РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

4 март 2010 година *

По дело C-578/08

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание членове 68 ЕО и 234 ЕО от Raad van State (Нидерландия) с акт от 23 декември 2008 г., постъпил в Съда на 29 декември 2008 г., в рамките на производство по дело

Rhimou Chakroun

срещу

Minister van Buitenlandse Zaken,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н J. N. Cunha Rodrigues, председател на състав, г-н A. Rosas (докладчик), г-н U. Lõhmus, г-н A. Ó Caoimh и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

* Език на производството: нидерландски.

генерален адвокат: г-жа E. Sharpston,
секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и след съдебното заседание от 21 октомври 2009 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-жа Chakroun, от адв. R. Veerkamp, в качеството на адвокат,

— за нидерландското правителство, от г-жа C. M. Wissels и г-н Y. de Vries, в качеството на представители,

— за гръцкото правителство, от г-жа T. Papadopoulou, г-н G. Kanellopoulos и г-жа Z. Chatzipavlou, в качеството на представители,

— за Комисията на Европейските общности, от г-жа M. Condou-Durande и г-н R. Troosters, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 декември 2009 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, буква г) и на член 7, параграф 1, буква в) от 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, наричана по-нататък „Директивата“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-жа Chakroun и minister van Buitenlandse Zaken (министър на външните работи, наричан по-нататък „министърът“) по повод на отказа да се предостави на жалбоподателката по главното производство разрешение за временно пребиваване.

Правна уредба

Право на Съюза

3 Директивата определя условията за упражняване на правото на събиране на семейството от граждани на трети страни, пребиваващи законно на територията на държавите членки.

4 Съображения 2, 4 и 6 от Директивата гласят следното:

„(2) Мерките относно събирането на [семейството] следва да се вземат в съответствие със задължението за защита на семейството и зачитане на семейния живот, което е основно в редица актове на международното право. Настоящата директива зачита основните права и спазва принципите, които са признати, по-специално в член 8 [от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“)] и в Хартата за основните права на Европейския съюз, прогласена в Ница на 7 декември 2000 г. [ОВ C 364, стр. 1, наричана по-нататък „Хартата“].

[…]

(4) Събирането на семейства е необходимото средство, за да се направи възможен семейният живот. То способства за създаване на социокултурна стабилност, улесняваща интегрирането на гражданите на трети страни в държавата членка, а това служи, между другото, за насърчаване на икономическото и социалното сближаване, което е и основна цел на Общността, изложена в Договора.

[…]

(6) За да се защити семейството и да се запази или създаде семеен живот, следва да се определят на основата на общи критерии материалните условия за упражняване на правото на събиране на семейства.“

5 Член 2, букви а)—г) от Директивата съдържа следните дефиниции:

„За целите на настоящата директива:

а) „гражданин на трета страна“: означава всяко лице, което не е гражданин на Съюза по смисъла на член 17, параграф 1 от Договора;

б) „бежанец“: означава всеки гражданин на трета страна или лице без гражданство, ползващо се със статут на бежанец по смисъла на Женевската конвенция за статута на бежанците от 28 юли 1951 г., изменена с протокола, подписан в Ню Йорк на 31 януари 1967 г.;

в) „кандидат за събиране на семейството“: означава гражданин на трета страна, пребиваващ законно в държава членка и кандидатстващ или членовете на семейството на който кандидатстват за събиране на семейството, за да се присъединят към него;

г) „събиране на семейство“: означава влизане и пребиваване в държава членка на членове на семейството на гражданин на трета страна, пребиваващ законно в тази държава членка, с цел да се съхрани единството на семейството, независимо дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на това лице“.

6 Член 4, параграф 1, буква а) от Директивата гласи:

„1. Държавите членки разрешават влизането и пребиваването в съответствие с настоящата директива и при условие, че са спазени изискванията на глава IV, а също и на член 16, на следните членове на семейството:

а) съпруг на кандидата за събиране на семейството.“

7 Член 7, параграф 1 от Директивата предвижда:

„При подаване на заявление за събиране на семейство заинтересованата държава членка може да поиска от лицето, което е подало заявлението, да представи доказателство за това, че кандидатът разполага със:

а) [жилище, считано за нормално за сходно по големина семейство в същия район] и покриващ[о] изискванията на общите здравни норми и нормите за безопасност, които са в сила във въпросната държава членка;

б) медицинска застраховка за всички рискове, които обикновено се покриват за нейните собствени граждани във въпросната държава членка, за самия кандидат и членовете на неговото семейство;

в) стабилни и регулярни финансови ресурси, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, без да прибягва до системата за социално подпомагане на въпросната държава членка. Държавите членки оценяват тези финансови ресурси с оглед характера им и тяхната регулярност и могат да вземат под внимание [размера] на минималните национални възнаграждения или пенсии, а също и броя на членовете на семейството."

8 Член 9, параграфи 1 и 2 от Директивата гласи:

„1. Настоящата глава се прилага за събирането на семействата на бежанци, признати за такива от държавите членки.

2. Държавите членки могат да ограничат прилагането на настоящата глава само до бежанци, чиито семейни връзки предшестват влизането им на тяхна територия."

9 Член 17 от Директивата има следното съдържание:

„Държавите членки надлежно държат сметка за характера и солидността на семейните връзки на лицето и продължителността на пребиваването му в държавата членка, както и за съществуването на семейни, културни и социални връзки със страната му на произход, в случай на отхвърляне на заявление, оттегляне или отказ за подновяване на разрешение за пребиваване, а също и в случай на постановяване на мярка за принудително [извеждане] на кандидата или на членовете на неговото семейство."

10 Съгласно член 20 от Директивата същата е трябвало да бъде транспонирана от държавите членки в националните им законодателства не по-късно от 3 октомври 2005 г.

Национално право

11 Член 16, параграф 1, буква c) от Закона за чужденците от 2000 г. (Vreemdelingenwet 2000) предвижда:

„Заявление за издаване на срочно разрешение за пребиваване […] може да бъде отхвърлено, ако:

[…]

c) чужденецът не разполага трайно с достатъчно собствени средства за издръжка или ако лицето, при което чужденецът иска да пребивава, не разполага трайно с достатъчно собствени средства за издръжка."

12 По-голямата част от приложимите в главното производство разпоредби се съдържат в Указа за чужденците от 2000 г. (Vreemdelingenbesluit 2000, наричан по-нататък „Vb 2000"). Той е изменен с Кралски указ от 29 септември 2004 г. (Staatsblad 2004, № 496) с цел транспониране на Директивата.

13 Член 1.1, буква r) от Vb 2000 определя създаването на семейство като събиране на съпрузи […], в случай че съпружеската връзка е установена към момента, в който основното местопребиваване на кандидата за събиране на семейството вече е в Нидерландия.

14 В частта си, приложима към спора по главното производство, член 3.13, параграф 1 от Vb 2000 гласи:

„При условията на събиране на семейството или създаване на семейство срочното разрешение за пребиваване […] се предоставя на члена на семейството […] на кандидата за събиране на семейството […], ако са изпълнени изискванията по членове 3.16—3.22."

15 Член 3.22 от Vb 2000 гласи следното:

„1. Посоченото в член 3.13, параграф 1 разрешение за пребиваване се предоставя, в случай че кандидатът за събиране на семейството:

а) разполага трайно със собствен чист доход, определен в член 3.74, буква а) […]

[…]

2. При създаване на семейство разрешението за пребиваване се предоставя чрез дерогация от параграф 1, в случай че кандидатът за събиране на семейството разполага трайно със собствен чист доход, който се равнява най-малко на 120 % от минималната работна заплата, посочена в член 8, параграф 1, буква а) и в член 14 от Закона за минималната работна заплата и минималните добавки за отпуск [Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag], включително добавката за отпуск по член 15 от този закон."

16 Член 3.74, букви а) и d) от Vb 2000 гласи:

„Средствата за издръжка […] са достатъчни, ако чистият доход се равнява:

a. на праговете за социално подпомагане, предвидени в член 21 от Закона за труда и социалното подпомагане [Wet werk en bijstand, наричан по-нататък „Wwb"] за съответната категория — лица, живеещи сами, самотни родители или съпружески двойки и семейства, като в него се включва добавката за отпуск […]

[…]

d. при създаване на семейство: на 120 % от минималната работна заплата, посочена в член 8, параграф 1, буква а) и в член 14 от Закона за минималната работна заплата и минималните добавки за отпуск, включително добавката за отпуск по член 15 от този закон".

17 От представените от запитващата юрисдикция данни следва, че към момента, взет предвид за целите на спора по главното производство, прагът за социално подпомагане, определен съгласно член 21, буква c) от Wwb за заинтересованите лица на възраст над 21 и под 65 години, когато и двамата съпрузи не са

навършили 65 години, е 1 207,91 EUR месечно, докато при създаване на семейство средствата за издръжка се считат за достатъчни, ако чистият доход се равнява на 1 441,44 EUR месечно, включително добавката за отпуск.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

18 Г-н Chakroun, мароканки гражданин, е роден на 1 юли 1944 г. Той пребивава в Нидерландия от 21 декември 1970 г. и притежава безсрочно разрешение за пребиваване. Считано от 12 юли 2005 г., той получава обезщетение на основание Закона от 6 ноември 1986 г. за осигуряване на работниците във връзка с имуществените последици от безработица (Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid), което, ако обстоятелствата останат непроменени, следва да му бъде изплащано до 12 юли 2010 г.

19 Г-жа Chakroun, също мароканки гражданин, е родена на 18 юли 1948 г. и е омъжена за г-н Chakroun от 31 юли 1972 г.

20 На 10 март 2006 г. г-жа Chakroun подава в посолството на Нидерландия в Рабат (Мароко) заявление за издаване на разрешение за временно пребиваване, за да може да живее със своя съпруг.

21 С решение от 17 юли 2006 г. министърът отхвърля заявлението на основание, че г-н Chakroun не получава достатъчно доходи по смисъла на Vb 2000. Всъщност чистият размер на получаваните от г-н Chakroun обезщетения за безработица е 1 322,73 EUR месечно, включително добавката за отпуск, като този размер е по-нисък от приложимия при създаване на семейство праг на доходите, а именно 1 441,44 EUR.

22 С решение от 21 февруари 2007 г. министърът обявява за неоснователна жалбата, подадена от г-жа Chakroun срещу това решение.

23 С решение от 15 октомври 2007 г. Rechtbank 's-Gravenhage обявява за неоснователна жалбата, подадена от г-жа Chakroun срещу решението от 21 февруари 2007 г. Впоследствие жалбоподателката по главното производство обжалва това решение пред Raad van State.

24 Пред тази юрисдикция г-жа Chakroun, на първо място, повдига въпроса дали член 7, параграф 1, буква в) от Директивата е правилно транспониран с член 3.74, буква d) и с член 3.22, параграф 2 от Vb 2000, доколкото съгласно тези разпоредби в хипотезата на създаване на семейство се изисква кандидатът за събиране на семейството да разполага с финансови средства, равняващи се на 120 % от минималната работна заплата.

25 Запитващата юрисдикция посочва, че минималната работна заплата е основна референтна стойност в Wwb, която цели да гарантира необходимия минимум за издръжка на всеки пребиваващ в Нидерландия нидерландски гражданин, както и на всеки пребиваващ в Нидерландия чужденец, приравнен на нидерландски гражданин, който се намира или може да се окаже в положение, при което не разполага с достатъчно средства за своята издръжка (член 11 от Wwb). Прилагането на този закон е от компетентността на общините.

26 Wwb предвижда две категории социално подпомагане. На първо място, предвидено е общо социално подпомагане, чрез което се покриват необходимите за издръжката основни разходи (член 5, буква b) от Wwb). На второ място, в закона се предвижда специално социално подпомагане, ако съответното лице не разполага със средствата, необходими за да посрещне настъпилите вследствие особени обстоятелства разходи за издръжка, и ако според общинските власти тези разходи не могат да бъдат покрити с други налични средства (член 35, параграф 1 от Wwb).

27 Минималната работна заплата на лице на възраст 23 години е използвана от Wwb като референтна стойност при определянето на нуждите и на размера на помощта, на която има право съответното лице по силата на общото социално подпомагане. Както посочва нидерландското правителство в своето становище, прагът, над който пребиваващите лица нямат право на общо или специално социално подпомагане, е 120 % от минималната работна заплата.

28 Raad van State иска да се установи дали като прилагат член 7, параграф 1, буква в) от Директивата, държавите членки могат или трябва да вземат предвид социалните помощи, и то евентуално като обща сума, които се предоставят по силата на специалното подпомагане. След като разгледат положението на подалото заявление лице, общинските власти вземат решение за предоставяне на помощи по силата на специалното подпомагане, които могат да бъдат под различна форма, включително под формата на освобождаване от данъци.

29 На второ място, г-жа Chakroun оспорва направеното в нидерландското законодателство разграничение между събиране на семейството и създаване на семейство според това дали семейната връзка е възникнала преди или след влизането на кандидата за събиране на семейството на нидерландска територия, тъй като според нея такова разграничение не произтича от член 7, параграф 1 от Директивата. Всъщност, ако разглежданото в главното производство заявление било счетено за заявление за събиране на семейството по смисъла на нидерландското законодателство, то съгласно член 3.74, буква а) от Vb 2000 щял да бъде взет предвид прагът за социално подпомагане, посочен в член 21, буква с) от Wwb, и финансовите средства на г-н Chakroun щели да надвишават изискваният размер.

30 Raad van State има съмнения относно възможността държавите членки да правят такова разграничение между създаване на семейство и събиране на семейството, но уточнява, че не е изключено Директивата да допуска правна уредба, в която се прави разграничение според това дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на кандидата за събиране на семейството на територията на приемащата държава членка. Тази юрисдикция посочва, че това разграничение е предвидено в член 9 от приложимата по отношение на бежанците директива, както и в член 16, параграфи 1 и 5 от 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, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225).

31 Предвид тези обстоятелства Raad van State решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли изразът „прибягва до системата за социално подпомагане“, съдържащ се в член 7, параграф 1, буква в) от [Директивата], да се тълкува в смисъл, че позволява на държавите членки да приемат правна уредба в областта на събиране на семейството, съгласно която то се отказва на кандидат за събиране на семейството, който е доказал, че разполага със стабилни и регулярни финансови средства, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, но който предвид своите доходи все пак може да иска помощ по силата на специалното подпомагане, за да покрие конкретни и индивидуално определени разходи, необходими за неговата издръжка, да иска освобождаване от данъци, предоставяно според доходите от местните власти, или да иска по отношение на него да бъдат приети мерки за подпомагане на доходите в рамките на общинската политика, свързана с ниските доходи [„minimabeleid“]?

2) Трябва ли [Директивата], и по-конкретно член 2, буква г) от нея, да се тълкува в смисъл, че тази разпоредба не допуска национална правна уредба, в която при прилагането на съдържащите се в член 7, параграф 1, буква в) условия по отношение на доходите се прави разграничение според това дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на пребиващото лице на територията на държавата членка?“

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

32 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали изразът „прибягва до системата за социално подпомагане“, съдържащ се в член 7, параграф 1, буква в) от Директивата, трябва да се тълкува в смисъл, че позволява на

държавите членки да приемат правна уредба в областта на събиране на семейството, съгласно която то се отказва на кандидат за събиране на семейството, който е доказал, че разполага със стабилни и регулярни финансови средства, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, но който предвид своите доходи все пак може да иска помощ по силата на специалното подпомагане, за да покрие конкретни и индивидуално определени разходи, необходими за неговата издръжка, да иска освобождаване от данъци, предоставяно според доходите от местните власти, или да иска по отношение на него да бъдат приети мерки за подпомагане на доходите в рамките на общинската политика, свързана с ниските доходи („minimabeleid“).

Становища, представени от страните

33 Жалбоподателката по главното производство поддържа, че посочената в член 7, параграф 1, буква в) от Директивата „система за социално подпомагане на въпросната държава членка“ може да означава единствено нормативни актове, приети на национално равнище, докато някои от споменатите от Raad van State нормативни актове са приети на общинско равнище. Тя подчертава също така, че препращането в член 7, параграф 1, буква в) от Директивата към размера на минималните национални възнаграждения и пенсии означава, че този размер представлява горна граница.

34 Жалбоподателката по главното производство, както и Комисията на Европейските общности, подчертават, че свободата на преценка, предоставена на държавите членки при прилагането на Директивата, не трябва да засяга целите и полезното действие на тази директива. Тя по-специално обяснява, че така определеният праг от 120 % от минималната работна заплата води до положение, при което младежите, които подават заявления, на практика никога не биха могли да отговорят на критерия, свързан със средствата за издръжка, дори при условията на пълно работно време. Всъщност в закона като референтна стойност се приема размерът на минималната работна заплата на лице на възраст 23 години. Минималната работна заплата на лицата на възраст под 23 години обаче е само част от тази на лице на 23 години; така например тя е 72 % за лице, навършило 21 години, поради което за да отговаря на този критерий лицето, навършило 21 години, трябвало да получава 160 % от минималната работна заплата за своята възрастова група.

35 В съдебното заседание г-жа Chakroun се позовава на изготвения от Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Научен център за изследвания и документация) доклад на нидерландското министерство на правосъдието, в който се оценява влиянието, което нарастването на доходите, изисквани с оглед на събирането на семейството, оказва по отношение на миграцията в Нидерландия на съпрузи чужденци. Според г-жа Chakroun описаните в този доклад отрицателни аспекти показват, че нидерландското законодателство противоречи на Директивата.

36 Комисията сочи, че определящият фактор съгласно Директивата е дали заинтересованото лице разполага с достатъчно собствени финансови средства, за да се издържа, без да прибягва до социалното подпомагане. Неприемливо било да се счита, че предвидената в Директивата система позволява на държавите членки, когато определят прага на изискуемия доход, да вземат предвид всички социални предимства, които заинтересованите лица могат да претендират.

37 В това отношение Комисията подчертава, както се посочва в точка 4.3.3. от нейния доклад до Съвета и Европейския парламент от 8 октомври 2008 година относно прилагането на Директивата (COM (2008) 610), че прагът, който властите в Нидерландия определят, за да се приеме, че финансовите средства са достатъчни, е по-висок от прага в останалите държави членки на Съюза. Тя освен това отбелязва, че ако в главното производство семейната връзка между съпрузите Chakroun съществуваше преди влизането на г-н Chakroun на територията на Общността размерът на доходите, изискван, за да се приеме, че финансовите средства са достатъчни, щял да бъде по-нисък от размера, взет предвид по посоченото дело съгласно член 3.74, буква d) от Vb 2000. Ето защо можело да се счита, че доходът, който съгласно националната правна уредба се изисква, когато семейните връзки са съществували преди влизането на кандидата за събиране на семейството на територията на Общността, е доходът, който обичайно е достатъчен за задоволяване на най-основните нужди в нидерландското общество.

38 Накрая, както г-жа Chakroun, така и Комисията, считат, че в случая по главното производство нидерландските власти е трябвало да отчетат продължителността на пребиваването и на брака и като не са направили това, те са нарушили предвиденото в член 17 от Директивата изискване за индивидуален подход при разглеждане на заявлението.

39 Нидерландското правителство обяснява, че равнището на достатъчните доходи, определено на 120 % от законната минимална заплата, е размерът на доходите, който по принцип се използва от общините в Нидерландия като един от критериите за установяване на потенциалните бенефициери на обща или специална мярка за социално подпомагане. Някои общини обаче избирали други равнища на доходи, вариращи между 110 % и 130 % от законната минимална работна заплата. Доколкото правото на социалното подпомагане било съобразено с конкретните нужди, едва впоследствие било възможно да се изготвят статистики, чрез които да се определи средният праг на доходите, при който се осигурява такова подпомагане.

40 Посоченото правителство поддържа също, че размер на доходи, който се равнява на 120 % от законната минимална работна заплата, е в съответствие с член 7, параграф 1, буква в) от Директивата, тъй като ставало въпрос за размер на доходи, над който по принцип вече не е възможно да се иска прилагането на обща или специална мярка за социално подпомагане. Според същото правителство всъщност размерът на минималната работна заплата в Нидерландия позволява само задоволяване на жизнените нужди и може да се окаже недостатъчен за покриване на особени индивидуални разходи. Тези обстоятелства обосновавали отчитането на размер на доходи, равняващ се на 120 % от законната минимална работна заплата.

Отговор на Съда

41 Следва да се припомни, че член 4, параграф 1 от Директивата налага на държавите членки конкретни задължения за действие, на които съответстват ясно определени субективни права, доколкото в посочените в Директивата хипотези тази разпоредба изисква от тях да разрешават, без да могат да упражняват своята свобода на преценка, събирането на семейството по отношение на някои членове на семейството на кандидата (Решение от 27 юни 2006 г. по дело Парламент/Съвет, C-540/03, Recueil, стр. I-5769, точка 60).

42 Тази разпоредба все пак изисква спазването на условията, посочени в глава IV от Директивата. Член 7, параграф 1, буква в) от тази директива е част от тези условия и позволява на държавите членки да изискват доказателства, че кандидатът за събиране на семейството разполага със стабилни и регулярни

финансови средства, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, без да прибягва до системата за социално подпомагане на въпросната държава членка. В същата разпоредба се уточнява, че държавите членки оценяват тези финансови средства с оглед характера им и тяхната регулярност и могат да вземат под внимание размера на минималните национални възнаграждения или пенсии, а също и броя на членовете на семейството.

43 Доколкото общото правило е, че се разрешава събиране на семейството, предвидената в член 7, параграф 1, буква в) от Директивата възможност трябва да се тълкува стриктно. От друга страна, признатата на държавите членки свобода на действие не трябва да бъде използвана от тях по начин, който би засегнал целта на Директивата, а именно да се подпомага събирането на семейството, и нейното полезно действие.

44 В това отношение от съображение 2 от Директивата следва, че мерките относно събирането на семейството следва да се вземат в съответствие със задължението за защита на семейството и зачитане на семейния живот, което е основно в редица актове на международното право. Всъщност Директивата зачита основните права и спазва принципите, които са признати, по-специално в член 8 от ЕКПЧ и в Хартата. Следователно разпоредбите от Директивата, и по-специално член 7, параграф 1, буква в) от нея, трябва да се тълкуват в светлината на основните права, и по-конкретно на правото на зачитане на семейния живот, провъзгласено както в ЕКПЧ, така и в Хартата. Следва да се добави, че съгласно член 6, параграф 1, първа алинея от ДЕС Европейският съюз зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата, адаптирана на 12 декември 2007 г. в Страсбург (ОВ C 303, стр. 1), която има същата юридическа сила като Договорите.

45 Както подчертава жалбоподателката по главното производство в съдебното заседание, понятието „система за социално подпомагане на държавата членка“ е самостоятелно понятие на правото на Съюза, което не може да бъде определено посредством понятия от националното право. С оглед по-конкретно на съществуващите разлики между държавите членки при регулирането на социалното подпомагане, това понятие следва да се схваща като отнасящо се до социалното подпомагане, осигурявано от органите на публична власт на национално, регионално или местно равнище.

46 Първото изречение на член 7, параграф 1, буква в) от Директивата противопоставя понятието „стабилни и регулярни финансови ресурси, които са достатъчни, за да издържа себе си“ на понятието за „социално подпомагане“. От това противопоставяне следва, че понятието „социално подпомагане“, съдържащо се в Директивата, се отнася до подпомагане, осигурявано от органите на публична власт на национално, регионално или местно равнище, към което прибягва лице — в настоящия случай кандидатът за събиране на семейството — което не разполага със стабилни и регулярни финансови средства, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, и което поради това обстоятелство по време на пребиваването си може да се превърне в тежест за социалното подпомагане на приемащата държава членка (вж. по аналогия Решение от 11 декември 2007 г. по дело Eind, C-291/05, Сборник, стр. I-10719, точка 29).

47 Член 7, параграф 1, буква в), второ изречение от Директивата позволява на държавите членки, когато оценяват финансовите средства на кандидат за събиране на семейството, да вземат под внимание размера на минималните национални възнаграждения или пенсии. Както се посочва в точка 43 от настоящото съдебно решение, тази възможност трябва да се използва, без да се засягат целта на Директивата, а именно да се подпомага събирането на семейството, и нейното полезно действие.

48 Доколкото нуждите на отделните лица могат да бъдат много различни по обхват, това разрешение трябва също така да се тълкува в смисъл, че държавите членки могат да определят дадена сума като референтна, но не и в смисъл, че могат да определят минимален размер на доходите, който ако не е налице, не се допуска събиране на семейството, независимо от конкретната преценка на положението на подалото заявление лице. Това тълкуване се подкрепя от член 17 от Директивата, който налага индивидуален подход при разглеждането на заявленията за събиране на семейството.

49 Използването на доходи, равняващи се на 120 % от минималния доход на работник на възраст 23 години, като референтен размер, над който по принцип специалното социално подпомагане е изключено, не е в съответствие с целта, която е да се определи дали дадено лице разполага с регулярни финансови средства, за да се издържа. Всъщност понятието „социално подпомагане“, съдържащо се в член 7, параграф 1, буква в) от Директивата, трябва да се тълкува като отнасящо се до подпомагане, с което се компенсира липсата на достатъчно стабилни и регулярни финансови средства, а не до подпомагане, което позволява да се посрещнат извънредни или непредвидени нужди.

50 Освен това стойността от 120 %, използвана за да се определи наложеният с Vb 2000 размер, е само усреднена стойност, изчислена при изготвянето на статистиките относно специалното социално подпомагане, осигурявано от общините в Нидерландия, и относно възприетите от тези общини критерии за доходи. Както се посочва в съдебното заседание, някои общини използват като референтен размер доход, който е по-нисък от дохода, равняващ се на 120 % от минималната работна заплата, което е в противоречие с тезата, според която се изисква доход, равняващ се на 120 % от минималната работна заплата.

51 Накрая, Съдът не следва да се произнесе по въпроса дали предвиденият от нидерландския закон минимален доход е достатъчен, за да могат работниците от тази държава да посрещнат обичайните си нужди. Все пак достатъчно е да се приеме, както основателно посочва Комисията, че ако в случая по главното производство семейната връзка между съпрузите Chakroun съществуваше преди влизането на г-н Chakroun на територията на Общността, размерът на доходите, който щеше да бъде взет предвид при разглеждането на заявлението на г-жа Chakroun, щеше да е минималната работна заплата, а не 120 % от нея. Следва да се заключи, че самите нидерландски органи считат, че минималната работна заплата е доход, осигуряващ финансови средства, които са достатъчни по смисъла на член 7, параграф 1, буква в) от Директивата.

52 Предвид тези обстоятелства на първия отправен въпрос следва да се отговори, че изразът „прибягва до системата за социално подпомагане“, съдържащ се в член 7, параграф 1, буква в) от [Директивата], трябва да се тълкува в смисъл, че не позволява на държавите членки да приемат правна уредба в областта на събиране на семейството, съгласно която то се отказва на кандидат за събиране на семейството, който е доказал, че разполага със стабилни и регулярни финансови средства, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, но който предвид своите доходи все пак може да иска помощ по силата на специалното подпомагане, за да покрие конкретни и индивидуално определени разходи, необходими за неговата издръжка, да иска освобождаване от данъци, предоставяно според доходите от местните власти, или да иска по отношение на него да бъдат приети мерки за подпомагане на доходите в рамките на общинската политика, свързана с ниските доходи („minimabeleid“).

По втория въпрос

53 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали Директивата, и по-конкретно член 2, буква г) от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че тази разпоредба не допуска национална правна уредба, в която при прилагането на съдържащите се в член 7, параграф 1, буква в) условия по отношение на доходите се прави разграничение според това дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на кандидата за събиране на семейството на територията на държавата членка.

Становища, представени от страните

54 Г-жа Chakroun обяснява, че след като пристига в Нидерландия през 1970 г., съпругът ѝ работи в продължение на две години в тази държава членка, за да събере необходимите им за сключването на брак пари.

55 Според жалбоподателката по главното производство и Комисията Директивата не дава основание за провеждане на разграничение между съхраняване и създаване на семейство. От документ на председателството на Съвета (документ на Съвета 5682/01 от 31 януари 2001 г., стр. 3) по-специално следвало, че като цяло съществува единомислие по това, че събирането на семейството трябва да обхваща както създаването на семейство, така и съхраняването на неговото единство. Това тълкуване се подкрепя от съображение 6 от Директивата, както и от член 2, буква г) от нея. Що се отнася до изключението, въведено с член 9, параграф 2 от Директивата, ставало въпрос за разпоредба, която се отнася конкретно до положението на бежанците, принудени да напуснат страната си. Освен това г-жа Chakroun се позовава на доклада от 11 март 2009 г., който комисарят на Съвета на Европа по правата на човека изготвя по повод на посещението си в Нидерландия, състояло се от 21 до 25 септември 2008 г., и в който изразява учудването си във връзка с някои разпоредби от нидерландското законодателство в областта на събирането на семейството.

56 Освен това Комисията иска да се установи как разграничението съобразно момента на създаване на семейните връзки би могло да има някаква връзка с изпълнението на материалните условия във връзка с основните нужди.

57 Нидерландското правителство посочва, че направеното в националното законодателство разграничение между създаването на семейство и събирането на семейството не се забранява с Директивата и представлява начин да бъдат отчетени характерът и солидността на семейните връзки, както изисква член 17 от тази директива. Според това правителство всъщност може да се предположи, че заложените интереси са по-значими, когато семейните връзки са съществували още преди кандидатът за събиране на семейството да се установи в Нидерландия. При създаването на семейство двамата партньори поемали риск семейният им живот временно да не може да протича в Нидерландия. По правило в тези случаи семейните връзки били по-слабо изявени отколкото в случаите, при които е необходимо впоследствие да се подаде заявление за събиране на семейството. Именно за да защити семейството, във връзка със заявленията за събиране на семейството Кралство Нидерландия приема за достатъчен доход, който е по-нисък от общия праг от 120 % от минималната работна заплата.

58 За изчерпателност нидерландското правителство отбелязва, че дори когато семейните връзки са възникнали след пристигането на кандидата за събиране на семейството в Нидерландия и изискването за доход не е спазено, на членовете на семейството все пак се разрешава пребиваване, ако член 8 от ЕКПЧ изисква това.

Отговор на Съда

59 В член 2, буква г) от Директивата се определя понятието за събиране на семейството, без да се прави разграничение според момента на сключване на брака на съпрузите, доколкото в тази разпоредба се уточнява, че събиране на семейството е влизането и пребиваването на територията на приемащата държава членка на член на семейството с цел да се съхрани единството на семейството „независимо дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на [кандидата за събиране на семейството]“.

60 Единствено член 9, параграф 2 от Директивата, приложим по отношение на бежанците, предвижда, че „[д]ържавите членки могат да ограничат прилагането [на съдържащите се в глава V от Директивата разпоредби] само до бежанци, чиито семейни връзки предшестват влизането им на тяхна територия“. Тази разпоредба се обяснява с по-благоприятното третиране на бежанците при пристигането им на територията на приемащата държава членка.

61 Следователно разпоредбите на Директивата, с изключение на член 9, параграф 2 от нея, са приложими както по отношение на това, което в нидерландското законодателство се определя като събиране на семейството, така и по отношение на това, което в същото законодателство се определя като създаване на семейство.

62 Това тълкуване се подкрепя от съображение 6 от Директивата, което се отнася до „[защитата на] семейството и [запазването] или [създаването на] семеен живот“. То се подкрепя и от подготвителната дейност, на която се позовава жалбоподателката по главното производство и от която личи като цяло единомислие по това, че събирането на семейството трябва да обхваща както създаването на семейство, така и съхраняването на неговото единство.

63 От друга страна, това тълкуване съответства на член 8 от ЕКПЧ и на член 7 от Хартата, в които не се прави никакво разграничение според обстоятелствата и момента на създаване на семейството.

64 Предвид обстоятелството, че волята на законодателя на Съюза е да не се прави разграничение според момента, в който се създава семейството, и предвид необходимостта разпоредбите на Директивата да не се тълкуват ограничително, както и да не бъдат лишавани от тяхното полезно действие, държавите членки не разполагат със свобода на преценка, позволяваща им да въведат това разграничение в националната правна уредба, с която се транспонира Директивата (вж. по аналогия Решение от 25 юли 2008 г. по дело Metock и др., C-127/08, Recueil, стр. I-6241, точка 93). Впрочем възможностите на даден кандидат за събиране на семейството да разполага с регулярни финансови средства, които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство по смисъла на член 7, параграф 1, буква в) от Директивата, не може по никакъв начин да зависят от момента на създаване на неговото семейство.

65 Накрая по отношение на довода на нидерландското правителство, че разрешение трябва да бъде предоставено, ако член 8 от ЕКПЧ изисква това, достатъчно е да се посочи, че както се установява от съдебното заседание, г-жа Chakroun все още не е получила разрешение да се присъедини към своя съпруг, за когото е омъжена от 37 години.

66 Следователно на втория отправен въпрос трябва да се отговори, че Директивата, и по-конкретно член 2, буква г) от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че тази разпоредба не допуска национална правна уредба, в която при прилагането на съдържащите се в член 7, параграф 1, буква в) от Директивата условия по отношение на доходите се прави разграничение според това дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на кандидата за събиране на семейството на територията на приемащата държава членка.

По съдебните разноски

67 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Изразът „прибягва до системата за социално подпомагане“, съдържащ се в член 7, параграф 1, буква в) от Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството, трябва да се тълкува в смисъл, че не позволява на държавите членки да приемат правна уредба в областта на събиране на семейството, съгласно която то се отказва на кандидат за събиране на семейството, който е доказал, че разполага със стабилни и регулярни финансови средства,

които са достатъчни, за да издържа себе си и членовете на своето семейство, но който предвид своите доходи все пак може да иска помощ по силата на специалното подпомагане, за да покрие конкретни и индивидуално определени разходи, необходими за неговата издръжка, да иска освобождаване от данъци, предоставяно според доходите от местните власти, или да иска по отношение на него да бъдат приети мерки за подпомагане на доходите в рамките на общинската политика, свързана с ниските доходи („minimabeleid“).

2) Директива 2003/86, и по-конкретно член 2, буква г) от нея, трябва да се тълкува в смисъл, че тази разпоредба не допуска национална правна уредба, в която при прилагането на съдържащите се в член 7, параграф 1, буква в) от Директива 2003/86 условия по отношение на доходите се прави разграничение според това дали семейните връзки са възникнали преди или след влизането на кандидата за събиране на семейството на територията на приемащата държава членка.

Подписи