



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

18. oktober 2012*

»Direktiv 2003/109/EF — tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding — anvendelsesområde — artikel 3, stk. 2, litra e) — ophold på grundlag af en formelt begrænset tilladelse«

I sag C-502/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (Nederlandene) ved afgørelse af 14. oktober 2010, indgået til Domstolen den 20. oktober 2010, i sagen:

Staatssecretaris van Justitie

mod

Mangat Singh,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af dommerne R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), som fungerende formand for Tredje Afdeling, K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis og T. von Danwitz,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- M. Singh ved advocaat I.M. Hagg
 - den nederlandske regering ved M. Noort, som befuldmægtiget
 - den belgiske regering ved T. Materne og C. Pochet, som befuldmægtigede
 - Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og R. Troosters, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. maj 2012,

* Processprog: nederlandsk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 2, litra e), i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004 L 16, s. 44).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Staatssecretaris van Justitie (statssekretær for retlige anliggender, herefter »Staatssecretaris«) og Mangat Singh vedrørende et afslag på sidstnævntes ansøgning om en EF-opholdstilladelse for fastboende udlændinge.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af anden, fjerde, sjette og tolvte betragtning til direktiv 2003/109:
 - »(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 [EF-]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.
- [...]
- (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.«

4 Direktivets 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, [...]

[...]«

5 Direktivets artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer følgende i stk. 1 og 2:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt på en medlemsstats område.

2. Dette direktiv finder ikke anvendelse på tredjelandstatsborgere, der:

- a) har taget ophold med henblik på studier eller erhvervsuddannelse
- b) har tilladelse til midlertidigt ophold i en medlemsstat eller har ansøgt om tilladelse til midlertidigt ophold og afventer, at der træffes afgørelse om deres status
- c) har tilladelse til ophold i en medlemsstat i medfør af subsidiære former for beskyttelse i henhold til medlemsstaternes internationale forpligtelser, nationale lovgivning eller nationale praksis, eller som har ansøgt om tilladelse til ophold under påberåbelse af en sådan beskyttelse og afventer, at der træffes afgørelse om deres status
- d) er flygtninge eller har ansøgt om at blive anerkendt som flygtninge, men om hvis anmodning der endnu ikke er truffet endelig afgørelse
- e) har taget ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter, f.eks. arbejde som au pair eller sæsonarbejder, som lønmodtager udstationeret af en tjenesteyder med henblik på grænseoverskridende tjenesteydelser eller som leverandør af grænseoverskridende tjenesteydelser, eller hvis opholdstilladelsen formelt er blevet begrænset
- f) har en retsstilling, som er fastsat ved Wienerkonventionen fra 1961 om diplomatiske forbindelser, Wienerkonventionen fra 1963 om konsulære forbindelser, konventionen fra 1969 om særlige missioner eller Wienerkonventionen fra 1975 om staters repræsentation over for internationale organisationer af universel karakter.«

6 Artikel 4 i direktiv 2003/109 med overskriften »Opholdets varighed« har følgende ordlyd:

»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.

2. Perioder med ophold af de årsager, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, litra e) og f), medregnes ikke ved beregningen af den i stk. 1 nævnte periode.

Med hensyn til de tilfælde, der er nævnt i artikel 3, stk. 2, litra a), hvor den pågældende tredjelandstatsborger har fået en opholdstilladelse, som vil sætte ham/hende i stand til opnå status som fastboende udlænding, kan perioder, hvori den pågældende har opholdt sig i landet med henblik på studier eller erhvervsuddannelse, medregnes, dog kun med halvdelen, ved beregningen af den i stk. 1 nævnte periode.

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.

I specifikke eller usædvanlige tilfælde af midlertidig karakter og i overensstemmelse med medlemsstaternes nationale ret, kan disse acceptere, at en længere fraværperiode end den, der omhandles i første afsnit, ikke afbryder varigheden af den i stk. 1 nævnte periode. I sådanne tilfælde medregner medlemsstaterne ikke den pågældende fraværperiode ved beregningen af den i stk. 1 nævnte periode.

Uanset andet afsnit kan medlemsstaterne ved beregningen af den i stk. 1 nævnte periode medregne fraværperioder i forbindelse med udstationering af arbejdsmæssige grunde, herunder som led i levering af grænseoverskridende tjenesteydelser.«

7 Direktivets artikel 5 med overskriften »Betingelser for at opnå status som fastboende udlænding« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kræver af tredjelandstatsborgere bevis for, at de til sig selv og de familiemedlemmer, som de har forsørgerpligt over for, råder over:

- a) faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at de pågældende kan forsørge sig selv og deres familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat. Medlemsstaterne vurderer disse indtægter på grundlag af deres art og regelmæssighed og kan tage hensyn til mindsteniveauet for lønninger og pensioner forud for ansøgningen om opnåelse af status som fastboende udlænding
- b) en sygeforsikring, der dækker alle de risici, der normalt er dækket for den pågældende medlemsstats egne statsborgere.

2. Medlemsstaterne kan kræve, at tredjelandstatsborgere opfylder integrationsbetingelser i overensstemmelse med national ret.«

8 Direktivets artikel 6, stk. 1, første afsnit, bestemmer, at medlemsstaterne kan nægte en person status som fastboende udlænding, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

9 Artikel 7 i direktiv 2003/109 med overskriften »Opnåelse af status som fastboende udlænding« bestemmer følgende i stk. 3:

»Hvis betingelserne i artikel 4 og 5 er opfyldt, og den pågældende ikke udgør en trussel som omhandlet i artikel 6, meddeler medlemsstaten den pågældende tredjelandstatsborger status som fastboende udlænding.«

National ret

10 Direktiv 2003/109 er blevet gennemført i Nederlandene ved Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (lov om generel ændring af lov om udlændinge) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 495), som ændret ved lov af 23. november 2006 (Stb. 2006, nr. 584, herefter »Vw 2000«).

11 Vw 2000's artikel 14 bestemmer:

»1. Ministeren kan:

a. imødekomme, afslå eller undlade at behandle ansøgningen om en tidsbegrænset opholdstilladelse

[...]

2. En tidsbegrænset opholdstilladelse meddeles med begrænsninger i tilknytning til det formål, hvortil opholdet tillades. Der kan knyttes vilkår til tilladelsen. Der kan vedtages regler vedrørende begrænsninger og vilkår i eller i medfør af generelle administrative bestemmelser.

3. En tidsbegrænset opholdstilladelse meddeles for en periode på højst fem på hinanden følgende år. Ved generelle administrative bestemmelser vedtages regler vedrørende varigheden af opholdstilladelsens gyldighed og forlængelse heraf.«

12 Vw 2000's artikel 21, stk. 1, bestemmer:

»Med henblik på gennemførelse af artikel 8, stk. 2, i direktiv 2003/109 [...] kan en ansøgning om meddelelse eller ændring af en tidsbegrænset opholdstilladelse i henhold til artikel 20 kun afslås, når udlændingen:

a. ikke har haft lovligt ophold i fem år uden afbrydelse umiddelbart forud for indgivelsen af ansøgningen som omhandlet i [nævnte] artikel 8

b. i den periode, der er omhandlet i litra a), enten har haft en midlertidig opholdstilladelse, en formelt begrænset opholdstilladelse eller en opholdstilladelse som arbejdstager hos en tjenesteyder med henblik på grænseoverskridende tjenesteydelser eller som leverandør af grænseoverskridende tjenesteydelser

c. i den periode, der er omhandlet i litra a), har opholdt sig uden for Nederlandene i seks eller flere på hinanden følgende måneder eller i sammenlagt ti måneder eller flere

d. ikke selvstændigt og varigt råder over tilstrækkelige underholdsmidler enten alene eller sammen med de familiemedlemmer, som udlændingen bor sammen med

e. ved dom, der er blevet endelig, er blevet idømt straf for lovovertrædelser, for hvilke strafferammen er fængsel i tre år eller derover, eller hvis udlændingen er blevet pålagt en foranstaltning som den, der er fastsat i artikel 37a i Wetboek van Strafrecht (straffeloven)

f. udgør en fare for den nationale sikkerhed

g. ikke råder over en tilstrækkelig sygeforsikring for sig selv og for de familiemedlemmer, som udlændingen har forsørgerpligt over for

h. har givet urigtige oplysninger eller har undladt at give oplysninger, som ville have medført et afslag på ansøgningen om meddelelse, ændring eller forlængelse af opholdstilladelse

i. ikke har lovligt ophold i Nederlandene i henhold til artikel 8, litra c) og d), eller afventer en endelig afgørelse om meddelelse af opholdstilladelse eller om forlængelse af en opholdstilladelses gyldighed som omhandlet i artikel 28 eller 33, eller

j. havde eller har haft en særligt privilegeret status i løbet af de fem år umiddelbart forud for ansøgningen

k. ikke har bestået den integrationsprøve, der er fastsat i integrationslovens artikel 13.«

13 Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingebekendtgørelsen, Stb. 2000, nr. 497), som er fastsat i henhold til Vw 2000, trådte i kraft den 1. april 2001 (herefter »Vb 2000«).

14 Vb 2000's artikel 3.5 har følgende ordlyd:

»1. Ret til ophold på grundlag af en tidsbegrænset opholdstilladelse som omhandlet i [Vw 2000's] artikel 14 er enten midlertidig eller ikke-midlertidig.

2. Retten til ophold er midlertidig, hvis opholdstilladelsen er meddelt med en begrænsning i forbindelse med:

- a. dannelse af en familie eller familiesammenføring med en person, der har ret til midlertidigt ophold eller har en opholdstilladelse som omhandlet i [Vw 2000's] artikel 28, eller et ophold hos en sådan person eller en sådan indehaver med henblik på adoption eller som plejebarn
- b. afventen af en undersøgelse vedrørende adoptivkandidaters egnethed som omhandlet i artikel 11 i lov om udenlandske børns adgang med henblik på adoption
- c. familiebesøg
- d. udøvelse af beskæftigelse som åndelig leder eller religionslærer, medmindre indehaveren har opholdsret i medfør af Associeringsrådet EØF-Tyrkiets associeringsafgørelse nr. 1/80
- e. søgning efter og udøvelse af lønnet eller ulønnet beskæftigelse, medmindre indehaveren har opholdsret i medfør af Associeringsrådet EØF-Tyrkiets associeringsafgørelse nr. 1/80
- f. søgning efter lønnet beskæftigelse om bord på et nederlandsk skib eller ved en installation til indvinding af råstoffer på kontinentalsoklen, medmindre indehaveren har opholdsret i medfør af Associeringsrådet EØF-Tyrkiets associeringsafgørelse nr. 1/80
- g. afventen af genoptagelse af eller genindsættelse i lønnet beskæftigelse om bord på et nederlandsk skib eller ved en installation til indvinding af råstoffer på kontinentalsoklen, medmindre indehaveren har opholdsret i medfør af Associeringsrådet EØF-Tyrkiets associeringsafgørelse nr. 1/80
- h. ophold som praktikant
- i. ophold som ikke-privilegeret militærtjenestemand eller ikke-privilegeret civilt personale
- j. et studium
- k. studieforberedelse
- l. ophold som au pair
- m. ophold inden for rammerne af udveksling
- n. lægelig behandling
- o. retsforfølgelse for menneskehandel
- p. afventen af et søgsmål anlagt i henhold til artikel 17 i lov om nederlandsk statsborgerskab

- q. ophold som uledsaget mindreårig udlænding
- r. ophold som udlænding, der ikke kan forlade Nederlandene, uden at dette kan tilskrives den pågældende, eller
- s. virksomhed inden for rammerne af levering af grænseoverskridende tjenesteydelser som fastsat i artikel 1, litra e), i gennemførelsesbekendtgørelsen til lov om beskæftigelse af udlændinge
- t. ferieophold i Nederlandene.

