



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 19 mars 2015¹

Mål C-153/14

**Minister van Buitenlandse Zaken
mot
K och A**

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Nederländerna))

”Direktiv 2003/86/EG — Familjeåterförening — Tredjelandssmedborgare — Artikel 7.2 — Integrationsåtgärder — Krav på att visa grundläggande kunskaper i det officiella språket och kunskaper om landets samhälle”

I – Inledning

1. I förevarande mål uppkommer frågan huruvida en tredjelandssmedborgare kan åläggas att avlägga tester av kunskaper i det nationella språket eller kunskaper om medlemsstatens samhälle med godkänt resultat innan han eller hon inom ramen för en familjeåterförening tillåts att resa in i denna medlemsstat där dennes make eller maka, som också är tredjelandssmedborgare, redan uppehåller sig lagligen.

2. I detta sammanhang ska domstolen tolka artikel 7 i direktiv 2003/86² om rätt till familjeåterförening (nedan kallat direktivet om familjeåterförening) och avgöra huruvida det aktuella provet utgör en tillåten ”integrationsåtgärd” som medlemsstaten enligt denna bestämmelse får ålägga en tredjelandssmedborgare som ansöker om familjeåterförening.

II – Rättsliga bestämmelser

A – Unionsrätt

3. Begreppet integrationsåtgärd återfinns inte enbart i direktivet om familjeåterförening, utan även i direktiv 2003/109³ om varaktigt bosatta tredjelandssmedborgares ställning (nedan kallat direktivet om varaktigt bosatta tredjelandssmedborgares ställning) och i direktiv 2009/50⁴ om villkor för tredjelandssmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (nedan kallat direktivet om högkvalificerad anställning).

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, s. 12).

3 — Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandssmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44).

4 — Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandssmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning (EUT L 155, s. 17).

1. Direktivet om familjeåterförening

4. Enligt artikel 1 i direktivet är syftet med direktivet om familjeåterförening ”att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare”.

5. Kapitel IV i direktivet har rubriken ”Villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening”. Artikel 7.2 i detta kapitel innehåller bestämmelser om integrationsåtgärder och föreskriver följande:

”Medlemsstaterna får kräva att tredjelandsmedborgare följer integrationsåtgärderna i enlighet med nationell lagstiftning.

Beträffande de flyktingar och/eller flyktingars familjemedlemmar som avses i artikel 12 får de integrationsåtgärder som avses i första stycket inte tillämpas förrän de berörda personerna har beviljats familjeåterförening.”

6. I kapitel VII (”Påföljder och rättsmedel”) föreskrivs följande i artikel 17 i direktivet:

”Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att referenspersonen eller dennes familjemedlemmar skall utvisas, skall medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.”

2. Direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning

7. Enligt artikel 5.2 i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning får en medlemsstat kräva att tredjelandsmedborgare som önskar förvärva ställning som varaktigt bosatt följer ”villkoren för integr[ation]” i enlighet med nationell lagstiftning.

8. Om en person som är varaktigt bosatt i en medlemsstat ansöker om uppehållstillstånd i en annan medlemsstat får denna enligt artikel 15.3 i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning kräva att tredjelandsmedborgare följer villkoren för integration i enlighet med nationell lagstiftning om den inte redan tidigare enligt artikel 5.2 i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning var tvungen att följa villkoren för integration för att förvärva ställning som varaktigt bosatt.

3. Direktivet om högkvalificerad anställning

9. Direktivet om högkvalificerad anställning privilegierar vissa tredjelandsmedborgare för att uppmuntra invandring av dessa personer. Artikel 15.3 i detta direktiv har följande lydelse:

”Med avvikelse från ... artikel 7.2 i ... [direktivet om familjeåterförening] får de integrationsvillkor och åtgärder som avses i dessa bestämmelser tillämpas först efter det att de berörda personerna har beviljats familjeåterförening.”

B – *Nederländsk rätt*

10. Enligt nederländsk rätt ska en make eller maka som ansöker om familjeåterförening före inresa visa att han/hon har grundläggande kunskaper i nederländska på nivå A1⁵ i den gemensamma europeiska referensramen för moderna främmande språk⁶ och grundläggande kunskaper om samhället.
11. För att kunna visa detta ska han eller hon klara av ett avgiftsbelagt integrationsprov. Den som inte har betalat kostnaden för integrationsprovet på 350 euro ges inte tillträde till provet.
12. Befrielse från skyldigheten att avlägga integrationsprovet kan beviljas om en allvarlig psykisk eller fysisk begränsning föreligger.
13. Dessutom kan en person som ansöker om familjeåterförening göra gällande en skälighetsregel om han eller hon på grund av mycket speciella individuella omständigheter permanent är oförmögen att klara av provet och visar att vederbörande har gjort de ansträngningar som rimligen kan krävas av honom eller henne för att avlägga provet med godkänt resultat.
14. Slutligen är även medborgare i specifika tredjeländer befriade från skyldigheten att avlägga prov.

III – **Bakgrund till tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

15. K, som är azerbajdzjansk medborgare, och A, som är nigeriansk medborgare, vill båda resa in i Nederländerna, där deras respektive makar, som likaså är tredjelandsmedborgare,⁷ redan vistas.
16. För att befrias från skyldigheten att avlägga integrationsprovet åberopade de att de led av fysiska och psykiska sjukdomar. Den behöriga myndigheten ansåg emellertid att dessa inte var tillräckligt allvarliga och avslög därför K:s och A:s ansökningar.
17. Raad van State som har att pröva tvisten har ifrågasatt huruvida de nederländska bestämmelserna om integrationsprov är förenliga med direktivet om familjeåterförening. Raad van State begär att Europeiska unionens domstol ska meddela ett förhandsavgörande avseende följande frågor:
 - 1.a Kan uttrycket ”integrationsåtgärder” i artikel 7.2 i direktivet om familjeåterförening tolkas så, att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna får ålägga en familjemedlem till en referensperson att visa att familjemedlemmen förfogar över kunskaper i den medlemsstatens officiella språk motsvarande nivå A1 i den gemensamma europeiska referensramen för moderna främmande språk, samt grundläggande kunskaper om samhällslivet i denna medlemsstat, innan nämnda myndigheter beviljar familjemedlemmen tillåtelse att resa in i och vistas i landet?
 - 1.b Har det för svaret på ovannämnda fråga – även inom ramen för den proportionalitetsprincip som det hänvisas till i Europeiska kommissionens grönbok av den 15 november 2011 om rätten till familjeåterförening^[8] – betydelse att det enda fall då en ansökan om tillåtelse att resa in och vistas i landet, enligt den nationella lagstiftning i vilken det ovan i fråga 1a nämnda kravet föreskrivs, inte avslås är om en kombination av mycket speciella omständigheter i det enskilda

5 — På webbplatsen <http://www.europaeischer-referenzrahmen.de> beskrivs nivå A1 (nybörjare) på följande sätt: ”Jag kan förstå och använda mycket enkla ord och fraser som har att göra med de mest grundläggande och konkreta situationerna i vardagslivet. Jag kan presentera mig själv och andra och ställa frågor om t.ex. namn, var och hur någon bor, var någon jobbar och jag kan själv svara på liknande frågor. Jag kan kommunicera hjälpligt på ett mycket enkelt sätt om samtalspartnern talar långsamt och tydligt och är beredd att hjälpa mig.”

6 — Se i detta avseende http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/source/framework_en.pdf.

7 — Makarnas medborgarskap framgår inte av begäran om förhandsavgörande. I avsaknad av indicier kommer det i det följande emellertid att utgå från att det inte rör sig om personer vars rättsliga ställning påverkas av särskilda överenskommelser mellan unionen och tredjeländer (se dom Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066).

8 — KOM(2011) 735 slutlig.

fallet gör att det finns skäl att anta att familjemedlemmen är permanent oförmögen att uppfylla integrationskravet, med undantag av om familjemedlemmen har visat att vederbörande på grund av en psykisk eller fysisk begränsning är permanent oförmögen att avlägga integrationsprovet?

2. Utgör – med beaktande av den proportionalitetsprincip som anges i grönboken – syftet med direktivet om familjeåterförening, och särskilt artikel 7.2 i detta, hinder för att ta ut en kostnad på 350 euro varje gång det prov avläggs i vilket det undersöks om familjemedlemmen uppfyller ovannämnda integrationskrav respektive för att ta ut en engångskostnad på 110 euro för materialet för att förbereda sig inför provet?”

IV – Rättslig bedömning

A – Den första tolkningsfrågan

18. Den första tolkningsfrågan består av två delar. Den nederländska domstolen vill för det första få klarhet i huruvida det nederländska integrationsprovet kan betraktas som en ”integrationsåtgärd” i den mening som avses i artikel 7.2 i direktivet om familjeåterförening. Den hänskjutande domstolen har för det andra frågat om de nederländska myndigheterna har åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att ställa strikta villkor för att befria personer som ansöker om familjeåterförening från skyldigheten att avlägga prov.

1. Huruvida det nederländska integrationsprovet kan betraktas som ”integrationsåtgärd” i den mening som avses i artikel 7.2 i direktivet om familjeåterförening

19. Begreppet ”integrationsåtgärd” är ett unionsrättsligt begrepp och ska således tolkas självständigt.

20. Unionsrätten innehåller visserligen ingen definition av begreppet integrationsåtgärd utifrån vilket det kan bedömas om det även kan omfatta sådana integrationsprov som det nederländska. Begreppet åtgärd är emellertid tillräckligt öppet för att kunna omfatta integrationstest.⁹

21. Detta påverkas inte heller av den omständigheten att artikel 7.2 i direktivet om familjeåterförening inte har samma ordalydelse i alla språkversioner. Medan det i de flesta språkversioner¹⁰ talas om ”integrationsåtgärder”, talas det i den nederländska versionen om ”integratievoorwarden”, det vill säga integrationsvillkor.

22. För det första kan ordalydelsen i den nederländska versionen tolkas så, att det är tillåtet att föreskriva ett integrationsprov som villkor för familjeåterförening.

23. För det andra har ”integrationsåtgärden” i den mening som avses i artikel 7.2 i direktivet om familjeåterförening, oavsett ordalydelsen i de olika språkversionerna, utformats som ett villkor för familjeåterförening, vilket framgår av rubriken i kapitel IV i direktivet om familjeåterförening. En medlemsstat måste därför även kunna pröva om den aktuella integrationsåtgärden har följts och om följaktligen ”villkoret för utövande av rätten till familjeåterförening” i den mening som avses i kapitel IV är uppfyllt, särskilt som integration av tredjelandsmedborgare är ett av de mål som eftersträvas genom direktivet.

9 — Avseende bevisning om lämpliga språkkunskaper som villkor för familjeåterförening se Republiken Österrikes ståndpunkt (rådets beslut 10857/02 av den 9 augusti 2002, s. 12, fotnot 3, och rådets beslut 14272/02 av den 26 november 2002, s. 12, fotnot 1).

10 — Se till exempel den bulgariska, den danska, den engelska, den estniska, den finska, den franska, den grekiska, den italienska, den polska, den portugisiska, den slovakiska, den spanska, den svenska, den tjeckiska, den tyska och den ungerska versionen av direktivet.

24. Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan det varken begreppsmässigt, systematiskt eller teleologisk uteslutas att en integrationsåtgärd i den mening som avses i direktivet om familjeåterförening omfattar ett prov som gör det möjligt att visa att ett integrationsrelaterat villkor för familjeåterförening är uppfyllt.

25. För övrigt framgår det av artikel 7.2 andra stycket i direktivet om familjeåterförening, som enbart utesluter integrationsåtgärder före familjeåterförening i fråga om flyktingar, och artikel 15.3 i direktivet om högkvalificerad anställning, i vilket samma undantag föreskrivs för familjemedlemmar till denna privilegierade invandrargrupp, att ett sådant prov dessutom i allmänhet kan åläggas de som ansöker om familjeåterförening på förhand.

26. Det går inte heller att på grundval av direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, som diskuterades vid samma tidpunkt som direktivet om familjeåterförening, dra några avgörande slutsatser som med nödvändighet talar mot att koppla integrationsåtgärder i den mening som avses i direktivet om familjeåterförening till att ett prov avläggs med godkänt resultat.

27. Enligt direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning kan en tredjelandsmedborgare i en första medlemsstat åläggas att uppfylla sådana "integrationskrav", men måste inte, om dessa krav har uppfyllts, följa ytterligare "integr[ation]såtgärder" i en annan medlemsstat när tredjelandsmedborgaren ansöker om uppehållstillstånd där.

28. Av den begreppsmässiga kontrasten mellan "integrationskrav" och "integrationsåtgärder" har generaladvokaten Szpunar med avseende på direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning dragit slutsatsen att integrationsåtgärder inte får medföra "villkor", det vill säga de får varken "i rättsligt eller faktiskt hänseende utgöra ett instrument för urval [av] personer eller kontroll av invandringen".¹¹

29. Det återstår att se huruvida domstolen kommer att ansluta sig till denna uppfattning. Oberoende därav är det emellertid inte nödvändigt att tolka begreppet integrationsåtgärd i direktivet om familjeåterförening och i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning på samma sätt.¹² De situationer som regleras i direktiven skiljer sig nämligen från varandra.

30. Förklaringen till den begreppsmässiga skillnaden mellan åtgärd och krav i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning är att det ska undvikas att tredjelandsmedborgare som har permanent uppehållsrätt som redan har klarat av ett integrationsprov i en första medlemsstat och därmed har uppfyllt ett integrationskrav där måste avlägga *nya* integrationsprov i en annan medlemsstat. Familjemedlemmars *första* tillträde till unionen som direktivet om familjeåterförening avser, har däremot en annan tyngd. Det fanns ingen anledning att i direktivet om familjeåterförening göra en sådan begreppsmässig skillnad som i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, eftersom det i det förstnämnda direktivet är fråga om återförening av familjemedlemmar i unionen och inga nya integrationsåtgärder kunde befaras efter det att integrationskrav redan hade uppfyllts i en annan medlemsstat.

11 — Förslag till avgörande P och S (C-579/13, EU:C:2015:39, punkt 47).

12 — Se emellertid förslag till avgörande P och S (C-579/13, EU:C:2015:39, punkt 46).

31. Det nederländska integrationsprovet som ett villkor för inresa ska därför, oberoende av terminologin i direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, tolkas som "integrationsåtgärd" i den mening som avses i artikel 7.2 i direktivet om familjeåterförening.¹³

32. Den aktuella nederländska åtgärden måste emellertid även vara proportionerlig i förhållande till det integrationsmål som avses och får inte undergräva den ändamålsenliga verkan av direktivet om familjeåterförening,¹⁴ vilket i det följande kommer att underkastas en proportionalitetskontroll.

2. Huruvida det nederländska integrationsprovet är proportionerligt

33. Konungariket Nederländerna anser att integrationsprovet avser att förbättra utgångsläget för familjemedlemmar som ansöker om familjeåterförening i Nederländerna och därmed att främja deras integration i det nederländska samhället.

34. Med den nederländska bestämmelsen eftersträvas därmed legitima mål som relaterar till integrationen av anslutande familjemedlemmar,¹⁵ och härvid tillämpas lämpliga åtgärder. Inläring av språket i det aktuella landet är nämligen ett nödvändigt villkor för integration.¹⁶ Språkkunskaper förbättrar inte endast utsikterna för tredjelandsmedborgare på arbetsmarknaden,¹⁷ utan möjliggör även för dem att självständigt kunna söka hjälp i nödsituationer i värdmedlemsstaten.¹⁸ Grundläggande kunskaper om statens samhälle ger dessutom anslutande familjemedlemmar möjlighet att bekanta sig med viktiga grundläggande regler för samlevnad,¹⁹ vilket gör det möjligt att undvika missförstånd och rättsstridigheter.

35. Det stämmer visserligen att språk- och integrationskurser i värdmedlemsstaten kan ha större effekter än utbildning i utlandet. Detta påverkar emellertid inte nödvändigheten av den integrationsåtgärd som Nederländerna valt och genomfört före anslutningen till familjemedlemmar. För Nederländerna rör det sig nämligen om att förbättra *utgångsläget* för anslutande familjemedlemmar. Utbildningar som först påbörjas efter inresa är därför inte lika effektiva.

36. Integrationsprovet är även till sin struktur i princip lämpligt. Språkkunskaper på nivån A1 i den gemensamma europeiska referensramen, såsom krävs i integrationsprovet, är grundläggande kunskaper som det normalt sett är möjligt att förvärva utan större ansträngningar, framför allt med hjälp av motsvarande förberedelsematerial.²⁰

13 — Varken primärrättsliga överväganden eller Europakonventionen, till vars artikel 8 det hänvisas i skäl 2 i direktivet, utgör hinder för en sådan tolkning av begreppet. I artikel 8 i Europakonventionen ges ingen ovillkorlig rätt för makar att resa in i eller uppehålla sig i en viss stat. Se i detta avseende punkterna 63–67 i mitt förslag till avgörande av den 8 september 2005 i målet parlamentet/rådet (C-540/03, EU:C:2005:517) och Europadomstolens dom av den 2 augusti 2001 i målet Boultif mot Schweiz (nr 54273/00), *Recueil des arrêts et décisions* 2001-IX, § 39, och av den 19 februari 1996 i målet Gül mot Schweiz (nr 23218/94), där Europadomstolen i § 38 anförde följande: "Article 8 ... cannot be considered to impose on a State a general obligation to ... authorise family reunion in its territory". Se även senast Europadomstolens dom av den 25 mars 2014, Biao mot Danmark (nr 38590/10), § 53.

14 — Se punkt 56 i generaladvokaten Mengozzis förslag till avgörande i målet Dogan (EU:C:2014:287), där det anges att "[u]ttrycket 'integrationsåtgärder' är tillräckligt omfattande för att även inbegripa 'skyldigheter att nå ett visst resultat', emellertid under förutsättning att de är proportionerliga i förhållande till integrationsmålet som avses i artikel 7.2 i ... direktivet om familjeåterförening och att den ändamålsenliga verkan av detta inte undergrävs."

15 — Se skäl 15 och artikel 4.5 i direktivet.

16 — Se punkt 4 i de gemensamma grundläggande principerna för politiken för integration av invandrare i Europeiska unionen (rådets beslut 14615/04 av den 19 november 2004, s. 16), där det anges att grundläggande kunskaper i mottagarlandets språk och om dess historia och institutioner är en nödvändig förutsättning för integration.

17 — Se Europeiska kommissionen, Europeisk agenda för integration av tredjelandsmedborgare KOM(2011) 455 slutlig, s. 5.

18 — Den tyska regeringen har vid förhandlingen anfört att detta är av betydelse vid tvångsäktenskap för kvinnor, eftersom de berörda har bättre möjligheter att hjälpa sig själva i nödsituationer om de redan har grundläggande kunskaper i det nationella språket före inresan.

19 — Den del av provet som avser grundläggande kunskaper om det nederländska samhället innehåller praktiskt viktiga frågor, till exempel om kvinnor och män har samma rättigheter i Nederländerna, om kyrka och stat är åtskilda i Nederländerna, eller i vilken ålder barn är skolpliktiga.

20 — Konungariket Nederländerna ställer ett självstudiepaket till förfogande med hjälp av vilket provet kan förberedas. Det är tillgängligt på arton språk och ska enligt vad som angetts av den nederländska regeringen under förhandlingen kunna förstås på en gång av cirka 75 procent av kandidaterna.

37. Om det dessutom beaktas att det vid familjeåterförening från tredjeland i unionen rör sig om ett ingripande personligt beslut är det även logiskt att ålägga den anslutande familjemedlemmen att redan i ett tidigare skede i huvuddrag befatta sig med värdlandet och de bestämmelser som är tillämpliga i det landet, särskilt som detta inte endast ligger i värdlandets intresse, utan även i den anslutande familjemedlemmens intresse.

38. Den omständigheten att medborgare i specifika tredjeländer, till exempel medborgare i Kanada eller Förenta staterna, inte behöver avlägga integrationsprov innebär inte nödvändigtvis att den nederländska bestämmelsen är inkonsekvent, eftersom Konungariket Nederländerna enligt artikel 3.4 a i direktivet om familjeåterförening på grund av bilaterala avtal har rätt att behandla vissa tredjeländer mer förmånligt i förhållande till direktivbestämmelserna. Motsvarande måste i än högre grad gälla för nationella integrationsåtgärder, och unionslagstiftaren har lämnat antagandet av dessa till medlemsstaternas bedömning.

39. Den nederländska bestämmelsen kan dock betraktas som olämplig när specifika omständigheter inte beaktas i tillräcklig utsträckning vid tillämpningen av bestämmelsen.²¹ Att beslut om en ansökan om familjeåterförening ska fattas efter en bedömning av det enskilda fallet framgår av artikel 17 i direktivet om familjeåterförening, enligt vilken bland annat vederbörlig hänsyn ska tas till arten och stabiliteten av familjebanden.

40. Utöver privilegierade tredjelandsmedborgare är enligt uppgifter från den hänskjutande domstolen allvarligt handikappade sökande helt befriade från skyldigheten att avlägga integrationsprovet. Den hänskjutande domstolen har för övrigt hänvisat till en skälighetsklausul som enbart kan tillämpas om den sökande till följd av mycket speciella omständigheter är permanent oförmögen att klara av provet och visar att vederbörande har gjort de ansträngningar som rimligen kan förväntas av honom eller henne för att avlägga provet med godkänt resultat.

41. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra vilka typsituationer som kan omfattas av denna skälighetsklausul enligt den nederländska lagstiftningen.

42. Mot bakgrund av de mål som eftersträvas med direktivet är skälighetsklausulen – och därmed den nederländska bestämmelsen om integrationsprov – emellertid endast rimlig om den sökandes speciella situation och språkkunskaper samt utbildningsperspektiv beaktas inom ramen för denna klausul och vederbörande befrias från skyldigheten att avlägga ett prov om en sådan skyldighet rimligen inte kan åläggas honom eller henne.

43. Härvid kan utöver den berördes hälsotillstånd, kognitiva färdigheter och utbildningsnivå även sådana faktorer som förekomsten av förberedelsematerial som är förståeligt för honom eller henne, de kostnader som uppkommer och den tidsmässiga aspekten vara av betydelse.

44. Man kan till exempel inte alltid förvänta sig att en person som ansöker om familjeåterförening och som inte kan något av de arton språk på vilka utbildningsmaterialet för förberedelse inför provet finns tillgängligt i ett första steg lär sig ett av utbildningsspråken för att därefter i ett andra steg med hjälp av detta påbörja den egentliga förberedelsen inför provet.

45. Den omständigheten att integrationsprovet inte klarats av får dessutom inte automatiskt leda till att ansökan om familjeåterförening avslås om det i det enskilda fallet föreligger skäl som kräver att ansökan om familjeåterförening beviljas. Om den nederländska bestämmelsen, framför allt genom skälighetsklausulen, medger att dessa intressen kan beaktas i det enskilda fallet, så utgör direktivet om familjeåterförening inte hinder mot denna bestämmelse.

21 — Se dom Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 38).

46. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att fastställa huruvida så är fallet.

47. Det aktuella direktivet och proportionalitetsprincipen utgör därför inte hinder mot att tillämpa en sådan integrationsåtgärd som den i tvisten i målet vid den nationella domstolen, om skyldigheten att avlägga provet bortfaller i sådana situationer där en sådan skyldighet inte rimligen kan åläggas den som ansöker om familjeåterförening med beaktande av dess speciella situation eller om det på grund av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet finns skäl att kräva att ansökan om familjeåterförening beviljas, trots att provet inte klarats av. Denna fråga ska avgöras av den hänskjutande domstolen.

B – *Den andra tolkningsfrågan*

48. Den hänskjutande domstolen vill genom den andra frågan få klarhet i huruvida direktivet om familjeåterförening utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken en kostnad på 350 euro ska tas ut för att avlägga integrationsprovet och en engångskostnad på 110 euro ska tas ut för utbildningsmaterialet för att förbereda sig inför provet.

49. Konungariket Nederländerna har anfört att avgifterna motsvarar de kostnader som faktiskt uppkommer och därför är proportionerliga. Om en sökande inte förfogar över tillräckliga medel för att betala avgifterna kan denna situation beaktas genom tillämpning av skälighetsklausulen.

50. I direktivet om familjeåterförening anges inte om och i vilken utsträckning medlemsstaterna får ta ut avgifter när de utövar den befogenhet som tillkommer dem enligt artikel 7.2 i direktivet och ålägger tredjelandsmedborgare integrationsåtgärder. Den nationella lagstiftaren har följaktligen en viss handlingsfrihet inom ramen för den processuella autonomi.

51. Avgifter får emellertid varken syfta till eller medföra att ett hinder för att utöva rätten till familjeåterförening uppkommer, eftersom det syfte som eftersträvas med direktivet i annat fall skulle undergrävas.²² Om avgifterna har betydande budgetmässiga följder för den berörde kan de beröra tredjelandsmedborgare möjligheten att göra gällande rätten till familjeåterförening enligt direktivet.²³

52. Denna risk föreligger i förevarande fall.

53. Avgifter med ovannämnda belopp kan i stora delar av världen med hänsyn till inkomsten per capita där utgöra en väsentlig ekonomisk belastning. De kan därmed i det enskilda fallet medföra ett oproportionerligt hinder som äventyrar det mål som eftersträvas med direktivet om familjeåterförening och dess ändamålsenliga verkan, särskilt som de avgifter som tas ut för att avlägga provet måste erläggas på nytt vid varje nytt provtillfälle. Denna situation kan avhjälpas bland annat genom befrielse- eller anståndsåtgärder. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva om och i vilken utsträckning detta är möjligt enligt den nederländska lagstiftningen.

54. Den andra frågan ska således besvaras så, att direktivet om familjeåterförening utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka avgifter ska erläggas för ett sådant integrationsprov, som det som är i fråga i tvisten i målet vid den nationella domstolen, när dessa avgifter och uttaget av dessa avgifter är ägnade att hindra anslutande familjemedlemmar från att utöva rätten till familjeåterförening.

22 — Se dom kommissionen/Irland (C-216/05, EU:C:2006:706, punkt 43) och kommissionen/Nederländerna (C-508/10, EU:C:2012:243, punkt 69).

23 — Se dom kommissionen/Irland (C-216/05, EU:C:2006:706, punkt 44) och dom kommissionen/Nederländerna (C-508/10, EU:C:2012:243, punkt 70).

V – Förslag till avgörande

55. På grund av vad jag har anfört i det föregående föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna på följande sätt:

- 1) Artikel 7.2 i direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening och proportionalitetsprincipen utgör inte hinder mot att tillämpa en sådan integrationsåtgärd som den som är i fråga i tvisten i målet vid den nationella domstolen, om skyldigheten att avlägga provet bortfaller i sådana situationer där en sådan skyldighet inte rimligen kan åläggas den anslutande familjemedlemmen med beaktande av dennes speciella situation eller om det på grund av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet finns skäl att kräva att ansökan om familjeåterförening beviljas, trots att provet inte klarats av. Denna fråga ska avgöras av den hänskjutande domstolen.
- 2) Direktiv 2003/86/EG utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka avgifter ska erläggas för ett sådant integrationsprov som det som är i fråga i tvisten i målet vid den nationella domstolen när dessa avgifter och uttaget av dessa avgifter är ägnade att hindra anslutande familjemedlemmar från att utöva rätten till familjeåterförening.