



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 26. aprila 2012*

„Neizpolnitev obveznosti države — Direktiva 2003/109/ES — Status državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas — Vloga za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas — Vloga za izdajo dovoljenja za prebivanje v drugi državi članici, ki jo vloži državljan tretje države, ki je status rezidenta za daljši čas pridobil že v prvi državi članici, ali njegov družinski član — Višina takse, ki jo zahteva pristojni organ — Nesorazmernost — Ovira za izvajanje pravice do prebivanja“

V zadevi C-508/10,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 25. oktobra 2010,

Evropska komisija, ki jo zastopata M. Condou-Durande in R. Troosters, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Nizozemski, ki jo zastopata C. Wissels in J. Langer, zastopnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

Helenske republike, ki jo zastopa T. Papadopoulou, zastopnica, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenientka,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi J. N. Cunha Rodrigues, predsednik senata, U. Löhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (poročevalec) in C. G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. januarja 2012

* Jezik postopka: nizozemščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija Sodišču s tožbo predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Nizozemska s tem, da je od državljanov tretjih držav in njihovih družinskih članov, ki so zaprosili za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, zahtevala plačilo visokih in nepravičnih taks, ni spoštovala obveznosti, določenih z Direktivo Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 272), in zato ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 258 PDEU.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/109

- 2 V uvodnih izjavah 2, 3, 6, 9, 10 in 18 Direktive 2003/109, ki je bila sprejeta na podlagi člena 63, točki 3 in 4, ES, 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 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.“

3 Iz člena 1 Direktive 2003/109 je razvidno, da ta 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.“

4 Poglavje II Direktive 2003/109 se nanaša na pridobitev statusa rezidenta za daljši čas v državi članici.

5 V skladu s členom 4(1) iste direktive, ki spada v navedeno poglavje II, države članice podelijo status rezidenta za daljši čas državljanom tretjih držav, ki so pred predložitvijo ustrezne vloge pet let zakonito in neprekinjeno prebivali na njihovem ozemlju.

6 Člen 5 navedene direktive določa pogoje za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas. V skladu z odstavkom 1(a) in (b) tega člena morajo države članice od državljanov tretjih držav zahtevati, naj predložijo dokazila o tem, da imajo zase in za vzdrževane družinske člane po eni strani stalne in redne vire, ki zadostujejo za njihovo vzdrževanje in vzdrževanje njihovih družinskih članov, ne da bi uporabljali sistem socialne pomoči zadevne države članice, ter po drugi strani zdravstveno zavarovanje za vsa tveganja, ki so običajno vključena za njihove državljane v zadevnih državah članicah.

7 Odstavek 2 navedenega člena 5 določa, da lahko države članice od državljanov tretjih držav zahtevajo tudi, da morajo izpolnjevati pogoje za integracijo v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo.

8 V skladu s členom 7(1) Direktive 2003/109 mora državljan tretje države za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas vložiti vlogo pri pristojnih organih države članice, v kateri prebiva, tej pa priložiti listinske dokaze, ki jih določi nacionalna zakonodaja, o izpolnjevanju pogojev, določenih v členih 4 in 5 iste direktive.

9 Člen 8 navedene direktive, naslovljen „Dovoljenje za prebivanje ES rezidenta za daljši čas“, v odstavku 2 določa:

„Države članice rezidentom za daljši čas izdajo dovoljenje za prebivanje ES rezidenta za daljši čas. Dovoljenje je veljavno vsaj pet let; ob poteku se avtomatsko [po samem zakonu] podaljša, in sicer na podlagi vloge, če se ta zahteva.“

10 Poglavje III Direktive 2003/109 se nanaša na pravico državljana tretje države, ki ima status rezidenta za daljši čas, do prebivanja na ozemlju države članice, ki ni tista, ki mu je ta status podelila, ter na pravico njegovih družinskih članov do prebivanja v tej drugi državi članici.

11 Člen 14(2) iste direktive, ki spada v navedeno poglavje III, določa:

„Rezident za daljši čas lahko prebiva v drugi državi članici zaradi:

- (a) opravljanja gospodarske dejavnosti kot zaposlena ali samozaposlena oseba;
- (b) študija ali poklicnega usposabljanja;
- (c) drugih namenov.“

12 Člen 15(1) navedene direktive, ki se nanaša na pogoje za prebivanje v drugi državi članici, določa, da mora rezident za daljši čas čim prej, vendar najkasneje tri mesece po vstopu na ozemlje te države članice, pri njenih pristojnih organih zaprositi za dovoljenje za prebivanje.

13 Člen 16 Direktive 2003/109 določa pogoje, ki se nanašajo na prebivanje družinskih članov rezidenta za daljši čas, ki imajo pravico, da ga spremljajo ali se mu pridružijo v drugi državi članici. Člen razlikuje med družinami, ki so osnovane že v prvi državi članici, ki je podelila status rezidenta za daljši čas, in so razvidne iz člena 16(1) in (2) te direktive, ter družinami, ki v prvi državi članici niso osnovane. V zadnjem primeru je v skladu z odstavkom 5 istega člena treba uporabiti Direktivo Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve družine (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224).

14 Člen 19 Direktive 2003/109, naslovljen „Proučitev vlog in izdaja dovoljenj za prebivanje“, v odstavkih 2 in 3 določa:

„2. Če so izpolnjeni pogoji iz členov 14, 15 in 16, druga država članica ob upoštevanju določb o javnem redu, javni varnosti in javnem zdravju v členih 17 in 18 izda rezidentu za daljši čas obnovljivo dovoljenje za prebivanje. [...]

3. Druga država članica izda članom družine rezidenta za daljši čas obnovljiva dovoljenja za prebivanje, veljavna za enako obdobje kot dovoljenje za prebivanje rezidenta za daljši čas.“

Direktiva 2004/38/ES

15 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 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/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46), ki je bila sprejeta na podlagi členov 12 ES, 18 ES, 40 ES, 44 ES in 52 ES, v členu 25(2) določa, da se vse listine, navedene v odstavku 1 istega člena, in sicer potrdilo o prijavi, listina, ki potrjuje stalno prebivališče, potrdilo, ki priča o predložitvi vloge za dovoljenje za prebivanje za družinskega člana, dovoljenje za prebivanje ali dovoljenje za stalno prebivanje, „izdajajo brezplačno ali proti plačilu dajatve, ki ni višja od dajatve, ki se zahteva od državljanov za izdajo podobnih listin“.

Nacionalna ureditev

16 Člen 24(2) zakona o splošni reviziji zakona o tujcih (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) z dne 23. novembra 2000 (Stb. 2000, št. 495, v nadaljevanju: VW) določa:

„V primerih, ki jih določi [pristojni minister], in ob upoštevanju pravil, ki jih sprejme, mora tujec plačati upravno takso za obravnavo vloge. Poleg tega lahko [pristojni 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.“

17 Člen 24(2) VW se je začel izvajati na podlagi členov od 3.34 do 3.34i uredbe o tujcih iz leta 2000 (Voorschrift Vreemdelingen 2000, v nadaljevanju: VV).

- 18 Navedeni členi od 3.34 do 3.34i določajo upravne takse, ki jih morajo plačati državljani tretjih držav, razen turških državljanov, kadar zaprosijo za dovoljenje za prebivanje, in sicer:

Vrsta vloge	EUR	Pravna določba
status rezidenta za daljši čas	201	člen 3.34g(1) VV
dovoljenje za prebivanje, zlasti zaradi dela ali študija	433	člen 3.34(2)(a) VV
dovoljenje za prebivanje zaradi drugih razlogov	331	člen 3.34(2) VV
dovoljenje za prebivanje za družinske člane, ki spremljajo državljana tretje države	188	člen 3.34(1) VV
združitev družine/osnovanje družine – družinski člani, ki ne spremljajo državljana tretje države	830	člen 3.34(2)(b) VV

- 19 Člen 3.34f VV določa možnost oprostitve plačila upravnih taks, če je to upravičeno na podlagi člena 8 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu. Odstavek 3 te določbe VV določa:

„Z odstopanjem od člena 3.34c(b) tujec, ki ni državljan Skupnosti, ni zavezanec za plačilo upravnih taks za obravnavanje vloge za spremembo dovoljenja za prebivanje v okviru dovoljenja za prebivanje, na katerega se nanaša člen 14 [VW], zaradi prebivanja, na katerega se nanaša člen 3.4(1)(a) [VV], če zadevni tujec to zahteva v vlogi, ki se izkaže za upravičeno na podlagi člena 8 [navedene konvencije], in če dokaže, da za plačilo upravnih taks nima dovolj sredstev.“

Predhodni postopek

- 20 Ker je Komisija od državljanov tretjih držav prejela pritožbe v zvezi s pobiranjem taks, ki so bile z nizozemsko zakonodajo predvidene za izdajo dovoljenj tem državljanom za prebivanje, je z dopisom z dne 30. novembra 2007 od nizozemskih organov zahtevala pojasnila.
- 21 Ti so z dopisom z dne 7. februarja 2008 predstavili svojo razlago zakonodaje, ki se uporablja. Zneskov taks, naloženih navedenim državljanom tretjih držav, niso prerekali, trdili pa so, da ker Direktiva 2003/109 vprašanja zneskov teh taks ne ureja, so za to pristojne države članice.
- 22 V teh okoliščinah je Komisija 27. junija 2008 Kraljevini Nizozemski poslala pisni opomin, v katerem je poudarila, da morajo biti upravne takse, ki se zahtevajo od državljanov tretjih držav, ki imajo pravice iz Direktive 2003/109, pravične. Te takse državljanov tretjih držav – kadar izpolnjujejo pogoje, ki jih ta direktiva določa – nikakor ne smejo odvracati od uveljavljanja pravic, ki so jim z njo podeljene. Tudi če bi dejanski stroški obravnavanja vlog navedenih državljanov tretjih držav preseglji stroške obravnavanja vlog državljanov Unije, bi bila višina taks, ki jih Kraljevina Nizozemska zahteva, nesorazmerna.
- 23 Ker je Komisija menila, da odgovor Kraljevine Nizozemske na pisni opomin ni bil zadovoljiv, je tej državi članici 23. marca 2009 poslala obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v dveh mesecih od njegovega prejema sprejme ukrepe, ki so potrebni za uskladitev s tem mnenjem.
- 24 Kraljevina Nizozemska je z dopisom z dne 25. maja 2009 na navedeno obrazloženo mnenje odgovorila in ponovno poudarila pristojnost držav članic za pobiranje upravnih taks v okviru izvajanja Direktive 2003/109, vendar pod pogojem, da takšno pobiranje ne onemogoči ali pretirano oteži uveljavljanja pravic, ki so s to direktivo podeljene. Po navedbah te države članice zneski taks, ki jih nizozemska zakonodaja nalaga in so izračunani glede na dejanske stroške formalnosti, ne ovirajo uveljavljanja pravic zadevnih državljanov tretjih držav.

- 25 V teh okoliščinah je Komisija odločila, da bo vložila to tožbo.
- 26 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 12. aprila 2011 dovolil intervencijo Helenske republike v podporo predlogom Kraljevine Nizozemske.

Tožba

Dopustnost tožbe

Trditve strank

- 27 Kraljevina Nizozemska navaja, da je treba tožbo zavreči kot nedopustno.
- 28 Po eni strani naj se namreč tožba Komisije ne bi nanašala na kršitev nobene konkretne določbe Direktive 2003/109. Njena uvodna izjava 10, na podlagi katere Komisija pretežno utemeljuje svojo tožbo, naj ne bi imela pravno zavezujoče veljave in naj ne bi pomenila samostojne obveznosti. Čeprav je res, da se Komisija sklicuje tudi na obveznost lojalnega sodelovanja, ki je določeno v členu 10 ES (postal člen 4(3) PEU), naj ne bi dodatno pojasnila, kako njeni očitki v zvezi z zadevnimi upravnimi taksami temeljijo na tej določbi.
- 29 Kraljevina Nizozemska poleg tega navaja, da Komisija v fazi predhodnega postopka nikoli ni navedla nobenega očitka, da naj bi nizozemska zakonodaja nasprotovala sistemu, sistematiki ali duhu navedene direktive. Čeprav je bilo v zvezi s tem odločeno, da Komisija tak očitek lahko poda v poznejših fazah postopka tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti, ta država članica navaja, da se – drugače kot sodba z dne 29. novembra 2001 v zadevi Komisija proti Italiji (C-202/99, Recueil, str. I-9319), v kateri je Sodišče takšen očitek sprejelo – obravnavana sodba ne nanaša na nobeno zavezujočo določbo prava Unije.
- 30 Po drugi strani Kraljevina Nizozemska izpodbija obseg tožbe, ki jo je vložila Komisija, v delu, v katerem je zadnja po mnenju Kraljevine Nizozemske tožbene predloge omejila na upravne takse, ki se zahtevajo od državljanov tretjih držav za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, predvidenega v poglavju II Direktive 2003/109. Obravnavana tožba se torej ne more nanašati na takse, ki se zahtevajo za vloge, vložene na podlagi poglavja III te direktive.
- 31 Navedena država članica v teh okoliščinah meni, da je tožbo Komisije treba razglasiti za nedopustno.
- 32 Komisija izpodbija ugovor nedopustnosti, ki ga navaja Kraljevina Nizozemska. Po eni strani naj bi bila tožba, s katero se želi dokazati, da nizozemska zakonodaja nasprotuje sistemu, sistematiki ali duhu direktive, dopustna, kakor naj bi Sodišče presodilo v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Italiji. Po drugi strani Komisija zatrjuje, da bi ta država članica – kljub temu da je Komisija svoje ugovore v zvezi z nizozemsko zakonodajo v tožbenih razlogih podala le na kratko – lahko natančno ugotovila, kaj vse tožba te institucije obsega. Poleg tega naj bi to, da je država članica lahko predložila podrobna pojasnila in navedla svoja obrambna sredstva, ki se nanašajo na dejstva, ki jih je Komisija predstavila v predhodnem postopku, pomenilo dokaz utemeljenosti te trditve.

Presoja Sodišča

- 33 Najprej je treba spomniti, da je namen predhodnega postopka v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti države, zadevni državi članici omogočiti, da po eni strani izpolni svoje obveznosti, ki ji jih nalaga pravo Unije, in da se po drugi strani učinkovito brani pred očitki Komisije (sodba z dne 14. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti Franciji, C-340/02, ZOdl., str. I-9845, točka 25).