3. Såfremt opholdstilladelsen meddeles med en anden begrænsning end dem, der er opregnet i [stk.] 2, er den ikke midlertidig, medmindre andet er bestemt ved udstedelsen heraf.«

15 Vb 2000's artikel 3.33, stk. 1, bestemmer:

»Uanset artikel 3.31 kan en tidsbegrænset opholdstilladelse som omhandlet i Vw 2000's artikel 14, der er påført en begrænsning i forbindelse med udøvelse af lønnet beskæftigelse som åndelig leder eller religionslærer, kun meddeles, hvis udlændingen skriftligt erklærer at være blevet oplyst om, at:

- a. opholdet kun er tilladt med henblik på udøvelse af beskæftigelse som åndelig leder eller religionslærer for et nærmere angivet trossamfund
- b. at opholdet kun er tilladt, så længe denne virksomhed varer
- c. at udlændingen, når denne virksomhed ophører, skal forlade Nederlandene, og
- d. at udlændingen under sit ophold i Nederlandene ikke må udøve anden virksomhed.«

16 I Vreemdelingencirculaire (udlændingecirkulæret, herefter »Vc 2000«) beskriver ministeren foranstaltningerne til gennemførelse af de kompetencer, som ministeren er tillagt i henhold til Vw 2000 og Vb 2000.

17 Af punkt B1/2.4 i Vc 2000 fremgår følgende:

»[...]

En opholdsret, der efter sin art er midlertidig, betegnes som en midlertidig opholdsret. Spørgsmålet om, hvorvidt opholdsretten er af midlertidig art eller ej, er kun relevant, når udlændingen har en tidsbegrænset opholdstilladelse som omhandlet i artikel 14 i Vw [2000]. Denne opholdstilladelse medfører en midlertidig eller en ikke-midlertidig opholdsret. Varigheden af opholdsretten har ikke noget at gøre med den omstændighed, at den tidsbegrænsede opholdstilladelse meddeles for en periode på højst fem år. Varigheden af opholdsretten følger heller ikke af den omstændighed, at opholdstilladelsen stedse er blevet meddelt med en begrænsning.

En tidsbegrænset opholdstilladelse giver enten sin indehaver en midlertidig opholdsret eller en ikke-midlertidig opholdsret. Om opholdstilladelsen er midlertidig eller ej, afgøres alene på grundlag af artikel 3.5 i [Vb 2000]. Hvis opholdstilladelsen er blevet meddelt med en af de begrænsninger, der er nævnt i [stk.] 2, er udlændingens ophold af midlertidig art. Hvis opholdstilladelsen er blevet meddelt med en anden begrænsning, er udlændingens ophold således principielt ikke af midlertidig art.

[...]«

18 Punkt B1/7.1.2 i Vc 2000 har følgende ordlyd:

»Ved behandlingen af en ansøgning om meddelelse af almindelig tidsbegrænset opholdstilladelse er det af afgørende betydning, at udlændingens opholdsret ikke er af midlertidig art. [...] Ifølge [Vw 2000's] artikel 21, [stk. 1,] litra b), kan der gives afslag på en ansøgning om eller ændring af en tidsbegrænset opholdstilladelse som omhandlet i [Vw 2000's] artikel 20, når der har været tale om en formelt begrænset opholdsret eller om en opholdsret som arbejdstager hos en tjenesteyder med henblik på grænseoverskridende tjenesteydelser eller som leverandør af grænseoverskridende tjenesteydelser.«

19 Lov af 7. juli 2010 (Stb. 2010, nr. 209) og dekret af 24. juli 2010 (Stb. 2010, nr. 307), som ikke finder anvendelse i hovedsagen, bestemmer, at åndelige ledere og religionslæreres ophold ikke er af midlertidig art, således at opholdet kan tages i betragtning ved meddelelse af en almindelig tidsbegrænset opholdstilladelse med påtegningen »fastboende udlænding – EF«.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

20 Mangat Singh, der er indisk statsborger, indrejste i Nederlandene den 4. september 2001. Den 22. oktober 2001 blev han meddelt en almindelig tidsbegrænset opholdstilladelse, hvis gyldighed var begrænset til udøvelse af virksomhed som åndelig leder eller religionslærer i perioden frem til den 6. september 2002. Opholdstilladelsens gyldighed blev forlænget til den 19. januar 2005 og dernæst til den 19. januar 2008. I mellemtiden blev den begrænsning, som opholdstilladelsen var udstedt med, ændret, således at dens gyldighed nu var begrænset til udøvelse af virksomhed som åndelig leder.

21 Den 30. maj 2007 indgav Mangat Singh en ansøgning om meddelelse af en EF-opholdstilladelse for fastboende udlændinge. Ved afgørelse af 15. november 2007 gav Staatssecretaris afslag på ansøgningen i henhold til Vw 2000's artikel 21, stk. 1, litra b), og Vb 2000's artikel 3.5, stk. 2, litra d), og forlængede samtidig varigheden af hans tidsbegrænsede opholdstilladelse til den 19. januar 2009.

22 Mangat Singh påklagede dette afslag til Staatssecretaris, som ligeledes afviste klagen ved afgørelse af 26. februar 2008. Ved dom af 29. april 2009 gav Rechtbank 's-Gravenhage Mangat Singh medhold i hans søgsmål anlagt til prøvelse af sidstnævnte afgørelse og pålagde Staatssecretaris at vedtage en ny afgørelse vedrørende klagen og herved at tage hensyn til de betragtninger, som fremgår af dommen.

23 Ifølge denne ret har direktiv 2003/109 ikke haft til formål at udelukke en situation fra sit anvendelsesområde, hvor den opholdstilladelse, der er meddelt udlændingen, ikke skal anses for midlertidig, eftersom direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), kun omfatter situationer, hvor opholdet er af midlertidig karakter. I denne forbindelse ville direktivet kunne miste sin effektive virkning, hvis det var tilladt for en medlemsstat at udelukke den situation fra direktivets anvendelsesområde, hvor en udlænding har en opholdstilladelse, der kan forlænges ubegrænset.

24 Staatssecretaris appellerede denne dom til den forelæggende ret.

25 Ifølge den forelæggende ret kan det tiltrædes, at udtrykket »formelt begrænset« i artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109 giver medlemsstaterne en skønsmargen, hvorefter de må knytte formelle begrænsninger til en tidsbegrænset opholdstilladelse, for så vidt som medlemsstaterne sikrer, at direktivet faktisk anvendes fuldt ud.

26 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at betydningen af begrebet »formelt begrænset opholdstilladelse« i nævnte bestemmelse forstand ikke er fastlagt, og at den omstændighed, at medlemsstaterne er tildelt en sådan skønsmargen, vil kunne skade den effektive virkning af direktiv 2003/109 eller direktivets formål, som er at foretage en harmonisering af betingelserne for opnåelse af EF-status som fastboende udlænding.

- 27 Hvad angår en tidsbegrænset opholdstilladelse, der er påført en begrænsning vedrørende udøvelse af virksomhed som åndelig leder eller religionslærer, har den forelæggende ret anført, at det er ubestridt, at varigheden af denne opholdstilladelse kan forlænges ubegrænset, så længe tilladelsens indehaver fortsat opfylder de betingelser, der kræves i henhold til nederlandsk lovgivning, og at det desuden fremgår af officielle dokumenter fra ministeriet for udlændingespørgsmål og integration, at mange udlændinge, som opholder sig på det nederlandske område som åndelige ledere, i praksis ikke forlader dette område. Det er på grundlag af en sådan konstatering, at åndelige ledere og religionslærere ophold i Nederlandene ifølge den nye lovgivning, der er nævnt i denne doms præmis 19, anses for ikke at være af midlertidig art.
- 28 På denne baggrund har Raad van State besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal begrebet »formelt begrænset opholdstilladelse« som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra e), i [direktiv 2003/109] fortolkes således, at det omfatter en tidsbegrænset opholdstilladelse, der efter nederlandsk ret ikke giver udsigt til en tidsbegrænset opholdstilladelse, selv om gyldighedsperioden for denne tidsbegrænsede opholdstilladelse efter nederlandsk ret i princippet kan forlænges ubegrænset, og selv om en bestemt persongruppe, f.eks. åndelige ledere og religionslærere, derved udelukkes fra dette direktiv?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 29 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at begrebet »opholdstilladelse[, der] formelt er blevet begrænset«, omfatter en tidsbegrænset opholdstilladelse, der meddeles en særlig persongruppe, og hvis gyldighed kan forlænges ubegrænset, uden at den dog giver udsigt til, at der kan opnås en tidsbegrænset opholdstilladelse.

Om de situationer, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109

- 30 Ifølge artikel 3, stk. 1, i direktiv 2003/109 omfatter direktivets anvendelsesområde tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt på en medlemsstats område.
- 31 I henhold til samme artikels stk. 2, litra e), finder nævnte direktiv dog ikke anvendelse på tredjelandstatsborgere, der har taget ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter, f.eks. arbejde som au pair eller sæsonarbejder, som lønmodtager udstationeret af en tjenesteyder med henblik på grænseoverskridende tjenesteydelser eller som leverandør af grænseoverskridende tjenesteydelser, eller hvis opholdstilladelsen formelt er blevet begrænset.
- 32 Med henblik på at besvare det spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, skal det indledningsvis fastlægges, om udtrykket »hvis opholdstilladelsen formelt er blevet begrænset« omfatter en situation, der er forskellig fra den, som omhandler tredjelandstatsborgere, der »har taget ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter«, eller om der derimod – i lighed med en au pair, en sæsonarbejder, en udstationeret lønmodtager og en leverandør af grænseoverskridende tjenesteydelser – blot er tale om et supplerende eksempel til illustration af sidstnævnte situation, som således ville være den eneste situation, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109.
- 33 I denne forbindelse bemærkes, at ordlyden af sidstnævnte bestemmelse i et væsentligt antal sprogversioner ikke har en entydig betydning, og den gør det således ikke muligt klart og umiddelbart at fastlægge bestemmelsens nøjagtige rækkevidde.

- 34 Hvad angår den logiske fortolkning af artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109 bemærkes, at selv om au pairer, sæsonarbejdere, udstationerede lønmodtagere og leverandører af grænseoverskridende tjenesteydelser opholder sig i den omhandlede medlemsstat af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter, er dette ikke nødvendigvis tilfældet for tredjelandsstatsborgere, hvis opholdstilladelse er formelt begrænset.
- 35 De eventuelle formelle begrænsninger, der kan være påført en opholdstilladelse, er nemlig ikke begrænset til tilladelsens midlertidige karakter. Selv hvis det antages, at den formelle begrænsning af »tilladelsen« udelukkende vedrører dens midlertidige karakter, betyder dette endvidere ikke, at selve årsagen til »opholdet« i lighed med opholdet for en au pair, en sæsonarbejder, en udstationeret lønmodtager eller en leverandør af grænseoverskridende tjenesteydelser er af en udelukkende midlertidig karakter.
- 36 Opholdstilladelser meddeles i øvrigt oftest for en begrænset periode, således at selv om den formelle begrænsning af tilladelsen skulle fortolkes som værende udelukkende en begrænsning, der følger af den midlertidige karakter af årsagerne til opholdet, udgør udtrykket »hvis opholdstilladelsen formelt er blevet begrænset« ikke et eksempel, der skal tjene til illustration af udtrykket »har taget ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter«, men snarere en gentagelse af sidstnævnte.
- 37 Hvis den anden fortolkning, der er nævnt i denne doms præmis 32, skulle lægges til grund, er anvendelsen af bindeordet »eller«, som står inden udtrykket »hvis opholdstilladelsen formelt er blevet begrænset«, ligeledes vanskeligt forenelig med den omstændighed, at den opholdstilladelse, der meddeles au pairer, sæsonarbejdere, udstationerede lønmodtagere og leverandører af grænseoverskridende tjenesteydelser, som oftest er formelt begrænset til disse aktiviteter.
- 38 Artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109 skal derfor fortolkes således, at den omfatter to situationer, nemlig dels situationen for tredjelandsstatsborgere, der har taget ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter, dels situationen for tredjelandsstatsborgere, hvis opholdstilladelse formelt er blevet begrænset.

Om betydningen af udtrykket »hvis opholdstilladelsen formelt er blevet begrænset«

- 39 Indledningsvis bemærkes, at direktiv 2003/109 ifølge dets artikel 1, litra a), har til formål at fastlægge de betingelser, hvorpå en medlemsstat meddeler tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på dens område, status som fastboende udlænding eller inddrager denne status, og de dertil knyttede rettigheder, og dette formål omfatter hverken fastlæggelsen af begrebet »lovligt ophold« eller betingelserne for nævnte ophold eller de dertil knyttede rettigheder, som henhører under medlemsstaternes kompetence.
- 40 Medlemsstaterne kan således ved udøvelsen af deres kompetencer på indvandringsområdet fastlægge betingelserne for lovligt ophold og i denne forbindelse formelt begrænse tredjelandsstatsborgeres opholdstilladelse.
- 41 Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt, at en opholdstilladelse formelt er begrænset i henhold til en medlemsstats nationale ret, for at den kan anses for en »formelt begrænset opholdstilladelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109.
- 42 Det bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis følger det såvel af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at en bestemmelse i EU-retten, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen (dom af 21.12.2011, forenede sager C-424/10 og C-425/10, Ziolkowski og Szeja, Sml. I, s. 14035, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

- 43 Selv om ordlyden af artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109 ikke giver en nærmere angivelse af, hvordan udtrykket »hvis opholdstilladelsen formelt er blevet begrænset« skal forstås, henviser direktivet imidlertid heller ikke til national ret med hensyn til betydningen af dette udtryk. Det følger heraf, at med henblik på anvendelsen af dette direktiv skal udtrykket anses for at betegne et selvstændigt begreb i EU-retten, som skal fortolkes ensartet på samtlige medlemsstaters område.
- 44 I denne forbindelse bemærkes, at fastlæggelsen af betydningen og rækkevidden af udtryk, som ikke er defineret i EU-retten, bl.a. skal foretages under hensyn til den sammenhæng, hvori de anvendes, og de formål, der forfølges med den lovgivning, som de udgør en del af (jf. bl.a. dom af 10.3.2005, sag C-336/03, *easyCar*, Sml. I, s. 1947, præmis 21, af 22.12.2008, sag C-549/07, *Wallentin-Hermann*, Sml. I, s. 11061, præmis 17, af 29.7.2010, sag C-151/09, *UGT-FSP*, Sml. I, s. 7591, præmis 39, og af 18.10.2011, sag C-34/10, *Brüstle*, Sml. I, s. 9821, præmis 31).
- 45 Som det fremgår af fjerde, sjette og tolvte betragtning til direktiv 2003/109 har direktivet som sit hovedformål at integrere tredjelandstatsborgere, der er fastboende i medlemsstaterne (jf. dom af 26.4.2012, sag C-508/10, *Kommissionen mod Nederlandene*, præmis 66). Som det også fremgår af direktivets anden betragtning, har det, idet der meddeles status som fastboende udlænding til nævnte tredjelandstatsborgere, endvidere til formål at tilnærme sidstnævntes retsstilling til den retsstilling, som medlemsstaternes statsborgere har.
- 46 Som det er anført i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/109 samt i dets sjette betragtning, 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.
- 47 Henset til de ovennævnte formål er tredjelandstatsborgeres ophold, som er lovligt og eventuelt uafbrudt, men som ikke på forhånd afspejler en mulighed for, at disse tredjelandstatsborgere kan blive fastboende på medlemsstaternes område, udelukket fra anvendelsesområdet for direktivets artikel 3, stk. 2.
- 48 Artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109 udelukker således ophold »af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter«, fra direktivets anvendelsesområde. Sådanne årsager indebærer nemlig, at tredjelandstatsborgeren ikke er fastboende i den omhandlede medlemsstat. Direktivet giver i denne forbindelse nogle eksempler på ophold, der er knyttet til udøvelsen af virksomhed af midlertidig karakter, såsom arbejdet som *au pair*, sæsonarbejde eller levering af grænseoverskridende tjenesteydelser.
- 49 Nævnte bestemmelse udelukker også tredjelandstatsborgere, der opholder sig i en medlemsstat på grundlag af en opholdstilladelse, der formelt er blevet begrænset, fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/109.
- 50 I modsætning til situationen for tredjelandstatsborgere, hvis ophold udelukkende skyldes årsager af midlertidig karakter, og hvor det er ubestridt, at denne midlertidige karakter ikke gør det muligt for den omhandlede statsborger at blive fastboende, er den omstændighed, at en opholdstilladelse indeholder en formel begrænsning, ikke i sig selv tilstrækkelig med henblik på at afgøre, om denne tredjelandstatsborger kan blive fastboende i medlemsstaten til trods for, at der foreligger en sådan begrænsning.
- 51 En opholdstilladelse, der formelt er begrænset i henhold til national ret, men hvis formelle begrænsning ikke forhindrer, at den omhandlede tredjelandstatsborger bliver fastboende, kan således ikke kvalificeres som en formelt begrænset opholdstilladelse som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109, da virkeliggørelsen af de formål, som direktivet forfølger, ellers bringes i fare, og direktivet dermed fratages sin effektive virkning (jf. i denne retning dommen i sagen *Kommissionen mod Nederlandene*, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

- 52 Det tilkommer således den forelæggende ret at efterprøve, om den formelle begrænsning af en opholdstilladelse i henhold til national ret gør det muligt for indehaveren af denne tilladelse at blive fastboende i den omhandlede medlemsstat eller ej.
- 53 Inden for rammerne af denne analyse er den omstændighed, at den formelle begrænsning kun vedrører en særlig persongruppe, i princippet ikke relevant i forbindelse med artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109.
- 54 Den omstændighed, at gyldigheden af en opholdstilladelse kan forlænges i flere på hinanden følgende perioder, herunder med en varighed på over fem år, og navnlig ubegrænset, kan derimod udgøre et væsentligt indicium, som kan lede til den konklusion, at den formelle begrænsning, der er knyttet til opholdstilladelsen, ikke forhindrer, at tredjelandstatsborgeren bliver fastboende i den omhandlede medlemsstat. Det tilkommer dog den nationale ret henset til samtlige omstændigheder at efterprøve, om dette er tilfældet.
- 55 Hvis den nationale ret konstaterer, at den formelle begrænsning, der er knyttet til opholdstilladelsen, ikke forhindrer tredjelandstatsborgeren i at blive fastboende, er den omhandlede opholdstilladelse ikke omfattet af artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109, og det ophold, der har fundet sted på grundlag af en sådan tilladelse, skal anses for et lovligt ophold med henblik på indehaverens opnåelse af status som fastboende tredjelandstatsborger.
- 56 Henset til de ovenstående betragtninger, skal det forelagte spørgsmål derfor besvares med, at artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at begrebet »opholdstilladelse[, der] formelt er blevet begrænset«, ikke omfatter en tidsbegrænset opholdstilladelse, der meddeles en særlig persongruppe, og hvis gyldighed kan forlænges ubegrænset, uden at den dog giver udsigt til, at der kan opnås en tidsubegrænset opholdstilladelse, såfremt en sådan formel begrænsning ikke forhindrer, at tredjelandstatsborgeren bliver fastboende i den omhandlede medlemsstat, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagens omkostninger

- 57 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 3, stk. 2, litra e), i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding skal fortolkes således, at begrebet »opholdstilladelse[, der] formelt er blevet begrænset«, ikke omfatter en tidsbegrænset opholdstilladelse, der meddeles en særlig persongruppe, og hvis gyldighed kan forlænges ubegrænset, uden at den dog giver udsigt til, at der kan opnås en tidsubegrænset opholdstilladelse, såfremt en sådan formel begrænsning ikke forhindrer, at tredjelandstatsborgeren bliver fastboende i den omhandlede medlemsstat, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter