



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 26 april 2012 *

”Fördragsbrott — Direktiv 2003/109/EG — Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning — Ansökan om förvärv av ställning som varaktigt bosatt — Ansökan om uppehållstillstånd i en andra medlemsstat av tredjelandsmedborgare som redan har förvärvat ställning som varaktigt bosatta i en första medlemsstat eller av deras familjemedlemmar — Beloppen på de avgifter som uttas av behöriga myndigheter — Oproportionerliga — Hinder för utövandet av rätten till bosättning”

I mål C-508/10,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 25 oktober 2010,

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Condou-Durande och R. Troosters, båda i egenskap av ombud, Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Nederländerna, företrädd av C. Wissels och J. Langer, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Grekland, företrädd av T. Papadopoulou, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.N. Cunha Rodrigues samt domarna U. Löhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh (referent) och C.G. Fernlund,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: nederländska.

och efter att den 19 januari 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44) genom att förplikta tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar som ansöker om ställning som varaktigt bosatta att betala avgifter som är höga och oskäligen, samt därigenom har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 258 FEUF.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

Direktiv 2003/109

- 2 Skälen 2, 3, 6, 9, 10 och 18 i direktiv 2003/109, som antagits med stöd av artikel 63.3 och 63.4 EG, har följande lydelse:
 - ”(2) Vid sitt extra möte i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 konstaterade rådet att den rättsliga ställningen för tredjelandsmedborgare bör tillnärmas den som medlemsstaternas medborgare åtnjuter och att en person som har vistats lagligen i en medlemsstat under en tid som skall fastställas och som har uppehållstillstånd för längre tid bör i den medlemsstaten beviljas en uppsättning enhetliga rättigheter som ligger så nära EU-medborgarnas rättigheter som möjligt.
 - (3) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns särskilt i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter.
 - ...
 - (6) Det viktigaste kriteriet för att kunna förvärva ställning som varaktigt bosatt bör vara bosättningstiden inom en medlemsstats territorium. ...
 - ...
 - (9) Ekonomiska överväganden bör inte utgöra skäl för vägran att bevilja ställning som varaktigt bosatt och skall inte anses inverka på de relevanta villkoren.
 - (10) Det bör inrättas ett system med förfaranderegler för prövning av ansökningar om ställning som varaktigt bosatt. Dessa förfaranden bör vara effektiva och genomförbara i förhållande till den normala arbetsbelastningen vid medlemsstaternas myndigheter, samt tillåta insyn och vara rättvisa för att ge de berörda personerna adekvat rättssäkerhet. [I den franska språkversionen av direktivet följer härefter en mening som saknas i den svenska språkversionen, nämligen: ”Elles ne devraient pas constituer un moyen pour empêcher l'exercice du droit de résidence.” Översättarens egen översättning: ”De bör inte utgöra ett sätt att hindra utövande av rätten till bosättning.” Övers. anm.]

...

- (18) Att det ställs upp villkor för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat bör bidra till att förverkliga den inre marknaden som ett område med fri rörlighet för personer. Det skulle också i betydande grad kunna medverka till ökad rörlighet, särskilt på arbetsmarknaden inom unionen.”
- 3 Det framgår av artikel 1 i direktiv 2003/109 att följande villkor fastställs genom denna bestämmelse:
- ”a) villkoren för en medlemsstats beviljande och återkallande av ställning som varaktigt bosatt för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på dess territorium, inklusive de rättigheter som är förbundna med denna ställning, och
- b) villkoren för bosättning i andra medlemsstater än den som beviljat dem varaktig bosättning för tredjelandsmedborgare som har beviljats denna ställning.”
- 4 Kapitel II i direktiv 2003/109 avser förvärv av ställning som varaktigt bosatt i en medlemsstat.
- 5 Enligt artikel 4.1 i direktivet, som återfinns i kapitel II, ska medlemsstaterna bevilja ställning som varaktigt bosatt till tredjelandsmedborgare som varit lagligen och oavbrutet bosatta inom dess territorium i fem år omedelbart före inlämnandet av den relevanta ansökningen.
- 6 I artikel 5 i direktivet föreskrivs villkor för förvärv av ställning som varaktigt bosatt. Enligt punkt 1 a och b i denna artikel ska medlemsstaterna kräva att tredjelandsmedborgare styrker att de förfogar över dels stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att de ska kunna försörja sig själva och sina familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten, dels en sjukförsäkring som täcker alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt utsätts för.
- 7 I artikel 5.2 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna även får kräva att tredjelandsmedborgare följer villkoren för integrering i enlighet med nationell lagstiftning.
- 8 För att förvärva ställning som varaktigt bosatt ska tredjelandsmedborgare enligt artikel 7.1 i direktiv 2003/109 lämna in en ansökan till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där de är bosatta. Ansökan ska åtföljas av dokumentation i enlighet med nationell lagstiftning som styrker att de uppfyller villkoren i artiklarna 4 och 5 i direktivet.
- 9 I artikel 8 i direktivet, med rubriken ”EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta”, föreskrivs i punkt 2 följande:
- ”Medlemsstaterna skall till en varaktigt bosatt utfärda ett EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta. Tillståndet skall gälla i minst fem år. Det skall, i förekommande fall på ansökan, förnyas automatiskt när det löper ut.”
- 10 Kapitel III i direktiv 2003/109 avser uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare, med ställning som varaktigt bosatt, i en annan medlemsstat än den där medborgaren beviljades denna ställning och uppehållstillstånd för dessa medborgares familjemedlemmar i denna andra medlemsstat.
- 11 I artikel 14.2 i direktivet, som återfinns i kapitel III, föreskrivs följande:
- ”Varaktigt bosatta får bosätta sig i en annan medlemsstat på följande grunder:
- a) För att bedriva ekonomisk verksamhet som anställd eller egenföretagare.

b) För att studera eller följa en yrkesutbildning.

c) För andra syften.”

12 Enligt artikel 15.1 i direktivet, som avser villkor för bosättning i en annan medlemsstat, ska varaktigt bosatta så snart som möjligt och senast tre månader efter inresan i den andra medlemsstaten lämna in en ansökan om uppehållstillstånd hos den berörda medlemsstatens behöriga myndigheter.

13 I artikel 16 i direktiv 2003/109 fastställs villkoren för familjemedlemmar till varaktigt bosatta vilka tillåts medfölja eller förena sig med dem i en andra medlemsstat. I bestämmelsen görs åtskillnad mellan familjer som redan bildats i den första medlemsstaten där ställning som varaktigt bosatt har beviljats, vilket omfattas av artikel 16.1 och 16.2 i direktivet, och familjer som inte bildats i den första medlemsstaten. Enligt punkt 5 i denna artikel ska rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, s. 12) tillämpas i sistnämnda fall.

14 I artikel 19 i direktiv 2003/109, med rubriken ”Prövning av ansökan om och utfärdande av uppehållstillstånd”, föreskrivs i punkterna 2 och 3 följande:

”2. Om villkoren i artiklarna 14, 15 och 16 är uppfyllda skall den andra medlemsstaten, om inget annat föreskrivs i bestämmelserna om allmän ordning, säkerhet och hälsa i artiklarna 17 och 18, utfärda ett förnybart uppehållstillstånd åt den varaktigt bosatte. ...

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

Direktiv 2004/38/EG

15 I artikel 25.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, EUT L 197, 2005, s. 34, och EUT L 204, 2007, s. 28) – som antogs med stöd av artiklarna 12 EG, 18 EG, 40 EG, 44 EG och 52 EG – föreskrivs att de handlingar som anges i punkt 1 i denna bestämmelse, nämligen bevis om registrering, intyg om permanent uppehållsrätt, intyg om att ansökan om uppehållskort för familjemedlemmar har lämnats in, uppehållskort eller permanent uppehållskort, ska ”utfärdas gratis eller mot betalning av ett belopp som inte överstiger de avgifter som landets egna medborgare betalar för liknande handlingar”.

Den nationella lagstiftningen

16 Artikel 24.2 i lagen om allmän översyn av utlänningslagen (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) av den 23 november 2000 (Stb. 2000, nr 495), har följande lydelse:

”Utlänningen är i de fall som [ministern] fastställer, enligt de regler densamme har föreskrivit, skyldig att avlägga avgifter för handläggning av sin ansökan. Ministern kan för detta ändamål föreskriva att utlänningen ska förpliktas betala avgifter för utfärdande av dokumentation som intygar att vederbörande lagligen uppehåller sig i landet. Om utlänningen underlåter att betala ska ansökan inte handläggas eller ska utfärdande av handlingarna nekas.”

17 Artikel 24.2 i lagen om allmän översyn av utlänningslagen verkställdes genom artiklarna 3.34–3.34i i 2000 års utlänningsförordning (Voorschrift Vreemdelingen 2000).

- 18 I de ovannämnda artiklarna 3.34–3.34i fastställs beloppen för de avgifter som tredjelandsmedborgare (med undantag av turkiska medborgare som ansöker om uppehållstillstånd) ska erlägga i enlighet med följande:

Typ av ansökan	Belopp i euro	Artikel i 2000 års utlänningsförordning
Ställning som varaktigt bosatt	201	Artikel 3.34g.1
Upphållstillstånd för bland annat arbete eller studier	433	Artikel 3.34.2 a
Upphållstillstånd av andra skäl	331	Artikel 3.34.2
Upphållstillstånd för anslutande familjemedlemmar	188	Artikel 3.34.1
Familjeåterförening/ familjebildning – icke-anslutande familjemedlemmar	830	Artikel 3.34.2 b

- 19 I artikel 3.34 f i 2000 års utlänningsförordning föreskrivs ett möjligt undantag från förpliktelsen att betala nämnda avgifter om detta är motiverat med stöd av artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen), undertecknad i Rom den 4 november 1950. Artikel 3.34f.3 i 2000 års utlänningsförordning har följande lydelse:

”Tredjelandsmedborgaren ska, med avvikelse från artikel 3.34 c b, inte anses skyldig att betala avgifterna för handläggning av en ansökan om ändring av uppehållstillstånd, avseende sådana uppehållstillstånd som avses i artikel 14 i [lagen om allmän översyn av utlänningslagen], för en sådan vistelse som avses i artikel 3.4.1 a i [2000 års utlänningsförordning], om tredjelandsmedborgaren vid ansökan härom visar att han inte förfogar över tillräckliga medel för att betala dessa avgifter och det befinns vara berättigat enligt artikel 8 i [Europakonventionen].”

Det administrativa förfarandet

- 20 Eftersom kommissionen hade erhållit klagomål från tredjelandsmedborgare avseende de avgifter som föreskrevs enligt nederländsk lagstiftning för utfärdande av uppehållstillstånd för sådana medborgare, begärde kommissionen genom skrivelse av den 30 november 2007 att nederländska myndigheter skulle inkomma med vissa klagoranden.
- 21 De nederländska myndigheterna klaggjorde sin tolkning av den ifrågavarande lagstiftningen genom skrivelse av den 7 februari 2008. Myndigheterna bestred inte beloppen för avgifterna som ålades tredjelandsmedborgare, men hävdade att frågan avseende avgiftsbeloppen inte reglerades i direktiv 2003/109 och att behörigheten i detta avseende tillkom medlemsstaterna.
- 22 Mot denna bakgrund tillställde kommissionen den 27 juni 2008 Konungariket Nederländerna en formell underrättelse, där det framhölls att de avgifter som ålades tredjelandsmedborgare vilka omfattas av de rättigheter som föreskrivs genom direktiv 2003/109 måste vara rättvisa. Dessa avgifter får inte under några omständigheter avskräcka tredjelandsmedborgare som uppfyller villkoren i direktivet från att göra sina rättigheter enligt detta gällande. Även om det antas att den faktiska kostnaden för att handlägga ansökningar från tredjelandsmedborgare överstiger kostnaden för att handlägga unionsmedborgares ansökningar, är beloppen för de avgifter som föreskrivs av Konungariket Nederländerna oproportionerliga.
- 23 Kommissionen ansåg att Konungariket Nederländernas svar på den formella underrättelsen var otillfredsställande och avgav därför den 23 mars 2009 ett motiverat yttrande, i vilket kommissionen anmodade medlemsstaten att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter detta yttrande inom två månader efter dess delgivning.

- 24 Konungariket Nederländerna besvarade detta yttrande genom skrivelse av den 25 maj 2009 genom att på nytt påpeka att behörigheten att ta ut avgifter vid genomförandet av direktiv 2003/109 tillkommer medlemsstaterna, under förutsättning att dessa avgifter inte medför att det blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av direktivet. Enligt medlemsstaten innebär beloppen för de avgifter som föreskrivs enligt nederländsk lagstiftning, vilka beräknas i förhållande till ansökningsförfarandets verkliga kostnad, inte något hinder för berörda tredjelandsmedborgare att utöva sina rättigheter.
- 25 Kommissionen beslutade mot denna bakgrund att väcka förevarande talan.
- 26 Genom beslut av den 12 april 2011 från domstolens ordförande tilläts Republiken Grekland att intervensera till stöd för Konungariket Nederländernas yrkanden.

Prövning av talan

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

- 27 Konungariket Nederländerna har yrkat att talan ska avvisas.
- 28 Kommissionen har nämligen i sin ansökan inte angett att någon specifik bestämmelse i direktiv 2003/109 har åsidosatts. Skäl 10 i direktivet, på vilket kommissionen huvudsakligen grundar sin talan, saknar juridiskt bindande verkan och medför inte i sig några autonoma skyldigheter. Även om det är riktigt att kommissionen även har åberopat skyldigheten till lojalt samarbete enligt artikel 10 EG, nu artikel 4.3 FEU, har kommissionen inte klargjort i vilken mån dess invändningar mot avgifterna grundas på denna bestämmelse.
- 29 Konungariket Nederländerna har även anfört att kommissionen inte vid någon tidpunkt under det administrativa förfarandet har framfört invändningar avseende att den nederländska lagstiftningen skulle strida mot direktivets struktur, systematik eller anda. Även om det bedömdes att kommissionen har rätt att göra en sådan invändning på detta sena stadium i fördragsbrottsförfarandet, anser medlemsstaten att – till skillnad från omständigheterna i dom av den 29 november 2001 i mål C-202/99, kommissionen mot Italien (REG 2001, s. I-9319), där domstolen godtog en sådan invändning – förevarande talan inte avser någon tvingande unionsrättslig bestämmelse.
- 30 Konungariket Nederländerna har även bestritt omfattningen av kommissionens talan, eftersom Nederländerna anser att kommissionen har begränsat sitt yrkande till de avgifter som tredjelandsmedborgare måste betala för att förvärva ställning som varaktigt bosatta enligt kapitel II i direktiv 2003/109. Förevarande talan kan således inte anses omfatta de avgifter som ska betalas för ansökningar med tillämpning av kapitel III i direktivet.
- 31 Mot bakgrund av dessa omständigheter anser Konungariket Nederländerna att kommissionens talan inte kan tas upp till sakprövning.
- 32 Kommissionen har bestritt Konungariket Nederländernas invändning om rättegångshinder. Dels kan en talan om att den nederländska lagstiftningen ska förklaras strida mot direktivets struktur, systematik och anda mycket väl tas upp till sakprövning, såsom domstolen fastslagit i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien. Dels anser kommissionen att Konungariket Nederländerna, trots den summariska redogörelsen för invändningarna avseende den nederländska lagstiftningen i yrkandena i ansökan, med exakthet har kunnat avgöra omfattningen av kommissionens talan. Den omständigheten

att medlemsstaten har kunnat avge detaljerade förklaringar och göra gällande sina försvarsgrunder avseende samtliga av de omständigheter kommissionen har åberopat under det administrativa förfarandet underbygger för övrigt denna uppfattning.

Domstolens bedömning

- 33 Inom ramen för en talan om fördragsbrott är syftet med det administrativa förfarandet att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att dels fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten, dels på ett ändamålsenligt sätt bemöta de anmärkningar som kommissionen har framställt (dom av den 14 oktober 2004 i mål C-340/02, kommissionen mot Italien, REG 2004, s. I-9845, punkt 25).
- 34 Härav följer att föremålet för en talan som väcks med stöd av artikel 258 FEUF avgränsas av det administrativa förfarande som föreskrivs i denna bestämmelse. Ett korrekt genomförande av detta förfarande fordras enligt EUF-fördraget, inte endast som en grundläggande garanti för skyddet av den berörda medlemsstatens rättigheter, utan också för att säkerställa att tvisteföremålet för ett eventuellt domstolsförfarande blir klart avgränsat (se dom av den 13 december 2001 i mål C-1/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2001, s. I-9989, punkt 53, och av den 29 april 2010 i mål C-160/08, kommissionen mot Tyskland, REU 2010, s. I-3713, punkt 42).
- 35 Enligt artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 38.1 c i domstolens rättegångsregler, ska kommissionen, i varje ansökan som inges enligt artikel 258 FEUF, ange de exakta invändningar som domstolen ska pröva, samt, åtminstone kortfattat, de rättsliga och faktiska omständigheter som dessa invändningar grundas på (se, bland annat, dom av den 13 december 1990 i mål C-347/88, kommissionen mot Grekland, REG 1990, s. I-4747, punkt 28, och av den 16 juni 2005 i mål C-456/03, kommissionen mot Italien, REG 2005, s. I-5335, punkt 23).
- 36 Kommissionens talan ska således innehålla en konsekvent och detaljerad redogörelse för skälen till varför kommissionen anser att den berörda medlemsstaten har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt fördragen.
- 37 Vad avser förevarande talan kan det konstateras att den innehåller en klar redogörelse av de rättsliga och faktiska omständigheter på vilka den grundas. Det framgår nämligen såväl av det administrativa förfarandet, i synnerhet av kommissionens motiverade yttrande till Konungariket Nederländerna, som av ansökan att kommissionen huvudsakligen anser att de oproportionerliga beloppen för avgifterna som denna medlemsstat ålägger tredjeland-medborgare i samband med genomförandet av direktiv 2003/109 innebär ett åsidosättande av direktivets ändamål och utgör hinder för utövandet av de rättigheter tredjeland-medborgare tillerkänns genom detta direktiv.
- 38 Det är visserligen utrett att kommissionen i sin ansökan inte har försökt påvisa att Konungariket Nederländerna har åsidosatt någon specifik bestämmelse i direktiv 2003/109, utan i stället har hävdats att denna medlemsstat – mot bakgrund av skälen till detta direktiv – har åsidosatt direktivets systematik, anda och syften samt därmed dess ändamålsenliga verkan.
- 39 Domstolen har emellertid redan slagit fast att när kommissionen hävdar att en nationell lagstiftning strider mot ett direktivs systematik, struktur eller anda, utan att detta åsidosättande av unionsrätten kan hänföras till specifika bestämmelser i detta direktiv, kan kommissionens ansökan inte avvisas enbart av denna anledning (dom av den 29 november 2001 i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 23).
- 40 Såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 38 i sitt förslag till avgörande var avsikten med kommissionens åberopande, i sin replik, av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien att den skulle bemöta Konungariket Nederländernas invändning om rättegångshinder i svaromålet. Detta utgjorde inte någon ändring av föremålet för fördragsbrotttalan, i strid med artikel 258 FEUF.

- 41 I förevarande fall kan det även framhållas att Konungariket Nederländerna har kunnat göra sina försvarsgrunder gentemot kommissionens anmärkningar gällande på ett ändamålsenligt sätt, och detta trots den kortfattade formuleringen av yrkandena i ansökan.
- 42 Kommissionen har nämligen uttryckligen, i sin formella underrättelse, i det motiverade yttrandet och i ansökan, inte enbart hänvisat till situationen för tredjelandsmedborgare som ansöker om ställning som varaktigt bosatta, vilken omfattas av kapitel II i direktiv 2003/109. Kommissionen har även hänvisat till situationen för tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i en annan medlemsstat och som för sin egen del eller för sina familjemedlemmars räkning ansöker om rätten att uppehålla sig i Nederländerna, vilken omfattas av kapitel III i direktivet. Talans omfattning framgår för övrigt tydligt i det motiverade yttrandet där det framkommer att kommissionen genom sin hänvisning till artiklarna 7, 8, 15 och 16 i direktivet åsyftar avgifter för ansökningar om uppehållstillstånd såväl enligt kapitel II som kapitel III i detta direktiv.
- 43 Den omständigheten att yrkandena i ansökan enbart hänvisar till ”uttagande av höga och oskäligen avgifter från tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar som ansöker om ställning som varaktigt bosatta” kan inte anses medföra att talans omfattning begränsas till sådana ansökningar från tredjelandsmedborgare som omfattas av kapitel II i direktiv 2003/109, för vilka en avgift på 201 euro tas ut av behöriga nederländska myndigheter. Det framgår nämligen av yrkandena i ansökan, mot bakgrund av dess motivering, att den även avser beloppen för de avgifter som åläggs tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar med tillämpning av kapitel III i direktivet.
- 44 Av ovanstående överväganden följer att kommissionens talan om fördragsbrott ska tas upp till sakprövning och i den mån Konungariket Nederländernas argument i övrigt avser bestrida förekomsten av ett sådant fördragsbrott ska dessa argument bedömas vid prövningen av talan i sak.

Prövning i sak

Parternas argument

- 45 Det kan konstateras att parternas argument åsyftar tre aspekter, nämligen huruvida det föreligger ett hinder för de rättigheter som tillerkänns genom direktiv 2003/109, huruvida de avgifter som åläggs tredjelandsmedborgare är oproportionerliga samt jämförelsen mellan såväl tredjelandsmedborgare och unionsmedborgarna som mellan direktiven 2003/109 och 2004/38 vad beträffar beloppen för dessa avgifter.
- 46 Kommissionen har inte ifrågasatt vare sig principen för uttagande av avgifter för utfärdande av uppehållstillstånd och uppehållsdokumentation i enlighet med direktiv 2003/109 eller det utrymme för skönsmässig bedömning som tillkommer medlemsstaterna för det fall det saknas särskilda bestämmelser i direktivet varigenom beloppen för dessa avgifter regleras. Kommissionen anser emellertid att beloppen för dessa avgifter, i synnerhet med hänsyn till skäl 10 i direktivet, ska vara såväl rimliga som rättvisa och inte avskräcka tredjelandsmedborgare som uppfyller villkoren i direktivet från att utöva den rätt till bosättning som enligt direktivet tillkommer dem.
- 47 De belopp som betalas i Nederländerna av tredjelandsmedborgare som ansöker om ställning som varaktigt bosatta, eller som ansöker om uppehållstillstånd i denna medlemsstat efter att ha beviljats denna ställning i en annan medlemsstat, är 7–27 gånger högre än dem som åläggs unionsmedborgare vid handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd. Enligt kommissionen innebär dessa höga belopp, som hindrar utövandet av de rättigheter som tillerkänns genom direktiv 2003/109, ett åsidosättande av direktivets ändamålsenliga verkan.
- 48 Kommissionen har med stöd av skäl 2 i direktiv 2003/109 anfört att avgifternas belopp bör vara ”jämförbara” med beloppen för de avgifter som unionsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet måste erlagga för att erhålla liknande dokumentation. Kommissionen har i detta avseende medgett att

den rättsliga ställningen för tredjelandsmedborgare och unionsmedborgare inte är identisk och att de inte tillerkänns samma rättigheter. Eftersom detta direktivs ändamål är analogt med ändamålet för direktiv 2004/38, anser kommissionen emellertid att det är oproportionerligt att beloppen för de avgifter som åläggs tredjelandsmedborgare för jämförbara handläggningsförfaranden med samma syfte är flera gånger högre än dem som har ansetts rimliga för unionsmedborgare vid tillämpningen av direktiv 2004/38. Det maximala belopp som fastställs enligt detta direktiv bör således betraktas som en viktig anvisning för att, avseende direktiv 2003/109, avgöra vilka belopp som är rättvisa och inte avskräcker de berörda från att ansöka om ställning som varaktigt bosatta.

- 49 Kommissionen har även hänvisat till punkterna 74 och 75 i dom av den 29 april 2010 i mål C-92/07, kommissionen mot Nederländerna (REU 2010, s. I-3683), för att understryka att de ifrågavarande avgifterna är oproportionerliga. Domstolen fastställde genom detta avgörande att Konungariket Nederländerna hade åsidosatt sina skyldigheter enligt unionsrätten genom att för utfärdande av uppehållstillstånd till turkiska medborgare inrätta och bibehålla avgifter som var oproportionerliga i förhållande till dem som tillämpades på unionsmedborgare. I förevarande fall måste de avgifter som nederländska myndigheter tar ut för utfärdande av handlingar enligt direktiv 2003/109 i ännu högre grad betraktas som oproportionerliga.
- 50 Konungariket Nederländerna har bestritt att direktiv 2004/38 har relevans för att fastställa omfattningen av begreppet "rättvisa" som rör förfarandet och förekommer i skäl 10 i direktiv 2003/109. Enligt denna medlemsstat antogs direktiv 2004/38 senare än direktiv 2003/109 och gäller en särskild rättslig ram. Medan uppehållstillstånd som beviljas enligt direktiv 2004/38 enbart har en förklarande verkan mot bakgrund av att unionsmedborgares grundläggande rätt att fritt röra sig och vistas i medlemsstaterna följer av själva EUF-fördraget, har uppehållstillstånd som utfärdas med stöd av direktiv 2003/109 en konstituerande verkan.
- 51 Konungariket Nederländerna har vidare anfört att kommissionen i sin talan inte har beaktat bakgrunden till antagandet av direktiv 2003/109. Unionslagstiftaren hade nämligen uttryckligen beslutat att inte föreskriva några regler avseende uttagande av avgifter, då ett förslag från kommissionen som gick i denna riktning inte hade godtagits. Unionslagstiftaren hade således valt att överlåta åt medlemsstaterna att själva avgöra beloppen för de avgifter som kan tas ut enligt direktivet.
- 52 Enligt Konungariket Nederländerna kan slutsatserna i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna inte tillämpas i förevarande fall. Även om domstolen har bedömt att de ifrågavarande avgifterna i detta mål var oproportionerliga, gjordes denna bedömning mot bakgrund av den "standstill"-klausul som föreskrivs i beslut 1/80. Detta beslut antogs den 19 september 1980 av associeringsrådet som inrättades genom avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 1964, 217, s. 3685). Denna klausul utgör hinder för införande av nya begränsningar i den berörda medlemsstatens rättsordning. Även om artikel 59 i tilläggsprotokollet, som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130), innehåller bestämmelser om att en jämförelse ska göras mellan de belopp turkiska medborgare måste betala och dem som åläggs unionsmedborgare, förekommer inget sådant krav, i direktiv 2003/109, på att en jämförelse mellan unionsmedborgare och varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare ska företas.
- 53 Konungariket Nederländerna har även gjort gällande att kommissionen inte har visat att tredjelandsmedborgare på grund av beloppen för de avgifter de måste erlägga hindras från att utöva sina rättigheter enligt direktiv 2003/109. Ansökningar från tredjelandsmedborgare om att beviljas ställning som varaktigt bosatta har snabbt ökat mellan åren 2006 och 2009, vilket inte alls ger intryck av att avgiftsbeloppen har en restriktiv verkan. Enbart den omständigheten att gällande avgifter vid

ansökan om ställning som varaktigt bosatt skulle vara högre än de avgifter som föreskrivs för unionsmedborgare som ansöker om liknande handlingar är inte i sig synonymt med ett hinder. De utredningar som måste företas avseende ansökningar från tredjelandsmedborgare är dessutom betydligt mer djupgående än dem som genomförs vad gäller unionsmedborgare.

- 54 Republiken Grekland har i sin interventionsinlaga till stöd för Konungariket Nederländernas yrkanden gjort gällande att direktiven 2003/109 och 2004/38 har olika ändamål, samt har även påpekat att det föreligger en skillnad vad beträffar de villkor och förfaranden som föreskrivs i dessa direktiv.
- 55 För att fastställa de avgifter som ska tas ut för utfärdande av uppehållstillstånd eller uppehållskort till varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, anser denna medlemsstat att det är nödvändigt att beakta de motsvarande administrativa kostnaderna för de tjänster som tillhandahålls inte bara i samband med kontroll av uppehållsrätten, utan även vad gäller integrationen av tredjelandsmedborgarna, vilket utgör en förutsättning för förvärv av ställning som varaktigt bosatt. Även den ekonomiska balansen i det nationella systemet för att hantera invandringen i dess helhet måste enligt denna medlemsstat beaktas såsom ett skäl av allmänintresse.

Domstolens bedömning

- 56 Det ska inledningsvis erinras om att de avgifter som Konungariket Nederländerna ålägger tredjelandsmedborgare och som utgör föremålet för förevarande talan växlar mellan 188–830 euro.
- 57 Konungariket Nederländerna har som svar på de skriftliga frågor som domstolen har ställt förklarat vad de olika beloppen motsvarar.
- 58 Ett belopp på 201 euro tas ut för ”EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta” som Konungariket Nederländerna utfärdar till tredjelandsmedborgare i enlighet med artikel 8.2 i direktiv 2003/109, vilket är en bestämmelse som ingår i kapitel II i direktivet. Detta tillstånd beviljas tredjelandsmedborgare som förvärvat ställning som varaktigt bosatta i enlighet med artiklarna 4, 5 och 7.2 i direktivet.
- 59 Beloppet på 433 euro motsvarar avgifter som åläggs tredjelandsmedborgare som, efter att ha förvärvat ställning som varaktigt bosatta i en första medlemsstat, med stöd av artikel 14.1 i direktiv 2003/109, ansöker om uppehållsrätt i Nederländerna. En sådan ansökan innefattar rätten att bedriva ekonomisk verksamhet som anställd eller egenföretagare, att studera eller att följa en yrkesutbildning enligt artikel 14.2 a och b.
- 60 Vad gäller ansökningar om uppehållstillstånd för andra syften enligt artikel 14.2 c i direktiv 2003/109 åläggs tredjelandsmedborgarna ett belopp på 331 euro.
- 61 Vad beträffar de belopp som tillämpas på tredjelandsmedborgares familjemedlemmar som ansöker om uppehållstillstånd i Nederländerna med stöd av artikel 16 i direktiv 2003/109, görs det såväl i nämnda bestämmelse som i den nationella lagstiftningen åtskillnad på ansökningar som inges av familjemedlemmar till varaktigt bosatta när familjen redan har bildats i den första medlemsstaten där den bosatte har förvärvat sin ställning och de ansökningar som inges av familjemedlemmar när familjen inte har bildats i den första medlemsstaten. Medan ett belopp på 188 euro för den första kategorin av tredjelandsmedborgare tas ut från samtliga familjemedlemmar, är det för den andra kategorin ett belopp på 830 euro som åläggs den första familjemedlemmen som inger en ansökan med stöd av artikel 16 och ett belopp på 188 euro som alla övriga familjemedlemmar förpliktas att betala.
- 62 Vad beträffar de skyldigheter som åligger medlemsstaterna enligt direktiv 2003/109 avseende de avgifter som tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar kan förpliktas betala för utfärdande av uppehållskort och uppehållstillstånd, ska det inledningsvis erinras om att det inte finns någon

bestämmelse i direktivet som fastställer storleken på de avgifter som medlemsstaterna kan föreskriva för utfärdande av sådana handlingar.

- 63 Även om det i kommissionens förslag till direktiv 2003/109 angavs att uppehållstillstånd ska utfärdas gratis eller mot betalning av ett belopp som inte överstiger de avgifter som landets egna medborgare betalar för identitetshandlingar, har unionslagstiftaren vid antagandet av direktiv 2003/109, såsom Konungariket Nederländerna har gjort gällande, valt att inte återge någon sådan anvisning i direktivets text.
- 64 Det har således inte bestritts, ej heller av kommissionen, att medlemsstaterna kan föreskriva avgifter för utfärdande av uppehållsdokument i enlighet med direktiv 2003/109 eller att de förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av beloppen för dessa avgifter.
- 65 Det utrymme för skönsmässig bedömning som enligt direktiv 2003/109 tillkommer medlemsstaterna i detta avseende är emellertid inte obegränsat. Dessa stater får nämligen inte tillämpa nationell lagstiftning som kan äventyra fullgörandet av målen med ett direktiv och förta direktivet dess ändamålsenliga verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2011 i mål C-61/11 PPU, El Dridi, REU 2011, s. I-3015, punkt 55).
- 66 Såsom framgår av skäl 4, 6 och 12 i direktiv 2003/109 är dess huvudsakliga ändamål att främja integrationen av tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i medlemsstaterna. Upphållsrätten för varaktigt bosatta och deras familjemedlemmar i en annan medlemsstat i enlighet med vad som föreskrivs i kapitel III i direktivet har även som syfte att bidra till att förverkliga den inre marknaden som ett område med fri rörlighet för personer, såsom framgår av skäl 18 i direktivet.
- 67 Både för den första kategorin av tredjelandsmedborgare som omfattas av kapitel II i direktiv 2003/109 och för den andra kategorin, vars ansökningar om uppehållstillstånd i en annan medlemsstat omfattas av kapitel III i direktivet, föreskrivs, särskilt i artiklarna 4, 5, 7 och 14–16, exakta materiella och processuella villkor som ska vara uppfyllda innan medlemstaterna kan bevilja uppehållstillstånd. Sökandena ska bevisa att de förfogar över tillräckliga medel samt har sjukförsäkring för att undvika att de ligger den berörda medlemsstaten till last, och de ska till behöriga myndigheter inge en ansökan åtföljd av nödvändiga intyg.
- 68 Med beaktande av det mål som eftersträvas genom direktiv 2003/109 och det system som därigenom inrättas för tredjelandsmedborgare, så fort de uppfyller villkoren och iakttar förfarandena enligt detta direktiv, anses ha rätt att beviljas ställning som varaktigt bosatta samt tillerkännas de andra rättigheter som följer av förvärvet av denna ställning.
- 69 Även om det sålunda är tillåtet för Konungariket Nederländerna att föreskriva avgifter för utfärdande av uppehållstillstånd med stöd av direktiv 2003/109, ska beloppen för dessa avgifter varken ha som syfte eller verkan att skapa ett hinder för förvärv av ställning som varaktigt bosatt i enlighet med direktivet, eftersom det skulle medföra att såväl dess ändamål som dess anda åsidosätts.
- 70 Avgifter som har en väsentlig ekonomisk betydelse för tredjelandsmedborgare som uppfyller direktivets villkor för ifrågavarande tillstånd skulle kunna innebära att de fråntas möjligheten att utöva de rättigheter som de enligt direktivet tillerkänns, vilket strider mot dess tionde skäl.
- 71 Såsom framgår av detta skäl bör systemet med förfaranderegler för prövningar av ansökningar om ställning som varaktigt bosatt inte utgöra ett sätt att hindra utövande av rätten till bosättning.
- 72 Med beaktande av det nära sambandet mellan de rättigheter som tillerkänns tredjelandsmedborgare enligt kapitel II i direktiv 2003/109 och dem som omfattas av kapitel III i direktivet, ska samma överväganden göras vad beträffar ansökningar om uppehållstillstånd som tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar ingett, med stöd av artiklarna 14–16 i direktivet, i en annan medlemsstat än den som beviljat dem ställning som varaktigt bosatta.

- 73 Härav följer att i den mån de höga avgifter som Konungariket Nederländerna ålägger tredjelandsmedborgare kan medföra hinder för utövande av de rättigheter som tillerkänns genom direktiv 2003/109, äventyrar den nederländska lagstiftningen det mål som eftersträvas genom direktivet och fråntar detta dess ändamålsenliga verkan.
- 74 Såsom ovan angetts i punkt 65 är det utrymme för skönsmässig bedömning som Konungariket Nederländerna förfogar över för att fastställa de avgifter som tredjelandsmedborgare kan förpliktas betala för uppehållstillstånd i enlighet med kapitel II och III i direktiv 2003/109 inte obegränsat, och det inbegriper således inte rätten att föreskriva avgifter som är orimliga med hänsyn till deras väsentliga ekonomiska påverkan på tredjelandsmedborgare.
- 75 Enligt proportionalitetsprincipen, som utgör en del av unionsrättens allmänna principer, ska de åtgärder som föreskrivs i nationell lagstiftning för införlivande av direktiv 2003/109 nämligen vara ägnade att säkerställa att de eftersträvade målen uppnås och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- 76 Det kan visserligen inte uteslutas att beloppen för de avgifter som tillämpas på tredjelandsmedborgare vilka omfattas av direktiv 2003/109 kan variera, i förhållande till vilken typ av uppehållstillstånd som söks och den kontroll medlemsstaten måste genomföra i samband med detta. Såsom framgår av punkt 61 i denna dom görs i själva direktivet, i artikel 16, åtskillnad på utfärdande av uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgares familjemedlemmar beroende på huruvida familjen har bildats i den medlemsstat där medborgaren förvärvat ställning som varaktigt bosatt eller huruvida familjen bildats någon annanstans.
- 77 I förevarande fall befinner sig emellertid beloppen för de avgifter Konungariket Nederländerna tar ut inom ett spann där den lägsta avgiften är ungefär sju gånger högre än det belopp som måste betalas för en nationell identitetshandling. Även om nederländska medborgare och tredjelandsmedborgare samt deras familjemedlemmar vilka omfattas av direktiv 2003/109 inte befinner sig i en identisk situation, påvisar en sådan skillnad att de avgifter som tillämpas enligt ifrågavarande nationell lagstiftning är oproportionerliga.
- 78 Eftersom de avgifter som Konungariket Nederländerna tar ut med stöd av nationell lagstiftning som införlivar direktiv 2003/109 i sig är oproportionerliga och kan medföra hinder för utövande av de rättigheter som tillerkänns enligt direktivet, är det inte nödvändigt att pröva kommissionens ytterligare argument om att en jämförelse ska göras mellan de avgifter som tillämpas på tredjelandsmedborgare samt deras familjemedlemmar med stöd av direktivet och de avgifter som tillämpas på unionsmedborgare för utfärdande av liknande handlingar i enlighet med direktiv 2004/38.
- 79 Konungariket Nederländerna har följaktligen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2003/109 genom att, på tredjelandsmedborgare som ansöker om ställning som varaktigt bosatta i Nederländerna och på varaktigt bosatta i en annan medlemsstat än Nederländerna som ansöker om att utöva sin uppehållsrätt i Nederländerna samt på deras familjemedlemmar som ansöker om att tillåtas medfölja eller förena sig med dem, tillämpa avgifter som är orimligt höga och oproportionerliga och som kan medföra hinder för utövande av de rättigheter som tillerkänns enligt direktivet.

Rättegångskostnader

- 80 Enligt artikel 69.2 första stycket i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. I enlighet med artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna ska de medlemsstater som har intervenerat i målet bära sina rättegångskostnader.
- 81 Kommissionen har yrkat att Konungariket Nederländerna ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Nederländerna har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas. Republiken Grekland, som har intervenerat i målet, ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, genom att, på tredjelandsmedborgare som ansöker om ställning som varaktigt bosatta i Nederländerna och på varaktigt bosatta i en annan medlemsstat än Nederländerna som ansöker om att utöva sin uppehållsrätt i Nederländerna samt på deras familjemedlemmar som ansöker om att tillåtas medfölja eller förena sig med dem, tillämpa avgifter som är orimligt höga och oproportionerliga och som kan medföra hinder för utövande av de rättigheter som tillerkänns enligt direktivet.**
- 2) **Konungariket Nederländerna ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Republiken Grekland ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter