



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

26 април 2012 година *

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 2003/109/ЕО — Статут на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни — Молба за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ — Молба за издаване на разрешение за пребиваване във втора държава членка, подадена от гражданин на трета страна, който вече е получил статут на дългосрочно пребиваващ в една държава членка, или от член на неговото семейство — Размер на таксите, изисквани от компетентните органи — Непропорционалност — Пречка за упражняването на правото на пребиваване“

По дело C-508/10

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 25 октомври 2010 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-жа M. Condou-Durande и г-н R. Troosters, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Кралство Нидерландия, за което се явяват г-жа C. Wissels и г-н J. Langer, в качеството на представители,

ответник,

подпомагано от

Република Гърция, за която се явява г-жа T. Papadouroulou, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н J. N. Cunha Rodrigues, председател на състав, г-н U. Lohmus, г-н A. Rosas, г-н A. Ó Caoimh (докладчик) и г-н C. G. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: г-н Y. Bot,

секретар: г-н A. Calot Escobar,

* Език на производството: нидерландски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 19 януари 2012 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С исковата си молба до Съда Европейската комисия желае да бъде установено, че като изисква от гражданите на трети страни и членовете на техните семейства, които кандидатстват за статут на дългосрочно пребиваващ, да заплащат високи и несправедливи такси, Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, глава 19, том 6, стр. 225) и следователно не е изпълнило задълженията си по силата на член 258 ДФЕС.

Правна уредба

Правна уредба на Съюза

Директива 2003/109

- 2 Текстът на съображения 2, 3, 6, 9, 10 и 18 от Директива 2003/109, приета на основание член 63, точки 3 и 4 ЕО, е следният:

„(2) По време на извънредното съвещание в Тампере от 15 и 16 октомври 1999 г. Европейският съвет обяви, че правният статут на гражданите на трети страни трябва да се сближи с този на гражданите на държавите членки и че лице, легално пребиваващо в държава членка, за неопределен срок от време, което има разрешение за дългосрочно пребиваване, следва да получи в тази държава членка съвкупност от постоянни права, възможно най-близки с тези, от които се ползват гражданите на Европейския съюз.

(3) Настоящата директива спазва основните права и принципите, признати по-конкретно от Европейската конвенция за защита на [правата на човека и основните] свободи и Хартата [н]а основните права [на] Европейския съюз.

[...]

(6) Основният критерий за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ следва да бъде продължителността на пребиваване на територията на държавата членка. [...]

[...]

(9) Икономическите съображения не би следвало да са мотив за [отказ] на статут на дългосрочно пребиваващ и не би следвало да се считат като взаимосвързани с приложимите условия.

(10) Важно е да се установи система от процедурни правила, които да уреждат разглеждането на молбата за получаване на статут за дългосрочно пребиваване. Тези процедури би трябвало да са ефективни и управляеми по отношение на нормална трудова ангажираност

на администрациите на държавите членки, а също така прозрачни и справедливи, с цел да предоставят съответното ниво на правна сигурност на засегнатите лица. Те не следва да бъдат спънка за упражняването на правото на пребиваване.

[...]

(18) Установяването на условията, на които се подчинява правото на пребиваване в друга държава членка на граждани на трети страни, които са дългосрочно пребиваващи, би следвало да допринесе за ефективната реализация на вътрешния пазар като пространство, в което е осигурено свободното движение на всички хора. То може също така да представлява важен фактор за мобилността, а именно на пазара на работна ръка в Съюза“.

3 Видно от член 1, Директива 2003/109 определя:

„[...]

а) условията за предоставяне и отменяне на статут на дългосрочно пребиваващ, предоставен от една държава членка на граждани на трети страни, които пребивават легално на нейна територия, както и свързаните с това права, и

б) условията за пребиваване в държави членки, различни от тази, която е предоставила статута на дългосрочно пребиваване на граждани от трети страни, ползващи се от този статут“.

4 Глава II от Директива 2003/109 се отнася до получаването на статут на дългосрочно пребиваващ в държава членка.

5 Съгласно член 4, параграф 1 от същата директива, който е част от посочената глава II, държавите членки предоставят статут на дългосрочно пребиваващ на граждани на трети страни, които са пребивавали легално и без прекъсване на територията в рамките на пет години преди подаване на въпросната молба.

6 Член 5 от посочената директива предвижда условията, свързани с получаването на статут на дългосрочно пребиваващ. Съгласно параграф 1, букви а) и б) от този член държавите членки изискват от гражданина на трета страна да представи доказателство, че разполага, за себе си и за членовете на своето семейство на негова издръжка, от една страна, с устойчиви и редовни доходи, достатъчни за покриване на собствените му нужди и тези на членовете на семейството му на негова издръжка, без да се прибегва до системата за социално подпомагане на съответната държава членка, и от друга страна, със здравна осигуровка, покриваща всички обичайни осигурителни случаи за гражданите на съответната държава членка.

7 Параграф 2 от посочения член 5 гласи, че държавите членки могат да изискат гражданите на третите страни да отговарят и на условията за интеграция съгласно тяхното национално право.

8 По силата на член 7, параграф 1 от Директива 2003/109 с цел получаване на статут на дългосрочно пребиваващ гражданинът на трета държава депозира при компетентния орган на държавата членка, в която пребивава, молба, придружена с доказателствен материал, уточнен в националното законодателство и с който се доказва изпълнението на условията, изброени в членове 4 и 5 от същата директива.

9 Член 8 от посочената директива, озаглавен „Разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕО“, предвижда в параграф 2:

„Държавите членки издават на дългосрочно пребиваващия разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕО. Това разрешение е със срок на валидност най-малко пет години, като при изтичането му може да бъде автоматично подновено, а при необходимост това да става след представяне на молба“.

10 Глава III от Директива 2003/109 се отнася до правото на пребиваване на гражданин на трета страна, ползващ се от статут на дългосрочно пребиваващ, на територията на държава членка, различна от тази, която му е предоставила този статут, и до правото на пребиваване на членовете на неговото семейство в тази държава членка.

11 Член 14, параграф 2 от същата директива, който е част от посочената глава III, гласи:

„Дългосрочно пребиваващият може да пребивава във втора държава членка на следните основания:

- а) упражняване на стопанска дейност в качеството си на работник или служител по трудови правоотношения или на свободна практика;
- б) с учебна или професионално-квалификационна цел;
- в) с друга цел“.

12 Член 15, параграф 1 от посочената директива, който се отнася до условията за пребиваване във втора държава членка, предвижда, че в най-кратки срокове и най-късно до три месеца от влизането си на територията на втора държава членка дългосрочно пребиваващият депозира молба за разрешение за пребиваване пред компетентните органи на тази държава членка.

13 Член 16 от Директива 2003/109 формулира условията относно пребиваването на членовете на семейството на дългосрочно пребиваващия, на които е разрешено да го придружат или да се присъединят към него във втора държава членка. В него се прави разлика между семействата, вече създадени в първата държава членка, предоставила статут на дългосрочно пребиваващ, които попадат под действието на член 16, параграфи 1 и 2 от тази директива, и семействата, които не са създадени в първата държава членка. В последния случай съгласно параграф 5 от същия член приложение намира Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164).

14 Член 19 от Директива 2003/109, озаглавен „Разглеждане на молбата и издаване на разрешение за пребиваване“, предвижда в параграфи 2 и 3:

„2. Ако условията, посочени в членове 14, 15 и 16 са изпълнени и при условията на разпоредбите, касаещи обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, посочени в членове 17 и 18, втората държава членка издава на дългосрочно пребиваващия подновяемо разрешение за пребиваване. [...]

3. Втората държава членка издава на членовете на семейството на дългосрочно пребиваващия подновяемо разрешение за пребиваване със същия срок като това на дългосрочно пребиваващия“.

Директива 2004/38/ЕО

15 Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), приета на основание членове 12 ЕО, 18 ЕО, 40 ЕО, 44 ЕО и 52 ЕО, предвижда в член 25, параграф 2, че всички документи, споменати в

параграф 1 от същия член, а именно удостоверение за регистрация, документ, удостоверяващ постоянно пребиваване, удостоверение, удостоверяващо подаването на молба за карта за пребиваване на член на семейството, карта за пребиваване или карта за постоянно пребиваване, „се издават безплатно или срещу такса, ненадвишаваща таксата, налагана на гражданите на държавата за издаването на подобни документи“.

Национална правна уредба

- 16 Член 24, параграф 2 от Закона за общо изменение на Закона за чужденците (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) от 23 ноември 2000 г. (Stb. 2000, № 495, наричан по-нататък „VW“) предвижда:

„В определени от [компетентния министър] случаи и съгласно установените от него правила чужденецът дължи фискална такса за обработване на молбата. За целта [компетентният министър] може да наложи на чужденеца и фискална такса за издаването на документ, удостоверяващ легалното му пребиваване. Ако съответната такса не бъде платена, не се дава ход на молбата или не се издава документ“.

- 17 В членове 3.34—3.34 i от Правилника относно чужденците от 2000 г. (Voorschrift Vreemdelingen 2000, наричан по-нататък „VV“) са предвидени правила за прилагането на член 24, параграф 2 от VW.
- 18 Посочените членове 3.34—3.34i определят фискалните такси, заплащани от гражданите на трети страни, които искат разрешение за пребиваване, с изключение на турските граждани, в следните размери:

Вид молба	EUR	Правна разпоредба
Статут на дългосрочно пребиваващ	201	Член 3.34 g, параграф 1 от VV
Разрешение за пребиваване, по-конкретно с цел упражняване на дейност или обучение	433	Член 3.34, параграф 2, буква а) от VV
Разрешение за пребиваване по други причини	331	Член 3.34, параграф 2 от VV
Разрешение за пребиваване за придружаващи членове на семейството	188	Член 3.34, параграф 1 от VV
Събиране на семейството/създаване на семейство — непридружаващи членове на семейството	830	Член 3.34, параграф 2, буква б) от VV

- 19 Член 3.34 f от VV предвижда възможност за освобождаване от заплащане на фискални такси, доколкото това е оправдано на основание член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. Параграф 3 от тази разпоредба на VV гласи следното:

„По изключение от член 3.34 с, буква б) чужденецът, който не е гражданин на Общността, не дължи фискалните такси за разглеждането на молба за промяна на разрешение за пребиваване като посоченото в член 14 от [VW] на някое от основанията по член 3.4, параграф 1, буква а) от [VV], ако подаде молба в този смисъл, ако са налице основанията по член 8 от [посочената конвенция] и ако докаже, че не разполага с достатъчно средства да заплати фискалните такси“.

Досъдебна процедура

- 20 Сезирана с оплаквания от граждани на трети страни относно събирането на таксите, предвидени в нидерландската правна уредба за издаването на разрешения за пребиваване на такива граждани, с писмо от 30 ноември 2007 г. Комисията иска пояснения от нидерландските органи.
- 21 Последните излагат своето тълкуване на приложимата правна уредба в писмо от 7 февруари 2008 г. Те не оспорват размера на таксите, които трябва да заплащат тези граждани, но твърдят, че тъй като в Директива 2003/109 въпросът за размера на тези такси не е уреден, в това отношение са компетентни държавите членки.
- 22 При тези условия на 27 юни 2008 г. Комисията изпраща на Кралство Нидерландия официално уведомително писмо, в което подчертава, че фискалните такси, изисквани от гражданите на трети страни, които се ползват от правата, предоставени с Директива 2003/109, трябва да са справедливи. Когато тези граждани отговарят на установените в Директивата условия, посочените такси в никакъв случай не следва да ги обезкуражават да упражняват правата, които черпят от нея. Дори ако се приемело, че действителната себестойност на разглеждането на молбите на такива граждани е по-висока от тази за молбите на гражданите на Съюза, размерът на таксите, изисквани от Кралство Нидерландия, бил непропорционален.
- 23 Тъй като счита отговора на Кралство Нидерландия на посоченото официално уведомително писмо за незадоволителен, на 23 март 2009 г. Комисията изпраща на тази държава членка мотивирано становище, с което я приканва да вземе необходимите мерки, за да се съобрази с това становище в срок от два месеца, считано от неговото получаване.
- 24 С писмо от 25 май 2009 г. в отговора си на посоченото мотивирано становище Кралство Нидерландия отново подчертава компетентността на държавите членки да събират фискални такси в рамките на прилагането на Директива 2003/109, но при условие че събирането им не прави невъзможно или изключително трудно упражняването на правата, предоставени от тази директива. Според тази държава членка размерът на таксите, налагани от нидерландската правна уредба, изчислен въз основа на реалната себестойност на формалностите, не пречатства упражняването на правата от страна на съответните граждани на трети страни.
- 25 При тези обстоятелства Комисията решава да предяви настоящия иск.
- 26 С Определение на председателя на Съда от 12 април 2011 г. Република Гърция е допусната да встъпи в подкрепа на исканията на Кралство Нидерландия.

По иска

По допустимостта на иска

Доводи на страните

- 27 Кралство Нидерландия поддържа, че искът трябва да бъде отхвърлен като недопустим.
- 28 Всъщност, от една страна, в исковата си молба Комисията не посочвала нарушение на нито една конкретна разпоредба от Директива 2003/109. Комисията основавала своя иск най-вече на съображение 10 от нея, което обаче нямало обвързващо правно действие и не въвеждало самостоятелни задължения. Макар да е вярно, че Комисията се позовава и на задължението за лоялно сътрудничество, предвидено в член 10 ЕО, понастоящем член 4, параграф 3 ДЕС, тя също не посочвала ясно до каква степен твърденията ѝ за нарушение във връзка с разглежданите фискални такси се основават на тази разпоредба.

- 29 Освен това Кралство Нидерландия твърди, че в нито един момент от досъдебната фаза Комисията не е представила твърдение за нарушение, съгласно което нидерландската правна уредба противоречи на систематиката, структурата или духа на посочената директива. В това отношение, дори да се приеме, че Комисията има право да въведе такова твърдение за нарушение в напреднал стадий от производството по иск за неизпълнение на задължения, тази държава членка твърди, че за разлика от Решение от 29 ноември 2001 г. по дело Комисия/Италия (C-202/99, *Recueil*, стр. I-9319), в което Съдът приема подобно твърдение за нарушение, настоящият иск не визира нито една задължителна разпоредба от правото на Съюза.
- 30 От друга страна, Кралство Нидерландия оспорва обхвата на предявения от Комисията иск, доколкото според него последната е ограничила петитума си до фискалните такси, налагани на гражданите на трети страни за получаване на статута на дългосрочно пребиваващ, предвиден в глава II от Директива 2003/109. Следователно настоящият иск не можел да има за предмет таксите, изисквани във връзка с подадени на основание на глава III от тази директива молби.
- 31 При тези обстоятелства посочената държава членка счита, че исковата молба на Комисията трябва да бъде обявена за недопустима.
- 32 Комисията оспорва възражението за недопустимост, повдигнато от Кралство Нидерландия. От една страна, искът, насочен към установяване на противоречие на нидерландската правна уредба със систематиката, структурата или духа на Директивата, чисто и просто бил допустим, както постановил Съдът в Решение по дело Комисия/Италия, посочено по-горе. От друга страна, Комисията твърди, че въпреки обобщеното представяне в петитума на исковата молба на нейните възражения срещу нидерландската правна уредба тази държава членка е могла точно да определи обхвата на иска на споменатата институция. Обстоятелството, че тази държава е успяла да представи подробни разяснения и да изложи правни основания в своя защита по отношение на цялата представена от Комисията информация в хода на досъдебната процедура, впрочем доказвало основателността на това твърдение.

Съображения на Съда

- 33 В началото следва да се напомни, че при иск за установяване на неизпълнение на задължения целта на досъдебната процедура е да предостави възможност на засегнатата държава членка, от една страна, да изпълни задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, а от друга — надлежно да изтъкне доводите си в защита срещу повдигнатите от Комисията твърдения за нарушение (Решение от 14 октомври 2004 г. по дело Комисия/Франция, C-340/02, *Recueil*, стр. I-9845, точка 25).
- 34 Следователно предметът на иска по член 258 ДФЕС се очертава от досъдебната процедура, предвидена в тази разпоредба. Редовният ход на тази процедура съставлява основополагаща, нарочна гаранция, съдържаща се в Договора за функционирането на ЕС, не само за защита на правата на съответната държава членка, но и за осигуряване на ясно определен предмет на спора в евентуалното съдебно производство (вж. Решение от 13 декември 2001 г. по дело Комисия/Франция, C-1/00, *Recueil*, стр. I-9989, точка 53 и Решение от 29 април 2010 г. по дело Комисия/Германия, C-160/08, Сборник, стр. I-3713, точка 42).
- 35 По силата на член 21, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и член 38, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник на този съд Комисията трябва във всяка подадена на основание член 258 ДФЕС искова молба да посочи точните твърдения за нарушения, по които Съдът следва да се произнесе, както и да изложи поне накратко правните и фактическите обстоятелства, на които основава тези твърдения за нарушения (вж. по-специално Решение от 13 декември 1990 г. по дело Комисия/Гърция, C-347/88, *Recueil*, стр. I-4747, точка 28 и Решение от 16 юни 2005 г. по дело Комисия/Италия, C-456/03, *Recueil*, стр. I-5335, точка 23).

- 36 От това следва, че исковата молба на Комисията трябва да съдържа последователно и подробно изложение на съображенията, които са я довели до убеждението, че съответната държава членка не е изпълнила някое от задълженията си по Договора.
- 37 В настоящото производство се налага констатацията, че исковата молба съдържа ясно изложение на фактическите и правните обстоятелства, на които се основава. Всъщност както от досъдебната процедура, и по-специално от отправеното от Комисията до Кралство Нидерландия мотивирано становище, така и от исковата ѝ молба е видно, че по същество според тази институция непропорционалният размер на таксите, изисквани от гражданите на трети страни от споменатата държава членка във връзка с прилагането на Директива 2003/109, накърнява преследваната с нея цел и възпрепятства упражняването на предоставените от нея права на тези граждани.
- 38 Действително в исковата си молба Комисията безспорно не полага усилия да докаже нарушение на конкретна разпоредба от Директива 2003/109 от страна на Кралство Нидерландия, а обратно — поддържа, че с оглед на нейните съображения тази държава членка не се е съобразила с общата структура, духа и целите, а следователно и с полезното действие на посочената директива.
- 39 Въпреки това Съдът вече е постановил, че когато Комисията твърди, че национална правна уредба е в противоречие със системата, структурата или духа на директива, без да може произтичащото от това нарушение на правото на Съюза да се свърже с конкретни разпоредби от директивата, нейната искова молба не може да се обяви за недопустима само на това основание (Решение от 29 ноември 2001 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе, точка 23).
- 40 Както отбелязва генералният адвокат в точка 38 от своето заключение, с позоваването на цитираното в предходната точка съдебно решение в писмената си реплика Комисията цели да отговори на възражението за недопустимост, посочено от Кралство Нидерландия в писмената му защита, и това позоваване не представлява изменение на предмета на твърдяното неизпълнение на задължения, което да е в противоречие с член 258 ДФЕС.
- 41 Следва също да се отбележи, че в настоящия случай посочената държава членка е имала възможност да представи защитните си правни основания срещу отправените от Комисията твърдения за нарушения, независимо от сбито изложението петитум на нейната искова молба.
- 42 Действително в официалното уведомително писмо, в мотивираното становище и в исковата молба Комисията визира изрично не само положението на гражданите на трети страни, кандидатстващи за статут на дългосрочно пребиваващи, което се урежда от глава II от Директива 2003/109, но и положението на граждани на трети страни, които вече са придобили такъв статут в друга държава членка и искат за себе си и за членовете на своите семейства правото да пребивават на територията на Нидерландия, като тяхното положение се урежда от глава III от тази директива. Освен това обхватът на иска съвсем ясно произтича от заключителната част на мотивираното становище, от която е видно, че като цитира членове 7, 8, 15 и 16 от посочената директива, Комисията е имала предвид фискалните такси, изисквани във връзка с молбите за разрешения за пребиваване, за които се прилагат както глава II, така и глава III от същата директива.
- 43 Не може да се счита, че след като петитумът на исковата молба упоменава единствено „внасянето на високи и несправедливи такси от гражданите на трети страни и членовете на техните семейства, които кандидатстват за статут на дългосрочно пребиваващ“, това ограничава обхвата на иска само до молбите на граждани на трети страни по глава II от Директива 2003/109, за които компетентните нидерландски органи изискват 201 EUR, след като от петитума, разгледан във връзка с мотивите на исковата молба, е видно, че тя се отнася и до размера на таксите, изисквани от гражданите на трети страни и членовете на техните семейства на основание глава III от същата директива.

- 44 От изложеното следва, че исквата молба на Комисията за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка трябва да се обяви за допустима, и доколкото в останалата си част доводите на Кралство Нидерландия са насочени към оспорване на твърдяното неизпълнение, основателността им следва да се отнесе към въпросите по съществото на спора.

По съществото на спора

Доводи на страните

- 45 Следва да се отбележи, че доводите на страните са развити в три насоки, а именно наличието или не на пречка за упражняването на предоставените от Директива 2003/109 права, непропорционалният характер на фискалните такси, изисквани от гражданите на трети страни, и съпоставката между последните и гражданите на Съюза и следователно между Директиви 2003/109 и 2004/38, що се отнася до размера на тези такси.
- 46 Комисията не оспорва по принцип нито събирането на фискални такси за издаването на предвидените в Директива 2003/109 разрешения и документи за пребиваване, нито свободата на преценка на държавите членки в отсъствието на конкретна разпоредба в Директивата, която да урежда техният размер. Все пак тя счита, че с оглед на съображение 10 от Директивата тези такси трябва да са разумни и справедливи по размер и че не трябва да възпрепятстват гражданите на трети страни, отговарящи на установените с тази директива условия, да упражняват предоставеното им от нея право на пребиваване.
- 47 В Нидерландия сумите, заплащани от гражданите на трети страни, които искат статут на дългосрочно пребиваващ или подават молба за пребиваване в тази държава членка, след като са получили такъв статут в друга държава членка, били 7—27 пъти по-високи от предвидените за гражданите на Съюза при разглеждане на техните молби за получаване на документ за пребиваване. Според Комисията тези високи суми, които възпрепятстват упражняването на установените с Директива 2003/109 права, накърнявали нейния полезен ефект.
- 48 Като се основава на съображение 2 от Директива 2003/109, Комисията твърди също, че изискваните по силата на тази директива фискални такси трябва да са „сравними“ по размер с таксите, които гражданите на Съюза, упражняващи правото си на свободно движение, трябва да заплащат за получаването на подобни документи. В това отношение Комисията признава, че правното положение на гражданите на трети страни не е идентично с това на гражданите на Съюза и че те не се ползват от същите права. Все пак, след като целта на Директивата е аналогична с тази на Директива 2004/38, тя счита, че е непропорционално при съпоставими действия на разглеждане, преследващи сходни цели, размерът на фискалните такси, изисквани от граждани на трети страни, да надвишава неколкостранно считания за разумен по отношение на гражданите на Съюза в контекста на Директива 2004/38. Максималният размер, определен в последната директива, следователно трябвало да се разглежда като важен показател при определянето на справедливия по смисъла на Директива 2003/109 размер, който да не възпрепятства заинтересуваните лица да подават молби за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ.
- 49 За да подчертае непропорционалният характер на разглежданите в настоящия случай такси, Комисията се позовава на точки 74 и 75 от Решение от 29 април 2010 г. по дело Комисия/Нидерландия (C-92/07, Сборник, стр. I-3683), с което Съдът установява, че като въвежда и оставя в сила спрямо турските граждани несъразмерни такси за получаването на разрешения за пребиваване в сравнение с таксите, изисквани от гражданите на държавите членки, Кралство Нидерландия не изпълнява задълженията си, произтичащи от правото на Съюза. По аргумент за по силното основание, по настоящото дело размерът на изискваните от нидерландските органи такси за издаването на предвидените в Директива 2003/109 документи също би трябвало да се счита за непропорционален.

- 50 Кралство Нидерландия оспорва приложимостта на Директива 2004/38 за определяне на обхвата на понятието „справедлива“ процедура, съдържащо се в съображение 10 от Директива 2003/109. Според него Директива 2004/38 е по-нова от Директива 2003/109 и съдържа самостоятелна правна уредба. Възможно е докато разрешението за пребиваване, предоставено по силата на Директива 2004/38, имало само декларативно действие, след като основното право на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки произтича от самия Договор за функционирането на ЕС, то разрешението за пребиваване, предоставено по силата на Директива 2003/109, имало конститутивно действие.
- 51 Посочената държава членка поддържа също, че жалбата на Комисията не отчита процеса на създаване на Директива 2003/109. Законодателят на Съюза взел изрично решение да не предвижда разпоредба за събирането на фискални такси, като предложението на Комисията в този смисъл било отхвърлено. Следователно той предпочел да остави на държавите членки правото да определят размера на изискуемите по силата на Директивата фискални такси.
- 52 Според Кралство Нидерландия Решение по дело Комисия/Нидерландия, посочено по-горе, не може да се отнесе към настоящото дело. На първо място, макар Съдът да постановява, че разглежданите в решението по това дело такси са непропорционални, това е направено с оглед на клаузата „standstill“, предвидена с Решение № 1/80, прието на 19 септември 1980 г. от Съвета по асоцииране, създаден по силата на Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция, подписано на 12 септември 1963 г. в Анкара от Република Турция, от една страна, както и от държавите — членки на Европейската икономическа общност, и Общността, от друга страна, и сключено, одобрено и утвърдено от името на Общността с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 година (ОВ 217, 1964 г., стр. 3685; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 10), която не допуска въвеждането на нови ограничения в правната система на съответната държава членка. На второ място, въпреки че член 59 от Допълнителния протокол, подписан на 23 ноември 1970 г. в Брюксел и сключен, одобрен и утвърден от името на Общността с Регламент (ЕИО) № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 година (ОВ L 293, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 37), налага съпоставяне на размера на фискалните такси, изисквани от турските граждани, с размера на тези, които заплащат гражданите на Съюза, подобно изискване за съпоставяне между последните и дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни не се съдържа в Директива 2003/109.
- 53 Посочената държава членка също сочи, че Комисията не доказва, че поради размера на изискуваните фискални такси гражданите на трети страни са възпрепятствани да упражняват предоставените с Директива 2003/109 права. В периода 2006—2009 г. молбите за предоставяне на статут на дългосрочно пребиваващ от такива граждани значително се увеличили, което не създавало впечатление за наличието на ограничително действие, породено от размера на подобни фискални такси. Също така единствено обстоятелството, че действащите такси по молби за получаване на статут на дългосрочно пребиваващ били по-високи по размер от предвидените за гражданите на Съюза, които искат издаването на сходни документи, само по себе си не можело да се счита за препятствие. Освен това действията по разглеждане на случаите, свързани с молби от граждани на трети страни, били значително по-задълбочени отколкото по отношение на гражданите на Съюза.
- 54 В писменото си становище при встъпване в подкрепа на исканията на Кралство Нидерландия Република Гърция сочи, че Директиви 2003/109 и 2004/38 имат различни цели, и подчертава също, че е налице разлика по отношение на предвидените от тях условия и процедури.
- 55 Според посочената държава членка, за да определи фискалните такси, изисквани за издаването на разрешение или документ за пребиваване на дългосрочно пребиваващите граждани на трети страни, следва да се вземат предвид, от една страна, стойността на престацията, съответстваща

на себестойността на административните услуги, предоставяни за контролирането не само на правото на пребиваване, но и на интеграцията на въпросните лица, като необходимо условие за придобиването на статут на дългосрочно пребиваващ, и от друга страна, финансовото равновесие на националната система за управление на имиграцията като цяло, в качеството на съображение от обществен интерес.

Съображения на Съда

- 56 В началото следва да се отбележи, че размерът на фискалните такси, изисквани от Кралство Нидерландия от гражданите на трети страни, които са предмет на настоящия иск, варира между 188 EUR и 830 EUR.
- 57 В отговор на писмените въпроси, зададени от Съда, Кралство Нидерландия разяснява на какво съответстват изискваните суми.
- 58 В този смисъл сумата от 201 EUR се изисква за разрешението за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕО, издавано от Кралство Нидерландия на граждани на трети страни по силата на член 8, параграф 2 от Директива 2003/109 — разпоредба от глава II от тази директива. Това разрешение се издава на гражданите на трети страни, получили статут на дългосрочно пребиваващ в съответствие с членове 4 и 5 и с член 7, параграф 2 от тази директива.
- 59 Сумата от 433 EUR е фискалната такса, изисквана от граждани на трети страни, които след получаване на статут на дългосрочно пребиваващ в една държава членка искат по силата на член 14, параграф 1 от Директива 2003/109 правото да пребивават на нидерландска територия. Тази молба за разрешение за пребиваване обхваща упражняването на стопанска дейност в качеството на работник или служител по трудови правоотношения или на свободна практика, или пребиваването с учебна или професионално-квалификационна цел съгласно параграф 2, букви а) и б) от посочения член.
- 60 Във връзка с молбите за пребиваване „с друга цел“, попадащи под действието на член 14, параграф 2, буква в) от Директива 2003/109, от гражданите на трети страни се изисква сумата от 331 EUR.
- 61 По отношение на сумите, изисквани от членовете на семейството на граждани на трети страни, които подават молби за разрешения за пребиваване в Нидерландия на основание член 16 от Директива 2003/109, както последният, така и националната правна уредба разграничават молбите, подадени от членовете на семейството на дългосрочно пребиваващия, когато семейството е вече създадено в първата държава членка, в която пребиваващият е получил статута си, и молбите, подадени от членовете на семейството, когато последното не е създадено в първата държава членка. Докато за първата категория пребиваващи се изисква сумата от 188 EUR за всички членове на семейството, за втората се изисква сумата от 830 EUR за първия член на семейството, който подава молба по силата на посочения член 16, и сумата от 188 EUR за всеки от останалите членове на семейството.
- 62 Във връзка със задълженията на държавите членки по Директива 2003/109 относно таксите, изисквани от гражданите на трети страни и членовете на техните семейства за издаването на документи и разрешения за пребиваване, на първо място следва да се напомни, че в тази директива липсва разпоредба, която да определя размера на таксите, които държавите членки могат да изискват за издаването на такива документи.
- 63 Както посочва Кралство Нидерландия, въпреки че внесено от Комисията предложение за директива предвижда издаването на разрешения за пребиваване безплатно или срещу заплащане на сума, която не надвишава таксите, изисквани от гражданите на съответната държава членка за издаването на карти за самоличност, с приемането на Директива 2003/109 законодателят на Съюза решава да не включи подобна разпоредба в нейния текст.

- 64 Следователно не се оспорва, включително от Комисията, че за издаването на разрешения и документи за пребиваване на основание Директива 2003/109 държавите членки могат да изискват заплащане на такси, нито пък че при определянето на размера им те се ползват със свобода на преценка.
- 65 Все пак свободата на преценка, предоставена в това отношение на държавите членки от Директива 2003/109, не е неограничена. Всъщност те не биха могли да прилагат национална правна уредба, която да е в състояние да застраши постигането на целите, преследвани от дадена директива, като по този начин я лиши от полезното ѝ действие (вж. в този смисъл Решение от 28 април 2011 г. по дело El Dridi, C-61/11 PPU, Сборник, стр. I-3015, точка 55).
- 66 Видно от съображения 4, 6 и 12 от Директива 2003/109, основна нейна цел е интеграцията на гражданите на трети страни, които са трайно установени в държавите членки. Правото на пребиваване на дългосрочно пребиваващите и членовете на техните семейства в друга държава членка, предвидено в глава III от същата директива, има за цел също да допринесе за ефективната реализация на вътрешния пазар като пространство, в което е осигурено свободното движение на всички хора, както е видно от съображение 18 от посочената директива.
- 67 Както за първата категория граждани на трети страни, за която се прилага глава II от Директива 2003/109, така и за втората категория, за чиито молби за пребиваване в друга държава членка се прилага глава III от същата директива, последната уточнява, по-специално в членове 4, 5, 7 и 14—16, материално- и процесуалноправните условия, които трябва да са изпълнени, преди съответните държави членки да издадат поисканите разрешения за пребиваване. По същество молителите трябва да докажат, че притежават достатъчно средства и здравна осигуровка, за да се предотврати превръщането им в тежест за съответната държава членка, и трябва да депозират при компетентните органи молба, придружена с необходимия доказателствен материал.
- 68 Предвид преследваната с Директива 2003/109 цел и въведената с нея система следва да се отбележи, че след като отговорят на предвидените условия и спазят процедурите, предвидени в тази директива, гражданите на трети страни имат право да получат статут на дългосрочно пребиваващ, както и останалите произтичащи от този статут права.
- 69 При това положение, макар Кралство Нидерландия да има възможността да въведе събирането на такси за издаването на разрешения за пребиваване на основание Директива 2003/109, техният размер не трябва да има нито за цел, нито за резултат създаването на пречки за получаването на статута на дългосрочно пребиваващ, предоставен съгласно тази директива, тъй като в противен случай както преследваната от нея цел, така и нейният дух биха се оказали накърнени.
- 70 Фискалните такси със значителни финансови последици за гражданите на трети страни, отговарящи на условията, предвидени в Директива 2003/109 за издаването на тези разрешения за пребиваване, биха могли да лишат тези граждани от възможността да упражнят предоставените с тази директива права, противно на предвиденото в съображение 10 от нея.
- 71 Както става ясно от това съображение, системата от процедурни правила, които уреждат разглеждането на молбата за получаване на статут за дългосрочно пребиваване, не следва да бъде спънка за упражняването на правото на пребиваване.
- 72 Предвид тясната връзка на правата, предоставени на гражданите на трети страни от глава II от Директива 2003/109, с тези по глава III от нея, се прилагат същите съображения по отношение на молбите за разрешение за пребиваване, подадени в съответствие с членове 14—16 от тази директива от гражданите на трети страни и членовете на техните семейства в държава членка, различна от тази, която е предоставила статута на дългосрочно пребиваващ.

- 73 От това следва, че доколкото високият размер на таксите, които Кралство Нидерландия изисква от гражданите на трети страни, може да попречи на упражняването на предоставените с Директива 2003/109 права, нидерландската правна уредба поставя под съмнение преследваната от тази директива цел и я лишава от полезното ѝ действие.
- 74 Освен това следва да се отбележи, че както напомня точка 65 от настоящото решение, правото на преценка, с което разполага Кралство Нидерландия за определяне размера на таксите, които могат да се изискват от гражданите на трети страни за издаването на разрешения за пребиваване на основание глави II и III от Директива 2003/109, не е неограничено и следователно не позволява да се предвиди внасянето на такси, които са прекомерни с оглед на техните значителни финансови последици върху тези граждани.
- 75 Всъщност в съответствие с принципа на пропорционалност, част от общите принципи на правото на Съюза, способите, които националната правна уредба използва, за да транспонира Директива 2003/109, трябва да са в състояние да реализират преследваните с този акт цели и да не надхвърлят необходимото за постигането им.
- 76 Действително, не би могла да се изключи възможността размерът на фискалните такси, приложими за гражданите на трети страни, за които се прилага Директива 2003/109, да варира в зависимост от вида на поисканото разрешение за пребиваване и проверките, които държавата членка е задължена да извърши във връзка с това. Видно от точка 61 от настоящото решение, самата директива провежда в член 16 разграничение по отношение на издаването на разрешения за пребиваване на членовете на семейството на гражданина на трета страна в зависимост от това дали семейството е създадено в държавата членка, която му предоставя статут на дългосрочно пребиваващ.
- 77 В случая обаче следва все пак да се отбележи, че размерите на таксите, изисквани от Кралство Нидерландия, варират в рамките на диапазон, чиято най-ниска стойност е около седем пъти по-висока от дължимата сума за получаване на национална карта за самоличност. Дори положението на нидерландските граждани и на гражданите на трети страни, както и на онези членове на техните семейства, за които се прилага Директива 2003/109, да не е едно и също, наличието на подобно разминаване показва непропорционалността на изискваните в приложение на разглежданата по делото национална правна уредба такси.
- 78 След като фискалните такси, изисквани от Кралство Нидерландия на основание националната правна уредба, с която се прилага Директива 2003/109, сами по себе си са непропорционални и могат да възпрепятстват упражняването на предоставените с тази директива права, не се налага разглеждане на допълнителния довод на Комисията, че следва да се съпоставят таксите, изисквани от гражданите на трети страни и от членовете на техните семейства на основание на посочената директива, с таксите, събирани от гражданите на Съюза за издаването на сходни документи на основание Директива 2004/38.
- 79 Поради това следва да се приеме, че като прилага за гражданите на трети страни, които кандидатстват за статут на дългосрочно пребиваващ в Нидерландия, и за гражданите от трети страни, които след придобиване на такъв статут в държава членка, различна от Кралство Нидерландия, заявяват желание да упражнят правото на пребиваване в тази държава членка, както и за членовете на техните семейства, които искат да им бъде разрешено да ги придружат или да се присъединят към тях, прекомерни и непропорционални такси, които могат да възпрепятстват упражняването на предоставените с Директива 2003/109 права, Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по тази директива.

По съдебните разноси

- 80 По силата на член 69, параграф 2, първа алинея от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноси, ако е направено такова искане. Съгласно параграф 4, първа алинея от посочения член държавите членки, които са встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноси.
- 81 След като Комисията е направила искане за осъждане на Кралство Нидерландия и последното е загубило делото, то следва да бъде осъдено да заплати съдебните разноси. Република Гърция, която е встъпила в делото, понася направените от нея съдебни разноси.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) **Като прилага за гражданите на трети страни, които кандидатстват за статут на дългосрочно пребиваващ в Нидерландия, и за гражданите от трети страни, които след придобиване на такъв статут в държава членка, различна от Кралство Нидерландия, заявяват желание да упражнят правото на пребиваване в тази държава членка, както и за членовете на техните семейства, които искат да им бъде разрешено да ги придружат или да се присъединят към тях, прекомерни и непропорционални такси, които могат да възпрепятстват упражняването на правата, предоставени с Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни, Кралство Нидерландия не е изпълнило задълженията си по тази директива.**
- 2) **Осъжда Кралство Нидерландия да заплати съдебните разноси.**
- 3) **Република Гърция понася направените от нея съдебни разноси.**

Подписи