



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

9. juli 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — direktiv 2003/86/EF — artikel 7, stk. 2 — familiesammenføring — integrationsforanstaltninger — national lovgivning, der pålægger familiemedlemmer til en tredjelandstatsborger, som opholder sig lovligt i den omhandlede medlemsstat, forpligtelsen til at bestå en integrationsprøve for at kunne indrejse på nævnte medlemsstats område — udgifterne til en sådan prøve — forenelighed«

I sag C-153/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (Nederlandene) ved afgørelse af 1. april 2014, indgået til Domstolen den 3. april 2014, i sagen:

Minister van Buitenlandse Zaken

mod

K

A,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden R. Silva de Lapuerta (refererende dommer) og dommerne J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça og C. Lycourgos,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. februar 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

— K ved advocaat G.J. Dijkman

— A ved advocaat W.P.R. Peeters

— den nederlandske regering ved M. Gijzen, M. Bulterman, B. Koopman og J. Langer, som befuldmægtigede

* Processprog: nederlandsk.

— den tyske regering ved T. Henze og B. Beutler, som befuldmægtigede
— den østrigske regering ved G. Eberhard, som befuldmægtiget
— Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og G. Wils, som befuldmægtigede,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. marts 2015,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 7, stk. 2, i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT L 251, s. 12).
- 2 Denne anmodning er blevet fremsat inden for rammerne af to tvister mellem Minister van Buitenlandse Zaken (den nederlandske udenrigsminister) og henholdsvis K og A vedrørende deres anmodning om tidsbegrænset opholdstilladelse i Nederlandene på grundlag af familiesammenføring med deres ægtefæller, der er bosiddende i denne medlemsstat.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 1 i direktiv 2003/86 fastsætter:
»Formålet med dette direktiv er at fastsætte betingelserne for udøvelsen af retten til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område.«
- 4 Nævnte direktivs artikel 4, stk. 1, bestemmer:
»Hvis betingelserne i kapitel IV og artikel 16 er opfyldt, tillader medlemsstaterne i henhold til dette direktiv indrejse og ophold for følgende familiemedlemmer:
a) referencepersonens ægtefælle
[...].«
- 5 Kapitel IV i direktiv 2003/86 med overskriften »Betingelser for udøvelse af retten til familiesammenføring« indeholder artikel 6-8 heri. Dette direktivs artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:
»Medlemsstaterne kan give afslag på en ansøgning om tilladelse til indrejse og ophold for familiemedlemmer, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller folkesundheden.«

6 Artikel 7 i direktiv 2003/86 er affattet således:

»1. Ved indgivelsen af ansøgning om familiesammenføring kan medlemsstaten kræve, at ansøgeren godtgør, at referencepersonen råder over:

- a) en bolig, der betragtes som normal standard for en familie af tilsvarende størrelse i samme område, og som opfylder de generelle sikkerheds- og sundhedsstandarder i den pågældende medlemsstat
- b) en sygeforsikring for referencepersonen selv og dennes familiemedlemmer, som dækker alle de risici i den pågældende medlemsstat, som dens egne statsborgere normalt er forsikret mod
- c) faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat. Medlemsstaterne vurderer disse indtægter på grundlag af deres art og regelmæssighed og kan tage hensyn til niveauet for nationale mindstelønninger og -pensioner samt antallet af familiemedlemmer.

2. Medlemsstaterne kan kræve, at tredjelandstatsborgere efterkommer integrationsforanstaltninger i henhold til national ret.

Med hensyn til flygtninge og/eller flygtninges familiemedlemmer, som omhandlet i artikel 12, kan integrationsforanstaltningerne i første afsnit først anvendes, når de pågældende personer har fået bevilget familiesammenføring.«

7 Nævnte direktivs artikel 17 bestemmer:

»Hvis der gives afslag på opholdstilladelse, eller opholdstilladelsen inddrages eller ikke fornyes, eller hvis der træffes afgørelse om udsendelse af referencepersonen eller dennes familiemedlemmer, tager medlemsstaterne behørigt hensyn til arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet.«

Nederlandsk ret

- 8 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at artikel 4, stk. 1, og artikel 7, stk. 2, i direktiv 2003/86 er gennemført ved artikel 14 og artikel 16, stk. 1, indledningen og litra h), i Vreemdelingenwet 2000 (den nederlandske udlændingelov af 2000, herefter »udlændingeloven«) samt ved artikel 3.71a, 3.98a og 3.98b i Vreemdelingenbesluit 2000 (den nederlandske udlændingebekendtgørelse af 2000, herefter »udlændingebekendtgørelsen«).
- 9 Statssekretærens praksis ved gennemførelsen af disse bestemmelser er blevet udmøntet i afsnit B1/4.7.1.2 i Vreemdelingcirculaire 2000 (det nederlandske udlændingecirkulære af 2000, herefter »udlændingecirkulæret«) i den affattelse, der finder anvendelse på hovedsagen.
- 10 Der skal desuden tages hensyn til Wet inburgering (den nederlandske integrationslov, herefter »integrationsloven«) samt til Voorschrift Vreemdelingen 2000 (den nederlandske udlændingeforordning, herefter »udlændingeforordningen«) og Immigratie- en Naturalisatiediensts (den nederlandske styrelse for indvandring og naturalisering) arbeidsinstruks nr. 2011/7 (herefter »arbejdsinstruksen«).

Udlændingeloven

11 Udlændingelovens artikel 1, litra h), er affattet således:

»I henhold til nærværende lov og bestemmelserne, der vedtages på grundlag heraf, forstås ved:

[...]

h) midlertidig opholdstilladelse: et visum til et ophold på mere end tre måneder udstedt efter en personlig ansøgning fra en udlænding til en af [Kongeriget] Nederlandenes diplomatiske eller konsulære repræsentationer i henhold til forudgående bemyndigelse fra udenrigsministeren i udlændingens oprindelsesland, i det land, hvor denne har fast ophold, eller i mangel heraf det nærmeste land, hvor der findes en repræsentation [...]«.

12 Udlændingelovens artikel 8 har følgende ordlyd:

»En udlænding har lovligt ophold i Nederlandene, såfremt

- a) udlændingen har en tidsbegrænset opholdstilladelse som anført i denne lovs artikel 14
- b) udlændingen har en tidsubegrænset opholdstilladelse som anført i denne lovs artikel 20
- c) udlændingen har en tidsbegrænset opholdstilladelse som anført i denne lovs artikel 28, og
- d) udlændingen har en tidsubegrænset opholdstilladelse som anført i denne lovs artikel 33.

[...]«

13 I henhold til udlændingelovens artikel 14, stk. 1, litra a), er statssekretæren bemyndiget til at imødekomme, afslå eller undlade at behandle ansøgningen om en almindelig tidsbegrænset opholdstilladelse.

14 I henhold til udlændingelovens artikel 16, stk. 1, litra h), kan en ansøgning om en tidsbegrænset opholdstilladelse som omhandlet i denne lovs artikel 14 afslås, såfremt udlændingen, der ikke tilhører en af de artikel 17, stk. 1, anførte kategorier, og som efter at have fået lovligt ophold i Nederlandene er blevet integrationspligtig i henhold til integrationslovens artikel 3 og 5, ikke har et basiskendskab til det nederlandske sprog og det nederlandske samfund.

15 I udlændingelovens artikel 17, stk. 1, opregnes et antal kategorier af tredjelandsstatsborgere, fra hvem en ansøgning om en opholdstilladelse som omhandlet i artikel 14 ikke må afslås på grund af en manglende tidsbegrænset opholdstilladelse.

Integrationsloven

16 Integrationslovens artikel 3, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Integrationspligten gælder for udlændinge, der har lovligt ophold i henhold til artikel 8, litra a)-e) eller l), i [udlændingeloven], og som:

a) opholder sig i Nederlandene i et andet end midlertidigt formål [...]«

17 I integrationslovens artikel 5 opregnes en række kategorier af tredjelandsstatsborgere, der ikke er integrationspligtige.

Udlændingebekendtgørelsen

18 Udlændingebekendtgørelsens artikel 3.71, stk. 1, er affattet således:

»En ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse som omhandlet i [udlændingelovens] artikel 14 afslås, såfremt udlændingen ikke har en gyldig midlertidig opholdstilladelse [...]«

19 Udlændingebekendtgørelsens artikel 4.17a har følgende ordlyd:

»1. En udlænding har et basiskendskab til det nederlandske sprog og det nederlandske samfund som omhandlet i [udlændingelovens] artikel 16, stk. 1, litra h), når denne inden for et år umiddelbart før indgivelsen af ansøgningen om midlertidig opholdstilladelse har bestået grundintegrationsprøven som omhandlet i artikel 3.98a.

2. Ansøgningen om tidsbegrænset opholdstilladelse som omhandlet i [udlændingelovens] artikel 14 kan ikke afslås på grundlag af [nævnte lovs] artikel 16, stk. 1, litra h), såfremt:

[...]

c) udlændingen for Minister voor Wonen Wijken en Integratie (den nederlandske boligminister og minister for boligområder og integration, herefter »bolig- og integrationsministeren«) godtgør, at den pågældende på grund af et psykisk eller fysisk handicap varigt vil være ude af stand til at aflægge integrationsprøven i henhold til artikel 3.98a

d) udlændingen ikke har bestået grundintegrationsprøven som omhandlet i udlændingebekendtgørelsens artikel 3.98a, men et afslag ifølge bolig- og integrationsministeren vil være åbenbart urimeligt.

[...]«

20 Udlændingebekendtgørelsens artikel 3.98 er affattet således:

»1. Grundintegrationsprøven til bedømmelse af kendskabet til det nederlandske sprog og det nederlandske samfund, jf. [udlændingelovens] artikel 16, stk. 1, litra h), afvikles af [bolig- og integrationsministeren] ved hjælp af et automatiseret system.

2. Grundintegrationsprøven omfatter en undersøgelse af udlændingens færdigheder med hensyn til at læse, forstå mundtligt nederlandsk og tale nederlandsk.

3. [Bolig- og integrationsministeren] afvikler et prøveprogram til undersøgelse af udlændingens læse-, lytte- og talefærdigheder. Dette program skal sikre, at en udlænding, der har aflagt grundintegrationsprøven med et tilfredsstillende resultat, har de følgende færdigheder i nederlandsk på niveau A1 efter Den Fælles Europæiske Referenceramme for Sprog:

a) læsefærdighed

b) lyttefærdighed

c) talefærdighed.

4. Standardiseringen af læse-, lytte- og talefærdighederne i grundintegrationsprøven er afstemt efter et af niveauerne i Den Fælles Europæiske Referenceramme for Sprog.

5. Grundintegrationsprøven omfatter også en undersøgelse af kendskabet til det nederlandske samfund.

6. [Bolig- og integrationsministeren] afvikler et prøveprogram til undersøgelse af det krævede kendskab til det nederlandske samfund. Dette program skal sikre, at en udlænding, der har bestået grundintegrationsprøven, har et praktisk grundlæggende kendskab til følgende forhold:

- a) [Kongeriget] Nederlandene, herunder dets topografi, historie og statsform
- b) boligforhold, undervisning, arbejde, sundhedsvæsen og integration i Nederlandene
- c) rettigheder og pligter efter ankomsten til Nederlandene
- d) andres rettigheder og pligter i Nederlandene
- e) almindelige regler for omgangen med andre.

7. Grundintegrationsprøven aflægges på nederlandsk på et niveau, der ikke må være højere end det i stk. 3 nævnte niveau.

8. De i stk. 3 og 6 nævnte programmer stilles til rådighed i henhold til regler, der fastlægges af [bolig- og integrationsministeren] mod betaling af et beløb, der fastsættes af sidstnævnte.«

21 Udlændingebekendtgørelsens artikel 3.98b er affattet således:

»1. En udlænding har ikke adgang til prøven, såfremt:

- a) de med grundintegrationsprøven forbundne udgifter i henhold til de af [bolig- og integrationsministeren] fastsatte regler ikke er betalt [...]

[...]

2. de i stk. 1, litra a), nævnte omkostninger andrager 350 EUR. [...]«

Udlændingeforordningen

22 I udlændingeforordningens artikel 3.11 bestemmes følgende:

»1. De i [udlændingebekendtgørelsens] artikel 3.98a, stk. 3 og 6, nævnte programmer, der findes i selvstudiepakken Naar Nederland, er tilgængelige på alle biblioteker og via onlineboghandler.

2. Den anbefalede pris på selvstudiepakken andrager 110 EUR.«

Udlændingecirkulæret

23 I henhold til udlændingecirkulærets afsnit B1/4.7.1.2 må en ansøgning om en tidsbegrænset opholdstilladelse i henhold til udlændingebekendtgørelsens artikel 3.71a, stk. 2, litra d), ikke afslås, selv om udlændingen ikke har bestået grundintegrationsprøven, såfremt afslaget vil være åbenbart urimeligt. Herved er der tale om en kombination af ganske særlige individuelle omstændigheder, der fører til, at udlændingen varigt vil være ude af stand til at bestå integrationsprøven. Den omstændighed, at en udlænding har aflagt prøven en eller flere gange, berettiger ifølge udlændingecirkulæret ikke i sig selv til påberåbelse af billighedsklausulen i udlændingebekendtgørelsens artikel 3.71a, stk. 2, litra d).

Arbejdsinstruksen

- 24 Ifølge den forelæggende ret fremgår det af arbejdsinstruksen, at integrationspligten også gælder for tredjelandsstatsborgere, som skal have en midlertidig opholdstilladelse, før de kommer til Nederlandene, og som kommer til Nederlandene med et ikke tidsbegrænset formål i integrationslovens forstand, og som ikke er fritaget for integrationspligt i henhold til integrationslovens artikel 3 og 5.
- 25 Grundintegrationsprøven i henhold til udlændingebekendtgørelsens artikel 3.98a består af en prøve i mundtligt nederlandsk, en prøve i kendskab til det nederlandske samfund samt en prøve i læseforståelse og læsevne. Integrationsprøven aflægges på en ambassade eller et generalkonsulat i det land, hvor familiemedlemmet har sin oprindelse eller fast ophold. Prøven afholdes via en telefon, der står i direkte forbindelse med en talende computer.
- 26 Prøven i mundtligt nederlandsk består af to dele, nemlig i at gentage sætninger, besvare korte spørgsmål, angive modsætninger og genfortælle en kort historie to gange. Det krævede mundtlige niveau er niveau A1 i Den Fælles Europæiske Referenceramme for Sprog. Prøven i kendskab til det nederlandske samfund består af spørgsmål på grundlag af filmen »*Til Nederlandene*«, som familiemedlemmet skal se derhjemme. De spørgsmål, som stilles, kan bl.a. være, om mænd og kvinder har de samme rettigheder, hvor den nederlandske regering har sit sæde, om kirke og stat er adskilt i [Kongeriget] Nederlandene, hvilket land der havde besat [Kongeriget] Nederlandene under Anden Verdenskrig, eller om der er pligt til at tegne en sygeforsikring, og i hvilken alder børn bliver undervisningspligtige. Alle spørgsmål og svar kan studeres derhjemme ved hjælp af en selvstudiepakke. Denne pakke fås på 18 sprog og indeholder bl.a. dvd'er, en fotobog, en arbejdsbog, audio-cd'er, en vejledning til selvstudium og eksempler på prøver. Siden marts 2011 har nævnte pakke også indeholdt et alfabetiseringsmodul til forberedelse af prøven i læseforståelse og læsevne. Prøven i læseforståelse og læsevne tjener til afgørelse af, om familiemedlemmet kan læse nederlandsk på niveau A1 efter Den Fælles Europæiske Referenceramme for Sprog.
- 27 Hvad angår billighedsklausulen i udlændingebekendtgørelsens artikel 3.71a, stk. 2, litra d), fastsættes det ifølge den forelæggende ret i arbejdsinstruksen, at denne billighedsklausul kan anvendes, såfremt der er tale om en kombination af ganske særlige individuelle omstændigheder, der fører til, at tredjelandsstatsborgeren varigt vil være ude af stand til at bestå grundintegrationsprøven. Herved må tredjelandsstatsborgeren godtgøre at have gjort sig de anstrengelser, der med rimelighed kan forlanges af ham. Dette kan bl.a. fremgå af, at den pågældende en eller flere gange har aflagt prøven, hvorved han har opnået et godt resultat i prøven i talt nederlandsk og i kendskab til det nederlandske samfund, men ikke i læseforståelse og læsevne. I arbejdsinstruksen anføres det, at den omstændighed, at ansøgeren ikke har de nødvendige finansielle eller tekniske midler til at forberede sig til og aflægge prøven, eller at denne møder problemer med hensyn til at kunne rejse eller andre lignende forhindringer, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til, at han med føje kan påberåbe sig nævnte billighedsklausul. Endvidere er den blotte omstændighed, at kursusmaterialet ikke findes på et sprog, som ansøgeren behersker, at han ikke har fået passende støtte ved forberedelsen af prøven, eller at han er analfabet, ikke tilstrækkeligt til, at han med føje kan påberåbe sig denne samme billighedsklausul.

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

Sagen om K

- 28 K er aserbajdsjansk statsborger og indgav den 22. februar 2011 på Kongeriget Nederlandenes ambassade i Ankara (Tyrkiet) en ansøgning om meddelelse af en midlertidig opholdstilladelse med henblik på at tage ophold i Nederlandene hos sin ægtefælle, som er bosiddende i denne medlemsstat. Hun har fremlagt en lægeerklæring og gjort gældende, at hun af helbredsmæssige årsager ikke er i stand til at aflægge integrationsprøven uden for Kongeriget Nederlandenes område.

- 29 Ved afgørelse af 30. maj 2011 meddelte Minister van Buitenlandse Zaken (den nederlandske udenrigsminister) K afslag på ansøgningen om midlertidig opholdstilladelse.
- 30 Ved afgørelse af 28. februar 2012 stadfæstede Minister van Buitenlandse Zaken afgørelsen af 30. maj 2011 under henvisning til, at K's helbredsmæssige problemer ikke gav anledning til at fritage hende for at bestå integrationsprøven. Ifølge Minister van Buitenlandse Zaken er kravet om, at K skal bestå integrationsprøven, før sidstnævnte kan gives tilladelse til indrejse og ophold, ikke i strid med direktiv 2003/86.
- 31 Ved afgørelse af 23. november 2012 gav Rechtbank 's-Gravenhage K medhold i prøvelsen af Minister van Buitenlandse Zakens afgørelse af 28. februar 2012, og ophævede derfor denne afgørelse og bestemte, at K skulle meddeles en midlertidig opholdstilladelse.
- 32 Minister van Buitenlandse Zaken har iværksat appel til prøvelse af Rechtbank 's-Gravenhages afgørelse af 23. november 2012 ved den forelæggende ret.

Sagen om A

- 33 A er nigeriansk statsborger og indgav den 18. juni 2008 på Kongeriget Nederlandenes repræsentation i Abuja (Nigeria) en ansøgning om midlertidig opholdstilladelse med henblik på at tage ophold i Nederlandene hos sin ægtefælle, som er bosiddende i denne medlemsstat. Hun har i denne forbindelse fremlagt en lægeerklæring, hvoraf det fremgår, at hun har psykiske problemer, som hun tager medicin for.
- 34 Ved afgørelse af 18. august 2009 meddelte Minister van Buitenlandse Zaken A afslag på ansøgningen om midlertidig opholdstilladelse.
- 35 Ved afgørelse af 30. juli 2012 stadfæstede Minister van Buitenlandse Zaken nævnte afgørelse af 18. august 2009 under henvisning til, at A's psykiske problemer ikke gav anledning til at fritage hende for integrationskravet, og at hun heller ikke kan komme nyde godt af billighedsklausulen efter udlændingebekendtgørelsens artikel 3.71a, stk. 2, litra d), idet hun ikke har gjort sig nogen reelle anstrengelser for at bestå integrationsprøven. Ifølge Minister van Buitenlandse Zaken kan der ikke tages hensyn til hendes påstand om, at hun på grund af sine psykiske lidelser ikke skulle være i stand til at rejse til Kongeriget Nederlandenes ambassade, da dette udsagn ikke er underbygget. Minister van Buitenlandse Zaken er desuden af den opfattelse, at integrationskravet ikke er i strid med direktiv 2003/86.
- 36 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at A's tre børn ligeledes har indgivet ansøgning om midlertidig opholdstilladelse i Nederlandene med henblik på at tage ophold hos deres fader, og at Minister van Buitenlandse Zaken, i modsætning til hvad der blev besluttet for A's vedkommende, ved afgørelse af 30. juli 2012 gav nævnte børn medhold i deres klage over afslaget på deres ansøgning om midlertidig opholdstilladelse.
- 37 Ved afgørelse af 12. december 2012 gav Rechtbank 's-Gravenhage A medhold i prøvelsen af Minister van Buitenlandse Zakens afgørelse af 30. juli 2012 og ophævede derfor denne afgørelse og bestemte, at A skulle meddeles en midlertidig opholdstilladelse.
- 38 Minister van Buitenlandse Zaken har iværksat appel til prøvelse af Rechtbank 's-Gravenhages afgørelse af 12. december 2012 ved den forelæggende ret.

Betragtninger vedrørende de to sager

- 39 Det er ubestridt, at såvel referencepersonerne som K og A er tredjelandstatsborgere, at de er ægtefæller til K og A, og at referencepersonerne har lovligt ophold som omhandlet i udlændingelovens artikel 8, litra a) og b). Det er ligeledes ubestridt, at K og A ikke tilhører en af de kategorier i henhold til den nederlandske lovgivning, som ikke må meddeles afslag på en ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse som omhandlet i udlændingelovens artikel 14, fordi de ikke har en midlertidig opholdstilladelse, og at de er integrationspligtige som omhandlet i udlændingelovens artikel 16, stk. 1, litra h).
- 40 Rechtbank 's-Gravenhage har i de to hovedsager udtalt, at det er i strid med artikel 7, stk. 2, i direktiv 2003/86, at en tredjelandstatsborger, som i forbindelse med en familiesammenføring indgiver en ansøgning uden for Den Europæiske Unions område om en midlertidig opholdstilladelse, skal opfylde det nederlandske integrationskrav, før han kan indrejse i Nederlandene. Rechtbank 's-Gravenhage fandt det herved afgørende, at Europa-Kommissionen i sit skriftlige indlæg i den sag, der gav anledning til kendelse Mohammad Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387), der er blevet føjet til sagsakterne af K i proceduren for Rechtbank 's-Gravenhage, indtog det standpunkt, at det i henhold til artikel 7, stk. 2, i direktiv 2003/86 ikke er tilladt, at ægtefællen til en tredjelandstatsborger, der bor lovligt i en medlemsstat, nægtes indrejse og ophold af den ene grund, at vedkommende ikke uden for Den Europæiske Union har bestået den integrationsprøve, der er fastsat i denne medlemsstats lovgivning.
- 41 Under de appelsager, der er iværksat til prøvelse af Rechtbank 's-Gravenhages afgørelser har Minister van Buitenlandse Zaken imidlertid gjort gældende, at ifølge grønbogen om retten for tredjelandstatsborgere, der bor i EU, til familiesammenføring (direktiv 2003/86 (KOM(2011) 735 final), herefter »grønbogen«), som er udgivet efter Kommissionens skriftlige indlæg som nævnt i ovenstående præmis, er det Kommissionens opfattelse, at et krav om, at en ægtefælle ved familiesammenføring skal bestå en integrationsprøve, før vedkommende får tilladelse til indrejse og ophold på den omhandlede medlemsstats område, ikke uden videre må anses for at være i strid med direktivets artikel 7, stk. 2.
- 42 I denne henseende har den forelæggende ret anført, at Kommissionen i grønbogens afsnit II, 2.1, med overskriften »Integrationsforanstaltninger« faktisk har anført, at integrationsforanstaltningernes lovlighed afhænger af spørgsmålet om, hvorvidt de tjener til at fremme integration, og om, hvorvidt de er i overensstemmelse med principperne om proportionalitet og subsidiaritet.
- 43 Eftersom hverken direktiv 2003/86 eller proportionalitetsprøvelsen som omhandlet i grønbogen anfører noget om medlemsstaternes råderum til at pålægge integrationsforanstaltninger som omhandlet i nævnte direktivs artikel 7, stk. 2, og under hensyntagen til, at Domstolen aldrig har udtalt sig om begrebet »integrationsforanstaltninger« som omhandlet i denne bestemmelse, hvorfor rækkevidden af dette begreb ikke er afklaret, har Raad van State besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) a) Kan udtrykket »integrationsforanstaltninger« i artikel 7, stk. 2, i direktiv 2003/86 fortolkes således, at i forbindelse med familiesammenføring kan en medlemsstats kompetente myndigheder kræve, at det familiemedlem, der søges sammenført, skal have kendskab til medlemsstatens officielle sprog på niveau A1 efter Den Fælles Europæiske Referenceramme for Sprog samt kendskab på basisniveau til medlemsstatens samfund, før disse myndigheder giver familiemedlemmet tilladelse til indrejse og ophold?
- b) Har det betydning for besvarelsen af dette spørgsmål, også henset til proportionalitetsprøvelsen, som beskrevet i grønbogen, at den nationale lovgivning, hvori de i spørgsmål 1.a nævnte krav er opstillet, fastsætter, at bortset fra tilfælde, hvor familiemedlemmet har godtgjort, at det på grund af et fysisk eller psykisk handicap varigt vil

være ude af stand til at aflægge integrationsprøven, er det kun, såfremt der foreligger en kombination af ganske særlige individuelle omstændigheder, der gør det berettiget at antage, at familiemedlemmet varigt vil være ude af stand til at opfylde integrationskravene, at ansøgningen om tilladelse til indrejse og ophold ikke må afslås?

- 2) Er formålet med direktiv 2003/86, særligt dets artikel 7, stk. 2, på baggrund af den i førnævnte grøn bog omhandlede proportionalitetsprøvelse til hinder for, at udgifterne til prøven, hvorved det afgøres, om familiemedlemmet opfylder de ovennævnte integrationsforanstaltninger, andrager 350 EUR for hver gang, prøven aflægges, og et engangsbetrag på 110 EUR for pakken til forberedelse af prøven?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- 44 Med sine spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 7, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2003/86 skal fortolkes således, at medlemsstaterne kan kræve, at tredjelandstatsborgere har bestået en integrationsprøve som den i hovedsagen omhandlede, der omfatter en bedømmelse af et grundlæggende kendskab til såvel den omhandlede medlemsstats sprog som dens samfund, og som indebærer betaling af forskellige udgifter, før nævnte statsborgere gives tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring.
- 45 I medfør af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/86 tillader medlemsstaterne indrejse og ophold til referencepersonens ægtefælle med henblik på familiesammenføring, hvis betingelserne i dette direktivs kapitel IV med overskriften »Betingelser for udøvelse af retten til familiesammenføring« er opfyldt.
- 46 Domstolen har allerede anerkendt, at dette direktiv pålægger medlemsstaterne positive forpligtelser, hvortil svarer klart definerede subjektive rettigheder, eftersom bestemmelsen pålægger dem under de i nævnte direktiv fastsatte omstændigheder at tillade familiesammenføring for visse af referencepersonens familiemedlemmer, uden at de kan udøve deres skøn (dom Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, præmis 41).
- 47 Blandt de betingelser, der er fastsat i kapitel IV i direktiv 2003/86, bestemmer direktivets artikel 7, stk. 2, første afsnit, at medlemsstaterne kan kræve, at tredjelandstatsborgere efterkommer integrationsforanstaltninger i henhold til national ret.
- 48 Det fastsættes desuden i artikel 7, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/86, at de integrationsforanstaltninger, der er omhandlet i dette direktivs artikel 7, stk. 2, første afsnit, først kan anvendes med hensyn til flygtninge og/eller flygtnings familiemedlemmer, når de pågældende personer har fået bevilget familiesammenføring.
- 49 I forbindelse med anden familiesammenføring end familiesammenføring af flygtninge og deres familiemedlemmer er artikel 7, stk. 2, første afsnit, således ikke til hinder for, at medlemsstaterne gør udstedelsen af tilladelse til referencepersonens familiemedlemmer til indrejse på medlemsstaternes område betinget af, at disse familiemedlemmer opfylder visse forudgående integrationsforanstaltninger.
- 50 Da tilladelse til familiesammenføring imidlertid er hovedreglen i direktiv 2003/86, skal dette direktivs artikel 7, stk. 2, første afsnit, fortolkes strengt. Medlemsstaternes råderum må desuden ikke anvendes på en måde, der ville være i strid med dette direktivs formål, som er at fremme familiesammenføring, og til hinder for direktivets effektive virkning (jf. i denne retning dom Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, præmis 43).
- 51 I denne henseende skal de midler, der bringes i anvendelse ved den nationale lovgivning til gennemførelse af artikel 7, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2003/109 i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, der hører til EU-retten almindelige grundsætninger, være egnede til at

realisere de formål, der tilsigtes med denne lovgivning, og de må ikke gå videre end nødvendigt for at nå disse formål (jf. analogt dom Kommissionen mod Nederlandene, C-508/10, EU:C:2012:243, præmis 75).

- 52 For så vidt som artikel 7, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2003/86 kun omhandler «integrations»-foranstaltninger, skal det således fastslås, at de foranstaltninger, som medlemsstaterne kan kræve på grundlag af denne bestemmelse, kun kan anses for at være lovlige, hvis de gør det muligt at fremme integrationen af referencepersonens familiemedlemmer.
- 53 I denne sammenhæng kan det ikke bestrides, at erhvervelsen af et kendskab til både værtsmedlemsstatens sprog og samfund i høj grad letter kommunikationen mellem tredjelandssstatsborgerne og værtsmedlemsstatens egne borgere og desuden fremmer interaktionen og udviklingen af sociale relationer mellem dem. Det kan heller ikke bestrides, at erhvervelsen af kendskabet til værtsmedlemsstatens sprog letter tredjelandssstatsborgeres adgang til arbejdsmarkedet og til erhvervsuddannelse (jf. vedrørende fortolkningen af Rådets direktiv 2003/109/EF af 25.11.2003 om tredjelandssstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004 L 16, s. 44), dom P og S, C-579/13, EU:C:2015:369, præmis 47).
- 54 Med dette for øje gør forpligtelsen til at bestå en grundlæggende integrationsprøve det muligt at sikre, at de omhandlede tredjelandssstatsborgere erhverver et kendskab, som utvivlsomt er nyttigt for at skabe forbindelser til værtsmedlemsstaten.
- 55 Henset til, at der blot kræves et grundlæggende kendskab for at bestå den i hovedsagen omhandlede integrationsprøve, skal det fastslås, at forpligtelsen til at bestå en sådan prøve i princippet ikke i sig selv bringer det formål om familiesammenføring, som forfølges med direktiv 2003/86, i fare.
- 56 Proportionalitetskriteriet kræver dog under alle omstændigheder, at betingelserne for anvendelsen af en sådan forpligtelse ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå nævnte formål. Dette ville bl.a. være tilfældet, hvis anvendelsen af nævnte forpligtelse automatisk forhindrede referencepersonens familiemedlemmer i familiesammenføring, når disse, selv om de havde dumpet integrationsprøven, havde bevist deres vilje til at bestå denne prøve, og at de har gjort sig anstrengelser med henblik herpå.
- 57 De integrationsforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 7, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2003/86, skal nemlig ikke have til formål at udvælge de personer, som kan udøve deres ret til familiesammenføring, men at fremme disse personers integration i medlemsstaterne.
- 58 Der skal desuden tages hensyn til de særlige individuelle omstændigheder for de omhandlede familiemedlemmer til referencepersonen, såsom alder, uddannelsesniveau, økonomisk situation eller helbredstilstand, med henblik på at undtage disse personer fra forpligtelsen til at bestå en prøve som den i hovedsagen omhandlede, når det viser sig, at disse personer ikke er i stand til at aflægge en sådan prøve eller at bestå denne.
- 59 Hvis det under sådanne omstændigheder forholdt sig anderledes, ville en sådan forpligtelse udgøre en hindring, som er vanskelig at overvinde for at sikre den ved direktiv 2003/86 anerkendte ret til familiesammenføring.
- 60 Denne fortolkning støttes af artikel 17 i direktiv 2003/86, der fastsætter et krav om individuel vurdering af ansøgninger om familiesammenføring.

- 61 I den foreliggende sag fremgår det imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at bortset fra tilfælde, hvor det omhandlede familiemedlem har godtgjort, at det på grund af et fysisk eller psykisk handicap varigt vil være ude af stand til at aflægge den i hovedsagen omhandlede integrationsprøve, er det kun såfremt billighedsklausulen i udlændingelovens artikel 3.71a, stk. 2, litra d), finder anvendelse, at der ikke skal meddeles afslag på ansøgningen om tilladelse til indrejse og ophold.
- 62 Det fremgår ligeledes af forelæggelsesafgørelsen, at den nævnte billighedsklausul udelukkende anvendes, såfremt der er tale om en kombination af ganske særlige individuelle omstændigheder, der fører til, at det omhandlede familiemedlem varigt vil være ude af stand til at bestå nævnte prøve.
- 63 Det forekommer således, at billighedsklausulen i udlændingebekendtgørelsens artikel 3.71a, stk. 2, litra d), ikke gør det muligt at undtage de omhandlede familiemedlemmer til referencepersonen fra forpligtelsen til at bestå integrationsprøven under hensyntagen til de særlige omstændigheder i deres situation i alle tilfælde, hvor opretholdelsen af denne forpligtelse gør familiesammenføring umulig eller uforholdsmæssigt vanskelig.
- 64 Hvad endelig angår bl.a. udgifterne til den i hovedsagen omhandlede integrationsprøve bemærkes, at selv om det er lovligt for medlemsstaterne at kræve af tredjelandsstatsborgere, at de betaler udgifterne til de integrationsforanstaltninger, der er vedtaget i henhold til artikel 7, stk. 2, i direktiv 2003/86, og at fastsætte disse udgifters størrelse, må den fastsatte størrelse af disse udgifter ikke desto mindre hverken have til formål eller til følge at gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve retten til familiesammenføring, hvis det bringer formålet med direktiv 2003/86 i fare og fratager direktivet sin effektive virkning.
- 65 Dette ville bl.a. være tilfældet, såfremt størrelsen af de udgifter, der skal afholdes for at aflægge den i hovedsagen omhandlede integrationsprøve, var uforholdsmæssige, henset til deres betydelige økonomiske indvirkning på de omhandlede tredjelandsstatsborgere (jf. analogt dom Kommissionen mod Nederlandene, C-508/10, EU:C:2012:243, præmis 74).
- 66 I denne henseende bemærkes, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelse, at både udgifterne til at melde sig til at aflægge den i hovedsagen omhandlede integrationsprøve og udgifterne til forberedelse af prøven i henhold til den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning skal afholdes af de omhandlede familiemedlemmer til referencepersonen.
- 67 Det bemærkes desuden, at udgifterne til pakken til forberedelse af prøven er et engangsbeløb på 110 EUR, og at udgifterne til prøven andrager 350 EUR, og at de omhandlede familiemedlemmer til referencepersonen skal betale disse sidstnævnte udgifter hver gang, de aflægger nævnte prøve.
- 68 Det fremgår desuden af forelæggelsesafgørelsen, at det omhandlede familiemedlem til referencepersonen, der ikke betaler udgifterne til prøven, ikke får adgang til den i hovedsagen omhandlede prøve.
- 69 På denne baggrund skal det fastslås, således som generaladvokaten har anført i punkt 53 i forslaget til afgørelse, at udgifterne til den i hovedsagen omhandlede integrationsprøve er af en størrelse, der kan gøre familiesammenføring under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende umulig eller uforholdsmæssigt vanskelig.
- 70 Dette gælder så meget desto mere, når udgifterne til prøven skal afholdes hver gang, denne prøve aflægges, og af hvert af referencepersonens familiemedlemmer, som ønsker at slutte sig til referencepersonen i værtsmedlemsstaten, og at disse udgifter skal lægges til de udgifter, som de omhandlede familiemedlemmer til referencepersonen skal afholde for at møde op på den nærmeste nederlandske repræsentation for at aflægge nævnte prøve.

71 Henset til ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 7, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2003/86 skal fortolkes således, at medlemsstaterne kan kræve, at tredjelandsstatsborgere har bestået en integrationsprøve som den i hovedsagen omhandlede, der omfatter en bedømmelse af et grundlæggende kendskab til såvel den omhandlede medlemsstats sprog som dens samfund, og som indebærer betaling af forskellige udgifter, før de nævnte statsborgere gives tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring, såfremt betingelserne for anvendelsen af en sådan forpligtelse ikke gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve retten til familiesammenføring. Under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede gør disse betingelser, for så vidt som de ikke gør det muligt at tage hensyn til særlige omstændigheder, der reelt hindrer de pågældende personer i at bestå denne prøve, og for så vidt som de fastsætter størrelsen af udgifterne til en sådan prøve på et for højt niveau, det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve retten til familiesammenføring.

Sagens omkostninger

72 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 (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 7, stk. 2, første afsnit, i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring skal fortolkes således, at medlemsstaterne kan kræve, at tredjelandsstatsborgere har bestået en integrationsprøve som den i hovedsagen omhandlede, der omfatter en bedømmelse af et grundlæggende kendskab til såvel den omhandlede medlemsstats sprog som dens samfund, og som indebærer betaling af forskellige udgifter, før de nævnte statsborgere gives tilladelse til indrejse og ophold med henblik på familiesammenføring, såfremt betingelserne for anvendelsen af en sådan forpligtelse ikke gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve retten til familiesammenføring. Under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede gør disse betingelser, for så vidt som de ikke gør det muligt at tage hensyn til særlige omstændigheder, der reelt forhindrer de pågældende personer i at bestå denne prøve, og for så vidt som de fastsætter størrelsen af udgifterne til en sådan prøve på et for højt niveau, det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve retten til familiesammenføring.

Underskrifter