



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
YVESA BOTA,  
predstavljeni 19. januarja 2012<sup>1</sup>

**Zadeva C-508/10**

**Evropska komisija  
proti**

**Kraljevini Nizozemski**

„Neizpolnitev obveznosti države — Direktiva 2003/109/ES — Status državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas — Višina taks, zaračunanih za pridobitev tega statusa ali izdajo dovoljenja za prebivanje v drugi državi članici — Čezmernost ali nepravilnost — Ovira za uveljavljanje pravice do prebivanja“

1. Ta tožba zaradi neizpolnitve obveznosti se nanaša na uporabo Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas<sup>2</sup>.
2. Evropska komisija Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Nizozemska, ker od državljanov tretjih držav in njihovih družinskih članov, ki zaprosijo za status rezidenta za daljši čas, zahteva plačilo taks, ki jih Komisija šteje za „visoke“ ali „nepravilne“, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi Direktive.
3. V teh sklepnih predlogih bom najprej predlagal Sodišču, naj odloči, da je tožba dopustna, ker se Kraljevini Nizozemski očita, da je z nacionalno ureditvijo ogrozila cilj Direktive, kot se razlaga z vidika njenih uvodnih izjav, in njen polni učinek, ter ker je bil ta očitek v tožbi, ki jo je vložila Komisija, naveden dovolj natančno.
4. Nato bom navedel razloge, zaradi katerih po mojem mnenju države članice za državljane tretjih držav, ki zaprosijo za izdajo dokumentov o prebivanju na podlagi Direktive, ne morejo uporabljati taks, ki bi bile bodisi same po sebi previsoke bodisi nesorazmerne v primerjavi s tistimi, ki jih morajo za pridobitev podobnih dokumentov plačati državljani zadevne države članice in državljani Evropske unije, ki uveljavljajo pravico do prostega gibanja.
5. Nazadnje bom poudaril, da Kraljevina Nizozemska, ker od državljanov tretjih držav zahteva plačilo previsokih in nesorazmernih taks, dejansko ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi člena 258 PDEU.

1 — Jezik izvirmika: francoščina.

2 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272, v nadaljevanju: Direktiva.

## I – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

6. Direktiva je bila sprejeta na podlagi člena 63, prvi odstavek, točki 3 in 4, ES, da bi se natančno opredelil pravni status državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v državah članicah, katerih vključevanje se v skladu z uvodno izjavo 4 Direktive šteje za „ključni element pri pospeševanju gospodarske in družbene kohezije in temeljni [...] cilj Skupnosti“.

7. Direktiva ima dvojni cilj. Njen člen 1 se glasi:

„Ta direktiva določa:

- (a) pogoje za dodeljevanje in odvzem statusa rezidenta za daljši čas, ki ga zagotavlja država članica državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njenem ozemlju, ter z njim povezanih pravic; ter
- (b) pogoje prebivanja za državljane tretjih držav, ki uživajo status rezidentov za daljši čas, v drugih državah članicah, kot je tista, ki jim je dodelila ta status.“

8. V uvodnih izjavah 2, 3, 6, 9, 10 in 18 Direktive je navedeno:

„(2) Evropski svet je na svojem posebnem zasedanju v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999 izjavil, da bi bilo treba pravni položaj državljanov tretjih držav približati pravnemu položaju državljanov držav članic in da bi bilo treba osebi, ki je zakonito prebivala v neki državi članici za časovno obdobje, ki ga je treba določiti, in ki ima dovoljenje za prebivanje za daljši čas, zagotoviti v tej državi članici sklop enotnih pravic, ki so čim bližje tistim, ki jih uživajo državljani Evropske unije.

(3) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava [priznavata] predvsem Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter Listina temeljnih pravic Evropske unije.

[...]

(6) Glavni kriterij za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas bi morala biti dolžina prebivanja na ozemlju države članice. [...]

(9) Gospodarski vzroki ne bi smeli biti razlog za zavrnitev podelitve statusa rezidenta za daljši čas in jih ne bi smeli šteti za nasprotujoče ustreznim pogojem.

(10) Treba bi bilo določiti pravila, ki bodo urejala postopke za preverjanje vlog za status rezidenta za daljši čas. Ti postopki bi morali biti učinkoviti in obvladljivi ter upoštevati normalno obremenitev uprav držav članic ter pregledni in pravični, da bi prizadetim nudili ustrezno pravno varnost. Ne smejo biti sredstvo oviranja uveljavljanja pravice do prebivanja.

[...]

(18) Uvajanje pogojev, pod katerimi lahko državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, pridobijo pravico do prebivanja v drugi državi članici, bi moralo pripomoči k učinkovitemu uveljavljanju notranjega trga kot območja, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb. Lahko bi bilo tudi pomemben dejavnik mobilnosti, zlasti na trgu zaposlovanja [trgu dela] Unije.“

9. Poglavje II Direktive se nanaša na status rezidenta za daljši čas v prvi državi članici, v poglavju III Direktive pa so določeni pogoji za prebivanje rezidenta za daljši čas ali njegovih družinskih članov v drugi državi članici.

10. V členih od 4 do 6 Direktive so opredeljeni vsebinski pogoji za priznanje statusa rezidenta za daljši čas in primeri, v katerih je mogoče priznanje tega statusa zavrniti. Zlasti mora prosilec neposredno pred vložitvijo vloge pet let zakonito in nepretrgano prebivati na ozemlju države članice<sup>3</sup>. Poleg tega mora zagotoviti dokazila o tem, da ima zase in za vzdrževane družinske člane stalna, redna in zadostna sredstva in zdravstveno zavarovanje<sup>4</sup>. Nazadnje, države članice lahko od prosilca zahtevajo, da izpolnjuje pogoje za vključevanje, ki jih določijo v nacionalnih zakonodajah<sup>5</sup>. Če prosilec izpolnjuje te pogoje, lahko država članica zavrne priznanje njegovega statusa rezidenta za daljši čas samo zaradi javnega reda ali javne varnosti<sup>6</sup>.

11. V členih 11 in 12 Direktive so navedeni učinki priznanja tega statusa, pri čemer je predvideno, da se na nekaterih področjih uporablja načelo enakega obravnavanja, kot so ga deležni državljani, in da so rezidenti za daljši čas zaščiteni pred izgonom.

12. Členi od 14 do 16 Direktive določajo pogoje, pod katerimi lahko rezident za daljši čas in njegovi družinski člani uveljavljajo pravico do prebivanja v drugi državi članici za več kot tri mesece. Ta pravica je pogojena z vložitvijo nove vloge za dovoljenje za prebivanje, za odobritev katere lahko države članice zahtevajo izpolnjevanje nekaterih pogojev, določenih za prvotno priznanje statusa rezidenta za daljši čas.

13. Direktiva ne vsebuje nobene določbe o taksah, ki jih lahko zaračunajo države članice ob vložitvi vloge.

#### B – Nacionalno pravo

14. Člen 24(2) zakona o splošni reviziji zakona o tujcih (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) z dne 23. novembra 2000<sup>7</sup> določa:

„V primerih, ki jih določi minister, in ob upoštevanju pravil, ki jih sprejme, mora tujec plačati upravno takso za obravnavo vloge. Poleg tega lahko minister v ta namen predvidi, da mora tujec plačati upravno takso, povezano z izdajo dokumenta, ki dokazuje njegovo zakonito prebivanje. Ob neplačilu takse se vloga ne upošteva oziroma se dokument ne izda.“

15. V členih od 3.34 do 3.34i uredbe o tujcih iz leta 2000 (Voorschrift Vreemdelingen 2000)<sup>8</sup> so določeni zneski upravnih taks, ki jih morajo plačati državljani tretjih držav, razen turških državljanov, kadar zaprosijo za dovoljenje za prebivanje, in sicer:

Vrsta vloge	Znesek v EUR	Člen uredbe o tujcih iz leta 2000
status rezidenta za daljši čas	201	člen 3.34g(1)
dovoljenje za prebivanje, zlasti zaradi dela ali študija	433	člen 3.34(2)(a)
dovoljenje za prebivanje zaradi drugih razlogov	331	člen 3.34(2)
dovoljenje za prebivanje za družinske člane, ki spremljajo državljana tretje države	188	člen 3.34(2)(c)
dovoljenje za prebivanje za družinske člane, ki ne spremljajo državljana tretje države	830 (prvi družinski član) 188 (drugi družinski člani)	člen 3.34(2)(b)

3 — Člen 4(1) Direktive.

4 — Člen 5(1) Direktive.

5 — Člen 5(2) Direktive.

6 — Člen 6(1) Direktive.

7 — Stb. 2000, št. 495.

8 — Stcrt. 2001, št. 10.

## II – Predhodni postopek

16. Ker je Komisija menila, da Kraljevina Nizozemska ni izpolnila svojih obveznosti, ji je 27. junija 2008 poslala pisni opomin, nato pa 23. marca 2009 še obrazloženo mnenje, na katera so nizozemski organi odgovorili 25. avgusta 2008 oziroma 25. maja 2009, pri čemer so izpodbijali neizpolnitev obveznosti.

17. Komisija je presodila, da ti odgovori niso zadovoljivi, zato se je odločila predložiti zadevo Sodišču na podlagi člena 258 PDEU.

## III – Tožba

18. Komisija Sodišču predlaga, naj:

- ugotovi, da Kraljevina Nizozemska, ker od državljanov tretjih držav in njihovih družinskih članov, ki zaprosijo za status rezidenta za daljši čas, zahteva plačilo visokih in nepravičnih taks, ni upoštevala obveznosti, določenih v Direktivi, in tako ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 258 PDEU, ter
- Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov.

## IV – Trditve strank

### A – Dopustnost tožbe

19. Kraljevina Nizozemska v odgovoru na tožbo zatrjuje nedopustnost tožbe, in sicer iz dveh razlogov.

20. Na prvem mestu trdi, da Komisija v tožbi ne navaja nobene zavezujoče določbe Direktive, temveč se sklicuje samo na uvodno izjavo, ki nima pravno zavezujoče veljave, in na člen 4(3) PEU, ki ga omenja na splošno, ne da bi pojasnila, kako njeni očitki temeljijo na tej določbi.

21. Na drugem mestu navaja, da je Komisija tožbene predloge omejila na upravne takse, zahtevane od državljanov tretjih držav za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, ki je predviden v poglavju II Direktive, tako da se postopek ne more nanašati na takse, zahtevane od rezidentov za daljši čas, ki v državi članici vložijo vlogo za prebivanje na podlagi poglavja III te direktive.

22. Kraljevina Nizozemska v dupliki ugovarja možnosti, da se Komisija sklicuje na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero se tožba ne more šteti za nedopustno samo zato, ker Komisija trdi, da je ureditev v nasprotju s sistemom, sistematiko ali z duhom kake direktive<sup>9</sup>. Po mnenju Kraljevine Nizozemske Komisija s sklicevanjem na to sodno prakso v repliki prvič navaja nov očitek, ki ga Sodišče ne more upoštevati.

### B – Utemeljenost tožbe

23. Čeprav Komisija ne izpodbija niti načela pobiranja taks ob izdaji dovoljenja za prebivanje rezidenta za daljši čas niti polja proste presoje, ki ga imajo ob neobstoju posebne določbe v Direktivi države članice pri določanju višine teh taks, navedena institucija glede na uvodno izjavo 10 Direktive meni, da morajo biti te takse „pravične“ in da državljanov tretjih držav, ki izpolnjujejo v njej določene pogoje, ne smejo ovirati pri pridobivanju dovoljenja za prebivanje ali jih odvracati od tega. Kot navaja Komisija, visoke takse, ki se uporabljajo na Nizozemskem in pomenijo oviro za uveljavljanje pravic, določenih v zakonodaji Unije, ogrožajo polni učinek te zakonodaje.

<sup>9</sup> — Glej sodbo z dne 29. novembra 2001 v zadevi Komisija proti Italiji (C-202/99, Recueil, str. I-9319).

24. Komisija s sklicevanjem na uvodno izjavo 2 Direktive tudi trdi, da morajo biti upravne takse po višini „primerljive“ s tistimi, ki jih morajo za pridobitev podobnih dokumentov plačati državljani Unije, ki uveljavljajo pravico do prostega gibanja. Po njenem mnenju so zneski, ki jih zaračunava Kraljevina Nizozemska in ki so od 7- do 27-krat višji od tistih, predvidenih za državljane Unije, nesorazmerni in lahko zadevne osebe odvrnejo od uveljavljanja pravic.

25. Komisija ob navedbi, da je cilj Direktive podoben cilju Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004,<sup>10</sup> trdi, da so v okviru Direktive 2004/38 državljani tretjih držav v primerljivem položaju kot državljani Unije. Navedena institucija ob sklicevanju na sodbo z dne 29. aprila 2010 v zadevi Komisija proti Nizozemski<sup>11</sup>, s katero je Sodišče obsodilo Kraljevino Nizozemsko, ker je uvedla in ohranila sistem, po katerem so za izdajo dovoljenja za prebivanje turškim državljanom predvidene nesorazmerne takse, meni, da je treba v obravnavanem primeru višino taks *a fortiori* prav tako šteti za nesorazmerno.

26. Kraljevina Nizozemska v odgovoru na tožbo navaja, da Direktiva 2004/38 ni upoštevna za opredeljevanje obsega pojma pravičnega postopka iz uvodne izjave 10 Direktive, ker je prva od teh direktiv novejša od druge ter se pravni status državljanov tretjih držav razlikuje od pravnega statusa državljanov Unije, ki se jim priznava temeljna pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. Poleg tega Direktiva ne vsebuje nobene določbe o pobiranju taks za izdajo dovoljenj za prebivanje, čeprav je bila taka določba predvidena v predlogu direktive Sveta o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas<sup>12</sup>. Kraljevina Nizozemska torej meni, da se je zakonodajalec Unije odločil državam članicam prepustiti pristojnost za določanje višine upravnih taks, iz česar po njenem mnenju sledi, da je treba upravni in sodni nadzor omejiti na vprašanje, ali je nacionalna ureditev očitno nerazumna ali ne.

27. Kraljevina Nizozemska dodaja, da rešitve, uporabljene v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nizozemski v korist turških državljanov, ki imajo pravice na podlagi člena 13 Sklepa št. 1/80 Pridružitvenega sveta<sup>13</sup> z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve<sup>14</sup> in na podlagi člena 59 Dodatnega protokola, ki je bil podpisan 23. novembra 1970 v Bruslju ter v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972<sup>15</sup>, ni mogoče prenesti na obravnavano zadevo, ker Direktiva ne vsebuje ne pravila „standstill“, ki bi nasprotovalo uvedbi novih omejitev, ne določbe, s katero bi se predpisovala primerljivost med višino upravnih taks, zahtevanih od državljanov tretjih držav, in višino upravnih taks, ki se zaračunavajo državljanom Unije.

28. Kraljevina Nizozemska nazadnje meni, da Komisija ni pravilno predstavila področja uporabe upravnih taks, zahtevanih od državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v drugi državi članici, za pridobitev pravice do prebivanja na Nizozemskem, in da ni prikazala, kako se z zneskom v višini 201 EUR, zaračunanim za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, preprečuje uveljavljanje pravic, ki se zagotavljajo z Direktivo. Kraljevina Nizozemska ob navedbi, da se je med letoma 2006 in 2009 število vlog za priznanje statusa rezidenta za daljši čas naglo povečalo, opozarja, da ta znesek, določen v skladu s splošno politiko, po kateri se prosilcem naložijo stroški pristojnega organa zaradi izdaje dovoljenja, nikakor ne pomeni ovire za uveljavljanje pravic, podeljenih z Direktivo.

10 — Direktiva o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

11 — C-92/07, ZOdl., str. I-3683.

12 — Predlog, ki ga je Komisija predložila 13. marca 2001 (COM(2001) 127 final, v nadaljevanju: predlog direktive).

13 — Pridružitveni svet je bil ustanovljen s Sporazumom o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga Republika Turčija na eni strani ter države članice EGS in Skupnost na drugi strani podpisale 12. septembra 1963 v Ankari. Ta sporazum je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 10).

14 — V nadaljevanju: Sklep št. 1/80.

15 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 41.

29. Komisija v repliki meni, da čeprav zakonodajalec Unije v nasprotju s tem, kar je prvotno predvidela v predlogu direktive, ni določil nobene izrecne omejitve morebitnih taks, ki jih je treba plačati, polje proste presoje, ki ga na tem področju zadržijo države članice, ni neomejeno. Po njenem mnenju se lahko pravilo o določanju taks za državljane Unije šteje za razumen kazalnik tega, kolikšen znesek se lahko zaračuna državljanom tretjih držav. Komisiji se zdi, da gre pri pobiranju upravnih taks, v obravnavani zadevi od 7- do 27-krat višjih od tistih, ki jih morajo za pridobitev podobnih dokumentov plačati državljani Unije, za ukrep, ki bi lahko povzročil, da državljani tretjih držav opustijo pridobivanje upravnih dokumentov, ki so nujni za uveljavljanje pravic, podeljenih z Direktivo.

30. Poleg tega Komisija zatrjuje, da nesorazmernost zaračunanih taks že sama po sebi in neodvisno od kršitve posebnih določb, ki se uporabljajo samo za turške državljane, upravičuje obsodbo, ki jo je izreklo Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nizozemski.

31. Kraljevina Nizozemska v dupliki trdi, da je treba iz uvodne izjave 10 Direktive, v kateri je predvideno, da se postopkovna pravila ne smejo uporabljati kot „sredstvo“ za preprečevanje uveljavljanja pravice do prebivanja, sklepati, da lahko ta pravila dejansko ustvarijo oviro, če se uporabijo kot instrument za preprečevanje uveljavljanja pravice do prebivanja.

32. Kraljevina Nizozemska na koncu meni, da je mogoče položaj državljanov tretjih držav, ki bi radi pridobili status rezidenta za daljši čas, primerjati s položajem državljanov Unije, ki zaprosijo za priznanje pravice do stalnega prebivališča v smislu člena 16 Direktive 2004/38, pri čemer poudarja, da so preverjanja, ki jih je treba opraviti, precej temeljitejša pri državljanih tretjih držav in da ima dokument, ki se izda državljanu Unije, le deklarativni učinek, medtem ko ima dovoljenje za prebivanje, izdano rezidentu za daljši čas, konstitutivni učinek.

33. Helenska republika v intervencijski vlogi izpodbija upoštevnost načela sorazmernosti, ki ga predlaga Komisija, in meni, da je pri določanju taks, zaračunanih ob izdaji dovoljenja za prebivanje rezidentom za daljši čas, nujno treba upoštevati stroške upravnih storitev, zagotovljenih ne samo za preverjanje in potrjevanje pravice do prebivanja, ampak tudi za vključevanje migrantov, na primer za njihovo izobraževanje na področjih jezika, zgodovine in kulture države gostiteljice.

34. Ob sklicevanju na sodno prakso Sodišča v zvezi s povračilom stroškov zdravstvenih storitev, nastalih v drugi državi članici,<sup>16</sup> Helenska republika meni, da je treba raziskati, ali so zaračunane takse potreben in razumen ukrep za ohranjanje finančnega ravnovesja nacionalnega sistema za upravljanje priseljevanja v celoti.

## V – Moje mnenje

### A – Dopustnost tožbe

35. V skladu s sodno prakso je cilj predhodnega postopka v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti v tem, da zadevna država članica dobi možnost, da se uskladi s svojimi obveznostmi, ki izvirajo iz prava Unije, in da zoper očitke Komisije učinkovito uveljavi svoja obrambna sredstva.<sup>17</sup>

36. Ker je pravilnost tega postopka bistveno jamstvo za zagotovitev ne le varstva pravic zadevne države članice, ampak tudi jasne opredeljenosti predmeta spora v morebitnem sodnem postopku, je pomembno, da je predmet očitka, o katerem mora odločiti Sodišče, natančno opredeljen.

16 — Glej zlasti sodbi z dne 5. oktobra 2010 v zadevi Komisija proti Franciji (C-512/08, ZOdl., str. I-8833) in v zadevi Elčinov (C-173/09, ZOdl., str. I-8889).

17 — Glej zlasti sodbo z dne 16. junija 2005 v zadevi Komisija proti Italiji (C-456/03, ZOdl., str. I-5335, točka 36).

37. Poleg tega iz člena 21 Statuta Sodišča Evropske unije in člena 38(1)(c) njegovega poslovnika izhaja, da mora Komisija v vsaki tožbi, vloženi na podlagi člena 258 PDEU, kratko navesti natančne očitke, o katerih mora odločiti Sodišče, ter pravne in dejanske okoliščine, na katerih temeljijo ti očitki.

38. Kljub temu je Sodišče v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Italiji z dne 29. novembra 2001 razsodilo, da kadar Komisija trdi, da je nacionalna ureditev v nasprotju s sistemom, sistematiko ali z duhom neke uskladitvene direktive, ne da bi bilo mogoče kršitev prava Unije, ki izhaja iz tega, povezati s konkretnimi določbami te direktive, se tožba Komisije samo zaradi tega ne more šteti za nedopustno.<sup>18</sup> Po mojem mnenju je sklicevanje Komisije na to sodno prakso v repliki samo obrambna trditev v odgovor na razlog nedopustnosti, ki ga Kraljevina Nizozemska navaja v odgovoru na tožbo, in ga nikakor ni mogoče šteti za nov očitek, ki ga Sodišče ne bi moglo upoštevati. Zato Komisiji ni mogoče očitati, da je med postopkom spremenila predmet zatrjevane neizpolnitve obveznosti.

39. Iz sodne prakse Sodišča tudi izhaja, da lahko kršitev načela lojalnega sodelovanja med Unijo in državami članicami, ki je določeno v členu 4(3) PEU, pomeni neizpolnitev obveznosti.<sup>19</sup>

40. Tožba iz člena 258 PDEU lahko torej temelji na kršitvi ne samo konkretne določbe zakonodaje Unije, ampak tudi splošne obveznosti sodelovanja, ki vključuje obveznost uskladitve s ciljem te zakonodaje in nesprijemanja ukrepov, ki bi lahko ogrozili njen polni učinek.

41. V obravnavani zadevi ni dvoma, da je Komisija v pisnem opominu, izreku obrazloženega mnenja in tožbenih predlogih jasno navedla, da Kraljevini Nizozemski očita neizpolnjevanje obveznosti, določenih v Direktivi. V nasprotju s trditvami te države članice se očitki Komisije niso nanašali na kršitev uvodnih izjav Direktive, ampak na kršitev ene od njenih določb, kot se razlaga z vidika njenih uvodnih izjav, s čimer je bil Direktivi odvzet njen polni učinek zaradi oviranja pravic, ki se s tem aktom podeljujejo državljanom tretjih držav. Komisija je Kraljevini Nizozemski že *ab initio* očitala, da je kršila splošno sistematiko Direktive ter njen duh in cilj. Okoliščina, da se ta institucija v tožbi postransko sklicuje na člen 4(3) PEU, ne more povzročiti nedopustnosti tožbe.

42. Poleg tega se Komisija v pisnem opominu, obrazloženem mnenju in tožbi ni izrecno sklicevala le na položaj državljanov tretjih držav, ki zaprosijo za priznanje statusa rezidenta za daljši čas, ampak tudi na položaj rezidentov za daljši čas v drugi državi članici, ki zase ali za svoje družinske člane zaprosijo za priznanje pravice do prebivanja na Nizozemskem. Ni omenila samo takse v višini 201 EUR, ki se zahteva od prve navedene skupine oseb, temveč tudi takse v zneskih 331, 433 in 830 EUR, ki se zaračunavajo osebam v drugi navedeni skupini in njihovim družinskim članom.

43. Čeprav drži, da se tožbeni predlogi nanašajo samo na takse, zahtevane od „državljanov tretjih držav in njihovih družinskih članov, ki zaprosijo za status rezidenta za daljši čas“, ne pa tudi na izdajo dovoljenj za prebivanje tistim, ki že imajo status rezidenta za daljši čas v prvi državi članici, bi bilo preveč formalistično, če bi se ta nenatančnost pri pripravi besedila kaznovala z delno nedopustnostjo tožbe, medtem ko se po eni strani na „družinske člane“, ki so v teh predlogih izrecno navedeni, nanaša samo poglavje III Direktive ter je po drugi strani Komisija s predlogi v vloženi tožbi Kraljevini Nizozemski omogočila, da jasno opredeli obveznosti, katerih neizpolnitev ji očita Komisija, in da na tej podlagi v svojo obrambo predloži stališča, da bi ovrgla navedene očitke.

44. Zato predlagam, naj se ugovor nedopustnosti zavrne.

45. V nadaljevanju se bom lotil preizkusa utemeljenosti tožbe.

18 — Točka 23.

19 — Glej sodbe z dne 24. marca 1988 v zadevi Komisija proti Grčiji (240/86, Recueil, str. 1835, točki 27 in 28); z dne 22. septembra 1988 v zadevi Komisija proti Grčiji (272/86, Recueil, str. 4875, točke od 30 do 32) in z dne 18. oktobra 2007 v zadevi Komisija proti Franciji (C-441/06, ZOdl., str. I-8887, točke od 45 do 52).

## B – Utemeljenost tožbe

46. Pri preizkusu utemeljenosti tožbe je najprej treba ugotoviti, ali za države članice velja obveznost omejevanja višine taks, zaračunanih državljanom tretjih držav za izdajo dokumentov o prebivanju. Če je treba priznati obstoj take obveznosti, je treba nato raziskati, ali je Kraljevina Nizozemska kršila to obveznost, tako da je za državljane tretjih držav uporabila upravne takse, ki so naštetje v preglednici v točki 15 teh sklepnih predlogov.

1. Obveznost držav članic, da omejijo višino taks, zaračunanih državljanom tretjih držav za izdajo dokumentov o prebivanju

47. V predlogu direktive je bilo navedeno, da je treba dovoljenja za prebivanje izdajati brezplačno ali proti plačilu zneska, ki ni višji od taks in dajatev, zahtevanih od državljanov za izdajo osebnih izkaznic.<sup>20</sup>

48. Ta navedba ni bila ohranjena v Direktivi, ki ne vsebuje določb, s katerimi bi se omejevala možnost držav članic, da od državljanov tretjih držav ali njihovih družinskih članov zahtevajo plačilo taks<sup>21</sup>. Ta izpust je izraz želje nekaterih držav članic, da se omeji obseg enakega obravnavanja državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, in državljanov Unije<sup>22</sup>.

49. Ob neobstoju posebne določbe v Direktivi velja, da imajo države članice polje proste presoje za to, da izdajo dokumentov o prebivanju pogojijo s plačilom taks in da določijo njihovo višino. Tako se z Direktivo državam članicam ne prepoveduje niti brezplačna izdaja teh dokumentov niti – nasprotno – zaračunavanje taks. Ugotoviti je še treba, ali je to polje proste presoje neomejeno ali, nasprotno, omejeno.

50. Ker je državljanstvo Unije vezano na državljanstvo ene od držav članic, pravnega statusa, ki izhaja iz tega, ni mogoče uporabiti za državljane tretjih držav. Zato se mi zdi jasno, da zanje sistem na podlagi Direktive 2004/38, v skladu s katerim se dokumenti izdajajo brezplačno ali proti plačilu enakih taks, kot se zaračunavajo državljanom, ne pride v poštev<sup>23</sup>.

51. Prav tako je jasno, da za državljane vseh tretjih držav ni mogoče uporabljati sistema posebnega varstva, ki se uporablja za državljane tistih držav, ki so z Unijo sklenile sporazum o pridružitvi, na podlagi katerega imajo njihovi državljani privilegiran status. Zlasti ni mogoče iz sodne prakse Sodišča, s katero se na podlagi posebnih določb graja različno obravnavanje turških državljanov in državljanov Unije, uporabljeno pri določanju taks za izdajo dokumentov o prebivanju, sklepati o splošnem načelu enakega obravnavanja, ki bi veljalo za vse državljane tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas. Sodišče je namreč v sodbi z dne 17. septembra 2009 v zadevi Sahin<sup>24</sup> prav na podlagi posebnega pravila „standstill“, ki je predvideno v členu 13 Sklepa št. 1/80 ter s katerim se prepoveduje uvedba novih omejitev v zvezi s pogoji dostopa do zaposlitve za delavce in njihove družinske člane, navedlo, da se

20 — Člena 9(3) in 2(4) predloga Direktive. To besedilo je bilo skoraj dobesedno ponovljeno v členu 25(2) Direktive 2004/38, ki določa, da se vse listine o prebivanju „izdajajo brezplačno ali proti plačilu dajatve, ki ni višja od dajatve, ki se zahteva od državljanov za izdajo podobnih listin“.

21 — Naj opozorim, da je Evropski parlament v poročilu o predlogu direktive Sveta o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (A5-0436/2001), predlagal, naj se člen 9(3) glasi tako:  
„Dovoljenje ES za prebivanje rezidenta za daljši čas se izda proti plačilu zneska, ki ne presega upravnih stroškov. Ta znesek ni višji od taks in dajatev, ki se zahtevajo od državljanov za izdajo osebnih izkaznic. Države članice lahko predvidijo, da je ta izdaja brezplačna.“  
Spremenjen je bil tudi člen 21(4), in sicer tako:  
„Dovoljenja za prebivanje se izdajajo proti plačilu zneska, ki ni višji od upravnih stroškov ali od taks in dajatev, ki se zahtevajo od državljanov za izdajo osebnih izkaznic. Države članice lahko ta dovoljenja izdajo brezplačno.“

22 — V zvezi s tem glej Peers, S., in Rogers, N., *EU Immigration and Asylum Law*, Leyde, str. 627.

23 — Glej v tem smislu točko 54 mojih sklepnih predlogov, predstavljenih 14. aprila 2011 v zadevi Ziebell (sodba z dne 8. decembra 2011, C-371/08, ZOdl., str. I-12735).

24 — C-242/06, ZOdl., str. I-8465.



turškim državljanom ne smejo naložiti nove nesorazmerne obveznosti v primerjavi z obveznostmi, ki so določene za državljane Unije<sup>25</sup>. Tudi zgoraj navedena sodba Komisija proti Nizozemski temelji na uporabi tega pogoja sorazmernosti v povezavi s pravilom o prepovedi diskriminacije, določenim v členu 9 Sporazuma o pridružitvi in členu 10(1) Sklepa št. 1/80.

52. Vseeno se mi ne zdi, da bi bilo treba iz teh statusnih razlik sklepati o popolni neprimerljivosti pravic državljanov tretjih držav in pravic državljanov Unije ter da bi bila z zakonodajo Unije skrb za določanje višine taks, zahtevanih od državljanov tretjih držav, kadar zaprosijo za pridobitev podobnih dokumentov, prepuščena diskreciji držav članic, medtem ko se s to zakonodajo omejuje višina taks, ki se lahko zaračunajo državljanom Unije.

53. Nasprotno, menim, da so meje polja proste presoje držav članic začrtane na dveh ravneh.

54. Prvič, države članice polja proste presoje, ki se jim priznava, ne smejo uporabljati tako, da bi ogrozile cilj in polni učinek Direktive.

55. Z Direktivo, ki je bila sprejeta na podlagi člena 63, prvi odstavek, točki 3 in 4, ES, se uvaja proces postopnega vključevanja v državi članici gostiteljici za državljane tretjih držav, ki so v njej zakonito in trajno nastanjeni. Naj opozorim, da je v uvodni izjavi 4 Direktive vključevanje teh državljanov opredeljeno kot „ključni element pri pospeševanju gospodarske in družbene kohezije in temeljni v Pogodbi naveden[i] cilj Skupnosti“.

56. Za izpolnitev tega cilja se z Direktivo položaj rezidenta za daljši čas približuje položaju državljanu Unije, tako da se prvemu priznavajo nekatere enake pravice, kot so zagotovljene drugemu. Ta logika približevanja jasno izhaja iz uvodne izjave 2 Direktive, ki se nanaša na posebno zasedanje v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999, ob koncu katerega je Evropski svet izjavil, da bi bilo treba pravni položaj državljanov tretjih držav približati pravnemu položaju državljanov držav članic ter da bi bilo treba osebi, ki je zakonito prebivala v neki državi članici za časovno obdobje, ki ga je treba določiti, in ki ima dovoljenje za prebivanje za daljši čas, zagotoviti v tej državi članici sklop enotnih pravic, ki so „čim bližje tistim, ki jih uživajo državljani Evropske unije“. Kot je poleg tega navedeno v uvodni izjavi 12 Direktive, bi bilo treba, „[d]a bi bilo enakopravno obravnavanje [bi bil status rezidenta za daljši čas] resničen instrument za vključevanje prebivalcev za daljši čas v družbo, v kateri živijo, [te] obravnavati enakopravno z državljani države članice v zvezi s vrsto gospodarskih in socialnih zadev pod ustreznimi pogoji, opredeljenimi s to direktivo“<sup>26</sup>.

57. Poleg tega se z Direktivo olajšuje prosto gibanje državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, po Uniji. V tem pogledu je v uvodni izjavi 18 Direktive pojasnjeno, da bi moralo „[u]vajanje pogojev, pod katerimi lahko državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, pridobijo pravico do prebivanja v drugi državi članici, [...] pripomoči k učinkovitemu uveljavljanju notranjega trga kot območja, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb. Lahko bi bilo tudi pomemben dejavnik mobilnosti, zlasti na trgu dela Unije“.

58. Z izražanjem tega cilja približevanja Direktiva predvideva enako obravnavanje rezidentov za daljši čas in državljanov na različnih področjih, ki so naštet v členu 11(1)(a) do (h), ter vzpostavlja zaščito pred izgonom v skladu s pravili, določenimi v členu 12. Z Direktivo se državljanom tretjih držav, ki imajo v eni državi članici status rezidenta za daljši čas, priznava pravica do prebivanja v drugi državi članici, pri čemer jih lahko spremljajo ali se jim pridružijo njihovi družinski člani.

25 — Točka 71.

26 — Kot sem poudaril v opombi 36 svojih sklepnih predlogov, predstavljenih 13. decembra 2011 v zadevi Kamberaj (C-571/10), ki še poteka pri Sodišču, je cilj vključevanja podobno naveden v uvodnih izjavah 2, 3 in 6 Direktive 2011/51/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2011 o spremembah Direktive 2003/109 (UL L 132, str. 1).

59. Te pravice se podeljujejo pod določenimi vsebinskimi in postopkovnimi pogoji, ki so v Direktivi natančno opredeljeni. Člena 4(1) in 5(1) Direktive, ki se nanašata na pogoje za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, določata, da se ta status prizna državljanu tretje države, ki je pred vložitvijo vloge pet let zakonito in neprekinjeno prebival v državi članici gostiteljici ter ki ima stalna, redna in zadostna sredstva ter zdravstveno zavarovanje. Poleg tega člen 5(2) Direktive državam članicam omogoča, da zahtevajo izpolnjevanje „pogoje[v] [27] za integracijo v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo“. Člen 7(1) Direktive določa, da je treba vlogo vložiti pri pristojnem organu, vlogi pa priložiti dokazila, „ki jih določi nacionalna zakonodaja“ ter dokazujejo, da prosilec izpolnjuje pogoje, naštete v členih 4 in 5 Direktive, in ima ustrezno prebivališče, po potrebi pa tudi veljavno potno listino ali njeno overjeno kopijo. Člena 14 in 15 določata pogoje, pod katerimi lahko državljan tretje države, ki ima status rezidenta za daljši čas v eni državi članici, pridobi pravico do prebivanja v drugi državi članici, pri čemer je zlasti predvideno, da lahko države članice od prosilca zahtevajo, naj predloži dokazila o stalnih, rednih in zadostnih sredstvih in zdravstvenem zavarovanju ter o izpolnjevanju „ukrep[ov] [28] za integracijo v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo“.

60. Ti pogoji so naštetih izčrpno. Z uvodno izjavo 17 Direktive, v kateri je pojasnjeno, da „[u]sklajenost pogojev za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas pospešuje vzajemno zaupanje med državami članicami [in da] Pogodba ne izključuje možnosti za uporabo milejših nacionalnih predpisov“, se *a contrario* izključuje možnost za to, da države članice predvidijo bolj omejevalne ureditve. Naj opozorim, da je poleg tega v uvodni izjavi 10 Direktive navedeno, da postopki za obravnavo vlog za priznanje statusa rezidenta za daljši čas „[n]e smejo biti sredstvo oviranja uveljavljanja pravice do prebivanja“. Če državljani tretjih držav izpolnjujejo predvidene pogoje, imajo pravico do pridobitve statusa rezidenta za daljši čas<sup>29</sup>.

61. Ker je pravica do priznanja tega statusa splošno pravilo, če je izpolnjen pogoj o trajanju prebivanja iz člena 4 Direktive, menim – tudi po analogiji z rešitvijo, ki jo je uporabilo Sodišče v sodbi z dne 4. marca 2010 v zadevi Chakroun<sup>30</sup> v zvezi z Direktivo Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine<sup>31</sup> – da je treba pogoje, ki jih lahko postavijo države članice za priznanje statusa rezidenta za daljši čas, razlagati ozko<sup>32</sup>.

62. V teh okoliščinah menim, da za usklajenost z določbami Direktive določanje taks, ki se zaračunavajo državljanom tretjih držav, ne sme imeti ne namena ne učinka postavitve dodatnega pogoja za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas.

63. Iz tega sklepam, da pri vlogah za priznanje statusa rezidenta za daljši čas ni mogoče zahtevati plačila tako visokih taks, da jih državljani, ki nimajo zadostnih finančnih sredstev, ne bi mogli plačati. Taka zahteva bi bila posredno sredstvo za omejevanje uveljavljanja pravic, podeljenih z Direktivo, ali za pridržanje tega uveljavljanja za najpremožnejše državljane tretjih držav, čeprav Direktiva razen tega, da mora imeti prosilec stalna, redna in zadostna sredstva za zadovoljitev svojih potreb ali potreb svojih družinskih članov brez opiranja na sistem socialne pomoči zadevne države članice, ne določa finančnih pogojev.

64. Iz istih razlogov se mi zdi, da pravica državljanov tretjih držav, ki imajo status rezidenta za daljši čas v prvi državi članici, do prebivanja v drugi državi članici ne more biti omejena s previsokimi taksami.

27 — Moj poudarek.

28 — *Idem*.

29 — Glej v tem smislu Groenendijk, K., „The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration“, *Whose Freedom, Security and Justice?*, Hart Publishing, 2007, str. 429 in zlasti str. 440.

30 — C-578/08, ZOdl., str. I-1839.

31 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224.

32 — Zgoraj navedena sodba Chakroun, točka 43.

65. Enako velja za pravico do prebivanja družinskih članov. Člen 16(1) Direktive določa, da lahko rezidenta za daljši čas, ki uveljavlja pravico do prebivanja v drugi državi članici za več kot tri mesece, spremljajo ali se mu pridružijo njegovi družinski člani, ki so z njim prebivali v prvi državi članici gostiteljici. V členu 16(5) te direktive je pojasnjeno, da se, če ta rezident v prvi državi članici še ni imel družine, uporablja Direktiva 2003/86. Pred izdajo novega dovoljenja za prebivanje se lahko organi druge države članice prepričajo, da ima družinski član dovoljenje za prebivanje za daljši čas ali veljavno potno listino, da je prebival kot družinski član rezidenta za daljši čas v prvi državi članici ter da ima stalna, redna in zadostna sredstva ter zdravstveno zavarovanje. Če so izpolnjeni pogoji, ki so izčrpno naštet v Direktivi, lahko druga država članica zavrne prebivanje samo zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Iz tega po mojem mnenju sledi, da za pravico družinskih članov rezidenta za daljši čas do tega, da ga spremljajo ali se mu pridružijo, ni mogoče postaviti dodatnega pogoja v obliki plačila previsokih taks, ne da bi bila kršena pravica do združitve družine.

66. Poleg tega mislim, da mora cilj, ki se uresničuje z Direktivo, in sicer olajšati vključevanje rezidentov za daljši čas z njihovim približevanjem – čeprav samo delnim – državljanom Unije, pripeljati do tega, da se rezidenti za daljši čas obravnavajo pod primerljivimi pogoji kot državljani Unije, kadar na podlagi te direktive v podobnih okoliščinah zaprosijo za izdajo podobnih dokumentov. Tudi ob neobstoju določbe o pobiranju taks se mi zaradi tega cilja različno obravnavanje, ki ni utemeljeno z nobenim objektivnim razlogom, ne zdi upravičeno.

67. Poleg tega se mi zdi, da so meje polja proste presoje, ki se priznava državam članicam, načrtane še na drugi ravni, ki se nanaša na spoštovanje temeljnih pravic.

68. Iz ustaljene sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da zahteve v zvezi z varstvom splošnih načel, ki se priznavajo v pravnem redu Unije in vključujejo temeljne pravice, zavezujejo tudi države članice, kadar te uporabljajo pravila Unije, in da so zato ta pravila kar v največji meri zavezane uporabljati v skladu z navedenimi zahtevami.<sup>33</sup> Poleg tega je v uvodni izjavi 3 Direktive navedeno, da se s to direktivo spoštujejo temeljne pravice in upoštevajo načela, ki se priznavajo predvsem z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisano 4. novembra 1950 v Rimu, in Listino Evropske unije o temeljnih pravicah. Iz tega sledi, da je treba določbe o izvajanju Direktive presojati z vidika temeljnih pravic in, natančneje, načela prepovedi diskriminacije.

69. Po mojem mnenju načelo prepovedi diskriminacije – to načelo je navedeno v uvodni izjavi 5 Direktive, v skladu s katero bi morale „[d]ržave članice [...] uveljaviti določbe Direktive brez diskriminacije glede na spol, raso, barvo, nacionalno ali družbeno poreklo, genetske značilnosti, jezik, vero ali prepričanje, politično ali drugo mnenje, pripadnost narodni manjšini, imetje, rod, prizadetost, starost ali spolno usmerjenost“ – nasprotuje uvedbi taks, katerih višina bi odvrčala državljane tretjih držav, ki nimajo zadostnih finančnih sredstev.

70. Glede na te premisleke menim, da je polje proste presoje, priznано državam članicam pri določanju višine taks, ki se lahko zahtevajo od državljanov tretjih držav, nujno omejeno z obveznostjo teh držav, da ne predpišejo takih taks, ki bi bile bodisi same po sebi previsoke bodisi nesorazmerne v primerjavi s tistimi, ki se za izdajo podobnih dokumentov zaračunavajo državljanom Unije.

71. Kraljevina Nizozemska in Helenska republika tej ugotovitvi nasprotujeta z dvema sklopoma ugovorov. Po eni strani navajata, da ima izdaja dokumentov o prebivanju za državljane tretjih držav konstitutivni učinek, ki vključuje diskrecijsko pravico nacionalnih organov, medtem ko ima za državljane Unije le deklarativni učinek. Po drugi strani trdita, da morajo imeti države članice možnost, da stroške izdaje dovoljenja za prebivanje prenesejo na prosilce. Zdi se mi, da je treba ta ugovora zavrniti zaradi naslednjih razlogov.

33 — Sodba z dne 11. oktobra 2007 v zadevi Möllendorf in Möllendorf-Niehuus (C-117/06, ZOdl., str. I-8361, točka 78).

72. Prvi ugovor temelji na teoretični razliki, ki se mi zdi sporna načeloma in tudi glede na izhajajoče posledice.

73. Najprej mislim, da načeloma razlika med samo konstitutivnim učinkom izdaje dokumentov za prebivanje „večini tujcev“<sup>34</sup> in deklarativnim učinkom izdaje podobnih dokumentov državljanom Unije ni več popolnoma skladna z razvojem prava Unije. Sodišče je v zgoraj navedeni sodbi Sagulo in drugi res zatrdilo, po eni strani, da ima izdaja dovoljenja za prebivanje državljanu Unije, ki ima pravico do prostega gibanja in prebivanja v državah članicah neposredno na podlagi prava Unije, samo deklarativni učinek, ter po drugi strani, da takega dokumenta ni mogoče primerjati z dovoljenjem za prebivanje, kot je predvideno za večino tujcev in ki vključuje diskrecijsko pravico nacionalnih organov<sup>35</sup>. Čeprav po mojem mnenju prva trditev še vedno drži, druga ni več popolnoma v skladu s sedanjim stanjem prava.

74. Treba je namreč upoštevati, da je bila z različnimi določbami nekaterim državljanom tretjih držav neposredno podeljena pravica do prebivanja, ne da bi jim morali organi države članice gostiteljice za to izdati dovoljenje. Sodišče je z opiranjem na te določbe po analogiji na te državljane preneslo rešitev, ki jo je uporabilo za državljane Unije. Tako je v prvem nizu sodb razsodilo, da ima lahko na podlagi Sklepa št. 1/80 dovoljenje za prebivanje, izdano turškim državljanom, samo deklarativno in dokazno vrednost<sup>36</sup>. Z drugim nizom sodb je samo deklarativni učinek dovoljenja za prebivanje razširilo na državljane tretjih držav, ki so družinski člani državljanov Unije. Sodišče je namreč iz navedbe, da „pravica do vstopa na ozemlje držav članic, podeljena državljanu tretje države, zakoncu državljana države članice, izhaja le iz sorodstvene vezi“, sklepalo, da je treba izdajo dovoljenja za prebivanje šteti ne za akt, ki podeljuje pravico, pač pa za akt, s katerim se ugotavlja osebni položaj državljana tretje države glede na pravo Unije<sup>37</sup>.

75. Glede na pravice, ki so odtlej z Direktivo podeljene državljanom vseh tretjih držav, se lahko predvsem vprašamo, ali ima izdaja dovoljenja za prebivanje tem državljanom še naprej konstitutivni učinek, ker se z njo ustvarjajo pravice, ali ima le še deklarativni učinek, ker se z njo samo priznava že obstoječi položaj. Treba je opozoriti, da v skladu s členom 9(6) Direktive potek veljavnosti dovoljenja za prebivanje rezidenta za daljši čas v nobenem primeru ne povzroči odvzema ali izgube statusa rezidenta za daljši čas in da je v členu 7(3) te direktive predvideno, da če so izpolnjeni pogoji iz njenih členov 4 in 5 ter posameznik ne pomeni grožnje v smislu člena 6 Direktive, država članica zadevnemu državljanu „podeli“ status rezidenta za daljši čas. Ne da bi želel prezreti polje proste presoje, ki je prepuščeno državam članicam pri določanju pogojev za pridobitev statusa ter pri opredeljevanju pravic, podeljenih državljanom tretjih držav, in razlogov javnega reda ali javne varnosti, s katerimi je mogoče utemeljiti zavrnitev priznanja statusa, menim, da uporaba sedanjika v tem členu 6 – ki ima glede na običajni način priprave besedil, ki ga uporablja zakonodajalec Unije, vrednost veleznika – nakazuje obstoj obveznosti, ki je izključena iz proste presoje in v skladu s katero je treba ob izpolnjevanju pogojev ta status priznati, tako da se mi ne zdi, da je mogoče pravico, priznano nacionalnim organom pri izdaji dovoljenj za prebivanje na podlagi Direktive, opredeliti kot diskrecijsko<sup>38</sup>.

76. Tudi če bi se štelo, da ima izdaja dovoljenja za prebivanje rezidenta za daljši čas konstitutivni učinek, to po mojem mnenju ne bi dokazovalo obstoja sorazmernosti, še manj pa kakršne koli medsebojne odvisnosti med obsegom pravnih učinkov akta in stroški tega akta. Če se izrazim drugače, ni dokazano, da bi se s povečevanjem obsega pravnih učinkov akta, ki ga izda neki organ, za navedeni organ zviševali stroški izdaje tega akta.

34 — Izraz je vzet iz sodbe z dne 14. julija 1977 v zadevi Sagulo in drugi (8/77, Recueil, str. 1495, točka 8).

35 — *Idem*.

36 — Glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 16. marca 2000 v zadevi Ergat (C-329/97, Recueil, str. I-1487, točka 62 in navedena sodna praksa).

37 — Glej zlasti sodbo z dne 14. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Španiji (C-157/03, ZOdl., str. I-2911, točka 28 in navedena sodna praksa).

38 — Glej v tem smislu Illamola Dausà, M., „Égalité et intégration“, *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruylant, Bruselj, 2005, str. 175. Ta avtorica opredeljuje pristojnost držav članic kot „vezano pristojnost“ (str. 187).

77. Drugi ugovor, da je treba pri izdaji dokumenta o prebivanju rezidentu za daljši čas ali njegovemu družinskemu članu upoštevati dejanske stroške, ki jih imajo države članice zaradi vlog, se mi ne zdi več prepričljiva.

78. Na prvem mestu ni odveč ugotoviti, da čeprav določba, ki je bila predvidena v predlogu direktive in v skladu s katero bi se dokumenti izdajali brezplačno ali ob plačilu z zgornjo mejo, v Direktivi ni ohranjena, pa ta direktiva prav tako ne vsebuje sprememb Parlamenta, v katerih je ta predlagal, naj bodo takse sorazmerne z upravnimi stroški. Zato mi ni jasno, na kateri pravni podlagi bi lahko temeljilo to sklepanje, ki ga po mojem mnenju ni mogoče izluščiti iz splošnih načel. V zvezi s tem ne bom skrival svoje osuplosti zaradi primerjave, ki jo je navedla Kraljevina Nizozemska, med položajem državljanov tretjih držav, ki zaprosijo za izdajo dokumenta za prebivanje, ter položajem goveda in prašičev, za katere je treba zaradi zakola izdati potrdilo, čeprav je ta primerjava omejena na vprašanje naložitve upravnih stroškov.

79. Na drugem mestu menim, da Kraljevina Nizozemska ni dokazala, da so preverjanja, ki jih opravlja, veliko obsežnejša kot v primeru državljana Unije. Kraljevina Nizozemska svoje dokazovanje opira na primerjavo s položajem državljana Unije, ki zaprosi za priznanje pravice do stalnega prebivališča, predvidene v členu 16 Direktive 2004/38, in navaja, da je treba, kadar vlogo vloži državljan tretje države, preveriti to: plačilo takse; popolno izpolnitev obrazca; dokazila o tem, da je prosilec pet let neprekinjeno prebival na ozemlju Kraljevine Nizozemske in da ima na tem ozemlju še vedno stalno prebivališče; ali ni bila pravica do prebivanja začasna ali formalno omejena; dokazila o stalnih, neodvisnih in zadostnih sredstvih za preživetje, zdravstvenem zavarovanju in o tem, da prosilec ni vpisan v kazensko evidenco. V ugovor tej trditvi je mogoče navesti, da je več preverjanj, na katerih opravljanje se sklicuje Kraljevina Nizozemska, enakih tistim, ki se lahko opravijo na podlagi Direktive 2004/38 pri izdaji potrdila o prijavi državljanu Unije, ki želi uveljavljati pravico do prebivanja za več kot tri mesece, ali pri izdaji dovoljenja za prebivanje njegovim družinskim članom<sup>39</sup>. Iz tega sklepam, da ni objektivnih razlogov, s katerimi bi bilo mogoče utemeljiti različno obravnavanje državljanov Unije in državljanov tretjih držav, kar zadeva njihove pravice na podlagi Direktive.

80. Čeprav poleg tega Helenska republika trdi, da takse, zaračunane ob izdaji dovoljenja za prebivanje, pokrivajo stroške upravnih storitev, zagotovljenih ne samo za preverjanje in potrjevanje pravice do prebivanja, ampak tudi za vključevanje migrantov, je treba opozoriti, da Kraljevina Nizozemska v svojih vlogah ni navedla, da stroški, katerih poravnava se zahteva od državljanov tretjih držav, zajemajo stroške ukrepov vključevanja. Čeprav lahko države članice na podlagi Direktive od državljanov tretjih držav zahtevajo, da ti „izpolnjujejo pogoje“<sup>[40]</sup> za integracijo v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo, in je bilo zatrjeno, da lahko te države članice na podlagi te določbe od državljanov tretjih držav zahtevajo delno ali celotno plačilo stroškov ukrepov vključevanja<sup>41</sup>, se mi zdi, da polje proste presoje, ki je tako prepuščeno navedenim državam članicam, ne more upravičiti ogrožanja cilja in polnega učinka Direktive z uvedbo previsokih ali nesorazmernih taks.

81. Ob upoštevanju vseh zgornjih ugotovitev menim, da države članice za državljane tretjih držav, ki zaprosijo za izdajo dokumentov o prebivanju na podlagi Direktive, ne morejo uporabljati taks, ki bi bile bodisi same po sebi previsoke bodisi nesorazmerne v primerjavi s tistimi, ki jih morajo za pridobitev podobnih dokumentov plačati državljani zadevne države članice in državljani Evropske unije, ki uveljavljajo pravico do prostega gibanja.

82. Treba je ugotoviti še, ali je Kraljevina Nizozemska kršila to obveznost.

39 — Naj zlasti opozorim, da za to, da državljan Unije, ki ni ne delavec ne študent, pridobi pravico do prebivanja za več kot tri mesece, veljata pogoja, ki sta skoraj popolnoma enaka pogojem, določenim za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, saj mora na podlagi člena 7(1)(b) Direktive 2004/38 tuji državljan dokazati, da ima celovito zavarovalno kritje v državi članici gostiteljici ter dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med prebivanjem ne bo postal breme sistema socialne pomoči te države.

40 — Moj poudarek.

41 — V zvezi z nastajanjem tega besedila glej Groenendijk, K., „Legal concepts of integration in EU Migration Law“, *European Journal of Migration and Law*, št. 2, zv. 6, 2007, str. 111.

## 2. Čezmernost ali nesorazmernost taks, katerih plačilo zahteva Kraljevina Nizozemska

83. Ker zaradi zgoraj navedenih razlogov menim, da se z Direktivo državam članicam nalaga obveznost neuporabe taks, ki bi bile nesorazmerne v primerjavi s tistimi, ki se zaračunavajo državljanom držav članic za izdajo podobnih dokumentov, se je primerno sklicevati na presojo sorazmernosti, ki jo je Sodišče uporabilo v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nizozemski.

84. V tej sodbi je Sodišče za nesorazmerne štelo takse, ki se spreminjajo v okviru, katerega najnižja vrednost je za več kot dve tretjini višja od vrednosti taks, ki se uporabljajo za državljane Unije ob izdaji podobnih dokumentov.

85. Takse, ki se zaračunavajo državljanom tretjih držav in njihovim družinskim članom in glede katerih Kraljevina Nizozemska ne izpodbija, da so od 7- do 27-krat višje od zneskov, predvidenih za državljane Unije, je treba po mojem mnenju *a fortiori* šteti za previsoke in nesorazmerne.

86. Zato menim, da je treba očitek razglasiti za utemeljen.

## VI – Predlog

87. Na podlagi zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Kraljevina Nizozemska s tem, da za državljane tretjih držav, ki zaprosijo za priznanje statusa rezidenta za daljši čas na Nizozemskem, in državljane tretjih držav, ki kot rezidenti za daljši čas v drugi državi članici zaprosijo za uveljavljanje pravice do prebivanja na Nizozemskem, ter za njihove družinske člane, ki zaprosijo za dovoljenje, da bi jih spremljali ali se jim pridružili, uporablja previsoke in nesorazmerne takse v primerjavi s tistimi, ki se zaračunavajo državljanom držav članic za izdajo podobnih dokumentov, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi Direktive Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas.
2. Kraljevini Nizozemski se naloži plačilo stroškov.