



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

P. PIKAMÄE

fremSAT den 21. oktober 2021¹

Sag C-432/20

ZK

procesdeltager:

Landeshauptmann von Wien

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig))

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – indvandringspolitik – direktiv 2003/109/EF – artikel 9, stk. 1, litra c) – fortabelse af status som fastboende tredjelandstatsborger – fravær fra EU's område i en periode på tolv på hinanden følgende måneder – afbrydelse af denne fraværperiode – ulovlige og kortvarige ophold på EU's område«

I. Indledning

1. I den foreliggende sag angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF har Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig) forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 9, stk. 1, litra c), i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding², som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11. maj 2011³ (herefter »direktiv 2003/109«).

2. Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem ZK, som er kasakhisk statsborger, og Landeshauptmann von Wien (regeringschef i delstaten Wien, Østrig) vedrørende sidstnævntes afslag på fornyelse af ZK's status som fastboende tredjelandstatsborger. Afgørelsen om afslag var begrundet med det forhold, at ZK fra august 2013 til august 2018 kun havde opholdt sig i EU nogle få dage om året. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den østrigske lovgivning, der finder anvendelse på den foreliggende sag, og som fastsætter, at kortvarige, periodiske ophold i EU ikke er tilstrækkelige til at hindre fortabelse af denne retsstilling på grund af et fravær fra EU's område i mere end 12 måneder, ikke er forenelig med artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109. I henhold til denne bestemmelse har en tredjelandstatsborger ikke længere ret

¹ – Originalsprog: fransk.

² – EUT 2004, L 16, s. 44.

³ – EUT 2011, L 132, s. 1.

til at beholde sin status som fastboende udlænding, hvis den pågældende »har været fraværende fra [EU's] område i en periode på 12 på hinanden følgende måneder«. Ifølge den forelæggende ret går den førnævnte østrigske lovgivning ud over, hvad EU-retten kræver og tillader.

3. Den foreliggende sag giver Domstolen anledning til at tage stilling til et hidtil ubesvaret retligt spørgsmål, nemlig hvilke betingelser artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 stiller for de nationale myndigheders inddragelse af en persons status som fastboende tredjelandstatsborger. Mere konkret skal Domstolen præcisere, hvilke krav enhver tredjelandstatsborger skal opfylde med hensyn til varigheden og karakteren af sit ophold på EU's område for at kunne opretholde den retsstilling, der tillægges den pågældende ved direktiv 2003/109. Domstolens svar på disse præjudicielle spørgsmål vil kunne påvirke integrationen af tredjelandstatsborgere i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed som omhandlet i EU-traktaterne.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. Anden, fjerde, sjette, tiende og tolvte betragtning til direktiv 2003/109 er affattet således:

»(2) Under sit ekstraordinære møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 erklærede Det Europæiske Råd, at tredjelandstatsborgeres retsstilling bør tilnærmes EU-borgeres retsstilling, og at en person, der har opholdt sig lovligt i en medlemsstat i en given periode, og som er i besiddelse af en tilladelse til længerevarende ophold, i den pågældende medlemsstat bør indrømmes en række ensartede rettigheder, der ligger så tæt som muligt på unionsborgernes rettigheder.

[...]

(4) Integrationen af tredjelandstatsborgere, der er fastboende i medlemsstaterne, er en meget vigtig faktor til fremme af den økonomiske og sociale samhørighed, som er en af Fællesskabets grundlæggende målsætninger i overensstemmelse med traktaten.

[...]

(6) Hovedkriteriet for meddelelse af status som fastboende udlænding bør være varigheden af opholdet på medlemsstatens område. Opholdet skal have været lovligt og uden afbrydelse som vidnesbyrd om personens tilknytning til landet. Der bør fastsættes en vis fleksibilitet, så der kan tages hensyn til omstændigheder, der medfører, at en person midlertidigt må forlade det pågældende lands område.

[...]

(10) Der bør udarbejdes et system af procedureregler for behandlingen af ansøgninger om opnåelse af status som fastboende udlænding. Procedurerne bør være effektive og mulige at administrere inden for rammerne af medlemsstaternes normale administration. De bør desuden være gennemsigtige og retfærdige for således at give de pågældende en passende retssikkerhed. De bør ikke udgøre et middel til at hindre udøvelse af opholdsretten.

[...]

(12) For at udgøre et virkeligt integrationsredskab i det samfund, hvor den fastboende udlænding har slået sig ned, bør denne status som fastboende udlænding sikre, at den pågældende behandles på lige fod med medlemsstatens egne borgere på en lang række økonomiske og sociale områder i henhold til de relevante betingelser i dette direktiv.«

5. Dette direktivs artikel 1 med overskriften »Formål« bestemmer:

»Dette direktiv har til formål at fastlægge:

- a) de betingelser, hvorpå en medlemsstat meddeler tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt på dens område, status som fastboende udlænding eller inddrager denne status, og de dertil knyttede rettigheder, og
- b) betingelserne for ophold i andre medlemsstater end den, der har meddelt tredjelandstatsborgere status som fastboende udlænding.«

6. Det nævnte direktivs artikel 4 med overskriften »Opholdets varighed« er affattet således:

»1. Medlemsstaterne meddeler tredjelandstatsborgere, der har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på deres område i fem år umiddelbart forud for indgivelsen af den relevante ansøgning, status som fastboende udlænding.

[...]

3. Perioder, hvor personen har været fraværende fra den pågældende medlemsstats område, afbryder ikke varigheden af den i stk. 1 nævnte periode og medregnes ikke ved beregningen, såfremt de er kortere end seks på hinanden følgende måneder og ikke overstiger ti måneder i alt inden for den i stk. 1 nævnte periode.

[...]«

7. Artikel 8 i direktiv 2003/109 med overskriften »[EU]-opholdstilladelse for fastboende udlændinge« bestemmer:

»1. Status som fastboende udlænding er permanent, jf. dog artikel 9.

2. Medlemsstaterne udsteder [EU]-opholdstilladelse for fastboende udlændinge til fastboende udlændinge. Tilladelsen er gyldig i mindst fem år. Ved udløbet forlænges den automatisk efter ansøgning, hvis det er påkrævet.

[...]«

8. Dette direktivs artikel 9 med overskriften »Inddragelse eller fortabelse af status som fastboende udlænding« bestemmer:

»1. Fastboende udlændinge har ikke længere ret til at beholde deres status som fastboende udlændinge i følgende tilfælde:

[...]

c) hvis den pågældende har været fraværende fra [EU's] område i en periode på tolv på hinanden følgende måneder.

2. Uanset stk. 1, litra c), kan medlemsstaterne fastsætte, at fravær, der overstiger tolv på hinanden følgende måneder, eller fravær af specifikke eller usædvanlige grunde ikke medfører inddragelse eller fortabelse af status som fastboende udlænding.

[...]

5. For så vidt angår de i stk. 1, litra c), og stk. 4 omhandlede tilfælde fastsætter medlemsstater, der har meddelt en sådan status, bestemmelser om en forenklet procedure for generhvervelse af status som fastboende udlænding.

[...]«

9. Det nævnte direktivs artikel 11 med overskriften »Ligebehandling« har følgende ordlyd:

»1. En fastboende udlænding har samme rettigheder som medlemsstatens statsborgere med hensyn til følgende:

[...]

b) undervisning og erhvervsuddannelse, herunder tilskud og stipendier i overensstemmelse med national lovgivning

[...]

d) social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand i henhold til national lovgivning

e) skattefordele

f) adgang til samt levering af goder og tjenesteydelser, som står til rådighed for offentligheden, herunder adgang til en bolig

g) foreningsfrihed og mulighed for medlemskab af arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisationer eller enhver anden faglig organisation, herunder de fordele, der er forbundet med denne type organisationer, med forbehold af nationale bestemmelser om offentlig orden og offentlig sikkerhed

[...]

2. For så vidt angår stk. 1, litra b), d), e), f) og g), kan den pågældende medlemsstat begrænse ligebehandling til de tilfælde, hvor det registrerede eller sædvanlige opholdssted for den fastboende udlænding eller de familiemedlemmer, som vedkommende ansøger om ydelser til, ligger inden for den pågældende medlemsstats område.

[...]«

B. Østrigsk ret

10. De relevante bestemmelser i national ret findes i Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (lov om etablering og ophold⁴, herefter »NAG«).

11. NAG's § 2, stk. 7, er affattet således:

»Indenlandske og udenlandske ophold af kort varighed, navnlig med henblik på besøg, afbryder ikke den varighed af et ophold eller en etablering, som ligger til grund for retten hertil, eller hvorved denne ret bringes til ophør. [...]«

12. NAG's § 20 med overskriften »Opholdstilladelsers gyldighedsperiode« fastsætter:

»[...]»

(3) Indehavere af en opholdstilladelse »Fastboende udlænding – EU« (§ 45) er – uden at dette berører den tidsbegrænsede gyldighedsperiode af det dokument, der svarer til disse opholdstilladelser – etableret tidsbegrænset i Østrig. Dette dokument udfærdiges for en periode på fem år og forlænges – uanset § 24 – også efter udløbet heraf efter ansøgning, for så vidt som der ikke kan iværksættes foranstaltninger i henhold til Fremdenpolizeigesetz 2005 (lov af 2005 om fremmedpolitiet).

(4) En opholdstilladelse i henhold til stk. 3 bortfalder, hvis udlændingen opholder sig uden for [Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS)] i mere end 12 på hinanden følgende måneder. Under hensyntagen til særlige grunde, der bør tages i betragtning, såsom alvorlig sygdom, opfyldelse af en social forpligtelse eller aflæggelse af en med almindelig militærtjeneste eller civil arbejdstjeneste sammenlignelig tjeneste, kan udlændingen opholde sig uden for EØS-området i op til 24 måneder, hvis denne på forhånd har underrettet myndigheden herom. Foreligger der en berettiget interesse fra udlændingens side, fastslår myndigheden efter ansøgning, at opholdstilladelsen ikke er bortfaldet. Det påhviler udlændingen at bevise, at denne har opholdt sig i EØS-området.

[...]«

III. De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

13. Den 6. september 2018 indgav ZK, som er kasakhisk statsborger, en ansøgning om fornyelse af sin opholdstilladelse for fastboende udlændinge. Denne ansøgning blev afslået ved afgørelse af 9. juli 2019 fra Landeshauptmann von Wien (regeringschef i delstaten Wien).

14. Den 12. august 2019 anlagde ZK en sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret.

15. Den forelæggende ret har anført, at selv om ZK i perioden fra august 2013 til august 2018 samt efterfølgende aldrig har opholdt sig uden for EU's område i en periode på 12 eller flere på hinanden følgende måneder, er det ubestridt, at ZK i løbet af denne periode kun har opholdt sig

⁴ – BGBl. I, 100/2005

på dette område i nogle få dage om året. Sidstnævnte omstændighed er af den sagsøgte forvaltningsmyndighed blevet lagt til grund for afslaget på fornyelse af sagsøgerens opholdstilladelse.

16. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgeren for den forelæggende ret har fremlagt en juridisk vurdering foretaget af Europa-Kommissionens ekspertgruppe vedrørende lovlig migration, som konkluderer, at den anvendelsesbetingelse vedrørende fravær fra EU's område, der er fastsat i artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109, skal fortolkes strengt, for så vidt som kun fysisk fravær fra dette område i en periode på 12 på hinanden følgende måneder medfører fortabelse af status som fastboende udlænding i henhold til denne bestemmelse. Ifølge denne vurdering er det i denne henseende uden betydning, om en fastboende udlænding i løbet af den relevante periode i øvrigt materielt var etableret på det nævnte område eller havde sit sædvanlige opholdssted dér.

17. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at denne vurdering, som den er tilbøjelig til at tilslutte sig, underbygger sagsøgerens argumentation. Hvis denne argumentation følges, vil selv kortvarige ophold eller som i den foreliggende sag ophold på kun nogle få dage om året nemlig være tilstrækkelige til at udelukke anvendelsen af artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109, således at sagsøgeren bevarer sin status som fastboende udlænding.

18. Under disse omstændigheder har Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv [2003/109] fortolkes således, at en fastboende tredjelandstatsborgers – nok så kortvarige – fysiske ophold på [EU's] område i en periode på [12] på hinanden følgende måneder [er tilstrækkelige til at udelukke] fortabelse af status som fastboende tredjelandstatsborger i henhold til denne bestemmelse?
- 2) Såfremt Domstolen besvarer det første spørgsmål benægtende: Hvilke kvalitative og/eller kvantitative krav skal ophold på [EU's] område i en periode på [12] på hinanden følgende måneder opfylde for at udelukke fortabelse af status som fastboende tredjelandstatsborger? Udelukker ophold i en periode på [12] på hinanden følgende måneder på [EU's] område kun fortabelse af status som fastboende tredjelandstatsborger, hvis den pågældende tredjelandstatsborger i denne periode havde sit sædvanlige opholdssted eller midtpunktet for sine livsinteresser på [EU's] område?
- 3) Er bestemmelser i medlemsstaternes retsordener, hvorefter en tredjelandstatsborger fortaber sin status som fastboende udlænding, når en sådan tredjelandstatsborger ganske vist har opholdt sig på [EU's] område i en periode på [12] på hinanden følgende måneder, men hverken har haft sit sædvanlige opholdssted eller midtpunktet for sine livsinteresser dér, forenelige med artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv [2003/109]?«

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

19. Forelæggelsesafgørelsen, der er dateret den 28. august 2020, indgik til Domstolens Justitskontor den 14. september 2020.

20. Den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at undergive den præjudicielle forelæggelse hasteproceduren i henhold til artikel 107, stk. 1, i Domstolens procesreglement.

21. Domstolen har ved afgørelse af 28. september 2020 og efter at have hørt generaladvokaten afslået denne anmodning.

22. Den østrigske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg inden for den frist, der er fastsat i artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.

23. I retsmødet den 15. juli 2021 har de befuldmægtigede for den østrigske regering og for Kommissionen afgivet mundtlige indlæg.

V. Retlig bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

24. Tredjelandssstatsborgere migrerer til EU af forskellige grunde, f.eks. økonomiske og familiemæssige forhold, for at studere eller for at opnå international beskyttelse. Nogle af disse bliver på medlemsstaternes område i mange år og knytter bånd til den pågældende medlemsstat. Derfor betragtes integrationen af tredjelandssstatsborgere, der er fastboende i medlemsstaterne, som en meget vigtig faktor til fremme af den økonomiske og sociale samhørighed i EU, som er en af de grundlæggende målsætninger i overensstemmelse med artikel 3 TEU. Det skal endvidere påpeges, at der i henhold til artikel 79, stk. 1, TEUF skal udformes en fælles indvandringspolitik med henblik på bl.a. at »sikre [...] en retfærdig behandling af tredjelandssstatsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne«⁵.

25. En af de første retsakter, som Unionen vedtog om indvandring, var direktiv 2003/109. Dette direktiv har til formål at give de tredjelandssstatsborgere, der er lovligt og fast bosat i EU, en »europæisk« status. For at sikre, at de bliver integreret, har det nævnte direktiv som mål at tilnærme disse tredjelandssstatsborgeres rettigheder til unionsborgernes rettigheder, bl.a. ved at sikre, at de behandles på lige fod med sidstnævnte på en lang række økonomiske og sociale områder. De rettigheder, der tillægges dem, forbliver begrænsede i forhold til unionsborgernes rettigheder⁶, men de omfatter ikke desto mindre bestemmelser om personers frie bevægelighed, der giver ret til at opholde sig i en periode på over tre måneder i andre medlemsstater end den, der har givet vedkommende status som fastboende udlænding. Endvidere har en tredjelandssstatsborger, der har status som fastboende udlænding, adgang til arbejdsmarkedet på betingelse af, at vedkommendes erhverv ikke er knyttet til udøvelsen af offentlig myndighed, eller at stillingerne ikke er forbeholdt nationale statsborgere, unionsborgere eller EØS-borgere. Med hensyn til social sikring kan medlemsstaterne beslutte at begrænse fastboende udlændinges adgang til kun at omfatte »centrale ydelser«.

⁵ – S. Iglésias Sánchez, »Free movement of third country national in the European Union? Main features, deficiencies and challenges of the new mobility rights in the area of freedom security and justice«, *European Law Journal*, bind 15, nr. 6, s. 798 og 799, forklarer, at to nært forbundne målsætninger danner baggrund for anerkendelsen af tredjelandssstatsborgeres ret til fri bevægelighed, nemlig ønsket om at fremme den sociale integration og målet om at tiltrække kvalificeret arbejdskraft i konkurrence med USA og Canada.

⁶ – L. Halleskov, »The Long-Term Residents Directive: a fulfillment of the Tampere objective of near-equality«, *European Journal of Migration and Law*, bind 7, nr. 2, 2005, s. 200.

26. Adgangen til status som fastboende udlænding er forbeholdt tredjelandstatsborgere, som har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på en medlemsstats område i en periode på fem år. Alle, hvis ophold kan anses for at være midlertidigt, er udelukket fra denne status. Medlemsstaterne råder over en vid skønsmargen ved valget af de betingelser, der giver ret til status som fastboende udlænding⁷. Foruden betingelserne om faste, regelmæssige og tilstrækkelige indtægter og en sygeforsikring, som ligeledes gælder for unionsborgere, der er bosat i en anden medlemsstat, kan der stilles »integrationsbetingelser«, der gør det muligt at begrænse adgangen til status som fastboende udlænding. Dokumentation for tilstrækkeligt kendskab til medlemsstatens sprog på varierende kompetenceniveauer er den primære integrationsbetingelse, der stilles af alle medlemsstater.

27. EU-lovgiver vil nå målet om varig integration af tredjelandstatsborgere ved at harmonisere betingelserne for *meddelelse og inddragelse (eller fortabelse)* af status som fastboende udlænding. Når det er sagt, er det vigtigt at påpege, at den foreliggende sag adskiller sig fra andre sager, som Domstolen allerede har behandlet, ved det forhold, at den snarere omhandler det andet aspekt, dvs. fortolkningen af betingelserne for inddragelse (eller fortabelse) af denne status på grund af uafbrudt fravær fra EU's område i henhold til artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109. Selv om det fremgår af denne bestemmelse, at en tredjelandstatsborger fortaber sin status som fastboende udlænding, hvis vedkommende er fraværende fra EU's område i en periode på 12 på hinanden følgende måneder, specificerer den ikke, hvordan sporadiske og kortvarige ophold skal behandles, navnlig hvis de vil kunne hindre gennemførelsen af denne retlige konsekvens.

B. Undersøgelse af de præjudicielle spørgsmål

28. Med de tre spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilke kriterier der skal lægges til grund for at fastslå, om en fastboende udlænding har været »fraværende« fra EU's område i en periode på 12 på hinanden måneder som omhandlet i artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109, idet et sådant fravær principielt medfører fortabelse af retten til status som fastboende udlænding. Navnlig ønsker denne ret oplyst, om ethvert ophold i denne periode, der er nok så kortvarigt, kan afbryde dette fravær og dermed udelukke fortabelsen af denne status, eller om den pågældende i den nævnte periode snarere skal have sit sædvanlige opholdssted eller midtpunktet for sine livsinteresser på dette område.

1. Anvendelse af forskellige fortolkningsmetoder

29. Eftersom artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 ikke henviser til national ret, må der tages udgangspunkt i den forudsætning, at begrebet »fravær« udgør et selvstændigt begreb i EU-retten, der skal gøres til genstand for en selvstændig og ensartet fortolkning, idet der tages hensyn til denne bestemmelses ordlyd samt de formål, der forfølges med den lovgivning, som de udgør en del af, og den sammenhæng, hvori den indgår⁸.

a) Ordlydsfortolkning

30. For så vidt angår den nævnte bestemmelses ordlyd gør jeg opmærksom på, at de forskellige sprogversioner til en vis grad varierer.

⁷ – C. Balleix, *La politique migratoire de l'Union européenne*, Paris, 2013, s. 218.

⁸ – Jf. i denne retning dom af 18.10.2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, præmis 42).

31. På den ene side nævner et stort antal sprogversioner⁹ et »fravær« fra EU's område i en periode på 12 på hinanden følgende måneder, hvilket kunne opfattes således, at simpel fysisk tilstedeværelse ville afbryde dette fravær. På den anden side henvises der i andre sprogversioner¹⁰ til det forhold, at den pågældende ikke »opholder sig« i denne periode på dette område, idet anvendelsen af dette verbum kan indebære en lidt mere »fast« tilstedeværelse uden dog at udelukke ophold af kun nogle få dages varighed.

32. Det forekommer mig imidlertid, at hvis der ses bort fra disse mindre sproglige nuancer, giver ordlyden af artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 i sig selv ikke mulighed for utvetydigt at afgøre den nøjagtige rækkevidde af begrebet »fravær«. Der kan ikke drages nogen klar konklusion af en ordlydsfortolkning af denne bestemmelse. Det bliver derfor nødvendigt at benytte de øvrige fortolkningsmetoder, der anerkendes i Domstolens praksis¹¹.

b) Sammenhængsfortolkning

1) Undtagelsen fra hovedreglen, der tillægger fastboende udlændinge en særlig retsstilling, skal fortolkes strengt

33. Den sammenhæng, hvori artikel 9 i direktiv 2003/109 indgår, giver nogle nyttige holdepunkter med henblik på en bedre afgrænsning af rækkevidden af denne bestemmelse. Dette direktivs artikel 8, stk. 1, bestemmer nemlig, at status som fastboende udlænding er permanent, »jf. dog artikel 9«. Da den permanente karakter af denne status er »hovedreglen«, synes det nævnte direktivs artikel 9, stk. 1, litra c), således at udgøre »undtagelsen« og skal derfor *fortolkes strengt* i overensstemmelse med et af de fortolkningsprincipper, som Domstolen har anerkendt i sin praksis¹².

34. Endvidere skal det påpeges, at direktiv 2003/109 giver tredjelandstatsborgere *en subjektiv ret* til at opnå status som fastboende udlændinge foruden andre rettigheder, der udspringer af meddelelsen af denne status, hvis de opfylder de fastsatte betingelser¹³, og de respektive procedurer er blevet overholdt¹⁴. Som jeg har anført i indledningen til dette forslag til afgørelse¹⁵, foretages med dette direktiv en *udtømmende harmonisering* af betingelserne for opnåelse af status som fastboende udlænding. Dette gælder også betingelserne for inddragelse af denne status som

⁹ – Jf. som eksempel sprogversionerne på bulgarsk (»отсъствие«), spansk (»ausencia«), dansk (»fraværende«), estisk (»äraolek«), græsk (»απουσία«), engelsk (»absence«), fransk (»absence«), italiensk (»assenza«), polsk (»nieobecność«) og svensk (»bortovaro«).

¹⁰ – Jf. som eksempel den tyske version (»aufgehalten«) og den nederlandske version (»verblijven«). Ordlyden på disse to sprog af stk. 2 i denne artikel 9, som giver mulighed for at afvige fra stk. 1, indeholder dog også udtryk med en betydning svarende til fravær, nemlig henholdsvis »Abwesenheit« og »afwezigheid«.

¹¹ – Jf. i denne henseende K. Lenaerts og A. Gutiérrez-Fons, *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2020.

¹² – Jf. i denne retning dom af 25.7.2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, præmis 84), og af 18.12.2014, McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450, præmis 32).

¹³ – Jf. dom af 26.4.2012, Kommissionen mod Nederlandene (C-508/10, EU:C:2012:243, præmis 68), og generaladvokat Bots forslag til afgørelse Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, punkt 29 og 35), hvori generaladvokaten giver udtryk for den opfattelse, at de omhandlede bestemmelser skal fortolkes således, at medlemsstaterne har *pligt* til at tildele den nævnte status, hvis de relevante betingelser er opfyldt.

¹⁴ – Jf. i denne henseende dom af 8.11.2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 45-48). Som angivet af S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law, Volume I: EU Immigration and Asylum Law*, 4. udgave, Oxford, 2016, s. 425, meddeles status som fastboende udlænding ikke automatisk, men kræver, at den pågældende indgiver en ansøgning herom til de kompetente nationale myndigheder.

¹⁵ – Jf. punkt 27 i dette forslag til afgørelse.

omhandlet i det nævnte direktivs artikel 9¹⁶. Medlemsstaterne kan følgelig ikke indføre supplerende betingelser¹⁷ eller anlægge en vid fortolkning af bestemmelsen i artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 uden at bringe bevarelsen af status som fastboende udlænding i fare.

35. I denne henseende forekommer det mig, at beskyttelsen af erhvervede rettigheder er altafgørende for, at bestemmelserne i dette direktivs artikel 4, stk. 1, og artikel 8, stk. 1, der giver fastboende udlændinge en særlig retsstilling, ikke fratages deres effektive virkning. Det forhold, at EU-lovgiver ligeledes har indarbejdet proceduremæssige garantier i det nævnte direktivs artikel 10, der bl.a. fastsætter pligten til behørigt at begrunde enhver afgørelse om inddragelse af denne status, meddele den pågældende tredjelandstatsborger eventuelle klagemuligheder og oplyse fristen herfor, belyser, hvor stor betydning beskyttelsen af den nævnte retsstilling skal tillægges. Alle disse betragtninger taler ligeledes for en streng fortolkning af denne bestemmelse.

2) De eventuelle begrænsninger af ligebehandlingen påvirker ikke status som fastboende udlænding

36. Artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/109 underbygger det synspunkt, at bevarelsen af status som fastboende udlænding ikke kræver, at den pågældende har sit opholdssted på den berørte medlemsstats område eller EU's område. Dels bestemmes det i dette direktivs artikel 11, stk. 1, at en fastboende udlænding har samme rettigheder som medlemsstatens statsborgere på en lang række områder. Dels giver det nævnte direktivs artikel 11, stk. 2, den berørte medlemsstat mulighed for at begrænse ligebehandlingen af tredjelandstatsborgere til tilfælde, hvor disse har deres registrerede eller sædvanlige opholdssted på dens område. Det skal imidlertid fremhæves, at de bevarer deres status som fastboende udlænding trods denne begrænsning af ligebehandlingen.

37. Denne bestemmelse viser tydeligt, at der må sondres mellem, på den ene side, de fordele, som tredjelandstatsborgere får, fordi de har deres registrerede eller sædvanlige opholdssted på den berørte medlemsstats område, og, på den anden side, den status som fastboende udlænding, som denne tredjelandstatsborger har opnået. Hvis en tredjelandstatsborger ikke har sit registrerede eller sædvanlige opholdssted på den berørte medlemsstats område, kan det få negative konsekvenser for omfanget af de rettigheder, der tillægges den pågældende ved direktiv 2003/109 og den nationale lov til gennemførelse heraf, men det medfører ikke nødvendigvis fortabelse af den nævnte retsstilling.

3) Betingelserne for at bevare sin status som fastboende udlænding er mindre restriktive end betingelserne for at opnå denne status

38. Direktiv 2003/109 regulerer nærmere bestemt to forskellige aspekter, nemlig opnåelse og bevarelse af status som fastboende udlænding. Opnåelse af denne status kræver, at den pågældende tredjelandstatsborger gør en indsats for at integrere sig. Ved at fastsætte en periode på fem års ophold forudsætter EU-lovgiver, at integrationen af tredjelandstatsborgeren i værtsmedlemsstaten er gennemført ved udgangen af denne periode. Som Domstolen bemærkede i

¹⁶ – D. Thym, »Long Term Residents Directive 2003/109/EC«, *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, s. 473, punkt 1, anfører, at direktiv 2003/109 på udtømmende vis harmoniserer betingelserne for opnåelse af og inddragelse (eller fortabelse) af status som fastboende udlænding. Hvis en tredjelandstatsborger har erhvervet denne status, har den pågældende således ret til at bevare den, selv om vedkommende sidenhen ikke længere opfylder de betingelser, der er fastsat i artikel 5 og 6 i direktiv 2003/109. Ligeledes kan den nævnte status kun inddrages (eller fortages), hvis betingelserne i dette direktivs artikel 9 er opfyldt.

¹⁷ – Jf. i denne retning S. Boelaert-Suominen, »Non-EU nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: Five paces forward and possibly three paces back«, *Common Market Law Review*, bind 42, nr. 4, 2005, s. 1025.

Singh-dommen, »er det varigheden af det lovlige og uafbrudte ophold på fem år, der vidner om den omhandlede persons *tilknytning* til landet og således om, at personen er fastboende«¹⁸. Når målet om integration er nået, idet tredjelandstatsborgeren har opnået en tæt tilknytning til værtsmedlemsstaten, hvilket retligt set bekræftes ved meddelelsen af status som fastboende udlænding, slækkes kravene til bevarelsen af denne status.

39. Det skal nemlig konstateres, at der er betydelig forskel på betingelserne for henholdsvis meddelelse og bevarelse af status som fastboende udlænding. Artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/109 kræver med henblik på meddelelse af den nævnte status et »ophold« uden afbrydelser i fem år i den pågældende medlemsstat¹⁹, mens inddragelsen er betinget af et »fravær« fra EU's område i en periode på tolv på hinanden følgende måneder, uden at det er præciseret, nøjagtig hvor den pågældende tredjelandstatsborger skal opholde sig. Det følger heraf, at et uafbrudt ophold på EU's område ikke er nødvendigt efter udgangen af den periode på fem år, der er fastsat for at opnå status som fastboende udlænding.

4) Fortolkning under hensyntagen til den bredere sammenhæng

40. For så vidt som direktiv 2003/109 har til formål at tilnærme disse statsborgeres rettigheder til unionsborgernes rettigheder, er det muligt at fortolke artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 under hensyntagen til den bredere sammenhæng, nemlig bestemmelserne i direktiv 2004/38/EF²⁰. Domstolens praksis viser, at dette direktivs bestemmelser faktisk egner sig til at blive analyseret sammenlignende med bestemmelserne i direktiv 2003/109, hvilket gør det muligt at drage brugbare konklusioner i fortolkningsøjemed trods visse forskelle, som navnlig kan forklares med de specifikke lovgivningsmæssige målsætninger²¹.

41. Jeg gør i denne forbindelse opmærksom på den bestemmelse i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, hvorefter unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dens område. Denne bestemmelse har en *særlig lighed* med bestemmelsen i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/109, idet den ligeledes kræver, at tredjelandstatsborgeren for at kunne få status som fastboende udlænding har haft lovligt ophold uden afbrydelse i fem år.

42. Det samme gælder de bestemmelser, der regulerer fortabelse af retten til ophold. Artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 fastsætter, at »[n]år der er opnået ret til tidsubegrænset ophold, mistes denne ret kun ved *fravær* fra værtsmedlemsstaten af en varighed på to på hinanden følgende år« (min fremhævelse). Det bør i den henseende påpeges, at Domstolen i Dias-dommen²² om netop fortolkningen af direktiv 2004/38 fastslog, at en unionsborgers fortabelse af retten til tidsubegrænset ophold som følge af et fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på to på hinanden følgende år er begrundet i det forhold, at »tilknytningen til værtsmedlemsstaten er *svækket*« efter et sådant fravær.

¹⁸ – Dom af 18.10.2012 (C-502/10, EU:C:2012:636, præmis 46). Min fremhævelse.

¹⁹ – Jf. i denne henseende dom af 17.7.2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, præmis 30), hvori Domstolen bemærkede, at betingelsen om ophold er nødvendig for meddelelsen af status som fastboende udlænding.

²⁰ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77).

²¹ – Dom af 3.10.2019, X (Fastboende udlændinge – faste, regelmæssige og tilstrækkelige indtægter) (C-302/18, EU:C:2019:830, præmis 32 ff.).

²² – Dom af 21.7.2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 59). Min fremhævelse.

43. Artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 er baseret på den samme logik, for så vidt som det må formodes, at en tredjelandstatsborgers tilknytning til EU, som er skabt ved den femårige integrationsindsats som omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 1, er »svækket«, når denne statsborger er fraværende i mere end 12 på hinanden følgende måneder.

44. Det skal i denne sammenhæng anføres, at Kommissionen i sit forslag til direktiv 2003/109 ligeledes oprindeligt havde foreslået et fravær på to på hinanden følgende år²³. I denne bestemmelses tilblivelseshistorie fremhæves således det oprindelige ønske om at tilnærme bestemmelserne om henholdsvis unionsborgernes og tredjelandstatsborgernes tidsubegrænsede ophold til hinanden.

45. På baggrund af alle de ovennævnte betragtninger er det min opfattelse, at den fortolkning, som den østrigske regering har gjort gældende, og som kræver, at tredjelandstatsborgere reelt fortsat »sædvanligvis opholder sig« på den berørte medlemsstats område eller EU's område, kan tilbagevises.

c) Formålsfortolkning

46. For så vidt som direktiv 2003/109, således som det fremgår af fjerde betragtning hertil, har til formål at fremme integrationen af tredjelandstatsborgere, der er fastboende i medlemsstaterne, af hensyn til den økonomiske og sociale samhørighed²⁴, er det vigtigt at sikre, at retsstillingen som fastboende udlænding kun indrømmes dem, der er berettiget til denne retsstilling, dvs. enhver, der har udviklet en tilstrækkelig tæt og ægte tilknytning til EU og medlemsstaterne gennem en vellykket integrationsproces i løbet af fem års lovligt ophold uden afbrydelse.

47. Derimod kan det af artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 udledes, at det er nødvendigt at inddrage en tredjelandstatsborgers status som fastboende udlænding, når denne tilknytning mellem den berørte person og værtsmedlemsstaten ikke længere findes. Der er nemlig ingen legitim begrundelse for at opretholde retsstillingen som fastboende udlænding i tilfælde af, at den nævnte tilknytning »opløses«, idet formålet med direktiv 2003/109 ikke længere er opfyldt. Der skal ved fortolkningen af den omhandlede bestemmelse tages hensyn til alle disse betragtninger.

48. En fortolkning i lyset af den lovgivningsmæssige målsætning, som er nævnt i de foregående punkter i dette forslag til afgørelse, bevirker, at artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 skal anvendes på en nuanceret måde alt efter omstændighederne i hver enkelt sag. For at kunne give den forelæggende ret nogle brugbare fortolkningselementer finder jeg det relevant ved hjælp af nogle praktiske eksempler at gøre rede for, hvordan formålsfortolkningen påvirker anvendelsen af denne bestemmelse.

²³ – Jf. artikel 10, stk. 1, litra a), i Kommissionens forslag til Rådets direktiv om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding, (KOM(2001) 127 endelig (EFT 2001, C 240 E, s. 79)).

²⁴ – Jf. punkt 24 i dette forslag til afgørelse.

2. Konsekvenser for anvendelsen af artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109

a) Obligatorisk fortabelse af status som fastboende udlænding efter udløbet af en periode på 12 på hinanden følgende måneder

49. Jeg gør indledningsvis opmærksom på, at et fravær i en periode på 12 på hinanden følgende måneder *som hovedregel* medfører fortabelse af retten til status som fastboende udlænding, jf. artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109²⁵. Ikke alene levner denne bestemmelses entydige ordlyd ingen plads til fortolkning i denne henseende, men det kan tillige med hensyn til integration af tredjelandsstatsborgeren udledes, at tilknytningen til værtsmedlemsstaten normalt vil være »opløst« efter udløbet af en så lang periode.

50. En sådan retlig konsekvens forekommer mig ikke at være uforholdsmæssig i betragtning af, at det af artikel 9, stk. 5, i direktiv 2003/109 fremgår, at medlemsstater, der har meddelt en sådan status, fastsætter bestemmelser om en »forenklet procedure« for generhvervelse af status som fastboende udlænding. Den berørte person har således stadig mulighed for, i parternes fælles interesse, at genoprette tilknytningen til værtsmedlemsstaten.

51. Jeg skal præcisere, at en sådan retlig konsekvens udspringer af en situation, hvor værtsmedlemsstaten ikke har benyttet sig af undtagelsen i artikel 9, stk. 2, i direktiv 2003/109. I henhold til denne bestemmelse kan medlemsstaterne uanset stk. 1, litra c), fastsætte, at »fravær, der overstiger tolv på hinanden følgende måneder, eller fravær af specifikke eller usædvanlige grunde« ikke medfører inddragelse eller fortabelse af status som fastboende udlænding²⁶. Det følger heraf, at medlemsstaterne har et stort råderum med hensyn til gennemførelsen af den nævnte bestemmelse, hvilket gør det muligt at undgå den retlige konsekvens, der følger af den ovenfor fremførte fortolkning.

b) Retlig behandling af sporadiske og kortvarige ophold

52. Så længe den berørte person opholder sig på EU's område i størstedelen af denne periode på 12 måneder, bør denne omstændighed ikke kunne afføde vanskeligheder for så vidt angår anvendelsen af direktiv 2003/109, idet det er åbenbart, at betingelserne i dette direktivs artikel 9, stk. 1, litra c), ikke er opfyldt. Derimod skal det afklares, hvordan en situation, hvor den berørte persons ophold på EU's område er sporadiske og begrænser sig til korte perioder i årets løb, skal behandles.

53. Efter min opfattelse bør selv en sådan sporadisk og kortvarig tilstedeværelse på EU's område kunne hindre fortabelsen af retten til status som fastboende udlænding, såfremt det med sikkerhed kan fastslås, at der fortsat findes en »tilknytning« mellem den berørte person og det pågældende land som omhandlet i sjette betragtning til direktiv 2003/109. Med andre ord bør en tredjelandsstatsborger, der har status som fastboende udlænding, godtgøre *en tilstrækkelig tæt*

²⁵ – D. Thym, »Long Term Residents Directive 2003/109/EC«, *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, s. 474, punkt 6, fortolker denne bestemmelse således, at den medfører »automatisk« fortabelse af status som fastboende udlænding.

²⁶ – Jf. i denne henseende rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af direktiv [2003/109] (COM(2019) 161 final, s. 6), hvoraf det fremgår, at Østrig benyttede sig af den mulighed, der gives i artikel 9, stk. 2, i direktiv 2003/109, »ved at fastsætte, at fravær på 12 på hinanden følgende måneder fra EU's område som regel fører til fortabelse af status, samtidig med at der gives mulighed for at tillade en længere fraværperiode på grund af ekstraordinære omstændigheder«.

»integrationsbaseret tilknytning« til værtsmedlemsstaten. Såfremt denne betingelse ikke er opfyldt, bør hovedreglen, som medfører fortabelse af retten til status som fastboende udlænding²⁷, efter min opfattelse finde anvendelse²⁸.

54. For så vidt som artikel 4 i direktiv 2003/109, sammenholdt med dette direktivs artikel 8, fastsætter, at der kan meddeles permanent opholdsret til en tredjelandstatsborger, såfremt denne i overensstemmelse med det nævnte direktivs artikel 5 fremlægger bevis for, at betingelserne for erhvervelse af denne status er opfyldt, er det efter min opfattelse logisk og rimeligt at lægge til grund, at det dernæst tilkommer de nationale myndigheder at undersøge alle relevante omstændigheder i den pågældende sag og i givet fald *føre bevis for fraværet af en sådan tilknytning*, før de træffer afgørelse om inddragelse af den berørte persons status. Det er efter min opfattelse altafgørende, at det pålægges de nationale myndigheder at bære *bevisbyrden* med hensyn til, om der findes faktiske omstændigheder i det konkrete tilfælde, der kan begrunde anvendelsen af artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109, for at de førnævnte bestemmelser, der giver fastboende udlændinge en særlig retsstilling, ikke fratages deres effektive virkning.

55. En sådan tilgang er efter min opfattelse tilstrækkelig til at garantere, at status som fastboende udlænding ikke meddeles i andre øjemed end dem, der er bestemt af EU-lovgiver. Det er navnlig nødvendigt at undgå, at der uberettiget drages fordel af denne status, f.eks. at der vælges en national retsinstans med det formål af sikre anvendelse af en lov, der er gunstigere for den pågældendes interesser (*forum shopping*), opnåelse af sociale ydelser, fremme af ulovlige aktiviteter osv.²⁹ I betragtning af, at direktiv 2003/109 er rettet til medlemsstaterne, og at de skal gennemføre det i deres nationale retsordener, er det også deres grundlæggende ansvar at sørge for, at målene med dette direktiv nås.

56. Det krav om tilstedeværelse på EU's område, der fremgår af artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109, er navnlig udtryk for tanken om, at fastboende tredjelandstatsborgere for at kunne bevare denne status permanent skal opretholde en »ægte« og ikke blot »formel« tilknytning til den pågældende medlemsstat.

57. I denne henseende skal det dog præciseres, at der ikke kan stilles urimeligt strenge krav til eksistensen af en sådan tilstrækkelig tæt og ægte integrationsbaseret tilknytning, eftersom tredjelandstatsborgerens »tilknytning« til den berørte medlemsstat allerede har været genstand for de nationale myndigheders grundige vurdering i forbindelse med proceduren for erhvervelse af status som fastboende udlænding. Det forekommer mig endvidere, at såfremt der blev stillet urimeligt strenge krav, ville dette hindre virkeliggørelsen af målet om, at tredjelandstatsborgeres retsstilling tilnærmes unionsborgeres retsstilling³⁰.

²⁷ – Jf. punkt 49 i dette forslag til afgørelse.

²⁸ – Jf. i denne henseende D. Thym, »Long Term Residents Directive 2003/109/EC«, *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, s. 475, punkt 7, som set i lyset af målet med direktiv 2003/109 om at fremme tredjelandstatsborgeres integration og sikre deres »tilknytning« til værtsmedlemsstaten er af den opfattelse, at kortvarige besøg principielt ikke bør kunne afbryde perioden på 12 måneder. Forfatteren taler endvidere for en mindre »formalistisk« tilgang, hvis en *individuel vurdering af den situation*, som den berørte person befinder sig i, begrunder en afgørelse til fordel for dennes bevarelse af sin status som fastboende udlænding.

²⁹ – Jf. analogt dom af 14.3.2019, Y.Z. m.fl. (Svig i forbindelse med familiesammenføring) (C-557/17, EU:C:2019:203, præmis 64), om inddragelse af en persons status som fastboende udlænding, hvis opnåelsen heraf bygger på svig.

³⁰ – Jf. analogt dom af 26.4.2012, Kommissionen mod Nederlandene (C-508/10, EU:C:2012:243, præmis 65), hvori Domstolen fastslog, at den skønsbeføjelse, som medlemsstaterne er indrømmet ved direktiv 2003/109 med hensyn til de gebyrer, der kræves af tredjelandstatsborgere og deres familiemedlemmer for udstedelse af opholdstilladelser, ikke er ubegrænset. Under henvisning til sin praksis påpegede Domstolen, at medlemsstaterne ikke kan anvende en national lovgivning, som kan bringe virkeliggørelsen af de mål, som forfølges med et direktiv, i fare, og som derfor kan fratage direktivet dets effektive virkning.

58. Som allerede nævnt i dette forslag til afgørelse risikerer en for vid fortolkning af betingelserne for inddragelse eller fortabelse af status som fastboende udlænding nemlig at hindre opfyldelsen af målet om at sikre integrationen af tredjelandstatsborgerne. Den i dette forslag til afgørelse foreslåede tilgang omhandler alene de tilfælde, hvor opretholdelsen af denne retsstilling ikke længere synes begrundet, fordi den ikke bidrager til at nå det af EU-lovgiver forfulgte mål om økonomisk og social samhørighed.

59. Henset til det forhold, at det kan vise sig at være særlig kompliceret i praksis at vurdere en integrationsbaseret tilknytning, foreslår jeg den forelæggende ret nogle retningslinjer i form af kriterier, der kan påvise en tredjelandstatsborgers vilje til at deltage i værtsmedlemsstatens økonomiske og sociale liv. De kompetente nationale myndigheder vil kunne benytte sig af denne *kriteriefortegnelse* under udøvelsen af deres skønsbeføjelser. Denne kriteriefortegnelse, der skal opstilles gennem retspraksis, skal opfattes som rent *vejledende og ikke-udtømmende*. Eftersom al integration i et samfund er baseret på territoriale, tidsmæssige og kvalitative omstændigheder³¹, er det min opfattelse, at denne fortegnelse bør indeholde kriterier, der udspringer af de nævnte kategorier.

60. Selv om det i artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 først og fremmest er et »territoriant« kriterium, der vægtes, forekommer det mig nødvendigt at fortolke begrebet »fravær«, således at det svarer bedre til kravene i et globaliseret samfund som vores. Den blotte »fysiske« tilstedeværelse på EU's område kan vise sig at være vildledende, hvis den pågældende reelt ikke for alvor er integreret i samfundet. I denne forbindelse må det ikke glemmes, at en persons integration i et fremmed samfund er en kompleks kulturtilgængelsesproces, hvis hovedelementer i overensstemmelse med de fælles grundprincipper i integrationspolitikken for indvandrere, som Rådet vedtog i 2004 og bekræftede i Stockholm-programmet³², er interaktion, intensivering af kontakt mellem indvandrere og indbyggere i medlemsstaterne og fremme af en tværkulturel dialog.

61. Omvendt kan et forholdsvis kortvarigt ophold for en person med en mangeartet og tæt tilknytning af personlig og/eller erhvervsmæssig art, der er skabt i løbet af den ovenfor beskrevne integrationsproces, være tilstrækkeligt til at undgå fortabelse af status som fastboende udlænding. Det påhviler de nationale myndigheder at undersøge omstændighederne i hvert enkelt tilfælde i lyset af de nedenfor foreslåede kriterier.

c) Vejledende og ikke-udtømmende fortegnelse over kriterier for, om der foreligger en ægte tilknytning til EU

62. Først og fremmest har de nationale myndigheder pligt til at fastslå *varigheden af fraværet* fra EU's område, idet de skal tage hensyn til ophold, der eventuelt kan afbryde dette fravær, herunder kortvarige ophold. Mere konkret er det faktorer som *forholdet* mellem fraværperioder og tilstedeværelsesperioder, den akkumulerede varighed og *hyppigheden* af disse fraværperioder samt de *grunde*, som den fastboende udlænding har haft til at forlade værtsmedlemsstaten, der kan give det første pejlemærke for den pågældendes integrationsgrad.

³¹ – Jf. i denne henseende dom af 21.7.2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 64), hvori Domstolen vedrørende fortolkningen af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 fastslog, at »den integrationstanke, der regulerer erhvervelsen af retten til tidsbegrænset ophold [...], ikke blot er baseret på *territoriale og tidsmæssige omstændigheder*, men også på *kvalitative elementer*, der har sammenhæng med graden af integration i værtsmedlemsstaten«. Min fremhævelse.

³² – Stockholmprogrammet – Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse (EUT 2010, C 115, s. 1). Jf. Rådets konklusioner af 19.11.2004 (Rådets dok. nr. 14615/04) og af 2.12.2009 (Rådets dok. nr. 17024/09) samt Kommissionens meddelelse af 1.9.2005 med overskriften »En fælles dagsorden for integration – En ramme for integration af tredjelandstatsborgere i Den Europæiske Union« (KOM(2005) 389 endelig).

63. Det skal nemlig efterprøves, om de omhandlede fravær indebærer, at centrummet for den pågældendes personlige, familiemæssige eller erhvervmæssige interesser er *flyttet* til en anden stat³³. Dette bør principielt være udelukket for ophold i udlandet *i specifikke eller usædvanlige tilfælde af midlertidig karakter*, analogt med de tilfælde, der er nævnt i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2003/109, som medlemsstaterne kan undlade at tage hensyn til som »fraværperiode« ved beregningen af den periode på fem års ophold »uden afbrydelse« på deres område, som udgør en af de retlige betingelser for at opnå status som fastboende udlænding. Et udlandsophold af midlertidig karakter kan f.eks. være ferierejser eller forretningsrejser af lignende varighed samt ophold for at passe nærtstående pårørende eller aftjene værnepligt eller ophold af alene tidsbegrænset karakter i forbindelse med skolegang eller erhvervsuddannelse, men absolut ikke ophold, hvorved det samlede uddannelsesforløb flyttes til udlandet. Alligevel vil det blive nødvendigt med *yderligere pejlemærker* for at identificere en tilstrækkelig tæt og ægte tilknytning til værtsmedlemsstaten³⁴.

64. Ud over den *fysiske tilstedeværelse* af personen selv, som af de grunde, jeg har anført i dette forslag til afgørelse, kun kan være udgangspunktet for en grundigere vurdering af omstændighederne i hvert enkelt tilfælde, er det min opfattelse, at det kan være relevant, hvis der findes *aktiver* i form af bankkonti, privatejet fast ejendom eller virksomheder etableret i medlemsstaterne³⁵. Økonomiske investeringer kan nemlig vidne om en vis tilknytning til et lands økonomi og en personlig interesse i at deltage i udviklingen landets økonomi.

65. Det kan endvidere ikke udelukkes, at den omstændighed, at en tredjelandstatsborger har tilbragt en ikke ubetydelig del af sit liv på EU's område og tilegnet sig værtsmedlemsstatens traditioner, skikke og sprog, vil have givet vedkommende mulighed for at opbygge en *familiemæssig tilknytning* til unionsborgere, f.eks. ved indgåelse af et ægteskab, hvor der eventuelt er kommet børn. Denne art af slægtskab med lokalbefolkningen kan få en særlig betydning i forbindelse med de nationale myndigheders vurdering.

66. Det samme er tilfældet for *erhvervmæssig tilknytning*, f.eks. i form af forretningsforbindelser eller akademiske relationer, der er skabt i tidens løb. Dette kriterium kan bestemt opfyldes ved, at en tredjelandstatsborger driver *erhvervsvirksomhed*³⁶, hvilket direktiv 2003/109 synes at vægte særlig højt med den begrundelse, dels at dette direktivs artikel 5, stk. 1, litra a), kræver, at tredjelandstatsborgeren råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at den pågældende kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat, dels at det nævnte direktivs artikel 11, stk. 1, litra a) og c), garanterer ligebehandling for så vidt angår betingelserne for adgang til arbejdsmarkedet i værtsmedlemsstaten samt anerkendelse af erhvervskompetencegivende eksamensbeviser og

³³ – Jf. analogt dom af 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 33), om fortolkningen af artikel 28, stk. 3, i direktiv 2004/38. Denne bestemmelse yder unionsborgere en øget beskyttelse mod enhver afgørelse om udsendelse fra værtsmedlemsstaten, hvis de har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i de ti år, der går forud for udsendelsesafgørelsen. Da der i den nævnte bestemmelse intet anføres om, i hvilket omfang fravær fra værtsmedlemsstatens område hindrer den pågældende i at nyde denne øgede beskyttelse, tilkommer det Domstolen at definere relevante kriterier til brug for de nationale myndigheder.

³⁴ – Jf. i denne forbindelse generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse P og S (C-579/13, EU:C:2015:39, punkt 92), hvori denne henviser til den række af sociale bånd, som en person, der i en lang periode opholder sig i et givet miljø, knytter, og som gør det muligt for den pågældende at integrere sig. Han nævner »ægteskabet eller familien, naboskabet, arbejdet [...] fritidsaktiviteter [eller aktiviteter for ikkestatslige organisationer]«.

³⁵ – Jf. analogt generaladvokat Tanchevs forslag til afgørelse Hummel Holding (C-617/15, EU:C:2017:13, punkt 85), hvori denne omtaler »sagsøgtets forretningssted« som tilknytningsfaktor med henblik på at fastslå domstolskompetencen inden for den civile retspleje.

³⁶ – Jf. i denne sammenhæng generaladvokat Hogans forslag til afgørelse Land Oberösterreich (Boligstøtte) (C-94/20, EU:C:2021:155, punkt 75), hvori han fremhæver betydningen af, at tredjelandstatsborgere lærer sproget som et middel til at sikre sig adgang til arbejdsmarkedet og til erhvervsuddannelse.

andre kvalifikationsbeviser i overensstemmelse med de relevante nationale procedurer. Alle disse foranstaltninger har det åbenbare formål at fremme tredjelandstatsborgerens erhvervsmæssige udvikling i EU til gavn for både vedkommende selv og samfundet som helhed.

67. For så vidt som direktiv 2003/109 skal fremme den økonomiske og sociale samhørighed, forekommer det mig endvidere, at det ikke bør undervurderes, hvis den pågældende er *socialt engageret* i værtsmedlemsstaten. Aktivt medlemskab af et politisk parti, velgørende organisationer eller civilsamfundsorganisationer samt frivilligt arbejde kan være pejlemærker for en ægte tilknytning til det lokalsamfund, hvor den pågældende har boet.

68. Ligeledes vil *skattemæssige forpligtelser*, eventuelt forbundet med, at der findes aktiver eller drives erhvervsvirksomhed i værtsmedlemsstaten, efter min opfattelse kunne dokumentere den vilje, som en tredjelandstatsborger, der har erhvervet status som fastboende udlænding, har til at påtage sig et ansvar over for samfundet og bidrage til dets udvikling³⁷.

69. Endelig finder jeg, at det ligeledes bør være muligt at inddrage *ulovlige aktiviteter*, der kan tilregnes den fastboende udlænding, i vurderingen som et »negativt« kriterium, der således kan afdække en manglende tilknytning eller i det mindste en indstilling imod integration i samfundet i værtsmedlemsstaten³⁸. For at overholde proportionalitetsprincippet vil det imidlertid være nødvendigt, at der tages behørigt hensyn til såvel alvoren som arten af overtrædelsen i forbindelse med vurderingen af den enkelte sag. Det følger heraf, at selv om et generalieblad kan påvirke afgørelsen om inddragelse eller fortabelse af status som fastboende udlænding, skal der foretages en samlet vurdering af den fastboende udlændings situation.

70. Jeg vil imidlertid gerne påpege, at muligheden for at benytte sig af dette »negative« kriterium på ingen måde skal fortolkes således, at de nationale myndigheder ikke længere er pligtige at overholde bestemmelserne i artikel 6 og 12 i direktiv 2003/109. Disse bestemmelser bevarer tværtimod deres fulde værdi på deres respektive anvendelsesområde, dvs. ved udøvelsen af kompetencen til at nægte at meddele status som fastboende udlænding, og når der træffes en udsendelsesafgørelse af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed. Anvendelsen af disse kompetencer sker på visse betingelser, som Domstolen for nylig bekræftede i dommen i sagen *Subdelegación del Gobierno en Barcelona (Fastboende udlændinge)*³⁹.

71. For så vidt som den tilgang, som jeg har foreslået i dette forslag til afgørelse, er kendetegnet ved en fleksibilitet, der tager hensyn til den enkelte sag, hvorved de nationale myndigheder får mulighed for efter en samlet vurdering af alle de omstændigheder, der er relevante for den pågældende tredjelandstatsborgers situation, eventuelt at konkludere, at selv et kortvarigt ophold er til hinder for tabelsen af status som fastboende udlænding, må det konstateres, at denne tilgang er til hinder for en national lovgivning som den i den foreliggende sag omhandlede, der fastsætter tabelsen af denne status, når indehaveren heraf ikke har sit registrerede eller sædvanlige opholdssted i EU.

³⁷ – Jf. analogt dom af 18.6.2015, *Kieback* (C-9/14, EU:C:2015:406, præmis 22), hvori Domstolen henviste til »det sted, hvor midtpunktet for [skatteyderens] livsinteresser befinder sig« som kriterium for at bedømme den pågældendes skatteevne, hvilket i almindelighed svarer til den »sædvanlige bopæl«.

³⁸ – Jf. i denne henseende generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse *Dias* (C-325/09, EU:C:2011:86, punkt 106), hvori hun med hensyn til fortolkningen af artikel 16 i direktiv 2004/38 anførte, at en unionsborgers retsstridige adfærd så afgjort forekommer at kunne svække vedkommendes integration i værtsmedlemsstaten i kvalitativ henseende.

³⁹ – Dom af 3.9.2020 (C-503/19 og C-592/19, EU:C:2020:629, præmis 43).

72. Det følger af denne konstatering, at de nationale myndigheder, der har til opgave at foretage denne samlede vurdering, ikke legitimt kan fastslå, at der ikke foreligger en ægte tilknytning til EU, alene på grundlag af, at den pågældende ikke opfylder denne betingelse. Disse myndigheder skal snarere tage hensyn til en lang række relevante kriterier såsom dem, der er opregnet som eksempler i de foregående punkter i dette forslag til afgørelse. Det registrerede eller sædvanlige opholdssted forekommer mig nemlig ikke i sig selv at kunne tjene som pejlemærke for en tredjelandstatsborgers grad af integration i samfundet i værtsmedlemsstaten. Domstolens praksis vedrørende direktiv 2004/38 viser tydeligt, at en persons integration kun kan vurderes på baggrund af forskellige kriterier, hvoriblandt de sociale og kulturelle faktorer har en særlig betydning⁴⁰. Af de grunde, der er anført i dette forslag til afgørelse, nemlig EU-lovgivers mål om, at tredjelandstatsborgeres retsstilling tilnærmes unionsborgeres retsstilling⁴¹, er det min opfattelse, at disse betragtninger skal påvirke fortolkningen af direktiv 2003/109.

73. Det kan sammenfattende konkluderes, at den foreslåede tilgang er baseret på en fortolkning af artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109, som tager behørigt hensyn til ordlyden af denne bestemmelse samt de formål, der forfølges med den lovgivning, som den udgør en del af, og dens lovgivningsmæssige sammenhæng i overensstemmelse med den metodologi, som Domstolen har anerkendt i sin praksis. Jeg er overbevist om, at kun en fleksibel tilgang som den, jeg her har fremlagt, der støttes på de nationale myndigheders skønsbeføjelser og samtidig rummer relevante kriterier, der gør det muligt for dem at vurdere en ægte tilknytning til EU, vil kunne garantere en passende behandling af de mangfoldige omstændigheder, som de nationale myndigheder dagligt står over for.

VI. Forslag til afgørelse

74. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig) forelagte præjudicielle spørgsmål som følger:

- »– Artikel 9, stk. 1, litra c), i Rådets direktiv 2003/109 af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/51/EU af 11. maj 2011, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, der fastsætter fortabelsen af en tredjelandstatsborgers status som fastboende udlænding, når indehaveren af denne status ikke har sit registrerede eller sædvanlige opholdssted i EU.
- Denne bestemmelse skal ligeledes fortolkes således, at de kompetente nationale myndigheder, i tilfælde af, at en tredjelandstatsborger med status som fastboende udlænding har sit sædvanlige opholdssted uden for EU, råder over en vis skønsmargen ved vurderingen af, om et kortvarigt ophold på EU's område i løbet af en periode på 12 på hinanden følgende måneder er til hinder for tredjelandstatsborgerens fortabelse af sin status som fastboende udlænding i henhold til den nævnte bestemmelse. Medlemsstaterne kan i overensstemmelse med direktiv 2003/109, som ændret ved direktiv 2011/51, bl.a. lægge til grund, at kortvarige ophold kun udelukker fortabelsen af denne status, hvis tredjelandstatsborgeren i øvrigt under sit fravær har opretholdt en ægte tilknytning til EU.

⁴⁰ – Jf. i denne retning dom af 23.11.2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, præmis 26).

⁴¹ – Jf. punkt 40 i dette forslag til afgørelse.

- Ved bestemmelsen af, hvorvidt der foreligger en sådan ægte tilknytning til EU, skal der tages hensyn til alle de aspekter, der er relevante for tredjelandstatsborgerens konkrete situation, bl.a. den samlede varighed og hyppigheden af disse fravær, de grunde, som den pågældende har haft til at forlade værtsmedlemsstaten, om den pågældende har aktiver i og en familiemæssig tilknytning til denne medlemsstat, og om der foreligger erhvervsmæssige forbindelser, samfundsengagement og skattemæssige forpligtelser i denne medlemsstat.«