



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

26. april 2012 \*

»Traktatbrud — direktiv 2003/109/EF — tredjelandssstatsborgeres status som fastboende udlænding — ansøgning om at opnå status som fastboende udlænding — ansøgning om opholdstilladelse i en anden medlemsstat, der er indgivet af en tredjelandssstatsborger, som allerede har opnået status som fastboende udlænding i en første medlemsstat, eller af et familiemedlem til den pågældende — størrelsen af de gebyrer, der kræves af de kompetente myndigheder — uforholdsmæssig karakter — hindringer for udøvelsen af opholdsretten«

I sag C-508/10,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 25. oktober 2010,

**Europa-Kommissionen** ved M. Condou-Durande og R. Troosters, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

**Kongeriget Nederlandene** ved C. Wissels og J. Langer, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

**Den Hellske Republik** ved T. Papadopoulou, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne U. Lohmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (refererende dommer) og C.G. Fernlund,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

\* Processprog: nederlandsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. januar 2012,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004 L 16) og dermed ikke har efterkommet sine forpligtelser i henhold til artikel 258 TEUF, idet det afkræver tredjelandsstatsborgere og deres familiemedlemmer, der ansøger om status som fastboende udlænding, høje og urimelige gebyrer.

### Retsforskrifter

#### *EU-retlige forskrifter*

Direktiv 2003/109

- 2 Anden, tredje, sjette, niende, tiende og attende betragtning til direktiv 2003/109, der er vedtaget på grundlag af artikel 63, nr. 3) og 4), EF, har følgende ordlyd:
  - »(2) Under sit ekstraordinære møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 erklærede Det Europæiske Råd, at tredjelandsstatsborgeres 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.
  - (3) I dette direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i bl.a. den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- [...]
- (6) Hovedkriteriet for meddelelse af status som fastboende udlænding bør være varigheden af opholdet på medlemsstatens område. [...]
- [...]
- (9) Økonomiske forhold bør ikke være en begrundelse for at nægte en person status som fastboende udlænding og bør ikke anses for at berøre de relevante betingelser.
- (10) Der bør udarbejdes et system af procedureregler for behandlingen af ansøgninger om opnåelse af status som fastboende udlænding. Disse procedurer bør være effektive og kunne forvaltes inden for rammerne af medlemsstaternes normale administration, og de bør være gennemsigtige og retfærdige for at sikre de pågældende et passende retssikkerhedsniveau. De bør ikke udgøre et middel til at hindre udøvelse af opholdsretten.

[...]

- (18) Fastlæggelsen af de betingelser, der skal være opfyldt, for at fastboende udlændinge kan opholde sig i en anden medlemsstat, bør bidrage til den faktiske gennemførelse af det indre marked som et område, hvor alle personer er sikret fri bevægelighed. Det kunne også i høj grad bidrage til mobiliteten, især på Unionens arbejdsmarked.«
- 3 Det fremgår af artikel 1 i direktiv 2003/109, at det 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.«
- 4 Kapitel II i direktiv 2003/109 omhandler meddelelse af status som fastboende udlænding i en medlemsstat.
- 5 I overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 1, der er omfattet af kapital II, meddeler medlemsstaterne 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.
- 6 Direktivets artikel 5 fastsætter betingelserne for at opnå status som fastboende udlænding. I henhold til artikel 5, stk. 1, litra a) og b), skal medlemsstaterne kræve af tredjelandstatsborgere, at de fremlægger bevis for, at de til sig selv og de familiemedlemmer, som de har forsørgerpligt over for, råder over dels 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, dels en sygeforsikring, der dækker alle de risici, der normalt er dækket for den pågældende medlemsstats egne statsborgere.
- 7 Artikel 5, stk. 2, bestemmer, at medlemsstaterne ligeledes kan kræve, at tredjelandstatsborgere opfylder integrationsbetingelser i overensstemmelse med national ret.
- 8 I medfør af artikel 7, stk. 1, i direktiv 2003/109 skal den pågældende tredjelandstatsborger for at opnå status som fastboende udlænding indgive en ansøgning til de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor vedkommende opholder sig, der skal være vedlagt dokumentation, der fastsættes i henhold til national ret, for, at vedkommende opfylder betingelserne i direktivets artikel 4 og 5.
- 9 Direktivets artikel 8 med overskriften »EF-opholdstilladelse for fastboende udlændinge«, bestemmer i stk. 2:
- »Medlemsstaterne udsteder EF-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.«
- 10 Kapitel III i direktiv 2003/109 omhandler retten for en tredjelandstatsborger, der har opnået status som fastboende udlænding, til at opholde sig i andre medlemsstater end den, der har meddelt vedkommende denne status, samt retten for vedkommendes familiemedlemmer til at opholde sig i denne anden stat.

11 Direktivets artikel 14, stk. 2, der er omfattet af kapitel III, bestemmer:

»En fastboende udlænding kan opholde sig i en anden medlemsstat med følgende begrundelse:

- a) for at udøve erhvervsmæssig virksomhed som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende
- b) for at studere eller gennemføre en erhvervsuddannelse
- c) af andre årsager.«

12 Direktivets artikel 15, stk. 1, der vedrører betingelser for ophold i en anden medlemsstat, fastsætter, at den fastboende udlænding hurtigst muligt og senest tre måneder efter sin indrejse til denne medlemsstats område skal indgive en ansøgning om opholdstilladelse til dens kompetente myndigheder.

13 Artikel 16 i direktiv 2003/109 fastsætter betingelserne for opholdsretten for familiemedlemmer til en fastboende udlænding, der har ret til at ledsage eller slutte sig til den fastboende udlænding i en anden medlemsstat. Den sonderer mellem de familier, der allerede levede sammen i den første medlemsstat, og som er meddelt status som fastboende udlænding, der er omfattet af direktivets artikel 16, stk. 1 og 2, og familier, der ikke levede sammen i den første medlemsstat. I det sidstnævnte tilfælde fremgår det af direktivets artikel 16, stk. 5, at Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT L 251, s. 12) finder anvendelse.

14 Artikel 19 i direktiv 2003/109 med overskriften »Behandling af ansøgninger og meddelelse af opholdstilladelse«, bestemmer i stk. 2 og 3:

»2. Hvis betingelserne i artikel 14, 15 og 16 er opfyldt, meddeler den anden medlemsstat den fastboende udlænding en opholdstilladelse, der kan fornyes, jf. dog bestemmelserne om offentlig orden, offentlig sikkerhed og folkesundhed i artikel 17 og 18. [...]

3. Den anden medlemsstat giver familiemedlemmer til den fastboende udlænding en opholdstilladelse, der kan fornyes, og som har samme gyldighedsperiode som den opholdstilladelse, den har givet den fastboende udlænding.«

Direktiv 2004/38/EF

15 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes 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 L 159 og berigtigelser i EUT 2004 L 229, s. 35, og EUT 2007 L 204, s. 28) – som er vedtaget på grundlag af artikel 12 EF, 18 EF, 40 EF, 44 EF og 52 EF – fastsætter i artikel 25, stk. 2, at de dokumenter, der er nævnt i stk. 1, dvs. et bevis for registrering, et bevis for ret til tidsubegrænset ophold, et bevis for indgivelse af ansøgning om opholdskort for familiemedlemmer, et opholdskort eller et tidsubegrænset opholdskort, »udstedes gratis eller mod betaling af et beløb, der ikke er højere end de gebyrer og afgifter, som værtslandets egne statsborgere betaler for udstedelse af lignende dokumenter«.

*Nationale bestemmelser*

16 Artikel 24, stk. 2, i lov om generel ændring af lov om udlændinge (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) af 23. november 2000 (Stb. 2000 nr. 495, herefter »VW«) bestemmer:

»I de af [vedkommende minister] fastsatte tilfælde og ifølge de regler, han vedtager, påhviler det en udlænding at betale gebyrer for behandlingen af ansøgningen. [Vedkommende [m]inister [...]] kan fastsætte, at udlændingen betaler gebyrer ved udstedelsen af et dokument, der attesterer hans lovlige ophold. Manglende betaling medfører, at ansøgningen ikke behandles, eller at dokumentet ikke udstedes.«

- 17 VW's artikel 24, stk. 2, blev gennemført ved artikel 3.34-3.34i i udlændingebekendtgørelsen af 2000 (Voorschrift Vreemdelingen 2000, herefter »VV«).
- 18 De nævnte artikler 3.34-3.34i fastsætter de gebyrbeløb, som tredjelandssstatsborgere – med undtagelse af tyrkiske statsborgere – skal betale, når de ansøger om opholdstilladelse:

| Ansøgningstype                                                                    | Beløb i EUR | Artikel i VV                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------------------------|
| Status som fastboende udlænding                                                   | 201         | Artikel 3.34g, stk. 1          |
| Opholdstilladelse for navnlig at udøve erhvervmæssig virksomhed eller studere     | 433         | Artikel 3.34, stk. 2, litra a) |
| Opholdstilladelse af andre grunde                                                 | 331         | Artikel 3.34, stk. 2           |
| Opholdstilladelse for medfølgende familiemedlemmer                                | 188         | Artikel 3.34, stk. 1           |
| Familiesammenføring/<br>familiedannelse –<br>ikke-medfølgende<br>familiemedlemmer | 830         | Artikel 3.34, stk. 2, litra b) |

- 19 VV's artikel 3.34f fastsætter en mulighed for dispensation for gebyrpligten, for så vidt som dette er begrundet i henhold til artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende friheds rettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950. VV's artikel 3.34f, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Uanset artikel 3.34c, litra b), er en udlænding, der ikke er statsborger i Fællesskabet, ikke underlagt gebyrpligt ved behandlingen af en ansøgning om ændring af en opholdstilladelse som omhandlet i [VV's] artikel 14 for en opholdsgrund efter [VV's] artikel 3.4, stk. 1, litra a), hvis denne udlænding har anmodet om gebyrfritagelse, og dette er begrundet i henhold til [konventionens] artikel 8, og den pågældende godtgør, at vedkommende ikke råder over tilstrækkelige midler til at opfylde gebyrpligten.«

### Den administrative procedure

- 20 Da Kommissionen havde modtaget klager fra tredjelandssstatsborgere vedrørende opkrævning af de gebyrer, der er fastsat i den nederlandske lovgivning for udstedelse af opholdstilladelser til sådanne tredjelandssstatsborgere, anmodede den ved skrivelse af 30. november 2007 de nederlandske myndigheder om nærmere oplysninger.
- 21 Disse myndigheder redegjorde ved skrivelse af 7. februar 2008 for deres fortolkning af den anvendelige lovgivning. De bestred ikke størrelsen af de gebyrer, der blev opkrævet af de nævnte tredjelandssstatsborgere, men anførte, at eftersom direktiv 2003/109 ikke regulerer størrelsen af disse gebyrer, forbliver kompetencen på dette punkt hos medlemsstaterne.
- 22 Under disse omstændigheder tilsendte Kommissionen den 27. juni 2008 Kongeriget Nederlandene en åbningsskrivelse, hvori den fremhævede, at de gebyrer, der kræves af tredjelandssstatsborgere, som tillægges rettigheder ved direktiv 2003/109, skal være rimelige. Disse gebyrer må under ingen omstændigheder afholde disse tredjelandssstatsborgere fra – når de opfylder de betingelser, der er fastsat i dette direktiv – at påberåbe sig de rettigheder, som de er tillagt i dette direktiv. Selv hvis det antages, at de faktiske omkostninger til behandling af ansøgninger fra de nævnte tredjelandssstatsborgere overstiger omkostningerne til behandling af ansøgninger fra unionsborgere, er størrelsen af de gebyrer, der kræves af Kongeriget Nederlandene, uforholdsmæssig.

- 23 Da den ikke fandt Kongeriget Nederlandenes besvarelse af den nævnte åbningsskrivelse tilfredsstillende, tilsendte Kommissionen den 23. marts 2009 en begrundet udtalelse til denne medlemsstat, hvori den opfordrede den til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme nævnte udtalelse inden for en frist af to måneder fra modtagelsen heraf.
- 24 Ved skrivelse af 25. maj 2009 besvarede Kongeriget Nederlandene den nævnte begrundede udtalelse, idet det på ny fremhævede medlemsstaternes kompetence til at opkræve gebyrer inden for rammerne af gennemførelsen af direktiv 2003/109, dog på den betingelse, at en sådan opkrævning ikke gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges ved dette direktiv. Ifølge medlemsstaten hindrer størrelsen af de gebyrer, der pålægges ved den nederlandske lovgivning, og som beregnes på grundlag af de faktiske administrationsomkostninger, ikke de berørte tredjelandsstatsborgere i at udøve deres rettigheder.
- 25 Kommissionen besluttede under disse omstændigheder at anlægge denne sag.
- 26 Ved kendelse afsagt den 12. april 2011 har Domstolens præsident tilladt Den Helleniske Republik at indtræde i sagen til støtte for Kongeriget Nederlandenes påstande.

## **Om søgsmålet**

### *Formaliteten*

#### Parternes argumenter

- 27 Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at søgsmålet bør afvises.
- 28 For det første omhandler Kommissionens stævning nemlig ikke en tilsidesættelse af nogen præcis bestemmelse i direktiv 2003/109. Tiende betragtning til direktivet, hvorpå Kommissionen primært har baseret søgsmålet, har ikke bindende juridisk værdi og indfører ikke selvstændige forpligtelser. Selv om det er korrekt, at Kommissionen ligeledes har henvist til forpligtelsen til loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 10 EF, nu artikel 4, stk. 3, TEU, har den heller ikke forklaret, i hvilken udstrækning dens klagepunkter mod de omhandlede gebyrer er baseret på denne bestemmelse.
- 29 Kongeriget Nederlandene har endvidere anført, at Kommissionen på intet tidspunkt under den administrative procedure påberåbte sig et klagepunkt, hvorefter den nederlandske lovgivning skulle være i strid med direktivets system, opbygning eller ånd. Uanset om det måtte blive fastslået, at Kommissionen har ret til at fremføre et sådant klagepunkt på et fremskredent stadium i traktatbrudsproceduren, er det i denne forbindelse Kongeriget Nederlandenes opfattelse, at til forskel fra dommen af 29. november 2001, Kommissionen mod Italien (sag C-202/99, Sml. I, s. 9319), hvori Domstolen tiltrådte et sådant klagepunkt, er der ikke i det foreliggende søgsmål henvist til nogen bindende EU-retlig bestemmelse.
- 30 For det andet har Kongeriget Nederlandene anfægtet omfanget af det søgsmål, som Kommissionen har anlagt, for så vidt som Kommissionen ifølge Kongeriget Nederlandene har begrænset påstanden i stævningen til gebyrer, der kræves af tredjelandsstatsborgere for meddelelse af status som fastboende udlænding i henhold til kapitel II i direktiv 2003/109. Det forelæggende søgsmål kan således ikke omhandle de gebyrer, der kræves for ansøgninger, som indgives i henhold til direktivets kapitel III.
- 31 Kongeriget Nederlandene finder under disse omstændigheder, at Kommissionens søgsmål bør afvises.



- 32 Kommissionen har bestridt den af Kongeriget Nederlandene fremsatte formalitetsindsigelse. Dels kan et søgsmål, hvormed det søges fastslået, at den nederlandske lovgivning er i strid med direktivets system, opbygning eller ånd, meget vel antages til realitetsbehandling, således som Domstolen fastslog i dommen i sagen Kommissionen mod Italien. Dels har Kommissionen anført, at Kongeriget Nederlandene – trods den korte fremstilling, i de i stævningen nedlagte påstande, af Kommissionens indvendinger med hensyn til den nederlandske lovgivning – præcist har kunnet fastlægge omfanget af Kommissionens søgsmål. Den omstændighed, at Kongeriget Nederlandene har kunnet fremsætte detaljerede forklaringer og gøre forsvarsanbringender gældende mod alle de forhold, som Kommissionen fremførte under den administrative procedure, udgør desuden bevis for, at Kommissionens opfattelse er velbegrundet.

#### Domstolens bemærkninger

- 33 Det bemærkes indledningsvis, at den administrative procedure i en traktatbrudssag har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde sine forpligtelser i henhold til EU-retten, dels at tage virkningsfuldt til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (Domstolens dom af 14.10.2004, sag C-340/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9845, præmis 25).
- 34 Genstanden for et søgsmål i henhold til artikel 258 TEUF fastlægges følgelig under den administrative procedure i henhold til denne bestemmelse. En forskriftsmæssig procedure udgør en med TEUF tilsigtet væsentlig garanti, ikke blot med henblik på at beskytte den pågældende medlemsstats rettigheder, men også med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand (jf. dom af 13.12.2001, sag C-1/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9989, præmis 53, og af 29.4.2010, sag C-160/08, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3713, præmis 42).
- 35 Kommissionen skal i enhver stævning indgive i medfør af artikel 258 TEUF i henhold til artikel 21, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 38, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement præcist angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i alt fald kort angive de retlige og faktiske forhold, som klagepunkterne støttes på (jf. bl.a. dom af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 28, og af 16.6.2005, sag C-456/03, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5335, præmis 23).
- 36 Det følger heraf, at Kommissionens søgsmål skal indeholde en sammenhængende og detaljeret redegørelse for dens grunde til at antage, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en af sine forpligtelser i henhold til traktaterne.
- 37 I forbindelse med det foreliggende søgsmål må det konstateres, at det indeholder en klar fremstilling af de faktiske og retlige omstændigheder, som det er baseret på. Det fremgår således både af den administrative procedure, og navnlig af den begrundede udtalelse, som Kommissionen fremsendte til Kongeriget Nederlandene, og af Kommissionens stævning, at denne institution i det væsentlige gjorde gældende, at den uforholdsmæssige størrelse af de gebyrer, som tredjelandstatsborgere afkræves af denne medlemsstat i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 2003/109, bringer det formål, der forfølges med dette direktiv, i fare og hindrer udøvelsen af de rettigheder, som disse statsborgere tillægges ved dette direktiv.
- 38 Det er ganske vist ubestridt, at Kommissionen i stævningen ikke har forsøgt at påvise en af Kongeriget Nederlandene begået tilsidesættelse af en præcis bestemmelse i direktiv 2003/109, men derimod har anført, at denne medlemsstat, set i lyset af betragtningerne til direktivet, har tilsidesat direktivets almindelige opbygning, ånd, formål og dermed den effektive virkning af direktivet.
- 39 Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at når Kommissionen gør gældende, at en national lovgivning er i strid med et direktivs system, opbygning eller ånd, uden at den overtrædelse af EU-retten, der følger deraf, kan henføres til specifikke bestemmelser i direktivet, kan stævningen imidlertid ikke alene af denne grund afvises (dommen af 29.11.2011 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 23).

- 40 Som generaladvokaten har bemærket i punkt 38 i forslaget til afgørelse, havde Kommissionens henvisning i replikken til den i foregående præmis nævnte dom til formål at imødegå den formalitetsindsigelse, som Kongeriget Nederlandene fremsatte i svarskriftet, og denne henvisning udgjorde ikke en ændring af genstanden for det påståede traktatbrud i strid med kravene i artikel 258 TEUF.
- 41 Det skal ligeledes bemærkes, at Kongeriget Nederlandene i det foreliggende tilfælde effektivt har kunnet gøre sine forsvarsanbringender gældende mod de af Kommissionen formulerede klagepunkter, til trods for den kortfattede ordlyd af de i Kommissionens stævning fremsatte påstande.
- 42 Kommissionen har således i åbningsskrivelsen, i den begrundede udtalelse samt i stævningen ikke alene henvist til situationen for tredjelandsstatsborgere, som ansøger om meddelelse af status som fastboende udlænding, hvilket henhører under kapitel II i direktiv 2003/109, men også til situationen for tredjelandsstatsborgere, der allerede har opnået denne status i en anden medlemsstat, og som for sig selv og for deres familiemedlemmer ansøger om ret til at opholde sig på det nederlandske område, hvilken situation henhører under direktivets kapitel III. Desuden følger omfanget af søgsmålet tydeligt af påstandene i den begrundede udtalelse, hvoraf det fremgår, at Kommissionen ved at nævne direktivets artikel 7, 8, 15 og 16 havde til hensigt at henvise til de gebyrer for ansøgninger om opholdstilladelser, der henhører såvel under direktivets kapitel II som under kapitel III.
- 43 Den omstændighed, at påstandene i stævningen alene henviser til, at »tredjelandsstatsborgere og deres familiemedlemmer, der ansøger om status som fastboende udlænding, afkræves høje og urimelige gebyrer«, kan ikke anses for at begrænse omfanget af søgsmålet til udelukkende at omhandle ansøgninger fra tredjelandsstatsborgere, der henhører under kapitel II i direktiv 2003/109, og som afkræves et beløb på 201 EUR af de nederlandske myndigheder, når det fremgår af påstandene i stævningen, læst i lyset af begrundelsen heri, at den ligeledes omhandler størrelsen af de gebyrer, som afkræves af tredjelandsstatsborgere og deres familiemedlemmer i henhold til direktivets kapitel III.
- 44 Det følger af det ovenstående, at Kommissionens traktatbrudssøgsmål kan antages til realitetsbehandling, og for så vidt som Kongeriget Nederlandenes argumenter i øvrigt tilsigter at bestride, at der foreligger det påståede traktatbrud, skal dette undersøges i forbindelse med behandlingen af sagens realitet.

### *Om realiteten*

#### Parternes argumenter

- 45 Det bemærkes, at parternes argumenter vedrører tre forhold, nemlig spørgsmålene, om der foreligger en hindring for udøvelsen af de rettigheder, der tillægges ved direktiv 2003/109, om de gebyrer, der afkræves af tredjelandsstatsborgere, er uforholdsmæssige, og om sammenligningen af disse statsborgere og unionsborgere, og dermed af direktiv 2003/109 og 2004/38 for så vidt angår størrelsen af disse gebyrer.
- 46 Kommissionen har hverken anfægtet det princip om opkrævning af gebyrer for udstedelse af opholdstilladelse, der er fastsat i direktiv 2003/109, eller den skønsbeføjelse, som medlemsstaterne råder over i mangel af en specifik bestemmelse i direktivet, der regulerer størrelsen af disse gebyrer. Det er imidlertid Kommissionens opfattelse, at størrelsen af disse gebyrer i lyset af tiende betragtning til direktivet skal være passende og rimelig, og gebyrerne må ikke afskrække tredjelandsstatsborgere, der opfylder de betingelser, der er fastsat i direktivet, fra at udøve den opholdsret, som de tillægges ved direktivet.



- 47 I Nederlandene er de beløb, som afkræves af tredjelandstatsborgere, der ansøger om status som fastboende udlænding, eller som indgiver ansøgning om opholdstilladelse i denne medlemsstat, efter at have opnået denne status i en anden medlemsstat, 7-27 gange højere end dem, der er fastsat for unionsborgere ved behandlingen af deres ansøgninger om opholdstilladelse. Disse høje beløb, der hindrer udøvelsen af de rettigheder, der er knæsat i direktiv 2003/109, skader ifølge Kommissionen direktivets effektive virkning.
- 48 Kommissionen har under henvisning til anden betragtning til direktiv 2003/109 gjort gældende, at de gebyrer, der kræves i medfør af dette direktiv, bør være »sammenlignelige« med de gebyrer, som unionsborgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed, skal betale for at opnå lignende dokumenter. Kommissionen har i denne forbindelse medgivet, at tredjelandstatsborgeres retlige situation ikke er identisk med unionsborgeres retlige situation, og at de ikke nyder de samme rettigheder. Da formålet med dette direktiv imidlertid er analogt med formålet med direktiv 2004/38, er det Kommissionens opfattelse, at det er uforholdsmæssigt, at der for lignende undersøgelser, der forfølger de samme mål, kræves gebyrer af disse tredjelandstatsborgere, der er flere gange højere end de gebyrer, der findes passende for unionsborgere i forbindelse med direktiv 2004/38. Det maksimale beløb, der er fastsat ved sidstnævnte direktiv, bør derfor anses for en vigtig indikator for fastlæggelsen af et rimeligt beløb som omhandlet i direktiv 2003/109, der ikke vil afholde interesserede fra at indgive en ansøgning om status som fastboende udlænding.
- 49 Kommissionen har med henblik på at fremhæve den uforholdsmæssige karakter af de gebyrer, der er omhandlet i denne sag, henvist til præmis 74 og 75 i dom af 29. april 2010, Kommissionen mod Nederlandene (sag C-92/07, Sml. I, s. 3683), hvori Domstolen fastslog, at Kongeriget Nederlandene havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten, idet det havde indført og opretholdt gebyrer for udstedelse af opholdstilladelse til tyrkiske statsborgere, der var uforholdsmæssige i forhold til de gebyrer, der blev krævet af statsborgere i medlemsstaterne. I den foreliggende sag må størrelsen af de gebyrer, der kræves af de nederlandske myndigheder for udstedelsen af dokumenter, der er fastsat i direktiv 2003/109, så meget desto mere ligeledes anses for uforholdsmæssige.
- 50 Kongeriget Nederlandene har bestridt, at direktiv 2004/38 er relevant for at definere rækkevidden af begrebet »retfærdig« procedure i tiende betragtning til direktiv 2003/109. Direktiv 2004/38 er ifølge denne medlemsstat af nyere dato end direktiv 2003/109 og vedrører en særskilt retlig ramme. Mens en opholdstilladelse, der meddeles i medfør af direktiv 2004/38, således alene er en konstaterende erklæring, eftersom unionsborgeres grundlæggende ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område følger direkte af TEUF, er en opholdstilladelse, der meddeles i medfør af direktiv 2003/109, retskabende.
- 51 Kongeriget Nederlandene har endvidere gjort gældende, at Kommissionens søgsmål ikke tager direktiv 2003/109's tilblivelseshistorie i betragtning. EU-lovgiver har udtrykkeligt besluttet ikke at fastsætte en bestemmelse vedrørende opkrævning af gebyrer, da et forslag fra Kommissionen i denne retning blev forkastet. EU-lovgiver har således valgt at overlade medlemsstaterne kompetencen til at fastsætte størrelsen af de gebyrer, der skal betales i medfør af dette direktiv.
- 52 Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene kan ifølge Kongeriget Nederlandene ikke overføres på den foreliggende sag. For det første: Selv om Domstolen fastslog, at gebyrerne i den sag, der gav anledning til den nævnte dom, var uforholdsmæssige, var denne afgørelse begrundet i »standstill«-klausulen, som blev fastsat i afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980, vedtaget af associeringsrådet, der blev oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara af dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (*Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541), der er til hinder for indførelsen af nye restriktioner i den berørte medlemsstats retsorden. For det andet: Selv om artikel 59 i tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet

på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (*Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 581), pålægger en sammenligning af de gebyrbeløb, der opkræves af henholdsvis tyrkiske statsborgere og unionsborgere, er et sådant krav om sammenligning mellem unionsborgere og fastboende tredjelandssstatsborgere ikke indeholdt i direktiv 2003/109.

- 53 Kongeriget Nederlandene har ligeledes gjort gældende, at Kommissionen ikke har påvist, at tredjelandssstatsborgerne som følge af størrelsen af de krævede gebyrer er forhindret i at udøve de rettigheder, som er tillagt ved direktiv 2003/109. Ansøgningerne om meddelelse af status som fastboende udlænding, indgivet af disse statsborgere, var genstand for en kraftig stigning mellem 2006 og 2009, hvilket på ingen måde giver indtryk af, at størrelsen af sådanne gebyrer har en restriktiv virkning. Endvidere er den omstændighed alene, at de gebyrer, der er gældende i tilfælde af en ansøgning om status som fastboende udlænding, er højere end det beløb, der er fastsat for unionsborgere, der ansøger om tilsvarende dokumenter, ikke i sig selv ensbetydende med en hindring. Hertil kommer, at den undersøgelse, der skal foretages i tilfælde af ansøgninger fra tredjelandssstatsborgere, er betydeligt mere omfattende end den undersøgelse, der skal foretages med hensyn til unionsborgere.
- 54 Den Helleniske Republik har i sit interventionsindlæg til støtte for Kongeriget Nederlandenes påstande gjort gældende, at direktiv 2003/109 og 2004/38 har forskellige formål, og den har ligeledes fremhævet, at der består en forskel for så vidt angår de betingelser og fremgangsmåder, der er fastsat ved disse direktiver.
- 55 Ifølge Den Helleniske Republik skal der ved fastsættelsen af de gebyrer, der kræves for udstedelse af en opholdstilladelse til fastboende tredjelandsborgere, tages hensyn til dels størrelsen af modydelsen, der svarer til omkostningerne ved de administrative tjenester i forbindelse med kontrol ikke alene af opholdsretten, men også de omhandlede personers integration som nødvendig betingelse for opnåelse af status som fastboende udlænding, dels den økonomiske ligevægt i det nationale system til forvaltning af indvandring som et hensyn henhørende under den almene interesse.

#### Domstolens bemærkninger

- 56 Det bemærkes indledningsvis, at størrelsen af de gebyrer, der kræves af tredjelandssstatsborgere af Kongeriget Nederlandene, og som er genstand for det foreliggende søgsmål, varierer mellem 188 EUR og 830 EUR.
- 57 Kongeriget Nederlandene har som besvarelse af Domstolens skriftlige spørgsmål forklaret, hvad de krævede beløb dækker.
- 58 Der kræves således et beløb på 201 EUR for EF-opholdstilladelse for fastboende udlændinge, der udstedes af Kongeriget Nederlandene til en tredjelandssstatsborger i medfør af artikel 8, stk. 2, i direktiv 2003/109, hvilken bestemmelse henhører under direktivets kapitel II. Denne tilladelse udstedes til tredjelandssstatsborgere, der har opnået status som fastboende udlænding i overensstemmelse med direktivets artikel 4 og 5 samt artikel 7, stk. 2.
- 59 Beløbet på 433 EUR svarer til de gebyrer, der kræves af en tredjelandssstatsborger, som efter at have opnået status som fastboende udlænding i en første medlemsstat ansøger om ret til at tage ophold på det nederlandske område i henhold til artikel 14, stk. 1, i direktiv 2003/109. En sådan ansøgning om opholdstilladelse omfatter udøvelse af erhvervsmæssig virksomhed som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende eller gennemførelse af et studium eller en erhvervsuddannelse i overensstemmelse med denne bestemmelses stk. 2, litra a) og b).
- 60 For de ansøgninger om opholdstilladelse »af andre årsager«, der henhører under artikel 14, stk. 2, litra c), i direktiv 2003/109, kræves et beløb på 331 EUR af tredjelandssstatsborgere.

- 61 Hvad angår de beløb, der opkræves af familiemedlemmer til tredjelandstatsborgere, som ansøger om opholdstilladelse i Nederlandene i henhold til artikel 16 i direktiv 2003/109, sonderer både dette direktiv og den nationale lovgivning mellem de ansøgninger, der indgives af familiemedlemmer til en fastboende udlænding, når familien allerede levede sammen i den første medlemsstat, hvori denne udlænding opnåede sin status, og de ansøgninger, der indgives af familiemedlemmer, når familien ikke levede sammen i den første medlemsstat. Mens der af den første kategori af udlændinge kræves et beløb på 188 EUR for alle familiemedlemmer, kræves der for udlændinge i den anden kategori et beløb på 830 EUR af det første familiemedlem, der indgiver en ansøgning i medfør af den nævnte artikel 16, og et beløb på 188 EUR af hvert af de øvrige familiemedlemmer.
- 62 Hvad angår de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne i medfør af direktiv 2003/109 med hensyn til de gebyrer, der kræves af tredjelandstatsborgere og deres familiemedlemmer for udstedelse af opholdstilladelser, skal det indledningsvis bemærkes, at ingen bestemmelse i dette direktiv fastsætter størrelsen af de gebyrer, som medlemsstaterne kan kræve for udstedelse af sådanne dokumenter.
- 63 Selv om det direktivforslag, som Kommissionen fremlagde, fastsatte, at opholdstilladelser skulle udstedes vederlagsfrit eller mod betaling af et beløb, der ikke overstiger de gebyrer og afgifter, som kræves af den omhandlede medlemsstats egne statsborgere for udstedelse af identitetskort, valgte EU-lovgiver ved vedtagelsen af direktiv 2003/109, således som Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at undlade at medtage en sådan bestemmelse i direktivteksten.
- 64 Det er således hverken bestridt, heller ikke af Kommissionen, at medlemsstaterne kan gøre udstedelse af opholdstilladelser som omhandlet i direktiv 2003/109 betinget af betaling af gebyrer, eller at de har en skønsmargin ved fastsættelsen af størrelsen af disse gebyrer.
- 65 Den skønsmæssig beføjelse, som medlemsstaterne i denne forbindelse er indrømmet ved direktiv 2003/109, er imidlertid ikke ubegrænset. Medlemsstaterne kan navnlig ikke anvende en national lovgivning, som kan bringe virkeliggørelsen af de mål, som forfølges med et direktiv, i fare, og som derfor kan fratage direktivets dets effektive virkning (jf. i denne retning dom af 28.4.2011, sag C-61/11 PPU, El Dridi, Sml. I, s. 3015, præmis 55).
- 66 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. Retten for fastboende udlændinge og deres familiemedlemmer til at opholde sig i en anden medlemsstat, der er fastsat i direktivets kapitel III, har endvidere til formål at bidrage til den faktiske gennemførelse af det indre marked som et område, hvor alle personer er sikret fri bevægelighed, som det fremgår af attende betragtning til direktivet.
- 67 Både for den første kategori af tredjelandstatsborgere, der henhører under kapitel II i direktiv 2003/109, og for den anden kategori, hvis ansøgninger om ophold i en anden medlemsstat henhører under direktivets kapitel III, fastlægger direktivet, navnlig artikel 4, 5, 7 og 14-16, de præcise materielle og processuelle betingelser, der skal overholdes, før medlemsstaterne udsteder de ansøgte opholdstilladelser. Ansøgerne skal i det væsentlige godtgøre, at de besidder tilstrækkelige midler og en sygeforsikring for at undgå, at de bliver en byrde for den berørte medlemsstat, og de skal indgive en ansøgning til de kompetente myndigheder, vedlagt de nødvendige dokumenter.
- 68 I betragtning af det formål, der forfølges med direktiv 2003/109, og den ordning, det indfører, skal bemærkes, at når tredjelandstatsborgere opfylder betingelserne og overholder de fremgangsmåder, der er fastsat ved dette direktiv, har de ret til at opnå status som fastboende udlænding samt til de øvrige rettigheder, der følger af meddelelsen af denne status.
- 69 Selv om det er tilladt for Kongeriget Nederlandene at opkræve gebyrer for udstedelse af opholdstilladelser i henhold til direktiv 2003/109, må det niveau, som gebyrerne fastsættes til, således hverken have til formål eller til følge, at der skabes en hindring for opnåelse af status som fastboende udlænding i henhold til dette direktiv, med henblik på ikke at gribe ind i formålet med direktivet eller dets ånd.

