ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)

της 4ης Μαρτίου 2010 *

Στην υπόθεση C-578/08,

με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει των άρθρων 68 ΕΚ και 234 ΕΚ, που υπέβαλε το Raad van State (Κάτω Χώρες) με απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2008, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 29 Δεκεμβρίου 2008, στο πλαίσιο της δίκης

Rhimou Chakroun

κατά

Minister van Buitenlandse Zaken,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους J. N. Cunha Rodrigues, πρόεδρο τμήματος, A. Rosas (εισηγητή), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh και A. Arabadjiev, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

γενική εισαγγελέας: E. Sharpston
γραμματέας: M. Ferreira, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της συνεδριάσεως της 21ης Οκτωβρίου 2009,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— η R. Chakroun, εκπροσωπούμενη από τον R. Veerkamp, avocat,

— η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την C. M. Wissels και τον Y. de Vries,

— η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την Τ. Παπαδοπούλου, τον Γ. Κανελλόπουλο και την Ζ. Χατζηπαύλου,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από την M. Κοντού-Durande και τον R. Troosters,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 10ης Δεκεμβρίου 2009,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 2, αρχή και στοιχείο δ΄, καθώς και 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (ΕΕ L 251, σ. 12, στο εξής: οδηγία).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της R. Chakroun και του minister van Buitenlandse Zaken (Υπουργού Εξωτερικών, στο εξής: minister), σχετικά με την άρνηση του δεύτερου να χορηγήσει στην προσφεύγουσα της κύριας δίκης προσωρινή άδεια διαμονής.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Η οδηγία καθορίζει τους όρους υπό τους οποίους μπορούν να ασκούν το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια των κρατών μελών.

4 Η δεύτερη, τέταρτη και έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας έχουν ως εξής:

«(2) Τα μέτρα που αφορούν την οικογενειακή επανένωση θα πρέπει να θεσπίζονται σύμφωνα με την υποχρέωση προστασίας της οικογένειας και σεβασμού της οικογενειακής ζωής που αναφέρεται σε πολλές πράξεις διεθνούς δικαίου. Η παρούσα οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται ιδίως από το άρθρο 8 της [ευρωπαϊκής σύμβασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 (στο εξής: ΕΣΔΑ)] και από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης του οποίου η διακήρυξη έγινε στη Νίκαια στις 7 Δεκεμβρίου 2000 [ΕΕ C 364, σ. 1, στο εξής: Χάρτης].

[…]

(4) Η οικογενειακή επανένωση αποτελεί απαραίτητο μέσο προκειμένου να καταστεί δυνατός ο οικογενειακός βίος. Συμβάλλει στη δημιουργία κοινωνικοπολιτιστικής σταθερότητας που διευκολύνει την ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη, γεγονός που επιτρέπει εξάλλου την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής που αποτελεί θεμελιώδη στόχο της Κοινότητας, όπως αναφέρεται στη Συνθήκη.

[…]

(6) Για την προστασία της οικογένειας και τη δημιουργία ή διατήρηση οικογενειακού βίου, θα πρέπει να καθορισθούν τα υλικά κριτήρια για την άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης βάσει κοινών κριτηρίων.»

5 Το άρθρο 2, αρχή και στοιχεία α΄ έως δ΄, της οδηγίας περιλαμβάνει τους ακόλουθους ορισμούς:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

α) "υπήκοος τρίτης χώρας": κάθε πρόσωπο που δεν είναι πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 17, παράγραφος 1, της Συνθήκης·

β) "πρόσφυγας": κάθε υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής που απολαύει καθεστώτος πρόσφυγα κατά την έννοια της σύμβασης της Γενεύης περί του καθεστώτος των προσφύγων της 28ης Ιουλίου 1951, όπως τροποποιήθηκε από το πρωτόκολλο που υπογράφηκε στη Νέα Υόρκη στις 31 Ιανουαρίου 1967·

γ) "συντηρών": υπήκοος τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα σε κράτος μέλος και υποβάλλει, ο ίδιος ή τα μέλη της οικογένειάς του, αίτηση οικογενειακής επανένωσης προκειμένου να επανενωθούν μαζί του/της·

δ) "οικογενειακή επανένωση": η είσοδος και η διαμονή σε κράτος μέλος των μελών της οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, προκειμένου να διατηρηθεί η οικογενειακή ενότητα, ασχέτως εάν οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν πριν ή μετά την είσοδο του διαμένοντος».

6 Το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας ορίζει:

«Τα κράτη μέλη επιτρέπουν την είσοδο και τη διαμονή, δυνάμει της παρούσας οδηγίας και υπό την επιφύλαξη της τήρησης των προϋποθέσεων που αναφέρονται στο κεφάλαιο IV, καθώς και στο άρθρο 16, των ακόλουθων μελών της οικογένειας:

α) του/της συζύγου του συντηρούντος».

7 Το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας προβλέπει:

«Κατά την υποβολή της αίτησης οικογενειακής επανένωσης, το οικείο κράτος μέλος μπορεί να απαιτήσει το πρόσωπο που υπέβαλε την αίτηση να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι ο συντηρών διαθέτει:

α) κατάλυμα το οποίο να θεωρείται κανονικό για αντίστοιχη οικογένεια στην αυτή περιοχή και το οποίο να πληροί τις γενικές προδιαγραφές ασφάλειας και υγιεινής που ισχύουν στο οικείο κράτος μέλος·

β) ασφάλιση ασθενείας για τον ίδιο/την ίδια και τα μέλη της οικογένειάς του/της, που να καλύπτει το σύνολο των κινδύνων, οι οποίοι συνήθως καλύπτονται για τους ημεδαπούς στο οικείο κράτος μέλος·

γ) σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για τη συντήρηση του ιδίου/της ιδίας και των μελών της οικογένειάς του/της, χωρίς να απαιτείται προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Τα κράτη μέλη αξιολογούν τους πόρους αυτούς με βάση τη φύση και τον τακτικό χαρακτήρα τους και μπορούν να λαμβάνουν υπόψη το επίπεδο των κατώτατων εθνικών μισθών και συντάξεων καθώς και τον αριθμό των μελών της οικογένειας.»

8 Το άρθρο 9, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας ορίζει:

«1. Το παρόν κεφάλαιο εφαρμόζεται στην οικογενειακή επανένωση προσφύγων οι οποίοι έχουν αναγνωρισθεί από τα κράτη μέλη.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίζουν την εφαρμογή του παρόντος κεφαλαίου στους πρόσφυγες των οποίων οι οικογενειακοί δεσμοί είναι προγενέστεροι της εισόδου τους.»

9 Το άρθρο 17 της οδηγίας έχει ως εξής:

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν δεόντως υπόψη το χαρακτήρα και τη σταθερότητα των οικογενειακών δεσμών του προσώπου και τη διάρκεια διαμονής του στο κράτος μέλος καθώς και την ύπαρξη οικογενειακών, πολιτιστικών και κοινωνικών δεσμών με τη χώρα καταγωγής του, σε περίπτωση απόρριψης αίτησης, ανάκλησης ή άρνησης της ανανέωσης της άδειας διαμονής, ή σε περίπτωση λήψης μέτρου απομάκρυνσης εις βάρος του συντηρούντος ή μελών της οικογένειάς του.»

10 Κατά το άρθρο 20 της οδηγίας, τα κράτη μέλη οφείλουν να μεταφέρουν την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο το αργότερο μέχρι τις 3 Οκτωβρίου 2005.

Το εθνικό δίκαιο

11 Το άρθρο 16, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο c, του νόμου του 2000 περί αλλοδαπών (Vreemdelingenwet 2000) προβλέπει:

«Αίτηση άδειας διαμονής ορισμένου χρόνου […] μπορεί να απορριφθεί αν:

[…]

c. Ο αλλοδαπός δεν διαθέτει αυτοτελή και σταθερά, επαρκή μέσα βιοπορισμού ή αν το πρόσωπο με το οποίο θα διαμένει ο αλλοδαπός δεν διαθέτει αυτοτελή και σταθερά, επαρκή μέσα βιοπορισμού».

12 Η πλειονότητα των κρίσιμων στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης διατάξεων περιλαμβάνονται στην απόφαση του 2000 περί αλλοδαπών (Vreemdelingenbesluit 2000, στο εξής: Vb 2000). Η απόφαση αυτή τροποποιήθηκε με το βασιλικό διάταγμα της 29ης Σεπτεμβρίου 2004 (*Staatsblad* 2004, αριθ. 496), με σκοπό τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

13 Το άρθρο 1.1, αρχή και στοιχείο r, της Vb 2000 ορίζει τη δημιουργία οικογένειας ως την επανένωση των συζύγων […] εφόσον ο συζυγικός δεσμός δημιουργήθηκε σε χρονικό σημείο κατά το οποίο το πρόσωπο αναφοράς είχε την κύρια διαμονή του στις Κάτω Χώρες.

14 Το άρθρο 3.13, παράγραφος 1, της Vb 2000 ορίζει, σε σχέση με τη διαφορά της κύριας δίκης:

«Η άδεια διαμονής ορισμένου χρόνου […] χορηγείται, υπό τον όρο ότι αφορά την οικογενειακή επανένωση ή τη δημιουργία οικογένειας, στο μέλος της οικογένειας […] του προσώπου αναφοράς, όταν πληρούνται όλες οι κατά τα άρθρα 3.16 έως 3.22 προϋποθέσεις.»

15 Το άρθρο 3.22 της Vb 2000 έχει ως εξής:

«1. Η άδεια διαμονής του άρθρου 3.13, παράγραφος 1, χορηγείται αν το πρόσωπο αναφοράς:

a. διαθέτει σταθερό και αυτοτελές καθαρό εισόδημα του ύψους που προβλέπει το άρθρο 3.74, στοιχείο a [...]

[…]

2. Σε περίπτωση δημιουργίας οικογένειας, η άδεια διαμονής χορηγείται, κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, αν το πρόσωπο αναφοράς διαθέτει σταθερό και αυτοτελές καθαρό εισόδημα το οποίο ισούται τουλάχιστον προς το 120 % του κατώτατου μισθού, κατά την έννοια του άρθρου 8, παράγραφος 1, στοιχείο a, και του άρθρου 14 του νόμου περί κατώτατου μισθού και επιδόματος αδείας [Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag], συμπεριλαμβανομένου του κατά το άρθρο 15 του νόμου αυτού επιδόματος αδείας.»

16 Το άρθρο 3.74, αρχή και στοιχεία a και d, της Vb 2000 ορίζει:

«Τα μέσα βιοπορισμού […] είναι επαρκή, όταν το καθαρό εισόδημα ισούται:

a. προς τα υπό του άρθρου 21 του νόμου περί εργασίας και αρωγής προβλεπόμενα ποσά αρωγής [Wet werk en bijstand, στο εξής: Wwb] για την οικεία κατηγορία προσώπων που ζουν μόνα τους, για γονείς που ζουν μόνοι τους ή για έγγαμα ζεύγη και οικογένειες, συμπεριλαμβανομένου του επιδόματος αδείας […].

[…]

d. σε περίπτωση δημιουργίας οικογένειας: προς το 120 % του κατώτατου μισθού, κατά την έννοια του άρθρου 8, παράγραφος 1, στοιχείο a, και του άρθρου 14 του νόμου περί κατώτατου μισθού και επιδόματος αδείας, συμπεριλαμβανομένου του επιδόματος άδειας, κατά την έννοια του άρθρου 15 του νόμου αυτού».

17 Από τα στοιχεία που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο προκύπτει ότι, κατά τον κρίσιμο για τις ανάγκες της διαφοράς της κύριας δίκης χρόνο, το υπό του άρθρου 21, αρχή και στοιχείο c, του Wwb προβλεπόμενο ποσό αρωγής για πρόσωπα άνω των 21 και

κάτω των 65 ετών, όταν αμφότεροι οι σύζυγοι είναι κάτω των 65 ετών, ανερχόταν σε 1 207,91 ευρώ μηνιαίως, ενώ, σε περίπτωση δημιουργίας οικογένειας, τα μέσα βιοπορισμού θεωρούνται επαρκή αν το καθαρό εισόδημα ισούται προς 1 441,44 ευρώ μηνιαίως, συμπεριλαμβανομένου του επιδόματος αδείας.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

18 Ο κ. Chakroun, μαροκινής ιθαγένειας, γεννήθηκε την 1η Ιουλίου 1944. Διαμένει στις Κάτω Χώρες από τις 21 Δεκεμβρίου 1970 και έχει κανονική άδεια διαμονής αορίστου χρόνου. Λαμβάνει, από τις 12 Ιουλίου 2005, παροχή δυνάμει του νόμου της 6ης Νοεμβρίου 1986 για την ασφάλιση εργαζομένων κατά των οικονομικών συνεπειών από ανεργία (Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid) η οποία, αν δεν μεταβληθούν οι συνθήκες, θα διαρκέσει έως τις 12 Ιουλίου 2010.

19 Η R. Chakroun, ομοίως μαροκινής ιθαγενείας, γεννήθηκε στις 18 Ιουλίου 1948 και είναι παντρεμένη με τον κ. Chakroun από τις 31 Ιουλίου 1972.

20 Στις 10 Μαρτίου 2006, η R. Chakroun υπέβαλε αίτηση στην ολλανδική πρεσβεία στο Ραμπάτ (Μαρόκο) ζητώντας να της χορηγηθεί προσωρινή άδεια διαμονής προκειμένου να συμβιώσει με τον σύζυγό της.

21 Με απόφαση της 17ης Ιουλίου 2006, ο minister απέρριψε την αίτηση αυτή, με την αιτιολογία ότι ο κ. Chakroun δεν είχε επαρκή εισοδήματα κατά την έννοια της Vb 2000. Συγκεκριμένα, το επίδομα ανεργίας που ελάμβανε ο κ. Chakroun ανερχόταν σε καθαρό ποσό 1 322,73 ευρώ μηνιαίως, συμπεριλαμβανομένου του επιδόματος αδείας, ήτοι ποσό κατώτερο του ποσού εισοδήματος που προβλεπόταν για την περίπτωση δημιουργίας οικογένειας και το οποίο οριζόταν σε 1 441,44 ευρώ.

22 Με απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 2007, ο minister απέρριψε ως αβάσιμη τη διοικητική προσφυγή που η R. Chakroun άσκησε κατά της ανωτέρω αποφάσεως.

23 Με απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 2007, το Rechtbank 's-Gravenhage απέρριψε ως αβάσιμη την προσφυγή που η R. Chakroun άσκησε κατά της αποφάσεως της 21ης Φεβρουαρίου 2007. Εν συνεχεία, η προσφεύγουσα της κύριας δίκης προσέβαλε την απόφαση αυτή του Rechtbank 's-Gravenhage ενώπιον του Raad van State.

24 Ενώπιον του δικαστηρίου αυτού, η R. Chakroun θέτει, καταρχάς, το ζήτημα αν το άρθρο 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας μεταφέρθηκε ορθώς στο εσωτερικό δίκαιο με τα άρθρα 3.74, αρχή και στοιχείο d, και 3.22, παράγραφος 2, της Vb 2000, καθόσον οι διατάξεις αυτές απαιτούν, στην περίπτωση δημιουργίας οικογένειας, να έχει ο συντηρών εισόδημα το οποίο να ισούται προς το 120 % του κατώτατου μισθού.

25 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι ο κατώτατος μισθός αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του Wwb, σκοπός του οποίου είναι να εγγυηθεί ένα ελάχιστο όριο συντηρήσεως σε κάθε Ολλανδό που κατοικεί στις Κάτω Χώρες, καθώς και σε κάθε αλλοδαπό που διαμένει νομίμως στις Κάτω Χώρες, ο οποίος βρίσκεται ή απειλείται να περιέλθει σε τέτοια κατάσταση ώστε να μη διαθέτει τους αναγκαίους πόρους για την κάλυψη των εξόδων διαβιώσεως (άρθρο 11 του Wwb). Η εφαρμογή του νόμου αυτού ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων.

26 Ο Wwb προβλέπει δύο κατηγορίες αρωγής. Πρώτον, υφίσταται η γενική αρωγή, ως τέτοια δε νοείται η αρωγή για την κάλυψη των γενικώς αναγκαίων εξόδων διαβιώσεως (άρθρο 5, στοιχείο b, του Wwb). Δεύτερον, ο νόμος προβλέπει την ειδική αρωγή, η οποία παρέχεται στον ενδιαφερόμενο οσάκις δεν έχει τους πόρους για την αντιμετώπιση των αναγκαίων εξόδων διαβιώσεως που οφείλονται σε ειδικές περιστάσεις και τα οποία, κατά την εκτίμηση του δημοτικού συμβουλίου, δεν μπορούν να καλυφθούν από άλλους διαθέσιμους πόρους (άρθρο 35, παράγραφος 1, του Wwb).

27 Ο κατώτατος μισθός προσώπου ηλικίας 23 ετών χρησιμοποιείται στον Wwb ως σημείο αναφοράς για τον προσδιορισμό των αναγκών και του ποσού το οποίο δικαιούται να λάβει ορισμένο πρόσωπο στο πλαίσιο της γενικής αρωγής. Το ποσό που αντιστοιχεί στο 120 % του κατώτατου μισθού αποτελεί, όπως εκθέτει η Ολλανδική Κυβέρνηση με τις παρατηρήσεις της, το όριο πέραν του οποίου ο ενδιαφερόμενος δεν δύναται να τύχει της γενικής ή της ειδικής αρωγής.

28 Το Raad van State διερωτάται αν, κατά τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο του άρθρου 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄,της οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούν ή οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη, έστω κατ' αποκοπήν, κοινωνικά βοηθήματα που συνιστούν μορφές ειδικής αρωγής. Η ειδική αρωγή, η οποία παρέχεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου κατόπιν εξέτασης της καταστάσεως του αιτούντος, μπορεί να λάβει διάφορες μορφές, συμπεριλαμβανομένης της επιστροφής φόρων.

29 Δεύτερον, η R. Chakroun αμφισβητεί τη διάκριση στην οποία προβαίνει η ολλανδική νομοθεσία μεταξύ οικογενειακής επανένωσης και δημιουργίας οικογένειας, ανάλογα με το αν ο οικογενειακός δεσμός δημιουργήθηκε πριν ή μετά την είσοδο του συντηρούντος στο ολλανδικό έδαφος, ενώ το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας δεν προβαίνει σε τέτοια διάκριση. Συγκεκριμένα, αν η επίμαχη στην κύρια δίκη αίτηση είχε θεωρηθεί ως αίτηση οικογενειακής επανένωσης κατά την έννοια της ολλανδικής νομοθεσίας, θα είχε ληφθεί υπόψη το κατά το άρθρο 21, αρχή και στοιχείο c, του Wwb ποσό αρωγής, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 3.74, αρχή και στοιχείο a, της Vb 2000, παρά το γεγονός ότι τα εισοδήματα του Chakroun θα ήταν υψηλότερα του απαιτούμενου ποσού.

30 Το Raad van State αμφιβάλλει κατά πόσον τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να προβαίνουν σε μια τέτοια διάκριση μεταξύ δημιουργίας οικογένειας και οικογενειακής επανένωσης, διευκρινίζει, εντούτοις, ότι η οδηγία δεν απαγορεύει νομοθετική ρύθμιση η οποία διακρίνει ανάλογα με το αν οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν πριν ή μετά την είσοδο του συντηρούντος στο έδαφος του κράτους μέλους υποδοχής. Το εν λόγω δικαστήριο επισημαίνει ότι η διάκριση αυτή γίνεται τόσο με το άρθρο 9 της οδηγίας, το οποίο εφαρμόζεται στους πρόσφυγες, όσο και με το άρθρο 16, παράγραφοι 1 και 5, της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (ΕΕ 2004, L 16, σ. 44) .

31 Λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία αυτά, το Raad van State αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει η φράση "προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής" στο άρθρο 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της [οδηγίας] την έννοια ότι παρέχει σε κράτος μέλος την ευχέρεια να προβαίνει σε ρύθμιση για την οικογενειακή επανένωση έχουσα ως συνέπεια ότι δεν επιτρέπεται η οικογενειακή επανένωση στον συντηρούντα που έχει προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι διαθέτει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για να μπορεί να καλύπτει τα γενικώς αναγκαία έξοδα διαβιώσεως του ιδίου και των μελών της οικογένειάς του, ο οποίος όμως, παρά ταύτα, λαμβανομένου υπόψη του ύψους των πόρων του, θα μπορεί να ζητήσει ειδική αρωγή για να αντιμετωπίσει ιδιαίτερα, επί ατομικής βάσεως καθοριζόμενα και αναγκαία, έξοδα διαβιώσεως, καθώς και εξαρτώμενες από το εισόδημα επιστροφές φόρων από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως ή ενισχυτικά του εισοδήματος μέτρα στο πλαίσιο της περί ελαχίστου εισοδήματος πολιτικής [minimabeleid] δήμων ή κοινοτήτων;

2) Έχει η [οδηγία], ιδίως δε το άρθρο 2, στοιχείο δ΄, την έννοια ότι η διάταξη αυτή δεν επιτρέπει την εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως η οποία, όσον αφορά τη σχετική με τους πόρους προϋπόθεση του άρθρου 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, διακρίνει ανάλογα με το αν οι οικογενειακοί δεσμοί έχουν δημιουργηθεί πριν ή μετά την είσοδο του διαμένοντος στο κράτος μέλος;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

32 Με το πρώτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν η φράση «προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής» του άρθρου 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας έχει την έννοια ότι παρέχει σε κράτος μέλος την ευχέρεια

να προβαίνει σε ρύθμιση για την οικογενειακή επανένωση έχουσα ως συνέπεια ότι δεν επιτρέπεται η οικογενειακή επανένωση στον συντηρούντα που έχει προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι διαθέτει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για να μπορεί να καλύπτει τα γενικώς αναγκαία έξοδα διαβιώσεως του ιδίου και των μελών της οικογένειάς του, ο οποίος όμως, παρά ταύτα, λαμβανομένου υπόψη του ύψους των πόρων του, θα μπορεί να ζητήσει ειδική αρωγή για να αντιμετωπίσει ιδιαίτερα, επί ατομικής βάσεως καθοριζόμενα και αναγκαία, έξοδα διαβιώσεως, καθώς και εξαρτώμενες από το εισόδημα επιστροφές φόρων από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως ή ενισχυτικά του εισοδήματος μέτρα στο πλαίσιο της περί ελαχίστου εισοδήματος πολιτικής («minimabeleid») δήμων ή κοινοτήτων.

Παρατηρήσεις υποβληθείσες από τους μετέχοντες στη διαδικασία

33 Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης υποστηρίζει ότι το κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας «σύστημα κοινωνικής αρωγής του συγκεκριμένου κράτους μέλους» αναφέρεται αποκλειστικά σε ρύθμιση που θεσπίζεται σε εθνικό επίπεδο, ενώ ορισμένες από τις ρυθμίσεις που επικαλείται το Raad van State θεσπίζονται σε επίπεδο δήμων. Υποστηρίζει, επίσης, ότι η από το άρθρο 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας παραπομπή στο επίπεδο των κατώτατων εθνικών μισθών και συντάξεων έχει την έννοια ότι το επίπεδο αυτό συνιστά ένα ανώτατο όριο.

34 Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, όπως και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, υποστηρίζει ότι το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή της οδηγίας δεν πρέπει να θίγει τους σκοπούς και την πρακτική αποτελεσματικότητά της. Διευκρινίζει, ειδικότερα, ότι το ποσό του 120 % του κατώτατου μισθού, όπως αυτό καθορίζεται, συνεπάγεται ότι νέοι σε ηλικία αιτούντες ουδέποτε θα πληρούν, στην πράξη, το κριτήριο των μέσων βιοπορισμού με βάση εργασία πλήρους απασχολήσεως. Συγκεκριμένα, ο νόμος λαμβάνει ως σημείο αναφοράς πρόσωπο ηλικίας 23 ετών. Όμως, ο κατώτατος μισθός προσώπου ηλικίας κάτω των 23 ετών είναι ποσοστό μόνον του μισθού προσώπου ηλικίας 23 ετών, συγκεκριμένα, για παράδειγμα, 72 % για πρόσωπο 21 ετών, γεγονός που έχει ως συνέπεια ότι πρόσωπο ηλικίας 21 ετών θα έπρεπε να λαμβάνει 160 % του κατώτατου μισθού της ηλικιακής κατηγορίας στην οποία ανήκει προκειμένου να πληροί το σχετικό κριτήριο.

35 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η R. Chakroun επικαλέστηκε την έκθεση που συνέταξε το Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Επιστημονικό κέντρο έρευνας και τεκμηρίωσης) του ολλανδικού Υπουργείου Δικαιοσύνης για την εκτίμηση των επιπτώσεων της αυξήσεως των αναγκαίων για την οικογενειακή επανένωση εισοδημάτων επί της μετοικήσεως αλλοδαπών συζύγων στις Κάτω Χώρες. Κατά την R. Chakroun, οι αρνητικές πτυχές που περιγράφονται στην έκθεση αυτή αποδεικνύουν ότι η ολλανδική νομοθεσία αντιβαίνει στον σκοπό της οδηγίας.

36 Η Επιτροπή εκθέτει ότι το καθοριστικό, κατά την οδηγία, στοιχείο είναι το αν ο ενδιαφερόμενος διαθέτει ο ίδιος επαρκείς πόρους για την ικανοποίηση των στοιχειωδών αναγκών του και τούτο χωρίς να απαιτείται προσφυγή σε κοινωνική αρωγή. Το σύστημα που προβλέπει η οδηγία δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να συνυπολογίζουν όλες τις κοινωνικές παροχές τις οποίες οι ενδιαφερόμενοι θα μπορούσαν, ενδεχομένως, να αξιώσουν, προκειμένου να καθορίσουν, κατά συνέπεια, το απαιτούμενο ελάχιστο όριο εισοδημάτων.

37 Συναφώς, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, όπως αναφέρεται στο σημείο 4.3.3. της εκθέσεώς της προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, της 8ης Οκτωβρίου 2008, σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86 [COM(2008) 610], το ποσό το οποίο οι ολλανδικές αρχές απαιτούν, προκειμένου οι πόροι να θεωρηθούν επαρκείς, είναι το υψηλότερο στο σύνολο των κρατών μελών της Κοινότητας. Επιπλέον, η Επιτροπή επισημαίνει ότι αν, στην υπόθεση της κύριας δίκης, ο οικογενειακός δεσμός μεταξύ των συζύγων Chakroun είχε δημιουργηθεί πριν την είσοδο του Chakroun στο έδαφος της Κοινότητας, το ποσό εισοδημάτων το οποίο θα λαμβανόταν υπόψη κατά την εκτίμηση της επάρκειας των πόρων θα ήταν κατώτερο από αυτό που ελήφθη υπόψη στην εν λόγω υπόθεση κατ' εφαρμογή του άρθρου 3.74, αρχή και στοιχείο d, της Vb 2000. Επομένως, μπορεί να γίνει δεκτό ότι το αναγκαίο, κατά την εθνική ρύθμιση, ποσό, σε περίπτωση που ο οικογενειακός δεσμός προϋπάρχει της εισόδου του συντηρούντος στο έδαφος της Κοινότητας, αντιστοιχεί στο ποσό το οποίο, συνήθως, αρκεί για την αντιμετώπιση των πλέον βασικών αναγκών στην ολλανδική κοινωνία.

38 Τέλος, τόσο η R. Chakroun όσο και η Επιτροπή θεωρούν ότι, στην υπόθεση της κύριας δίκης, οι ολλανδικές αρχές όφειλαν να λάβουν υπόψη τη μακρά διάρκεια της διαμονής και του γάμου και ότι, παραλείποντας να το πράξουν, δεν έλαβαν υπόψη την κατά το άρθρο 17 της οδηγίας απαίτηση περί εξατομικευμένης εξέτασης της αιτήσεως.

39 Η Ολλανδική Κυβέρνηση εξηγεί ότι το θεωρούμενο ως επαρκές εισόδημα που ισούται προς το 120 % του κατά νόμον κατώτατου μισθού αποτελεί το ύψος εισοδήματος το οποίο κατά κανόνα επιλέγουν οι δήμοι των Κάτω Χωρών ως ένα από τα κριτήρια που καθιστούν δυνατό τον προσδιορισμό των εν δυνάμει δικαιούχων ενός μέτρου γενικής ή ειδικής αρωγής. Εντούτοις, ορισμένοι δήμοι επιλέγουν διαφορετικό ύψος εισοδημάτων το οποίο κυμαίνεται από 110 % έως 130 % του κατά νόμον κατώτατου μισθού. Δεδομένου ότι η κοινωνική αρωγή παρέχεται ανάλογα με τις ανάγκες, μόνον εκ των υστέρων θα μπορούσαν να καταρτισθούν στατιστικές βάσει των οποίων να καθίσταται δυνατός ο προσδιορισμός του μέσου ύψους εισοδημάτων τα οποία τυγχάνουν της αρωγής αυτής.

40 Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει, επίσης, ότι εισόδημα ίσο προς το 120 % του κατά νόμον κατώτατου μισθού δεν αντιβαίνει προς το άρθρο 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας, καθόσον πρόκειται για το ανώτατο ύψος εισοδήματος πέραν του οποίου δεν είναι, καταρχήν, δυνατή η προσφυγή σε μέτρο γενικής ή ειδικής κοινωνικής αρωγής. Συγκεκριμένα, κατά την ίδια κυβέρνηση, το ύψος του κατώτατου στις Κάτω Χώρες μισθού επιτρέπει μόνον την ικανοποίηση των ζωτικών αναγκών και ενδέχεται να αποδειχθεί ανεπαρκές για την αντιμετώπιση ιδιαίτερων ατομικών δαπανών. Τα στοιχεία αυτά δικαιολογούν το να λαμβάνεται υπόψη εισόδημα ίσο προς το 120 % του κατά νόμον κατώτατου μισθού.

Απάντηση του Δικαστηρίου

41 Πρέπει να υπομνησθεί ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη συγκεκριμένες θετικές υποχρεώσεις, στις οποίες αντιστοιχούν σαφώς καθορισμένα δικαιώματα, καθόσον, στις περιπτώσεις που ορίζει η οδηγία, το εν λόγω άρθρο επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να επιτρέπουν την οικογενειακή επανένωση ορισμένων μελών της οικογένειας του συντηρούντος, χωρίς να δύνανται να κάνουν χρήση της εξουσίας τους εκτιμήσεως (απόφαση της 27ης Ιουνίου 2006, C-540/03, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2006, σ. I-5769, σκέψη 60).

42 Πάντως, η διάταξη αυτή τελεί υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως των προϋποθέσεων που προβλέπονται, ιδίως, στο κεφάλαιο IV της οδηγίας. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας περιλαμβάνεται μεταξύ των προϋποθέσεων αυτών και επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαιτήσουν να προσκομίσει ο συντηρών

αποδεικτικά στοιχεία ότι διαθέτει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για τη συντήρηση του ιδίου και των μελών της οικογένειάς του, χωρίς να απαιτείται προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής του συγκεκριμένου κράτους μέλους. Η ίδια διάταξη διευκρινίζει ότι τα κράτη μέλη αξιολογούν τους πόρους αυτούς με βάση τη φύση και τον τακτικό χαρακτήρα τους και μπορούν να λαμβάνουν υπόψη το επίπεδο των κατώτατων εθνικών μισθών και συντάξεων καθώς και τον αριθμό των μελών της οικογένειας.

43 Δεδομένου ότι, κατά γενικό κανόνα, η οικογενειακή επανένωση επιτρέπεται, η κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας δυνατότητα πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς. Εξάλλου, το περιθώριο εκτιμήσεως που παρέχεται στα κράτη μέλη δεν πρέπει να χρησιμοποιείται με τρόπο που να αντιβαίνει προς τον σκοπό της οδηγίας, ο οποίος συνίσταται στο να διευκολύνει την οικογενειακή επανένωση, ούτε προς την πρακτική αποτελεσματικότητά της.

44 Συναφώς, από τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας προκύπτει ότι τα μέτρα που αφορούν την οικογενειακή επανένωση θα πρέπει να θεσπίζονται σύμφωνα με την υποχρέωση προστασίας της οικογένειας και σεβασμού της οικογενειακής ζωής που αναφέρεται σε πολλές πράξεις διεθνούς δικαίου. Συγκεκριμένα, η οδηγία σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και τηρεί τις αρχές που αναγνωρίζονται, ιδίως, από το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ και από τον Χάρτη. Επομένως, οι διατάξεις της οδηγίας και, ιδίως, το άρθρο της 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, πρέπει να ερμηνεύονται υπό το φως των θεμελιωδών δικαιωμάτων και, ειδικότερα, του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής που κατοχυρώνεται τόσο από την ΕΣΔΑ όσο και από τον Χάρτη. Υπενθυμίζεται ότι, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ, η Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που διατυπώνονται στον Χάρτη, όπως προσαρμόσθηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο (ΕΕ C 303, σ. 1), ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες.

45 Όπως υπογράμμισε η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η έννοια «προσφυγή σε σύστημα κοινωνικής αρωγής» είναι αυτοτελής έννοια του δικαίου της Ένωσης, η οποία δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί με αναφορά σε έννοιες του εθνικού δικαίου. Ενόψει, ιδίως, των διαφορών που απαντούν μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τη διαχείριση της κοινωνικής αρωγής, η έννοια αυτή πρέπει να νοείται ως αναφερόμενη σε κοινωνική αρωγή παρεχόμενη από τις δημόσιες αρχές σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

46 Η πρώτη περίοδος του άρθρου 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας αντιπαραθέτει, αφενός, την έννοια των «σταθερών και τακτικών πόρων, επαρκών για τη συντήρηση του ιδίου» και, αφετέρου, την έννοια της «κοινωνικής αρωγής». Από την αντιπαράθεση αυτή προκύπτει ότι η περιλαμβανόμενη στην οδηγία έννοια της «κοινωνικής αρωγής» αναφέρεται σε αρωγή παρεχόμενη από τις δημόσιες αρχές σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, στην οποία προσφεύγει κάποιο πρόσωπο, εν προκειμένω ο συντηρών, το οποίο δεν διαθέτει σταθερούς, τακτικούς και επαρκείς πόρους για τη συντήρηση του ιδίου καθώς και των μελών της οικογενείας του και το οποίο, εξ αυτού του λόγου, ενδέχεται να επιβαρύνει το σύστημα κοινωνικής αρωγής του κράτους μέλους υποδοχής (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2007, C-291/05, Eind, Συλλογή 2007, σ. I-10719, σκέψη 29).

47 Το άρθρο 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα, κατά την αξιολόγηση των πόρων του συντηρούντος, να λαμβάνουν υπόψη το επίπεδο των κατώτατων εθνικών μισθών και συντάξεων. Όπως αναφέρθηκε στη σκέψη 43 της παρούσας αποφάσεως, η δυνατότητα αυτή πρέπει να ασκείται χωρίς να θίγεται ο σκοπός της οδηγίας, ο οποίος συνίσταται στο να διευκολύνει την οικογενειακή επανένωση, ούτε η πρακτική αποτελεσματικότητά της.

48 Δεδομένου ότι η έκταση των αναγκών διαφέρει κατά πολύ από άτομο σε άτομο, το γεγονός ότι επιτρέπεται η οικογενειακή επανένωση έχει την έννοια ότι τα κράτη μέλη μπορούν μεν να καθορίζουν ένα ποσό ως ποσό αναφοράς, πλην όμως όχι υπό την έννοια ότι μπορούν να επιβάλλουν ένα ελάχιστο όριο εισοδήματος η μη επίτευξη του οποίου να έχει ως συνέπεια την απόρριψη οποιασδήποτε αιτήσεως περί οικογενειακής επανένωσης, χωρίς να εξετάζεται συγκεκριμένα η κατάσταση εκάστου αιτούντος. Η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται από το άρθρο 17 της οδηγίας, το οποίο επιβάλλει εξατομικευμένη εξέταση των αιτήσεων επανένωσης.

49 Ο καθορισμός εισοδήματος ίσου προς το 120 % του κατώτατου μισθού εργαζομένου ηλικίας 23 ετών ως ποσού αναφοράς, του οποίου η υπέρβαση αποκλείει, καταρχήν, οποιαδήποτε παροχή κοινωνικής αρωγής, δεν εξυπηρετεί τον σκοπό του ατομικού προσδιορισμού της υπάρξεως τακτικών πόρων διαβιώσεως. Συγκεκριμένα, η κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, της οδηγίας «κοινωνική αρωγή» νοείται ως αφορώσα την αρωγή που αναπληρώνει την έλλειψη σταθερών, τακτικών και επαρκών πόρων και όχι την αρωγή που επιτρέπει την αντιμετώπιση έκτακτων ή απρόβλεπτων αναγκών.

50 Επιπλέον, το ποσοστό του 120 %, που χρησιμοποιείται προκειμένου να προσδιοριστεί το ποσό που απαιτείται κατά την Vb 2000, είναι απλώς ένα μέσο ποσοστό το οποίο καθορίζεται οσάκις καταρτίζονται στατιστικές που αφορούν την κοινωνική αρωγή που παρέχεται από τους δήμους των Κάτω Χωρών και τα κριτήρια εισοδημάτων που λαμβάνουν υπόψη τους οι οικείοι δήμοι. Όπως αναφέρθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ορισμένοι δήμοι χρησιμοποιούν ως ποσό αναφοράς εισόδημα μικρότερο του ποσού που αντιστοιχεί στο 120 % του κατώτατου μισθού, γεγονός το οποίο έρχεται σε αντίθεση με τον ισχυρισμό ότι απαιτείται εισόδημα ίσο προς το 120 % του κατώτατου μισθού.

51 Τέλος, δεν απόκειται στο Δικαστήριο να αποφανθεί αν το κατώτατο εισόδημα που προβλέπει ο ολλανδικός νόμος είναι επαρκές για την κάλυψη των συνήθων αναγκών των εργαζομένων του κράτους αυτού. Πάντως, αρκεί η διαπίστωση, όπως ορθώς επισήμανε η Επιτροπή, ότι αν, στην υπόθεση της κύριας δίκης, ο οικογενειακός δεσμός μεταξύ των συζύγων Chakroun είχε δημιουργηθεί πριν την είσοδο του Chakroun στο έδαφος της Κοινότητας, το ποσό εισοδημάτων που θα λαμβανόταν υπόψη κατά την εξέταση της αιτήσεως της R. Chakroun θα ήταν το κατώτατο εισόδημα και όχι το 120 % του εισοδήματος αυτού. Εξ αυτού συνάγεται ότι, κατά τις ολλανδικές αρχές, το κατώτατο εισόδημα αντιστοιχεί σε επαρκείς πόρους κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας.

52 Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, στο πρώτο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η φράση «προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής» που περιλαμβάνεται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας έχει την έννοια ότι απαγορεύει σε κράτος μέλος να θεσπίζει ρύθμιση περί οικογενειακής επανένωσης έχουσα ως συνέπεια την μη παροχή της δυνατότητας αυτής σε συντηρούντα ο οποίος έχει προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι διαθέτει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για την κάλυψη των γενικώς αναγκαίων εξόδων διαβιώσεως του ιδίου και των μελών της οικογένειάς του, ο οποίος όμως, παρά ταύτα, λαμβανομένου υπόψη του επιπέδου των εισοδημάτων του, μπορεί να ζητήσει ειδική αρωγή για την αντιμετώπιση ιδιαιτέρων, επί ατομικής βάσεως καθοριζομένων και αναγκαίων, εξόδων διαβιώσεως, καθώς και εξαρτώμενες από το εισόδημα επιστροφές φόρων εκ μέρους οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως ή ενισχυτικά του εισοδήματος μέτρα στο πλαίσιο της περί ελαχίστου εισοδήματος πολιτικής [minimabeleid] δήμων ή κοινοτήτων.

Επί του δεύτερου ερωτήματος

53 Με το δεύτερο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν η οδηγία, ιδίως δε το άρθρο 2, αρχή και στοιχείο δ΄, έχει την έννοια ότι η διάταξη αυτή δεν επιτρέπει την εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως η οποία, όσον αφορά τη σχετική με τους πόρους προϋπόθεση του άρθρου 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, διακρίνει ανάλογα με το αν οι οικογενειακοί δεσμοί έχουν δημιουργηθεί πριν ή μετά την είσοδο του συντηρούντος στο κράτος μέλος υποδοχής.

Παρατηρήσεις υποβληθείσες από τους μετέχοντες στη διαδικασία

54 Η R. Chakroun διευκρινίζει ότι ο σύζυγός της, από την άφιξή του στις Κάτω Χώρες στη διάρκεια του 1970 και για διάστημα δύο ετών, εργάστηκε στο κράτος μέλος αυτό προκειμένου να κερδίσει τα αναγκαία για τον γάμο τους χρήματα.

55 Κατά την προσφεύγουσα της κύριας δίκης και την Επιτροπή, η οδηγία ουδεμία βάση παρέχει για διάκριση μεταξύ της διατηρήσεως και της δημιουργίας της οικογένειας. Ειδικότερα, από ορισμένο έγγραφο της προεδρίας του Συμβουλίου (έγγραφο του Συμβουλίου 5682/01 της 31ης Ιανουαρίου 2001, σ. 3) προκύπτει ότι υπήρχε ευρεία συναίνεση ως προς το ότι η οικογενειακή επανένωση πρέπει να καλύπτει τόσο τη δημιουργία όσο και τη διατήρηση της οικογενειακής ενότητας. Η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται από την έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, καθώς και από το άρθρο της 2, αρχή και στοιχείο δ΄. Όσον αφορά την εξαίρεση την οποία εισάγει το άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας, πρόκειται για ειδική διάταξη αφορώσα την κατάσταση των προσφύγων που αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα τους. Η R. Chakroun επικαλείται, εξάλλου, την έκθεση της 11ης Μαρτίου 2009 του επιτρόπου για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με την επίσκεψη που πραγματοποίησε από τις 21 έως τις 25 Σεπτεμβρίου 2008, στην οποία ο επίτροπος εκφράζει την έκπληξή του σε σχέση με ορισμένες διατάξεις της ολλανδικής νομοθεσίας στον τομέα της οικογενειακής επανένωσης.

56 Επιπλέον, η Επιτροπή διερωτάται πώς μια διάκριση η οποία στηρίζεται στον χρόνο δημιουργίας των οικογενειακών δεσμών είναι δυνατόν να έχει την παραμικρή σχέση με το αν πληρούνται οι προϋποθέσεις οι σχετικές με την κάλυψη των βασικών αναγκών.

57 Η Ολλανδική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι η διάκριση στην οποία προβαίνει η εθνική νομοθεσία μεταξύ δημιουργίας οικογένειας και οικογενειακής επανένωσης δεν απαγορεύεται από την οδηγία, αποτελεί δε έναν τρόπο να ληφθούν υπόψη ο χαρακτήρας και η σταθερότητα των οικογενειακών δεσμών, όπως απαιτεί το άρθρο 17 της οδηγίας. Συγκεκριμένα, κατά την κυβέρνηση αυτή, καθίσταται εύκολα αντιληπτό ότι τα συμφέροντα που διακυβεύονται είναι πολύ πιο σημαντικά οσάκις οι οικογενειακοί δεσμοί υπήρχαν ήδη κατά τον χρόνο που το πρόσωπο αναφοράς εγκαταστάθηκε στις Κάτω Χώρες. Στην περίπτωση της δημιουργίας οικογένειας, οι δύο σύντροφοι αναλαμβάνουν τον κίνδυνο να μην μπορούν προσωρινώς να διάγουν τον οικογενειακό τους βίο στις Κάτω Χώρες. Κατά κανόνα, οι οικογενειακοί δεσμοί συγκεκριμενοποιούνται με τρόπο λιγότερο έντονο στις περιπτώσεις αυτές σε σχέση με τις περιπτώσεις στις οποίες ακολούθως υποβάλλεται αίτηση οικογενειακής επανένωσης. Προκειμένου ακριβώς να προστατεύσει την οικογένεια, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών όρισε ως επαρκές εισόδημα, στις περιπτώσεις αιτήσεων οικογενειακής επανένωσης, ποσό μικρότερο του κατά κανόνα απαιτούμενου ποσού που ισούται προς το 120 % του κατώτατου μισθού.

58 Επιπροσθέτως, η Ολλανδική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι ακόμη και σε περίπτωση κατά την οποία οι οικογενειακοί δεσμοί είναι μεταγενέστεροι της αφίξεως του προσώπου αναφοράς στις Κάτω Χώρες και η σχετική με τους πόρους προϋπόθεση δεν πληρούται, πάντως, η διαμονή των μελών της οικογενείας θα επιτραπεί, αν αυτό επιβάλλεται από το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ.

Απάντηση του Δικαστηρίου

59 Το άρθρο 2, αρχή και στοιχείο δ΄, της οδηγίας ορίζει την οικογενειακή επανένωση χωρίς να διακρίνει ανάλογα με τον χρόνο τελέσεως του γάμου των συζύγων, δεδομένου ότι διευκρινίζει ότι η επανένωση αυτή πρέπει να νοείται ως η είσοδος και η διαμονή στο κράτος μέλος υποδοχής των μελών της οικογένειας, προκειμένου να διατηρηθεί η οικογενειακή ενότητα, «ασχέτως εάν οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν πριν ή μετά την είσοδο του διαμένοντος».

60 Μόνον το σχετικό με τους πρόσφυγες άρθρο 9, παράγραφος 2, της οδηγίας προβλέπει ότι τα «κράτη μέλη μπορούν να περιορίζουν την εφαρμογή [των διατάξεων του κεφαλαίου V της οδηγίας] στους πρόσφυγες των οποίων οι οικογενειακοί δεσμοί είναι προγενέστεροι της εισόδου τους». Η διάταξη αυτή εξηγείται από την ευνοϊκότερη μεταχείριση της οποίας απολαύουν οι πρόσφυγες κατά την άφιξή τους στη χώρα.

61 Κατά συνέπεια, οι κανόνες της οδηγίας, με εξαίρεση το άρθρο της 9, παράγραφος 2, εφαρμόζονται τόσο σε αυτό που η ολλανδική νομοθεσία χαρακτηρίζει ως οικογενειακή επανένωση όσο και σε αυτό που ορίζει ως δημιουργία οικογένειας.

62 Η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται από την έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, η οποία αναφέρεται «στην προστασία της οικογένειας και τη δημιουργία ή διατήρηση οικογενειακού βίου». Επιρρωννύεται, επίσης, από τις προπαρασκευαστικές εργασίες που επικαλείται η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, από τις οποίες προκύπτει ότι το γεγονός ότι η οικογενειακή επανένωση πρέπει να καλύπτει τόσο τη δημιουργία όσο και της διατήρηση της οικογενειακής ενότητας είχε συγκεντρώσει ευρεία συναίνεση.

63 Εξάλλου, η ερμηνεία αυτή είναι σύμφωνη με το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ και το άρθρο 7 του Χάρτη, τα οποία ουδόλως διακρίνουν ανάλογα με τις περιστάσεις ή τον χρόνο δημιουργίας της οικογένειας.

64 Ενόψει αυτής της απουσίας διακρίσεως, ηθελημένης από τον νομοθέτη της Ένωσης, ανάλογα με τον χρόνο δημιουργίας της οικογένειας, και λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης οι διατάξεις της οδηγίας 2003/86 να μην ερμηνεύονται συσταλτικώς και να μη καθίστανται άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας, τα κράτη μέλη δεν έχουν περιθώριο εκτιμήσεως το οποίο τους επιτρέπει να θεσπίσουν τέτοια διάκριση με την εθνική νομοθετική ρύθμιση για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 25ης Ιουλίου 2008, C-127/08, Metock κ.λπ., Συλλογή 2008, σ. I-6241, σκέψη 93). Εν πάση περιπτώσει, το κατά πόσο ο συντηρών διαθέτει τακτικούς και επαρκείς πόρους για τη συντήρηση του ιδίου και των μελών της οικογένειάς του κατά την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να εξαρτάται από τον χρόνο κατά τον οποίο αυτός δημιούργησε οικογένεια.

65 Τέλος, όσον αφορά το επιχείρημα της Ολλανδικής Κυβέρνησης ότι η οικογενειακή επανένωση επιτρέπεται, αν αυτό επιβάλλεται από το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, αρκεί η διαπίστωση ότι, όπως προέκυψε από την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η R. Chakroun εξακολουθεί να μην έχει λάβει άδεια που θα της επέτρεπε να συμβιώσει με τον σύζυγό της με τον οποίο έχει τελέσει γάμο πριν από 37 χρόνια.

66 Επομένως, στο δεύτερο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η οδηγία, ιδίως δε το άρθρο 2, αρχή και στοιχείο δ΄, έχει την έννοια ότι η διάταξη αυτή δεν επιτρέπει την εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως η οποία, όσον αφορά τη σχετική με τους πόρους προϋπόθεση του άρθρου 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας διακρίνει ανάλογα με το αν οι οικογενειακοί δεσμοί έχουν δημιουργηθεί πριν ή μετά την είσοδο του συντηρούντος στο κράτος μέλος υποδοχής.

Επί των δικαστικών εξόδων

67 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ΄ αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφαίνεται:

1) Η φράση «προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής» που περιλαμβάνεται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα

οικογενειακής επανένωσης, έχει την έννοια ότι απαγορεύει σε κράτος μέλος να θεσπίζει ρύθμιση περί οικογενειακής επανένωσης έχουσα ως συνέπεια την μη παροχή της δυνατότητας αυτής σε συντηρούντα ο οποίος έχει προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι διαθέτει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για την κάλυψη των γενικώς αναγκαίων εξόδων διαβιώσεως του ιδίου και των μελών της οικογένειάς του, ο οποίος όμως, παρά ταύτα, λαμβανομένου υπόψη του επιπέδου των εισοδημάτων του, μπορεί να ζητήσει ειδική αρωγή για την αντιμετώπιση ιδιαιτέρων, επί ατομικής βάσεως καθοριζομένων και αναγκαίων, εξόδων διαβιώσεως, καθώς και εξαρτώμενες από το εισόδημα επιστροφές φόρων εκ μέρους οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως ή ενισχυτικά του εισοδήματος μέτρα στο πλαίσιο της περί ελαχίστου εισοδήματος πολιτικής [minimabeleid] δήμων ή κοινοτήτων.

2) **Η οδηγία 2003/86, ιδίως δε το άρθρο 2, αρχή και στοιχείο δ΄, έχει την έννοια ότι η διάταξη αυτή δεν επιτρέπει την εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως η οποία, όσον αφορά τη σχετική με τους πόρους προϋπόθεση του άρθρου 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ΄, της οδηγίας 2003/86, διακρίνει ανάλογα με το αν οι οικογενειακοί δεσμοί έχουν δημιουργηθεί πριν ή μετά την είσοδο του συντηρούντος στο κράτος μέλος υποδοχής.**

(υπογραφές)