică în impunerea de taxe care, în prezenta cauză, sunt de 7 până la de 27 de ori superioare sumelor care trebuie achitate de cetățenii Uniunii pentru a obține documente comparabile o măsură care ar putea să determine resortisanții țărilor terțe să renunțe la obținerea documentelor administrative indispensabile pentru exercitarea drepturilor care le sunt conferite de directivă.

30. Comisia susține, în plus, că disproporționalitatea taxelor percepute justifică în sine condamnarea pronunțată de Curte în Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior, independent de încălcarea dispozițiilor speciale aplicabile exclusiv resortisanților turci.

31. Regatul Țărilor de Jos, în memoriul său în duplică, susține că trebuie dedus din considerentul (10) al directivei, care prevede că normele de procedură nu trebuie să reprezinte un „mijloc” de împiedicare a exercitării dreptului de ședere, că aceste norme pot să creeze în mod efectiv o barieră, din moment ce nu sunt utilizate ca instrument care are ca scop să împiedice exercitarea dreptului de ședere.

12 — Propunere prezentată de Comisie la 13 martie 2001 [COM(2001) 127 final, denumită în continuare „propunerea de directivă”].

13 — Consiliul de asociere a fost instituit prin Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, semnat la 12 septembrie 1963, la Ankara, de Republica Turcia, pe de o parte, precum și de statele membre ale CEE și de Comunitate, pe de altă parte. Acest acord a fost încheiat, aprobat și confirmat în numele Comunității prin Decizia 64/732/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1963 (JO 1964, 217, p. 3685, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 10, denumit în continuare „Consiliul de asociere”).

14 — Denumită în continuare „Decizia nr. 1/80”.

15 — JO L 293, p. 1.

32. Acesta consideră, în definitiv, că situația resortisanților țărilor terțe care doresc să obțină statutul de rezident pe termen lung poate fi comparată cu cea a cetățenilor Uniunii care solicită obținerea unui drept de ședere permanentă în sensul articolului 16 al Directivei 2004/38, subliniind, pe de o parte, că investigațiile care trebuie efectuate sunt considerabil mai aprofundate în cazul resortisanților țărilor terțe și, pe de altă parte, că documentul eliberat cetățenilor Uniunii are efect pur declarativ, în timp ce autorizația de ședere conferită unui rezident pe termen lung are un efect constitutiv.

33. Republica Elenă, în memoriul său în intervenție, contestă relevanța criteriului de proporționalitate propus de Comisie și consideră că, pentru stabilirea taxelor percepute pentru eliberarea unui permis de ședere pentru rezidenții pe termen lung, trebuie luat în considerare în mod obligatoriu costul serviciilor administrative furnizate nu doar pentru controlul și pentru certificarea dreptului de ședere, ci și pentru integrarea persoanelor, precum formarea migranților în limba, istoria și cultura țării gazdă.

34. Întemeindu-se pe jurisprudența Curții privind rambursarea costurilor pentru îngrijiri medicale suportate în alt stat membru¹⁶, Republica Elenă consideră că trebuie analizat dacă taxele percepute constituie o măsură necesară și rezonabilă pentru menținerea echilibrului financiar al sistemului național de gestiune a imigrației în ansamblu.

V — Opinia noastră

A — *Cu privire la admisibilitatea acțiunii*

35. Conform jurisprudenței, scopul procedurii precontencioase în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor este, pe de o parte, de a acorda statului membru în cauză posibilitatea de a-și îndeplini obligațiile care îi revin conform dreptului Uniunii și, pe de altă parte, de a permite acestuia să își valorifice în mod util mijloacele de apărare împotriva motivelor formulate de Comisie¹⁷.

36. Deoarece regularitatea acestei proceduri constituie o garanție esențială nu numai pentru protejarea drepturilor statului membru în cauză, ci și pentru a asigura că eventuala procedură contencioasă va avea ca obiect un litigiu clar definit, este necesar ca obiectul motivului asupra căruia Curtea este invitată să se pronunțe să fie determinat cu precizie.

37. Rezultă, pe de altă parte, din articolul 21 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și din articolul 38 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură al acesteia că Comisia este obligată, în cazul unei cereri introductive formulate în temeiul articolului 258 TFUE, să expună sumar motivele exacte asupra cărora Curtea este invitată să se pronunțe, precum și elementele de drept și de fapt pe care se întemeiază aceste motive.

38. Cu toate acestea, Curtea a statuat, în Hotărârea din 29 noiembrie 2001, Comisia/Italia, citată anterior, că, în cazul în care Comisia susține că o reglementare națională este contrară sistemului, economiei sau spiritului unei directive de armonizare, fără ca încălcarea dreptului Uniunii rezultată din aceasta să poată fi asociată cu dispoziții specifice ale acestei directive, cererea sa introductivă nu poate fi considerată inadmisibilă exclusiv pentru acest motiv¹⁸. Considerăm că invocarea acestei jurisprudențe de către Comisie, în memoriul său în replică, constituie doar un argument în apărare, ca răspuns la motivul de inadmisibilitate invocat de Regatul Țărilor de Jos în memoriul său în apărare, și nu trebuie considerată în niciun caz un motiv nou, pe care Curtea nu ar putea să îl ia în considerare. În consecință, nu se poate reproșa Comisiei că a modificat în cursul procedurii obiectul neîndeplinirii obligației invocate.

16 — A se vedea în special Hotărârile din 5 octombrie 2010, Comisia/Franța (C-512/08, Rep., p. I-8833), și Elchinov (C-173/09, Rep., p. I-8889).

17 — A se vedea în special Hotărârea din 16 iunie 2005, Comisia/Italia (C-456/03, Rec., p. I-5335, punctul 36).

18 — Punctul 23.

39. Reiese de asemenea din jurisprudența Curții că neîndeplinirea obligației poate fi reprezentată de încălcarea obligației de cooperare loială dintre Uniune și statele membre, consacrată de articolul 4 alineatul (3) TUE¹⁹.

40. Recurgerea la articolul 258 TFUE poate fi, așadar, întemeiată pe încălcarea nu doar a unei anumite dispoziții a legislației Uniunii, ci și a obligației generale de cooperare, care o include pe cea de a se conforma obiectivului acestei legislații și de a se abține de la orice măsură care ar putea pune în pericol efectul său util.

41. În prezenta cauză, este cert că Comisia a indicat clar, în scrisoarea sa de punere în întârziere, în dispozitivul avizului motivat și în concluziile cererii de sesizare a instanței, că impută Regatului Țărilor de Jos că nu a respectat obligațiile stabilite de directivă. Contrar celor susținute de acest stat membru, Comisia a criticat Regatul Țărilor de Jos nu pentru încălcarea considerentelor directivei, ci pentru încălcarea unei dispoziții care figurează chiar în directivă, interpretată în lumina considerentelor sale, privând directiva de efectul său util prin restricționarea drepturilor consacrate de aceasta în beneficiul resortisanților țărilor terțe. *Ab initio*, Comisia a reproșat Regatului Țărilor de Jos încălcarea economiei generale a directivei, precum și a spiritului și a obiectivului acesteia. Împrejurarea că cererea introductivă face referire, cu titlu accesoriu, la articolul 4 alineatul (3) TUE nu trebuie să aibă ca efect inadmisibilitatea acesteia.

42. Pe de altă parte, Comisia a vizat expres, în scrisoarea sa de punere în întârziere, în avizul motivat și în cererea de sesizare a instanței, nu doar situația resortisanților țărilor terțe care solicită acordarea statutului de rezident pe termen lung, ci și pe cea a rezidenților pe termen lung într-un alt stat membru care solicită, pentru ei sau pentru membrii familiei lor, dreptul de ședere în Țările de Jos. Aceasta a făcut referire nu doar la taxa de 201 euro, impusă celor din prima categorie, ci și la taxele de 331, de 433 și de 830 de euro, impuse celor din a doua categorie, precum și membrilor familiei acestora.

43. Deși este adevărat că dispozitivul cererii introductive nu vizează decât taxele impuse „resortisanților unor state terțe și familiilor acestora care solicită statutul de rezident pe termen lung”, fără a face referire la obținerea unui permis de ședere pentru resortisantul care beneficiază deja de statutul de rezident pe termen lung într-un alt stat membru, ar însemna să se facă dovadă de un formalism exagerat dacă s-ar sancționa această imprecizie în redactare prin inadmisibilitatea parțială a acțiunii, în timp ce, pe de o parte, „familiile acestora”, expres menționate în dispozitiv, nu sunt avute în vedere decât în capitolul III din directivă și, pe de altă parte, concluziile cererii introductive formulate de Comisie au permis Regatului Țărilor de Jos să identifice clar obligațiile pe care Comisia susține că respectivul stat le-a încălcat și, în consecință, să își prezinte observațiile în apărare pentru combaterea motivelor invocate.

44. Prin urmare, propunem respingerea excepției de inadmisibilitate.

45. În continuare, vom analiza temeinicia acțiunii.

B — *Cu privire la temeinicia acțiunii*

46. Examinarea temeiniciei acțiunii impune, în primul rând, stabilirea existenței unei obligații a statelor membre de a limita cuantumul taxelor impuse resortisanților țărilor terțe pentru eliberarea de documente de ședere. Dacă s-ar recunoaște existența unei asemenea obligații, ar trebui, în al doilea rând, să analizăm dacă Regatul Țărilor de Jos a încălcat această obligație prin impunerea în privința resortisanților țărilor terțe a taxelor enumerate în tabelul inclus la punctul 15 din prezentele concluzii.

19 — A se vedea Hotărârea din 24 martie 1988, Comisia/Grecia (240/86, Rec., p. 1835, punctele 27 și 28), Hotărârea din 22 septembrie 1988, Comisia/Grecia (272/86, Rec., p. 4875, punctele 30-32), precum și Hotărârea din 18 octombrie 2007, Comisia/Franța (C-441/06, Rep., p. I-8887, punctele 45-52).

1. Cu privire la obligația statelor membre de a limita cuantumul taxelor impuse resortisanților țărilor terțe pentru eliberarea de documente de ședere

47. Propunerea de directivă menționa că permisele de ședere trebuiau eliberate cu titlu gratuit sau cu plata unei sume care să nu depășească taxele și obligațiile fiscale impuse cetățenilor naționali pentru eliberarea de cărți de identitate²⁰.

48. Această precizare nu a fost reluată în directivă, care nu include dispoziții care să limiteze capacitatea statelor membre de a impune resortisanților țărilor terțe sau membrilor de familie ai acestora plata de taxe²¹. Această eliminare reflectă dorința anumitor state membre de a limita conținutul egalității de tratament între resortisanții țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung și cetățenii Uniunii²².

49. În lipsa unei dispoziții speciale în cadrul directivei, se consideră că statele membre dispun de o marjă de manevră pentru a condiționa eliberarea de documente de ședere de impunerea de taxe și pentru a stabili cuantumul acestora. Astfel, directiva nu interzice statelor membre nici eliberarea acestor documente cu titlu gratuit, nici, invers, impunerea plății unor taxe. Rămâne de stabilit dacă această marjă de manevră este nelimitată sau, dimpotrivă, limitată.

50. Cetățenia Uniunii fiind legată de deținerea naționalității unui stat membru, statutul juridic care decurge din aceasta nu poate fi aplicat resortisanților țărilor terțe. Prin urmare, în opinia noastră, este clar că regimul stabilit de Directiva 2004/38, care prevede gratuitatea taxelor sau echivalența acestora cu cele impuse resortisanților naționali, nu le este aplicabil²³.

51. De asemenea, este clar că nu este posibil să se aplice resortisanților tuturor țărilor terțe regimul de protecție specific aplicabil resortisanților ale căror țări sunt legate de Uniune printr-un acord de asociere care le conferă un statut privilegiat. În special, nu se poate deduce din jurisprudența Curții care cenzurează, în temeiul unor dispoziții specifice, diferența de tratament practică pentru tarifarea documentelor de ședere între resortisanții turci și cetățenii Uniunii un principiu general de egalitate de tratament de care ar putea să beneficieze orice resortisant al unei țări terțe care este rezident pe termen lung. Astfel, în temeiul normei specifice de „standstill” prevăzute la articolul 13 din Decizia nr. 1/80, care interzice introducerea de noi restricții privind condițiile de acces la ocuparea unui loc de muncă pentru lucrători și membrii familiilor acestora, Curtea a enunțat, în Hotărârea din 17 septembrie 2009, Sahin²⁴, că resortisanților turci nu li se pot impune noi obligații disproporționate în comparație cu cele prevăzute pentru cetățenii Uniunii²⁵. Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior, este de asemenea întemeiată pe aplicarea acestei condiții de proporționalitate, coroborată cu norma privind nediscriminarea, cuprinsă la articolul 9 din Acordul de asociere și la articolul 10 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80.

20 — Articolul 9 alineatul (3) și articolul 2 alineatul (4) din propunerea de directivă. Acest text a fost reluat aproape cuvânt cu cuvânt în articolul 25 alineatul (2) din Directiva 2004/38, care prevede că orice document de ședere „se eliberează gratuit sau contra plății unei taxe al cărei cuantum nu poate depăși pe cel al taxei impuse resortisanților pentru eliberarea unor documente similare”.

21 — Remarcăm că Parlamentul European, în raportul său privind propunerea de directivă a Consiliului referitoare la statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung (A5-0436/2001), propusese redactarea articolului 9 alineatul (3) după cum urmează:
„Permisul de ședere al rezidentului pe termen lung – CE se eliberează contra plății unei sume care să nu depășească costurile administrative. Aceasta nu va depăși taxele și obligațiile fiscale impuse cetățenilor naționali pentru eliberarea de cărți de identitate. Statele membre pot prevedea că acesta se poate elibera gratuit.”
De asemenea, articolul 21 alineatul (4) fusese modificat după cum urmează:
„Permisul de ședere se eliberează contra plății unei sume care nu trebuie să depășească costurile administrative sau taxele și obligațiile fiscale impuse cetățenilor naționali pentru eliberarea de cărți de identitate. Statele membre pot să elibereze acest permis gratuit.”

22 — A se vedea în acest sens Peers, S., și Rogers, N., *EU Immigration and Asylum Law*, Leiden, p. 627.

23 — A se vedea în acest sens punctul 54 din Concluziile pe care le-am prezentat la 14 aprilie 2011 în cauza Ziebell (Hotărârea din 8 decembrie 2011, C-371/08, Rep., p. I-12735).

24 — C-242/06, Rep., p. I-8465.

25 — Punctul 71.

52. În consecință, nu considerăm că trebuie dedus din aceste diferențe de statut că nu poate fi efectuată nicio asimilare între drepturile resortisanților țărilor terțe și cele ale cetățenilor Uniunii și că, în timp ce limitează cuantumul taxelor care pot fi impuse acestora din urmă atunci când solicită eliberarea unui document de ședere, legislația Uniunii ar fi lăsat în puterea discreționară a statelor membre sarcina de a stabili cuantumul taxelor impuse primilor atunci când solicită obținerea de documente similare.

53. Dimpotrivă, suntem de părere că marja de manevră a statelor membre este încadrată de două serii de limite.

54. În primul rând, marja de manevră recunoscută statelor membre nu trebuie utilizată de acestea într-un mod ce ar aduce atingere obiectivului directivei și efectului util al acesteia.

55. Or, directiva, adoptată în temeiul articolului 63 primul paragraf punctele 3 și 4 CE, creează un proces de integrare treptată în statul membru gazdă a resortisanților țărilor terțe care locuiesc în acesta legal și pe termen lung. Reamintim că rezultă din considerentul (4) al directivei că integrarea acestor resortisanți reprezintă un „element-cheie în promovarea coeziunii economice și sociale, obiectiv fundamental al Comunității, prevăzut de tratat”.

56. Pentru îndeplinirea acestui obiectiv, directiva apropie situația rezidentului pe termen lung de cea a cetățeanului Uniunii, recunoscând primului anumite drepturi echivalente celui de al doilea. Această logică de asimilare reiese în mod clar din considerentul (2) al directivei, care face referire la reuniunea extraordinară de la Tampere din 15 și 16 octombrie 1999, cu ocazia căreia Consiliul European a afirmat că statutul juridic al resortisanților țărilor terțe trebuie apropiat de cel al resortisanților statelor membre și că unei persoane care are reședința legală într-un stat membru, pe o perioadă determinată, și care este titulară a unui permis de lungă ședere trebuie să i se acorde în statul membru respectiv un ansamblu de drepturi uniforme „cât mai apropiate de cele de care beneficiază cetățenii Uniunii”. Pe de altă parte, considerentul (12) al directivei precizează că, „[p]entru a constitui un veritabil instrument de integrare în societatea în care este stabilit rezidentul pe termen lung, [acesta] trebuie să beneficieze de egalitate de tratament cu cel al cetățenilor statului membru, într-o gamă largă de domenii economice și sociale, în condițiile pertinente definite de directiv[a menționată]”²⁶.

57. Directiva facilitează, printre altele, libera circulație a resortisanților țărilor terțe, care sunt rezidenți pe termen lung, în cadrul Uniunii. Din această perspectivă, considerentul (18) al directivei precizează că „[s]tabilirea condițiilor de acordare a dreptului de ședere într-un alt stat membru resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung trebuie să contribuie la realizarea efectivă a pieței interne ca spațiu în care este garantată libera circulație a tuturor persoanelor. Aceasta poate constitui de asemenea un factor important de mobilitate, în special pe piața muncii din Uniune”.

58. Traducând acest obiectiv de asimilare, directiva prevede egalitatea de tratament dintre rezidenții pe termen lung și resortisanții naționali în diferite domenii, care sunt enumerate la articolul 11 alineatul (1) literele (a)-(h), și asigură protecția împotriva expulzării, prin modalitățile definite la articolul 12. Aceasta recunoaște resortisanților unei țări terțe care sunt rezidenți pe termen lung într-un stat membru dreptul de ședere în alt stat membru, precum și dreptul membrilor familiei acestora de a-i însoți sau de a li se alătura.

59. Aceste drepturi sunt conferite sub anumite condiții de fond și de procedură care sunt precizate de directivă. Articolul 4 alineatul (1) și articolul 5 alineatul (1) din directivă, privind condițiile pentru dobândirea statutului de rezident pe termen lung, prevăd că acest statut se acordă resortisantului unei țări terțe care a avut reședința legală și fără întreruperi pe teritoriul statului membru gazdă timp de

26 — Astfel cum am subliniat la nota de subsol 36 din Concluziile pe care le-am prezentat la 13 decembrie 2011 în cauza Kamberaj (C-571/10), aflată pe rolul Curții, obiectivul de integrare este afirmat de o manieră similară în considerentele (2), (3) și (6) ale Directivei 2011/51/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2011, de modificare a Directivei 2003/109/CE a Consiliului (JO L 132, p. 1).

cinci ani înainte de a depune cererea în cauză și care dispune de resurse stabile, regulate și suficiente, precum și de o asigurare de sănătate. Articolul 5 alineatul (2) din directivă permite, în plus, statelor membre să solicite îndeplinirea „condițiilor” [27] de integrare, în conformitate cu legislația lor internă”. Articolul 7 alineatul (1) din directivă prevede că resortisantul unei țări terțe trebuie să facă o cerere către autoritățile competente, însoțită de documente justificative, „stabilite de legislația internă”, care să facă dovada că îndeplinește condițiile prevăzute la articolele 4 și 5 din directivă sau care să ateste condițiile adecvate de locuit, precum și, dacă este necesar, de un document de călătorie valid sau de o copie legalizată corespunzătoare a acestuia. Articolele 14 și 15 din directivă stabilesc condițiile de dobândire de către resortisantul unei țări terțe care este rezident pe termen lung într-un stat membru a dreptului de ședere pe teritoriul altui stat membru, prevăzând în special că statele membre pot impune solicitantului să facă dovada că dispune de resurse stabile, regulate și suficiente, precum și de o asigurare de sănătate și că respectă „măsurile” [28] de integrare, în conformitate cu legislația lor internă”.

60. Această enumerare este limitativă. Considerentul (17) al directivei, care precizează că „[a]rmonizarea condițiilor de dobândire a statutului de rezident pe termen lung favorizează încrederea reciprocă între statele membre [și că] Tratatul nu exclude posibilitatea de a aplica dispoziții de drept intern mai favorabile”, exclude, *a contrario*, orice posibilitate a statelor membre de a prevedea dispoziții mai restrictive. Reamintim că considerentul (10) al directivei prevede în plus că procedurile care reglementează examinarea cererii de dobândire a statutului de rezident pe termen lung „nu trebuie să reprezinte un mijloc de împiedicare a exercitării dreptului de ședere”. Din momentul în care îndeplinesc condițiile prevăzute, resortisanții țărilor terțe au dreptul de a obține statutul de rezident pe termen lung²⁹.

61. Întrucât dreptul la recunoașterea statutului constituie regula generală, din momentul în care este îndeplinită condiția privind durata șederii prevăzută la articolul 4 din directivă, apreciem, în plus, prin analogie cu soluția adoptată de Curte în Hotărârea din 4 martie 2010, Chakroun³⁰, referitoare la Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei³¹, că cerințele care pot fi impuse de statele membre pentru dobândirea statutului de rezident pe termen lung trebuie să fie de strictă interpretare³².

62. Considerăm, în aceste condiții, că, pentru a se conforma dispozițiilor directivei, tarifarea taxelor impuse resortisanților țărilor terțe nu trebuie să aibă ca obiect sau ca efect adăugarea unei condiții suplimentare pentru obținerea statutului de rezident pe termen lung.

63. Deducem din aceasta că nu este posibil să se impună, cu ocazia cererii de obținere a statutului de rezident pe termen lung, taxe atât de ridicate încât resortisanții care nu dispun de o capacitate financiară suficientă să nu le poată achita. O astfel de cerință ar constitui un mijloc indirect de limitare a exercitării drepturilor conferite de directivă sau de rezervare a acestora pentru resortisanții țărilor terțe cu cele mai ridicate venituri, cu toate că directiva nu prevede nicio altă condiție financiară în afara celei de a dispune de resurse stabile, regulate și suficiente pentru a satisface nevoile proprii și pe cele ale membrilor familiei lor fără a recurge la sistemul de ajutor social al statului membru în cauză.

64. Din aceleași motive, dreptul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung într-un stat membru de ședere în alt stat membru nu poate fi limitat, în opinia noastră, prin impunerea unor taxe excesive.

27 — Sublinierea noastră.

28 — *Idem*.

29 — A se vedea în acest sens Groenendijk, K., „The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration”, *Whose Freedom, Security and Justice?*, Hart Publishing, 2007, p. 429, în special p. 440.

30 — C-578/08, Rep., p. I-1839.

31 — JO L 251, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 164.

32 — Hotărârea Chakroun, citată anterior (punctul 43).

65. Același lucru este valabil și în cazul dreptului de ședere al membrilor familiei. Articolul 16 alineatul (1) din directivă prevede că, în cazul în care un rezident pe termen lung își exercită dreptul de ședere într-un al doilea stat membru pentru o perioadă de peste trei luni, membrii de familie ai acestuia care locuiau cu acesta în primul stat membru sunt autorizați să îl însoțească sau să i se alăture. Articolul 16 alineatul (5) din această directivă precizează că, în cazul în care familia nu este constituită în primul stat membru, se aplică Directiva 2003/86. Înainte de eliberarea noului permis de ședere, autoritățile din al doilea stat membru au dreptul să verifice dacă membrul de familie dispune de un permis de ședere pe termen lung sau de un document de călătorie valid, că a locuit în calitate de membru de familie a unui rezident pe termen lung în primul stat membru și că dispune de resurse stabile, regulate și suficiente, precum și de o asigurare de sănătate. În măsura în care condițiile enumerate limitativ de directivă sunt respectate, al doilea stat membru nu mai poate să refuze șederea decât pentru motive care țin de menținerea ordinii publice, a securității publice sau a sănătății publice. Rezultă că dreptul membrilor familiei rezidentului pe termen lung de a-l însoți sau de a i se alătura nu poate, în opinia noastră, să fie grevat de o condiție suplimentară, care să implice plata unor taxe excesive, fără să se încalce dreptul la reîntregirea familiei.

66. Mai mult, considerăm că obiectivul urmărit de directivă, care vizează facilitarea integrării rezidenților pe termen lung prin asimilarea acestora, chiar și parțială, cu cetățenii Uniunii, trebuie să conducă la tratarea celor din prima categorie în condiții comparabile cu cele aplicate celor din a doua categorie atunci când, în temeiul acestei directive, aceștia solicită, în condiții asemănătoare, eliberarea de documente similare. Chiar și în lipsa unor dispoziții privind perceperea de taxe, apreciem că acest obiectiv face ca orice diferență de tratament nejustificată prin motive obiective să fie nelegală.

67. Suntem de părere că marja de manevră recunoscută statelor membre este, pe de altă parte, încadrată de o a doua serie de limite, întemeiate pe respectarea drepturilor fundamentale.

68. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, cerințele care rezultă din protecția principiilor generale recunoscute în ordinea juridică a Uniunii, printre care figurează drepturile fundamentale, sunt obligatorii în egală măsură pentru statele membre atunci când pun în aplicare reglementări ale Uniunii și, prin urmare, acestea sunt ținute, în cea mai mare măsură posibilă, să aplice aceste reglementări în condiții care nu încalcă cerințele respective³³. De altfel, considerentul (3) al directivei precizează că aceasta respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute în special de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, precum și de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Rezultă că dispozițiile de punere în aplicare a directivei trebuie interpretate în lumina drepturilor fundamentale și în special a principiului nediscriminării.

69. Amintit în cadrul considerentului (5) al directivei, care precizează că „[s]tatele membre trebuie să pună în aplicare dispozițiile [acesteia] fără a face discriminări pe bază de sex, rasă, culoare, origine etnică sau socială, caracteristici genetice, limbă, religie sau convingeri, opinii politice sau de alt fel, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere, handicap, vârstă sau orientare sexuală”, principiul nediscriminării se opune, în opinia noastră, impunerii unor taxe ale căror cuantumuri ar fi descurajatoare pentru resortisanții care nu dispun de o capacitate financiară suficient de mare.

70. În lumina considerațiilor de mai sus, apreciem că marja de manevră de care dispun statele membre pentru stabilirea cuantumului taxelor care pot fi impuse resortisanților țărilor terțe este limitată în mod necesar de obligația de a nu impune taxe care ar fi sau excesive în sine, sau disproportionale în comparație cu taxele impuse cetățenilor Uniunii pentru eliberarea unor documente similare.

33 — Hotărârea din 11 octombrie 2007, Möllendorf și Möllendorf-Niehuus (C-117/06, Rep., p. I-8361, punctul 78).

71. Regatul Țărilor de Jos și Republica Elenă opun acestei concluzii două serii de obiecții. Acestea susțin, pe de o parte, că eliberarea unui document de ședere are, pentru resortisanții țărilor terțe, un efect constitutiv, care implică o putere de apreciere a autorităților naționale, în timp ce aceasta nu are decât efect declarativ pentru cetățenii Uniunii. Pe de altă parte, susțin că statele membre trebuie să poată repercuta asupra solicitanților costul reprezentat de eliberarea permisului de ședere. Aceste două obiecții trebuie înlăturate pentru motivele prezentate în continuare.

72. Prima obiecție se bazează pe o distincție teoretică, pe care o considerăm contestabilă, atât în principiu, cât și în ceea ce privește efectele pe care le produce.

73. Mai întâi, considerăm că, în principiu, distincția dintre efectul pur constitutiv al eliberării unui permis de ședere pentru „străini în general”³⁴ și efectul declarativ al eliberării unui document similar unui cetățean al Uniunii nu mai este într-un tot conformă cu evoluțiile dreptului Uniunii. Curtea a enunțat efectiv, în Hotărârea Sagulo și alții, citată anterior, pe de o parte, că eliberarea unui permis de ședere unui cetățean al Uniunii care dispune de un drept de circulație și de ședere în statele membre conferit direct de dreptul Uniunii nu are decât efect declarativ și, pe de altă parte, că un document de această natură nu trebuie asimilat cu o autorizație de ședere, care implică o putere de apreciere a autorităților naționale, astfel cum este aceasta prevăzută pentru străini în general³⁵. Cu toate acestea, în opinia noastră, dacă prima propoziție continuă să fie corectă, a doua nu mai este pe deplin conformă cu starea actuală a dreptului.

74. În consecință, trebuie ținut cont de faptul că diferite dispoziții conferă direct anumitor resortisanți ai țărilor terțe un drept de ședere, independent de eliberarea permisului corespunzător de către autoritățile statului membru gazdă. Sprijinindu-se pe aceste dispoziții, Curtea a transpus, prin analogie, în privința acestor resortisanți soluția pe care o formulase pentru cetățenii Uniunii. Astfel, printr-o primă serie de hotărâri, Curtea a statuat că, în aplicarea Deciziei nr. 1/80, permisul de ședere eliberat resortisanților turci nu poate să aibă decât o valoare declarativă și probantă³⁶. Printr-o a doua serie de hotărâri, Curtea a extins efectul pur declarativ al permisului de ședere și în privința resortisanților țărilor terțe care sunt membri de familie ai cetățenilor Uniunii. Din formularea „dreptul de intrare pe teritoriul unui stat membru acordat resortisantului unei țări terțe care este soțul/soția unui resortisant al unui stat membru decurge exclusiv din legătura de familie”, Curtea a concluzionat, astfel, că eliberarea unui permis de ședere trebuie considerată nu ca un act constitutiv de drepturi, ci ca un act destinat constatării situației individuale a unui resortisant al unei țări terțe în ceea ce privește dreptul comunitar³⁷.

75. Având în vedere drepturile conferite în prezent resortisanților tuturor țărilor terțe de directivă, putem să ne întrebăm totuși dacă eliberarea unui permis de ședere acestor resortisanți continuă să producă un efect constitutiv, în sensul că generează drepturi, sau prezintă mai degrabă un caracter exclusiv declarativ, în sensul că se limitează la recunoașterea unei situații existente anterior. Trebuie evidențiat că articolul 9 alineatul (6) din directivă prevede că expirarea permisului de ședere al rezidentului pe termen lung nu determină în nicio situație retragerea sau pierderea statutului de rezident pe termen lung și că articolul 7 alineatul (3) din directiva menționată prevede că, în cazul în care condițiile prevăzute la articolele 4 și 5 sunt îndeplinite și dacă persoana în cauză nu reprezintă o amenințare în sensul articolului 6, statul membru „acordă” statutul de rezident pe termen lung resortisantului țării terțe în cauză. Fără a încălca marja de manevră lăsată statelor membre atât în ceea ce privește definirea condițiilor de obținere a statutului, cât și în ceea ce privește stabilirea drepturilor conferite resortisanților țărilor terțe și definirea motivelor de ordine publică sau de securitate publică ce justifică refuzarea statutului, estimăm că utilizarea indicativului prezent în cadrul articolului 6, care,

34 — Expresia este preluată din Hotărârea din 14 iulie 1977, Sagulo și alții (8/77, Rec., p. 1495, punctul 8).

35 — *Idem*.

36 — A se vedea în acest sens în special Hotărârea din 16 martie 2000, Ergat (C-329/97, Rec., p. I-1487, punctul 62 și jurisprudența citată).

37 — A se vedea în special Hotărârea din 14 aprilie 2005, Comisia/Spania (C-157/03, Rec., p. I-2911, punctul 28 și jurisprudența citată).

având în vedere tehnica de redactare urmată în mod obișnuit de legiuitorul Uniunii, are valoare de imperativ, implică existența unei obligații, care exclude libertatea de apreciere, de a acorda statutul de vreme ce sunt îndeplinite condițiile, astfel încât nu ne pare posibil să se considere discreționară puterea acordată autorităților naționale pentru eliberarea de permise de ședere în aplicarea directivei³⁸.

76. Presupunând chiar că se consideră, cu toate acestea, că eliberarea unui permis de ședere de rezident pe termen lung implică un efect constitutiv, nu apreciem că este implicită existența unui raport de proporționalitate sau chiar numai a unei anumite corelații între importanța efectelor juridice ale unui act și costul actului respectiv. Cu alte cuvinte, nu este demonstrat că, cu cât un act eliberat de o autoritate produce mai multe efecte juridice, cu atât acesta este mai costisitor pentru autoritatea care îl eliberează.

77. Nici argumentul bazat pe faptul că eliberarea unui document de ședere unui rezident pe termen lung sau unui membru al familiei acestuia trebuie să țină cont de costul efectiv pe care îl implică cererile pentru statele membre nu este, în opinia noastră, convingător.

78. Nu este inutil să remarcăm, în primul rând, că, deși nu preia dispoziția privind gratuitatea taxelor sau plafonarea acestora, care era inclusă în propunerea de directivă, directiva nu include nici reluarea modificărilor Parlamentului European, care propuneau proporționarea taxelor cu quantumul costurilor administrative. În consecință, nu observăm ce temei juridic poate avea acest raționament, care nu pare a putea fi dedus dintr-un principiu general. Nu vom ascunde, în această privință, perplexitatea pe care ne-o inspiră apropierea, chiar și limitată la problema imputării costurilor administrative, pe care o face Regatul Țărilor de Jos între situația resortisanților țărilor terțe care solicită obținerea unui document de ședere și cea a bovinelor și porcinelor pentru care este necesară certificarea pentru abataj.

79. Considerăm, în ceea ce privește a doua obiecție, că Regatul Țărilor de Jos nu demonstrează faptul că verificările pe care le realizează sunt mult mai extinse decât în cazul unui cetățean al Uniunii. Acesta își întemeiază demonstrația pe comparația cu situația cetățeanului Uniunii care solicită beneficiul dreptului de ședere permanentă prevăzut la articolul 16 din Directiva 2004/38 și susține că, dacă cererea este introdusă de un resortisant al unei țări terțe, trebuie realizate următoarele verificări: plata taxelor, completarea integrală a formularului, dovada că solicitantul a locuit neîntrerupt timp de cinci ani pe teritoriul Regatului Țărilor de Jos și că are încă reședința principală pe acest teritoriu, verificarea că dreptul de ședere nu a fost restricționat provizoriu sau oficial, dovada că dispune de mijloace de subzistență permanente, autonome și suficiente, că este afiliat la o casă de sănătate și că nu are cazier judiciar. Se poate obiecta la acest argument că mai multe dintre verificările pe care Regatul Țărilor de Jos declară că le efectuează sunt identice cu cele care se pot efectua, în temeiul Directivei 2004/38, la eliberarea unui certificat de înregistrare unui cetățean al Uniunii care dorește să beneficieze de dreptul de ședere pentru mai mult de trei luni sau la eliberarea unui permis de ședere membrilor familiei acestuia³⁹. Deducem din aceasta că nu există motive obiective care ar putea justifica o diferență de tratament între cetățenii Uniunii și resortisanții țărilor terțe ale căror drepturi sunt prevăzute de directivă.

80. Pe de altă parte, în timp ce Republica Elenă susține că taxele percepute pentru eliberarea unui permis de ședere ar acoperi costul serviciilor administrative furnizate nu doar pentru controlul și certificarea dreptului de ședere, ci și pentru integrarea persoanelor, trebuie remarcat că Regatul Țărilor de Jos nu a susținut, în memoriile sale, că taxele impuse resortisanților țărilor terțe ar include costul măsurilor de integrare. În plus, în timp ce directiva prevede posibilitatea statelor membre de a solicita de la resortisanții

38 — A se vedea în acest sens Illamola Dausà, M., „Égalité et intégration”, *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 175. Acest autor consideră competența statelor membre ca fiind o „competență legată” (p. 187).

39 — Să remarcăm în special că dreptul de ședere pentru mai mult de trei luni al cetățeanului Uniunii care nu este nici lucrător, nici student este supus îndeplinirii a două condiții aproximativ identice cu cele impuse pentru obținerea statutului de rezident pe termen lung, întrucât, în aplicarea articolului 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38, străinul trebuie să demonstreze că dispune de o asigurare medicală completă în statul membru gazdă, precum și de suficiente resurse pentru sine și pentru membrii familiei sale, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă.

țărilor terțe „îndeplinirea *condițiilor* [⁴⁰] de integrare, în conformitate cu legislația lor internă” și s-a susținut că această dispoziție putea să permită ca aceste state membre să impună resortisanților țărilor terțe plata, parțială sau în totalitate, a costului măsurilor de integrare⁴¹, considerăm că marja de manevră lăsată astfel la dispoziția statelor membre menționate nu poate justifica să se aducă atingere obiectivului și efectului util al directivei prin instaurarea de taxe excesive sau disproporționate.

81. Având în vedere toate considerațiile de mai sus, suntem de părere că statele membre nu pot să aplice resortisanților țărilor terțe care solicită eliberarea de documente de ședere în temeiul directivei taxe care sunt fie excesive în sine, fie disproporționate în comparație cu cele pe care resortisanții naționali și cetățenii Uniunii care își exercită dreptul la libera circulație trebuie să le achite pentru obținerea de documente similare.

82. Rămâne de stabilit dacă Regatul Țărilor de Jos nu și-a îndeplinit această obligație.

2. Cu privire la caracterul excesiv sau disproporționat al taxelor impuse de Regatul Țărilor de Jos

83. Din moment ce considerăm, pentru motivele expuse anterior, că directiva impune statelor membre o obligație de a nu aplica taxe disproporționate în comparație cu cele impuse resortisanților statelor membre pentru eliberarea de documente similare, putem să facem referire în mod util la aprecierea raportului de proporționalitate pe care Curtea l-a efectuat în Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior.

84. În această hotărâre, Curtea a considerat disproporționate taxele care variază în cadrul unui interval, valoarea cea mai scăzută a acestuia fiind mai mare cu mai mult de două treimi decât valoarea taxelor aplicate cetățenilor Uniunii pentru eliberarea unor documente similare.

85. Opinăm că taxele impuse resortisanților țărilor terțe și membrilor familiilor acestora și care Regatul Țărilor de Jos nu contestă că sunt de 7 până la de 27 de ori mai mari decât cuantumul taxelor prevăzute pentru cetățenii Uniunii trebuie considerate, *a fortiori*, excesive și disproporționate.

86. În consecință, în opinia noastră, motivul trebuie declarat întemeiat.

VI — Concluzie

87. Având în vedere argumentele prezentate, propunem Curții să statueze după cum urmează:

- 1) Prin aplicarea, în privința resortisanților țărilor terțe care solicită dobândirea statutului de rezident pe termen lung în Țările de Jos și resortisanților țărilor terțe care, fiind rezidenți pe termen lung în alt stat, solicită exercitarea dreptului lor de ședere în Țările de Jos, precum și membrilor familiilor acestora care solicită autorizarea să îi însoțească sau să li se alăture, de taxe excesive și disproporționate în comparație cu cele care sunt impuse resortisanților statelor membre pentru eliberarea de documente similare, Regatul Țărilor de Jos a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul Directivei 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung.
- 2) Obligă Regatul Țărilor de Jos la plata cheltuielilor de judecată.

40 — Sublinierea noastră.

41 — A se vedea, pentru geneza acestei formulări, Groenendijk, K., „Legal concepts of integration in EU Migration Law”, *European Journal of Migration and Law*, nr. 2, vol. 6, 2007, p. 111.