- 34 Predmet tožbe, vložene na podlagi člena 258 PDEU, je zato omejen s predhodnim postopkom iz te določbe. Pravilen potek tega postopka je bistveno zagotovilo, ki se želi doseči s PDEU, ne samo za varstvo pravic zadevne države članice, ampak tudi za to, da bo v morebitnem sodnem postopku predmet spora jasno določen (glej sodbi z dne 13. decembra 2001 v zadevi Komisija proti Franciji, C-1/00, Recueil, str. I-9989, točka 53, in z dne 29. aprila 2010 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-160/08, ZOdl., str. I-3713, točka 42).
- 35 Komisija mora na podlagi členov 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in 38(1)(c) Poslovnika Sodišča v vseh tožbah, ki jih vloga na podlagi člena 258 PDEU, natančno navesti očitke, o katerih zahteva odločitev Sodišča, ter vsaj v obliki povzetka navesti pravne in dejanske elemente, na katerih ti očitki temeljijo (glej zlasti sodbi z dne 13. decembra 1990 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-347/88, Recueil, str. I-4747, točka 28, in z dne 16. junija 2005 v zadevi Komisija proti Italiji, C-456/03, ZOdl., str. I-5335, točka 23).
- 36 Iz tega sledi, da mora tožba Komisije vsebovati skladen in natančen povzetek razlogov, ki so jo prepričali, da zadevna država članica ni izpolnila ene od obveznosti iz pogodb.
- 37 V okviru obravnavane tožbe je treba ugotoviti, da ta vsebuje jasen povzetek dejanskih in pravnih elementov, na katerih temelji. Tako iz predhodnega postopka, zlasti pa iz obrazloženega mnenja, ki ga je Komisija naslovila na Kraljevino Nizozemsko, kot tudi iz tožbe Komisije je namreč razvidno, da ta institucija pretežno navaja, da nesorazmerni znesek taks, ki jih ta država članica zahteva od državljanov tretjih držav iz naslova izvajanja Direktive 2003/109, ogroža cilj, ki ga uresničuje direktiva, in omejuje uveljavljanje pravic, ki so tem državljanom s to direktivo podeljene.
- 38 Resda ni sporno, da Komisija v tožbi ni skušala dokazati, da je Kraljevina Nizozemska kršila konkretno določbo Direktive 2003/109, ampak je, nasprotno, ob upoštevanju uvodnih izjav te direktive navedla, da je ta država članica kršila splošno sistematiko, duha, cilj in zato polni učinek te direktive.
- 39 Sodišče pa je že razsodilo, da kadar Komisija trdi, da je nacionalna ureditev v nasprotju s sistemom, sistematiko ali duhom neke 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 (zgoraj navedena sodba z dne 29. novembra 2001 v zadevi Komisija proti Italiji, točka 23).
- 40 Kakor je generalni pravobranilec navedel v točki 38 sklepnih predlogov, je Komisija s tem, da se je v repliki sklicevala na sodbo, ki je navedena v prejšnji točki, želela odgovoriti na ugovor nedopustnosti, ki ga je Kraljevina Nizozemska podala v odgovoru na tožbo, in ne gre za spremembo predmeta očitane neizpolnitve obveznosti, ki bi bila v nasprotju z zahtevami iz člena 258 PDEU.
- 41 Prav tako je treba navesti, da je v obravnavani zadevi navedena država članica imela možnost učinkovito uveljavljati svoja obrambna sredstva zoper očitke, ki jih je navedla Komisija, in to kljub jedrnatosti tožbenih predlogov zadnje.
- 42 Komisija se je namreč v pisnem opominu, obrazloženem mnenju in tožbi izrecno sklicevala ne le na položaj – ki je opisan v poglavju II Direktive 2003/109 – državljanov tretjih držav, ki zaprosijo za dodelitev statusa rezidenta za daljši čas, ampak tudi na položaj – ki je opisan v poglavju III te direktive – državljanov tretjih držav, ki so ta status že pridobili v drugi državi članici in na nizozemskem ozemlju zaprosijo za dovoljenje za prebivanje zase in za svoje družinske člane. Poleg tega obseg tožbe zelo jasno izhaja iz ugotovitev v obrazloženem mnenju, iz katerih je razvidno, da je Komisija pri navajanju členov 7, 8, 15 in 16 navedene direktive nameravala zajeti upravne takse, ki se zahtevajo za vloge za pridobitev dovoljenja za prebivanje tako iz poglavja II kot iz poglavja III iste direktive.
- 43 Tega, da se tožbeni razlogi sklicujejo samo na „plačilo visokih in nepravičnih taks državljanov tretjih držav in njihovih družinskih članov, ki so zaprosili za status rezidenta za daljši čas“, ni mogoče šteti za omejevanje obsega tožbe zgolj na vloge državljanov tretjih držav, na katere se nanaša poglavje II

Direktive 2003/109, za katere pristojni nizozemski organi zahtevajo znesek 201 EUR, saj iz tožbenih razlogov ob upoštevanju njihove obrazložitve izhaja, da se nanaša tudi na znesek taks, ki se zahtevajo od državljanov tretjih držav in njihovih družinskih članov na podlagi poglavja III iste direktive.

- 44 Iz navedenega sledi, da je tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je vložila Komisija, treba razglasiti za dopustno, in da je poleg tega treba pri vsebinski preučitvi obravnavanega spora preučiti utemeljenost navedb Kraljevine Nizozemske, ki se nanašajo na izpodbijanje obstoja zatrjevane neizpolnitve obveznosti.

Utemeljenost

Trditve strank

- 45 Ugotoviti je treba, da se trditve strank nanašajo na tri elemente, in sicer na obstoj oziroma neobstoj ovire za izvajanje pravic, podeljenih z Direktivo 2003/109, nesorazmernost upravnih taks, ki se zahtevajo od državljanov tretjih držav, ter primerjavo med njimi in državljani Unije in torej med direktivama 2003/109 in 2004/38, kar zadeva znesek teh taks.
- 46 Komisija ne izpodbija niti načela pobiranja upravnih taks za izdajo dovoljenj za prebivanje, določenih z Direktivo 2003/109, niti polja proste presoje, ki ga imajo države članice pri določanju zneska teh taks ob neobstoju posebne določbe v tej direktivi. Vendar meni, da morajo biti zlasti ob upoštevanju uvodne izjave 10 te direktive zneski teh taks razumni in pravični in da državljanov tretjih držav, ki izpolnjujejo pogoje iz te direktive, ne smejo odvrniti od izvajanja pravice do prebivanja, ki jim je z njo podeljena.
- 47 Na Nizozemskem naj bi bili zneski, ki jih državljani tretjih držav, ki v tej državi članici zaprosijo za status rezidenta za daljši čas ali vložijo vlogo za prebivanje, potem ko so ta status pridobili v drugi državi članici, od 7- do 27-krat višji od tistih, ki so določeni za državljane Unije pri obravnavanju njihovih vlog, ki se nanašajo na pridobitev dovoljenja za prebivanje. Po mnenju Komisije ti visoki zneski, ki ovirajo izvajanje pravic, podeljenih z Direktivo 2003/109, ogrožajo polni učinek te direktive.
- 48 Komisija ob sklicevanju na uvodno izjavo 2 Direktive 2003/109 trdi, da morajo biti upravne takse, ki se na podlagi te direktive zahtevajo, po višini „primerljive“ s tistimi, ki jih morajo za pridobitev podobnih dokumentov plačati državljani Unije, ki izvajajo pravico do prostega gibanja. Komisija v zvezi s tem priznava, da pravni položaj državljanov tretjih držav ni enak položaju državljanov Unije in da ne uživajo enakih pravic. Ker pa je cilj te direktive enak cilju Direktive 2004/38, Komisija meni, da je nesorazmerno, da je za primerljiva preverjanja, katerih cilji so podobni, znesek upravnih taks, ki se zahtevajo od navedenih državljanov tretjih držav, nekajkrat višji od tistega, ki je opredeljen kot razumen za državljane Unije v smislu Direktive 2004/38. Najvišji znesek, ki ga zadnja direktiva določa, bi torej moral biti pomemben kazalnik za določitev pravičnega zneska v smislu Direktive 2003/109 in ne bi smel zainteresiranih oseb odvracati od vložitve vlog za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas.
- 49 Da bi Komisija poudarila nesorazmernost zadevnih taks v obravnavani zadevi, se sklicuje na točki 74 in 75 sodbe z dne 29. aprila 2010 v zadevi Komisija proti Nizozemski (C-92/07, ZOdl., str. I-3683), v kateri je Sodišče ugotovilo, da Kraljevina Nizozemska s tem, da je za izdajo dovoljenja za prebivanje turškemu državljanom uvedla in ohranila dajatve, ki so bile nesorazmerne v primerjavi s tistimi, ki so se zahtevale od državljanov držav članic, ni izpolnila svojih obveznosti iz prava Unije. V obravnavani zadevi bi bilo treba znesek upravnih taks, ki jih nizozemski organi zahtevajo za izdajo dokumentov, določenih z Direktivo 2003/109, še toliko bolj šteti za nesorazmeren.

- 50 Kraljevina Nizozemska izpodbija upoštevnost Direktive 2004/38 za določitev obsega pojma „pravičnega“ postopka iz uvodne izjave 10 Direktive 2003/109. Navaja, da je Direktiva 2004/38 poznejša od Direktive 2003/109 in se nanaša na drug pravni okvir. Namreč, medtem ko naj bi imelo dovoljenje za prebivanje, ki se dodeli na podlagi Direktive 2004/38, zgolj deklaratorni učinek, saj temeljna pravica državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic izhaja iz same PDEU, naj bi imelo dovoljenje, dodeljeno na podlagi Direktive 2003/109, konstitutivni učinek.
- 51 Navedena država članica prav tako navaja, da Komisija s tožbo ne upošteva razvoja Direktive 2003/109. Zakonodajalec Unije naj bi se izrecno odločil, da ne bo predvidel določbe, ki se nanaša na pobiranje upravnih taks, saj je bil predlog Komisije v zvezi s tem zavržen. Odločil je torej, da državam članicam prepusti pristojnost za določanje višine upravnih taks, ki se lahko zahtevajo na podlagi te direktive.
- 52 Po navedbah Kraljevine Nizozemske zgoraj navedene sodbe Komisija proti Nizozemski ni mogoče prenesti na obravnavano zadevo. Prvič, čeprav je Sodišče presodilo, da so bile zadevne dajatve v zadevi, v kateri je bila navedena sodba izdana, nesorazmerne, je tako presodilo ob upoštevanju pravila „standstill“, določenega s Sklepom št. 1/80, ki ga je 19. septembra 1980 sprejel Pridružitveni svet, ki 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, ter 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), ki nasprotuje uvedbi novih omejitev v pravni red zadevne države članice. Drugič, čeprav člen 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 41), predpisuje primerljivost med višino upravnih taks, ki se zahtevajo od turških državljanov, in tistih, ki se zahtevajo od državljanov Unije, pa takšne zahteve po primerljivosti med zadnjenavedenimi in državljani tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, v Direktivi 2003/109 ni.
- 53 Navedena država članica trdi tudi, da Komisija ni dokazala, da so državljani tretjih držav zaradi zneska upravnih taks, ki se zahtevajo, ovirani pri uveljavljanju pravic, ki so jim podeljene z Direktivo 2003/109. Vloge za dodelitev statusa rezidenta za daljši čas, ki jih ti državljani tretjih držav predložijo, naj bi bile predmet naglega povečanja med letoma 2006 in 2009, kar nikakor ne kaže na omejevalni učinek zneska takšnih upravnih taks. Prav tako sama okoliščina, da naj bi bile takse, ki veljajo v primeru vloge za status rezidenta za daljši čas, višje od zneska, ki je določen za državljane Unije, ki zaprosijo za podobne dokumente, sama po sebi ne pomeni ovire. Poleg tega naj bi bilo preverjanje, ki se opravi v primeru vlog državljanov tretjih držav, veliko bolj poglobljeno od tistega, ki se opravi za državljane Unije.
- 54 Helenska republika v intervencijski vlogi v podporo predlogom Kraljevine Nizozemske zatrjuje, da imata direktivi 2003/109 in 2004/38 različna cilja, ter poudarja, da obstaja razlika med pogoji in postopki, ki jih ti direktivi določata.
- 55 Po mnenju te države članice je za določanje upravnih taks, ki se zahtevajo za izdajo dovoljenja za prebivanje državljanom tretjih držav za daljši čas, po eni strani treba upoštevati znesek protidajatev, ki ustrezajo stroškom upravnih storitev, ki se zagotavljajo ne samo za nadzor pravice do prebivanja, ampak tudi integracije obravnavanih oseb, ki je nujen pogoj za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, in po drugi strani finančno ravnovesje nacionalnega sistema za upravljanje priseljevanja v celoti, kot razlog v splošnem interesu.

Presoja Sodišča

- 56 Najprej je treba ugotoviti, da so zneski upravnih taks, ki jih Kraljevina Nizozemska zahteva od državljanov tretjih držav in ki so predmet te tožbe, visoki od 188 EUR do 830 EUR.

- 57 Kraljevina Nizozemska je v odgovoru na pisna vprašanja Sodišča obrazložila, čemu zahtevani zneski ustrezajo.
- 58 Znesek 201 EUR se tako zahteva za dovoljenje za prebivanje rezidenta ES za daljši čas, ki ga Kraljevina Nizozemska izda državljanu tretje države na podlagi člena 8(2) Direktive 2003/109, določbe, ki spada v njeno poglavje II. To dovoljenje se izda državljanom tretjih držav, ki so pridobili status rezidenta za daljši čas v skladu s členi 4, 5 in 7(2) te direktive.
- 59 Znesek 433 EUR ustreza upravnim taksam, ki se zahtevajo od državljana tretje države, ki – potem ko je pridobil status rezidenta za daljši čas v prvi državi članici – na podlagi člena 14(1) Direktive 2003/109 zaprosi za pravico do prebivanja na ozemlju Nizozemske. Takšna vloga za pridobitev dovoljenja do prebivanja se v skladu z odstavkom 2(a) in (b) navedenega člena nanaša na opravljanje gospodarske dejavnosti kot zaposlena ali samozaposlena oseba ali na študij ali poklicno usposabljanje.
- 60 Kot je razvidno iz člena 14(2)(c) Direktive 2003/109, se za vloge za pridobitev dovoljenja do prebivanja za „druge namene“ od državljanov tretjih držav zahteva znesek 331 EUR.
- 61 Kar zadeva zneske, ki se zahtevajo od družinskih članov državljanov tretjih držav, ki zaprosijo za dovoljenje za prebivanje na Nizozemskem na podlagi člena 16 Direktive 2003/109, tako ta člen kot nacionalna ureditev razlikujeta med vlogami, ki jih vložijo družinski člani rezidenta za daljši čas, kadar je družina že osnovana v prvi državi članici, v kateri je ta rezident pridobil status, in vlogami, ki jih vložijo družinski člani, kadar družina v prvi državi članici še ni osnovana. Medtem ko se pri prvi kategoriji rezidentov od vsakega družinskega člana zahteva znesek 188 EUR, se pri drugi kategoriji od prvega družinskega člana, ki vloži vlogo na podlagi navedenega člena 16, zahteva znesek 830 EUR, od vseh drugih družinskih članov pa znesek 188 EUR.
- 62 Kar zadeva obveznosti držav članic na podlagi Direktive 2003/109 v zvezi s taksami, ki se za izdajo dovoljenj za prebivanje zahtevajo od državljanov tretjih držav in njihovih družinskih članov, je treba najprej opozoriti, da nobena določba te direktive ne določa zneska taks, ki ga države članice lahko zahtevajo za izdajo takšnih dokumentov.
- 63 Kakor je navedla Kraljevina Nizozemska, čeprav je predlog direktive, ki ga je Komisija predstavila, predvideval brezplačno izdajo dovoljenja za prebivanje ali izdajo proti plačilu zneska, ki ne presega taks in dajatev, ki se od državljanov zadevne države članice zahtevajo za izdajo osebnih izkaznic, je zakonodajalec Unije s sprejetjem Direktive 2003/109 odločil, da takšne določbe ne bo vključil v njeno besedilo.
- 64 Ne izpodbija se torej, niti s strani Komisije, da lahko države članice za izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi Direktive 2003/109 zahtevajo plačilo taks, niti se ne izpodbija, da imajo pri določanju zneska teh taks polje proste presoje.
- 65 V zvezi s tem pa diskrecijska pravica, ki je državam članicam podeljena z Direktivo 2003/109, ni neomejena. Države članice namreč ne smejo sprejeti nacionalne ureditve, ki bi lahko ogrozila uresničitev ciljev direktive in ji tako odvzela polni učinek (glej v tem smislu sodbo z dne 28. aprila 2011 v zadevi El Dridi, C-61/11 PPU, ZOdl., str. I-3015, točka 55).
- 66 Kakor je razvidno iz uvodnih izjav 4, 6 in 12 Direktive 2003/109, je njen osnovni cilj vključevanje državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas v državah članicah. Namen pravice do prebivanja rezidentov za daljši čas in njihovih družinskih članov v drugi državi članici – kakor je navedeno v poglavju III iste direktive – je tudi, da prispeva k učinkovitemu uresničevanju notranjega trga kot območja, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje vseh oseb, kakor je razvidno iz uvodne izjave 18 navedene direktive.
- 67 Tako za prvo kategorijo državljanov tretjih držav, na katero se nanaša poglavje II Direktive 2003/109, kot za drugo kategorijo, na katere vloge za prebivanje v drugi državi članici se nanaša poglavje III iste direktive, ta, zlasti njeni členi 4, 5, 7 in od 14 do 16, določa natančne materialnopravne in postopkovne

pogoje, ki jih je treba izpolnjevati, preden zadevne države članice izdajo dovoljenje za prebivanje, za katerega se zaprosi. Vložniki morajo v bistvu dokazati, da imajo dovolj sredstev in zdravstveno zavarovanje, da ne bodo postali breme za zadevno državno članico, in morajo pristojnim organom predložiti vlogo, kateri so priložena vsa potrebna dokazila.

- 68 Ob upoštevanju cilja, ki mu sledi Direktiva 2003/109, in sistema, ki ga uvaja, je treba navesti, da državljani tretjih držav pravico do pridobitve statusa rezidenta za daljši čas in druge pravice, ki izhajajo iz pridobitve tega statusa, pridobijo takoj, ko izpolnijo pogoje in upoštevajo postopke, določene s to direktivo.
- 69 Zato, čeprav Kraljevina Nizozemska izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi Direktive 2003/109 lahko pogojuje s pobiranjem taks, njihova višina ne sme imeti niti namena niti učinka, da se postavi ovira za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, ki se podeli na podlagi te direktive, da ne bi ogrozila cilja, ki mu ta direktiva sledi, ali njenega duha.
- 70 Upravne takse, ki imajo za državljane tretjih držav, ki izpolnjujejo pogoje iz Direktive 2003/109 za pridobitev teh dovoljenj za prebivanje, velike finančne posledice, bi lahko tem državljanom tretjih držav odvzele možnost za uveljavljanje pravic, ki so jim s to direktivo podeljene, kar je v nasprotju z uvodno izjavo 10 te direktive.
- 71 Vendar, kakor je razvidno iz navedene uvodne izjave, sistem postopkovnih pravil, s katerim je urejeno preverjanje vlog za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas, ne bi smel biti sredstvo za oviranje uveljavljanja pravice do prebivanja.
- 72 Ob upoštevanju tesne povezave med pravicami, ki se državljanom tretjih držav podelijo na podlagi poglavja II Direktive 2003/109, in tistimi, na katere se nanaša poglavje III te direktive, se iste uvodne izjave uporabljajo glede vlog za dovoljenje za prebivanje, ki jih državljani tretjih držav in njihovi družinski člani v skladu s členi od 14 do 16 te direktive vložijo v državi članici, ki ni tista, ki je dodelila status rezidenta za daljši čas.
- 73 Iz navedenega sledi, da če lahko visok znesek taks, ki jih Kraljevina Nizozemska zahteva od državljanov tretjih držav, pomeni oviro za izvajanje pravic, ki so podeljene z Direktivo 2003/109, nizozemska zakonodaja nasprotuje cilju, ki mu ta direktiva sledi, in ji odvzema polni učinek.
- 74 Poleg tega je treba navesti, da – na kar je opozorjeno v točki 65 te sodbe – diskrecijska pravica, ki jo ima Kraljevina Nizozemska za določanje zneskov taks, ki se od državljanov tretjih držav lahko zahtevajo za izdajo dovoljenja za prebivanje na podlagi poglavij II in III Direktive 2003/109, ni neomejena in torej ne omogoča določanja plačila taks, ki bi za te državljane tretjih držav ustvarjale pretirano velike finančne posledice.
- 75 V skladu z načelom sorazmernosti, ki je eno od splošnih načel prava Unije, morajo namreč sredstva, ki so uvedena z nacionalno zakonodajo, s katero je prenesena Direktiva 2003/109, omogočati uresničevanje ciljev, katerim ta ureditev sledi, in ne sme presežati tistega, kar je nujno za njihovo uresničitev.
- 76 Res je, da ne sme biti izključeno, da se znesek upravnih taks, ki se na podlagi Direktive 2003/109 uporabljajo za državljane tretjih držav, lahko spreminja glede na vrsto dovoljenja za prebivanje, za katerega se zaprosi, in preverjanje, ki ga mora država članica v zvezi s tem opraviti. Kakor je razvidno iz točke 61 te sodbe, ta direktiva v zvezi z izdajo dovoljenja za prebivanje za družinske člane državljanov tretje države v členu 16 sama razlikuje med tem, ali družina je ali ni osnovana v državi članici, ki je temu državljanu tretje države dodelila status rezidenta za daljši čas.

- 77 Vendar je treba navesti, da se v obravnavani zadevi zneski taks, ki jih Kraljevina Nizozemska zahteva, spreminjajo v razponu, katerega najnižja vrednost je približno sedemkrat višja od zneska, ki se naloži za pridobitev nacionalne osebne izkaznice. Čeprav nizozemski državljani in državljani tretjih držav ter njihovi družinski člani, na katere se nanaša Direktiva 2003/109, niso v enakem položaju, tak razpon dokazuje nesorazmernost taks, ki se zahtevajo na podlagi zadevne nacionalne zakonodaje v obravnavani zadevi.
- 78 Ker so upravne takse, ki jih Kraljevina Nizozemska zahteva na podlagi nacionalne ureditve, s katero se izvaja Direktiva 2003/109, same po sebi nesorazmerne in lahko pomenijo oviro za izvajanje pravic, ki so s to direktivo podeljene, ni treba preučiti dodatne trditve Komisije, da bi bilo treba takse, ki se zahtevajo od državljanov tretjih držav in njihovih družinskih članov na podlagi navedene direktive, primerjati s tistimi, ki se od državljanov Unije poberejo za izdajo podobnih dokumentov na podlagi Direktive 2004/38.
- 79 Zato je treba ugotoviti, da Kraljevina Nizozemska s tem, da za državljane tretjih držav, ki zaprosijo za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas na Nizozemskem, in tiste, ki – potem ko so ta status pridobili v drugi državi članici – zaprosijo za izvajanje 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, ki lahko ustvarijo oviro za izvajanje pravic, podeljenih z Direktivo 2003/109, ni izpolnila obveznosti iz te direktive.

Stroški

- 80 V skladu s členom 69(2), prvi pododstavek, Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Na podlagi odstavka 4, prvi pododstavek, navedenega člena države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške.
- 81 Ker je Komisija predlagala, naj se Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov. Helenska republika, ki se je kot intervenientka udeležila postopka, nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1. Kraljevina Nizozemska s tem, da za državljane tretjih držav, ki zaprosijo za pridobitev statusa rezidenta za daljši čas na Nizozemskem, in tiste, ki – potem ko so ta status pridobili v drugi državi članici – zaprosijo za izvajanje 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, ki lahko ustvarijo oviro za izvajanje pravic, podeljenih z Direktivo Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003 o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, ni izpolnila obveznosti iz te direktive.**
- 2. Kraljevini Nizozemski se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Helenska republika nosi svoje stroške.**

Podpisi