- 70 De gebyrer, der har betydelig økonomisk indvirkning på de tredjelandsstatsborgere, der opfylder de betingelser, som er fastsat i direktiv 2003/109, for meddelelse af opholdstilladelse, kan fratage disse statsborgere muligheden for at gøre deres rettigheder i henhold til dette direktiv gældende, hvilket er i strid med tiende betragtning til direktivet.
- 71 Som det fremgår af den nævnte betragtning, bør systemet af procedureregler for behandlingen af ansøgninger om opnåelse af status som fastboende udlænding ikke udgøre et middel til at hindre udøvelse af opholdsretten.
- 72 I betragtning af den nære sammenhæng mellem de rettigheder, som tildeles tredjelandsstatsborgere ved kapitel II i direktiv 2003/109, og de rettigheder, der henhører under direktivets kapitel III, gør de samme overvejelser sig gældende med hensyn til ansøgninger om opholdstilladelse, der i henhold til direktivets artikel 14-16 indgives af tredjelandsstatsborgere og deres familiemedlemmer i en anden medlemsstat end den, der har meddelt status som fastboende udlænding.
- 73 Det følger heraf, at for så vidt som de høje gebyrbeløb, som Kongeriget Nederlandene kræver af tredjelandsstatsborgere, kan skabe en hindring for udøvelsen af de rettigheder, der tillægges ved direktiv 2003/109, undergraver den nederlandske lovgivning det formål, som forfølges med dette direktivet, og fratager det dets effektive virkning.
- 74 Det bemærkes endvidere, som anført i denne doms præmis 65, at den skønsbeføjelse, som Kongeriget Nederlandene råder over for at fastsætte størrelsen af de gebyrer, der kan kræves af tredjelandsstatsborgere for udstedelse af opholdstilladelse efter kapitel II og III i direktiv 2003/109, ikke er ubegrænset, og den tillader således ikke, at der fastsættes betaling af gebyrer, der er uforholdsmæssige, henset til deres betydelige økonomiske indvirkning på de disse statsborgere.
- 75 I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, der hører til EU-retten almindelige grundsætninger, skal de midler, der bringes i anvendelse ved den nationale lovgivning til gennemførelse af direktiv 2003/109, nemlig 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.
- 76 Det kan ganske vist ikke udelukkes, at størrelsen af de gebyrer, der finder anvendelse på de tredjelandsstatsborgere, der henhører under direktiv 2003/109, kan variere på grundlag af den ansøgte type opholdstilladelse og de undersøgelser, som medlemsstaten er forpligtet til at gennemføre i denne forbindelse. Som det fremgår af denne doms præmis 61, sonderer direktivet selv i artikel 16, for så vidt angår udstedelse af opholdstilladelse til familiemedlemmer til en tredjelandsstatsborger, efter om familien levede sammen eller ej i den medlemsstat, der meddelte denne statsborger status som fastboende udlænding.
- 77 Det skal imidlertid bemærkes, at størrelsen af de gebyrer, som kræves af Kongeriget Nederlandene, i det foreliggende tilfælde varierer inden for et interval, hvis laveste beløb er ca. syv gange højere end det gebyr, som skal betales for udstedelse af et nationalt identitetskort. Selv om nederlandske statsborgere og tredjelandsstatsborgere samt deres familiemedlemmer, der er omfattet af direktiv 2003/109, ikke befinder sig i en identisk situation, viser en sådan forskel, at de gebyrer, der kræves i henhold til den i denne sag omhandlede nationale lovgivning, er uforholdsmæssige.
- 78 Eftersom de gebyrer, der kræves af Kongeriget Nederlandene i henhold til den nationale lovgivning, der gennemfører direktiv 2003/109, i sig selv er uforholdsmæssige og kan skabe en hindring for udøvelsen af de rettigheder, der tillægges ved dette direktiv, er det ufornuddent at behandle Kommissionens supplerende argument om, at de gebyrer, der kræves af tredjelandsstatsborgere og deres familiemedlemmer i henhold til det nævnte direktiv, skal sammenlignes med de gebyrer, der opkræves af unionsborgere for udstedelse af lignende dokumenter i henhold til direktiv 2004/38.



- 79 Det må følgelig fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til direktiv 2003/109, idet det på tredjestatsstatsborgere, som ansøger om at opnå status som fastboende udlænding i Nederlandene, og på fastboende udlændinge, der har opnået denne status i en anden medlemsstat end Nederlandene, og som ansøger om at udøve deres opholdsret i denne medlemsstat, samt på deres familiemedlemmer, som ansøger om tilladelse til at ledsage dem eller slutte sig til dem, anvender alt for høje og uforholdsmæssige gebyrer, der kan skabe en hindring for udøvelsen af de rettigheder, der tillægges ved dette direktiv.

### **Sagens omkostninger**

- 80 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, første afsnit, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til samme artikels stk. 4, første afsnit, bærer de medlemsstater, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.
- 81 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger, og det har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Nederlandene at betale sagens omkostninger. Den Hellenke Republik, der er interveneret i sagen, bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) **Kongeriget Nederlandene har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding, idet det på tredjestatsstatsborgere, som ansøger om at opnå status som fastboende udlænding i Nederlandene, og på fastboende udlændinge, der har opnået denne status i en anden medlemsstat end Nederlandene, og som ansøger om at udøve deres opholdsret i denne medlemsstat, samt på deres familiemedlemmer, som ansøger om tilladelse til at ledsage dem eller slutte sig til dem, anvender alt for høje og uforholdsmæssige gebyrer, der kan skabe en hindring for udøvelsen af de rettigheder, der tillægges ved dette direktiv.**
- 2) **Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.**
- 3) **Den Hellenke Republik bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter