



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 2 september 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning —
Direktiv 2003/109/EG — Nationell lagstiftning — Utfärdande och förnyelse av uppehållstillstånd —
Villkor — Obligatoriskt ekonomiskt bidrag — Belopp åtta gånger högre än för att erhålla en nationell
identitetshandling — Åsidosättande av principerna i direktiv 2003/109/EG”

I mål C-309/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italien) genom beslut av den 17 december 2013, som inkom till domstolen den 30 juni 2014, i målet

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),

Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA)

mot

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell’Interno,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta (referent) samt domarna J.-C. Bonichot,
A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça och C. Lycourgos,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 april 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), genom V. Angiolini, L. Formilan och
L. Santini, avvocati,

* Rättegångsspråk: italienska.

- Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA), genom V. Angiolini, L. Formilan och L. Santini, avvocati,
 - Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av G. Palatiello, avvocato dello Stato,
 - Frankrikes regering, genom F.-X. Bréchet och D. Colas, båda i egenskap av ombud,
 - Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
 - Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och A. Aresu, båda i egenskap av ombud,
- med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 (EUT L 132, s. 1) (nedan kallat direktiv 2003/109).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Confederazione Generale Italiana del Lavoro (nedan kallad CGIL) och Istituto Nazionale Confederale Assistenza (nedan kallad INCA) samt, å andra sidan, Presidenza del Consiglio dei Ministri (premiärministerns kansli), Ministero dell'Interno (inrikesministeriet) och Ministero dell'Economia e delle Finanze (ekonomi- och finansministeriet), rörande ogiltigförklaring av ett dekret, som antagits av dessa två myndigheter den 6 oktober 2011 om den avgift som ska erläggas för utfärdande och förnyelse av uppehållstillstånd (GURI nr 304, den 31 december 2011) (nedan kallat 2011 års dekret), och av varje annan rättsakt som ligger till grund för och/eller följer av ovanstående rättsakt, eller som annars har samband med denna.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Skälen 9, 10 och 18 i direktiv 2003/109 har följande lydelse:
 - ”(9) Ekonomiska överväganden bör inte utgöra skäl för vägran att bevilja ställning som varaktigt bosatt och skall inte anses inverka på de relevanta villkoren.
 - (10) Det bör inrättas ett system med förfaranderegler för prövning av ansökningar om ställning som varaktigt bosatt. Dessa förfaranden bör vara effektiva och genomförbara i förhållande till den normala arbetsbelastningen vid medlemsstaternas myndigheter, samt tillåta insyn och vara rättvisa för att ge de berörda personerna adekvat rättssäkerhet. [De bör inte utgöra ett sätt att hindra utövande av rätten till bosättning.]

...

(18) Att det ställs upp villkor för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat bör bidra till att förverkliga den inre marknaden som ett område med fri rörlighet för personer. Det skulle också i betydande grad kunna medverka till ökad rörlighet, särskilt på arbetsmarknaden inom unionen.”

- 4 I artikel 8.2 i direktiv 2003/109, som har rubriken ”[EU]-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall till en varaktigt bosatt utfärda ett [EU]-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta. Tillståndet skall gälla i minst fem år. Det skall, i förekommande fall på ansökan, förnyas automatiskt när det löper ut.”

- 5 I artikel 19 i direktiv 2003/109, som har rubriken ”Prövning av ansökan om och utfärdande av uppehållstillstånd”, föreskrivs följande:

”...

2. Om villkoren i artiklarna 14, 15 och 16 är uppfyllda skall den andra medlemsstaten, om inget annat föreskrivs i bestämmelserna om allmän ordning, säkerhet och hälsa i artiklarna 17 och 18, utfärda ett förnybart uppehållstillstånd åt den varaktigt bosatte. Detta uppehållstillstånd skall, efter ansökan om så erfordras, förnyas när det går ut. Den andra medlemsstaten skall underrätta den första medlemsstaten om sitt beslut.

3 Den andra medlemsstaten skall för den varaktigt bosattes familjemedlemmar utfärda uppehållstillstånd som kan förnyas med samma giltighetstid som det som utfärdades till den varaktigt bosatte.”

Italiensk rätt

- 6 I artikel 5.2 ter i lagstiftningsdekret nr 286/1998 av den 25 juli 1998 med konsoliderade bestämmelser om regleringen av invandring och normer för behandlingen av utlänningar (ordinarie supplement till GURI nr 191 av den 18 augusti 1998), som infördes i lagstiftningsdekret genom artikel 1.22 b i lag nr 94 av den 15 juli 2009 om allmän säkerhet (ordinarie supplement till GURI nr 170 av den 24 juli 2009), föreskrivs följande:

”Ansökan om utfärdande och förnyelse av uppehållstillstånd ska vara belagd med en avgift som ska fastställas till mellan 80 och 200 euro genom dekret som antas av Ministro dell’economia e delle finanze i samråd med Ministro dell’interno (inrikesministern); i nämnda förordning ska det även fastställas hur nämnda avgift ska betalas samt utfärdas tillämpningsföreskrifter för artikel 14 bis.2[, i lagstiftningsdekret nr 286/1998]. Det ska inte tas ut någon avgift för utfärdande och förnyelse av uppehållstillstånd för asyl, för ansökan om asyl, om subsidiärt skydd eller om uppehållstillstånd av humanitära skäl.”

- 7 I artikel 14 bis i lagstiftningsdekret nr 286/1998, som inrättar och reglerar Återvändandefonden (Fondo rimpatri), anges följande:

”1. En återvändandefond inrättas hos Ministero dell’interno för att finansiera utgifterna för utlänningars återvändande till det land de kommer ifrån eller har sin härkomst.

2. Till den i punkt 1 angivna fonden avsätts hälften av intäkterna från den avgift som tas ut enligt artikel 5.2 ter samt de avgifter som eventuellt föreskrivs av Europeiska unionen för fondens syften. Den återstående andelen av intäkterna från den avgift som avses i artikel 5.2 ter tillförs Ministero dell'internos budget för täckning av kostnaderna för utredningsverksamhet i samband med utfärdande och förnyelse av uppehållstillstånd.”

- 8 I 2011 års dekret, som har antagits i enlighet med artiklarna 5.2 ter, och 14 bis i lagstiftningsdekret nr 286/1998, fastställs avgifter för utfärdande och förnyelse av uppehållstillstånd till följande belopp:
- ”a) 80 euro för uppehållstillstånd med giltighetstid på mer än tre månader och högst ett år,
 - b) 100 euro för uppehållstillstånd med giltighetstid på mer än ett år och högst två år,
 - c) 200 euro för utfärdande av EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta och för dem som ansöker om uppehållstillstånd enligt artikel 27.1 a i lagstiftningsdekret nr [286/1998].”
- 9 Även om beslutet att begära förhandsavgörande inte innehåller någon hänvisning till andra nationella bestämmelser som anger andra avgiftsbelopp för utfärdande och förnyelse av uppehållstillstånd, framgår det av yttrandena från Europeiska kommissionen samt från CGIL och INCA att i enlighet med den redan existerande italienska bestämmelsen, som fortfarande är i kraft, ska ett belopp på totalt 73,50 euro erläggas för utfärdande och förnyelse av uppehållstillstånd, oberoende av uppehållstillståndets giltighetstid, utöver de avgifter som föreskrivs i 2011 års dekret.
- 10 Det framgår särskilt av kommissionens yttrande att – i enlighet med artikel 7 vices ter första stycket b, i lagdekret nr 7 av den 31 januari 2005 om brådskande åtgärder för universitet och forskning, kulturarv och kulturella aktiviteter, förverkligande av stora strategiska arbeten, tjänstemäns möjlighet till rörlighet samt förenkling av formföreskrifter för stämpelavgifter och registreringsavgifter, vilket har omvandlats till lag i ändrad lydelse genom lag nr 43 av den 31 mars 2005 – uppehållstillstånd i tryckt form har, vid ansökan om det första utfärdandet eller förnyelse av detta, ersatts av elektroniska uppehållstillstånd i överensstämmelse med rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland (EGT L 157, s. 1), från och med den 1 januari 2006.
- 11 I enlighet med artikel 1 i ekonomi- och finansdepartementets dekret av den 4 april 2006, om fastställande av avgiftsbelopp för sökande av elektroniskt uppehållstillstånd, fastställs avgiftsbeloppet till 27,50 euro, inklusive mervärdesskatt.
- 12 I enlighet med den enda artikeln i inrikesdepartementets dekret av den 12 oktober 2005 om fastställande av det belopp som tas ut av sökanden vid utfärdande och förnyelse av uppehållstillstånd, inom ramen för den överenskommelse som träffats i enlighet med artikel 39.4 bis i lag nr 3 av den 16 december 2003, fastställs den kostnad för tjänsten som åläggs sökanden för detta slags förfarande till 30 euro.
- 13 Slutligen, i enlighet med artikel 4.1 i den taxa som återfinns i bilaga A till republikens presidentdekret nr 642 av den 26 oktober 1972 om lagstiftning om stämpelavgift, i den version som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen, fastställs avgiftsbeloppet för utfärdande eller förnyelse av uppehållstillstånd till ett schablonbelopp på 16 euro.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 14 CGIL och INCA har begärt att Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionala administrativa domstolen i Lazio) ska ogiltigförklara 2011 års dekret, och gör gällande att avgiften som måste betalas, vid tillämpningen av dekretet, för utfärdande och förnyelse av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland är oskälig och/eller oproportionerlig.
- 15 Den hänskjutande domstolen har ansett att det ex officio bör prövas om de nationella regler som kräver att, särskilt genom att fastställa högsta nivåer i genomförandebestämmelserna, en avgift för utfärdande av ett uppehållstillstånd erläggs, överensstämmer med de relevanta unionsrättsliga bestämmelserna.
- 16 I detta hänseende noterar den hänskjutande domstolen, med stöd av domen kommissionen/Nederländerna (C-508/10, EU:C:2012:243), att den berörda medlemsstatens lagstiftning endast kan anses vara förenlig med de principer som uttrycks i direktiv 2003/109 under förutsättning att de uttagna avgifterna, vilka dock kan variera inom ett spann, inte har en lägsta avgift som är orimligt hög och således oproportionerlig jämfört med den avgift som medborgare i samma medlemsstat förpliktas betala för utfärdande av en liknande handling, som till exempel en nationell identitetshandling.
- 17 Den hänskjutande domstolen erinrar särskilt om att i domen kommissionen/Nederländerna (C-508/10, EU:C:2012:243) ansågs bestämmelserna i Konungariket Nederländernas regelverk strida mot riktlinjerna i direktiv 2003/109, eftersom den lägsta föreskrivna avgiften för utfärdande av uppehållsdokument var cirka sju gånger högre än den som togs ut av den berörda medlemsstatens medborgare för utfärdande av en nationell identitetshandling.
- 18 Med hänsyn till att avgiften för utfärdande av en nationell identitetshandling i Italien för närvarande uppgår till cirka 10 euro, enligt den hänskjutande domstolen, och att det lägsta belopp som fastställts i 2011 års dekret uppgår till 80 euro, vilket innebär att den avgift som tredjelandsmedborgare förpliktas betala för utfärdande av uppehållsdokument i landet är cirka åtta gånger högre, hyser den nationella domstolen tvivel kring huruvida nämnda nationella bestämmelser i målet vid den nationella domstolen är förenliga med principerna i direktiv 2003/109, med beaktande av domen kommissionen/Nederländerna (C-508/10, EU:C:2012:243).
- 19 Under dessa omständigheter beslutade Tribunale amministrativo regionale del Lazio att förklara målet vilande och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Utgör de principer som fastställts i rådets direktiv 2003/109 ... hinder för en nationell bestämmelse, såsom artikel 5.2 ter i lagstiftningsdekret nr 286 av den 25 juli 1998, i den del det föreskrivs att [’a]nsökan om utfärdande och förnyelse av uppehållstillstånd ska vara belagd med en avgift som ska fastställas till mellan 80 och 200 euro genom förordning vilken antas av Ministro dell’economia e delle finanze i samråd med Ministro dell’interni; i nämnda förordning ska det även fastställas hur nämnda avgift ska betalas ...’, och i vilken det därigenom fastställs en lägsta avgift som är cirka åtta gånger högre än avgiften för utfärdande av en nationell identitetshandling?”

Tolkningsfrågan

- 20 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga, för att, i huvudsak, få klarhet i huruvida direktiv 2003/109 utgör hinder för en nationell bestämmelse, så som den i målet vid den nationella domstolen, som förpliktar tredjelandsmedborgare som ansöker om utfärdande eller förnyelse av uppehållstillstånd i den berörda medlemsstaten att betala en avgift som varierar mellan 80 och 200 euro.

- 21 Inledningsvis erinrar domstolen om att såsom framgår av skälen 4, 6 och 12 i direktiv 2003/109 är direktivets huvudsakliga ändamål att främja integrationen av tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i medlemsstaterna (dom kommissionen/Nederländerna, C-508/10, EU:C:2012:243, punkt 66).
- 22 Domstolen har tidigare fastslagit att medlemsstaterna kan föreskriva avgifter för utfärdande av uppehållsdokument i enlighet med direktiv 2003/109 och att de förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av beloppen för dessa avgifter (dom kommissionen/Nederländerna, C-508/10, EU:C:2012:243, punkt 64).
- 23 Domstolen har dock uttryckt att det utrymme för skönsmässig bedömning som tillkommer medlemsstaterna inte är obegränsat, och att dessa stater inte får tillämpa nationell lagstiftning som kan äventyra fullgörandet av målen med direktiv 2003/109 och förta direktivet dess ändamålsenliga verkan (se dom kommissionen/Nederländerna, C-508/10, EU:C:2012:243, punkt 65).
- 24 Enligt proportionalitetsprincipen, som utgör en del av unionsrättens allmänna principer, ska de åtgärder som föreskrivs för att införliva direktiv 2003/109 dessutom vara ägnade att säkerställa att de däri eftersträfvade målen uppnås och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Nederländerna, C-508/10, EU:C:2012:243, punkt 75).
- 25 Även om det således är tillåtet för medlemsstater att föreskriva avgifter för utfärdande av uppehållstillstånd med stöd av direktiv 2003/109, ska dock beloppen för dessa avgifter, enligt proportionalitetsprincipen, varken ha som syfte eller verkan att skapa ett hinder för förvärv av ställning som varaktigt bosatt i enlighet med direktivet, eller andra rättigheter som följer av beviljande av denna ställning, eftersom det skulle medföra att såväl direktivets ändamål som dess anda åsidosattes (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Nederländerna, C-508/10, EU:C:2012:243, punkt 69).
- 26 Det följer av beslutet om hänskjutande att avgiftsbeloppet i målet vid den nationella domstolen uppgår till 80 euro för utfärdande och förnyelse av uppehållstillstånd med giltighetstid på mer än tre månader och högst ett år, till 100 euro för utfärdande och förnyelse av uppehållstillstånd med giltighetstid på mer än ett år och högst två år, och till 200 euro för utfärdande av EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.
- 27 En sådan avgift kan ha en väsentlig ekonomisk betydelse för vissa tredjelandsmedborgare som uppfyller villkoren i direktiv 2003/109 för de uppehållstillstånd som anges däri. I synnerhet med tanke på tillståndets giltighetstid tvingas dessa medborgare att ansöka om förnyelse av tillstånden tämligen ofta och avgiftsbeloppet kan ökas med andra avgifter som föreskrivs i den redan existerande nationella lagstiftningen, på så sätt att det krav på att erlägga en avgift som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, under sådana omständigheter, kan utgöra ett hinder för tredjelandsmedborgare att utöva de rättigheter som de tillerkänns enligt direktivet.
- 28 I detta sammanhang bör det påpekas att klagandena i det nationella målet och kommissionen, både i yttrandena och under den muntliga förhandlingen, har påpekat att i enlighet med tidigare italienska bestämmelser, som fortfarande är i kraft, ska en annan avgift vars belopp uppgår till 73,50 euro under alla omständigheter erläggas, såväl för utfärdande som för förnyelse av uppehållstillstånd, och detta oberoende av giltighetstiden för uppehållstillståndet i fråga, utöver avgiftsbeloppet som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.
- 29 Vidare framgår det av beslutet om hänskjutande att enligt artikel 14 bis i lagstiftningsdekret nr 286/1998 är hälften av intäkterna från avgifterna i målet vid den nationella domstolen avsedda att täcka utgifter som har samband med återresa till ursprungslandet för de tredjelandsmedborgare som har påträffats då de uppehållit sig illegalt inom landets territorium. Detta har också bekräftats av den italienska regeringen vid den muntliga förhandlingen.

- 30 Därmed kan den italienska regeringens argument, enligt vilket den avgift som är i fråga i målet vid den nationella domstolen inte kan vara oproportionerlig, eftersom denna avgift går till den utredningsverksamhet som är nödvändig för att säkerställa att de villkor som ställs för att erhålla uppehållstillstånd i enlighet med direktiv 2003/109 uppfylls, inte godtas.
- 31 Mot denna bakgrund ska den ställda frågan besvaras enligt följande. Direktiv 2003/109 utgör hinder för en nationell bestämmelse, så som den i målet vid den nationella domstolen, som förpliktar tredjelandsmedborgare som ansöker om utfärdande eller förnyelse av uppehållstillstånd i den berörda medlemsstaten att betala en avgift som varierar mellan 80 och 200 euro, eftersom en sådan avgift är oproportionerlig med hänsyn till målsättningen med direktivet och kan utgöra hinder för utövandet av de rättigheter som tillerkänns genom direktivet.

Rättegångskostnader

- 32 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011, utgör hinder för en nationell bestämmelse, så som den i målet vid den nationella domstolen, som förpliktar tredjelandsmedborgare som ansöker om utfärdande eller förnyelse av uppehållstillstånd i den berörda medlemsstaten att betala en avgift som varierar mellan 80 och 200 euro, eftersom en sådan avgift är oproportionerlig med hänsyn till målsättningen med direktivet och kan utgöra hinder för utövandet av de rättigheter som tillerkänns genom direktivet.

Underskrifter