Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 4 juni 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning — Direktiv 2003/109/EG — Artikel 5.2 och artikel 11.1 — Nationell lagstiftning enligt vilken tredjelandsmedborgare som har förvärvat ställning som varaktigt bosatt, vid äventyr av straffavgift, åläggs en medborgarintegrationsskyldighet, vars uppfyllande ska styrkas genom avläggandet av ett prov”

I mål C-579/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Centrale Raad van Beroep (Nederländerna) genom beslut av den 13 november 2013, som inkom till domstolen den 15 november 2013, i målet

P,

S

mot

Commissie Sociale Zekerheid Breda,

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta (referent) samt domarna J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça och C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 november 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— P och S, genom J. B. Bierbach, advocaat,

— Nederländernas regering, genom M. Bulterman, M. de Ree, B. Koopman och J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: nederländska.

— Portugals regering, genom L. Inez Fernandes och N. Piçarra, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och G. Wils, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 28 januari 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 5.2 och artikel 11.1 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan P och S och å andra sidan Commissie Sociale Zekerheid Breda (nämnden för social trygghet i Breda) (nedan kallad Commissie Sociale Zekerheid) och College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen (Amstelveens kommunledning). Målet rör Commissie Sociale Zekerheids och College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveens beslut att ålägga P och S medborgarintegrationsskyldighet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skälen 2, 4, 6 och 12 i direktiv 2003/109 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.

…

(4) Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares integration i medlemsstaterna är en nyckelfaktor för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen, vilket är ett av gemenskapens grundläggande mål enligt fördraget.

…

(6) Det viktigaste kriteriet för att kunna förvärva ställning som varaktigt bosatt bör vara bosättningstiden inom en medlemsstats territorium. Bosättningen bör ha varit laglig och oavbruten för att vittna om personens förankring i landet. En viss flexibilitet bör dock finnas med tanke på omständigheter som kan tvinga en person att tillfälligt lämna territoriet.

…

(12) För att kunna fungera praktiskt som ett instrument för integration av varaktigt bosatta i det samhälle där de är bosatta, bör ställningen som varaktigt bosatt garantera innehavaren samma behandling som medlemsstatens medborgare i en rad ekonomiska och sociala sammanhang, i enlighet med relevanta villkor i detta direktiv.”

4 I artikel 1 a under rubriken ”Innehåll” föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs

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, …”

5 I artikel 4.1 i samma direktiv föreskrivs följande:

”En medlemsstat skall 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 direktiv 2003/109, med rubriken ”Villkor för att förvärva ställning som varaktigt bosatt”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall kräva att tredjelandsmedborgarna styrker att de för egen räkning och för de familjemedlemmar gentemot vilka de har försörjningsansvar förfogar över följande:

a) Stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att de skall kunna försörja sig själva och sina familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna skall bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och får beakta nivån för minimilöner och -pensioner, innan ansökan om ställning som varaktigt bosatt lämnades in.

b) En sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av.

2. Medlemsstaterna får kräva att tredjelandsmedborgare följer villkoren för integrering i enlighet med nationell lagstiftning.”

7 I artikel 11.1 i direktivet, med rubriken ”Likabehandling”, föreskrivs följande:

”Varaktigt bosatta skall åtnjuta den behandling som en medlemsstats egna medborgare får i fråga om följande:

a) Tillträde till arbetsmarknaden och verksamhet som egenföretagare, under förutsättning att dessa verksamheter inte medför någon som helst offentlig myndighetsutövning, liksom anställnings- och arbetsvillkor, inklusive uppsägnings- och lönevillkor.

b) Utbildning och yrkesutbildning, inklusive möjligheterna att få bidrag och stipendier för studier i enlighet med nationell lagstiftning.

c) Erkännande av yrkesutbildningsbevis, utbildningsbevis för teoretiska utbildningar och andra kvalifikationer i enlighet med relevanta nationella förfaranden.

d) Social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd såsom dessa definierats i nationell lagstiftning.

e) Skatteförmåner.

f) Tillgång till varor och tjänster och leveranser av allmänt tillgängliga varor och tjänster samt förfaranden för att erhålla bostad.

g) Föreningsfrihet och frihet att tillhöra en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation eller någon annan organisation vars medlemmar utövar ett visst yrke, inklusive de förmåner som dessa typer av organisationer tillhandahåller, utan att åsidosätta nationella bestämmelser om allmän ordning och säkerhet.

h) Fritt tillträde till hela den berörda medlemsstatens territorium, inom de gränser som fastställs i nationell lagstiftning av säkerhetsskäl.

…”

Nederländsk rätt

8 I artikel 1 p i 2000 års utlänningslag (Vreemdelingenwet 2002, nedan kallad Vw 2000), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

”I denna lag och i de bestämmelser som grundar sig på denna avses med

…

p. varaktigt bosatta: innehavare av ett permanent uppehållstillstånd i enlighet med artikel 20, beviljat med tillämpning av artikel 8.2 i rådets direktiv 2003/109/EG, eller innehavare av ett EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som utfärdats av en annan stat som är part i fördraget …”

9 I artikel 20.1 i den lagen föreskrivs följande:

”Ministern får

a. bevilja, avslå eller välja att inte behandla en ansökan om permanent uppehållstillstånd,

b. återkalla eller ändra ett permanent uppehållstillstånd.”

10 Artikel 21.1 Vw 2000 har följande lydelse:

”Med tillämpning av artikel 8.2 i rådets direktiv 2003/109 får en ansökan om, eller ändring av, ett permanent uppehållstillstånd enligt artikel 20 endast avslås om

a. utlänningen inte har varit lagligen och oavbrutet bosatt i landet under fem år enligt artikel 8 omedelbart innan ansökan lämnades in,

…

k. utlänningen inte har avlagt det integrationsprov som avses i artikel 7.2 a i lagen om medborgarintegration [(Wet inburgering), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad Wi)], eller inte innehar ett sådant utbildnings-, examens- eller annat behörighetsbevis som avses i artikel 5.1 c i den lagen.”

11 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Wi reglerar integrationen i det nederländska samhället av alla migranter som är bosatta i Nederländerna. Medborgarintegration består i förvärvandet av muntliga och skriftliga kunskaper i nederländska och kunskaper om det nederländska samhället. Språkkunskaperna och kunskaperna om det nederländska samhället utvärderas genom att ett prov avläggs. Både de migranter som – den dag då Wi trädde i kraft, det vill säga den 1 januari 2007 –

under en lång tid hade vistats i Nederländerna och migranter som har anlänt till Nederländerna efter nämnda datum omfattas i princip av medborgarintegrationsskyldigheten från och med den 1 januari 2007, eller det datum från och med vilket de påbörjade sin lagliga vistelse i Nederländerna.

12 I artikel 3 Wi föreskrivs följande:

”1. Medborgarintegrationsskyldigheten omfattar varje utlänning som är lagligen bosatt i enlighet med artikel 8 a–e eller artikel 1 Vw 2000, och som

a. uppehåller sig i Nederländerna i andra syften än en tillfällig vistelse, eller

…

4. Medborgarintegrationsskyldigheten i punkt 1 har inte retroaktiv verkan.”

13 Artikel 5 Wi har följande lydelse:

”1. Med avvikelse från artikel 3 omfattas en utlänning inte av medborgarintegrationsskyldighet om utlänningen

a. är yngre än 16 år eller äldre än 65 år,

b. har tillbringat minst åtta av sina skolår i Nederländerna,

c. innehar ett i eller med stöd av förordning föreskrivet examens-, utbildnings- eller annat behörighetsbevis,

d. omfattas av skolplikt eller yrkeskvalifikationsplikt,

e. till följd av skolplikten eller yrkeskvalifikationsplikten följer en utbildning som leder fram till utfärdandet av ett sådant examens-, utbildnings- eller annat behörighetsbevis som avses i c,

f. kan styrka att vederbörande har tillräckliga kunskaper i nederländska i tal och skrift och har uppenbara kunskaper om det nederländska samhället.

2. Medborgarintegrationsskyldigheten omfattar inte heller

…

c. en utlänning som enligt lagstiftningen i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i en annan stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet uppfyller ett krav på medborgarintegration för att erhålla ställning som varaktigt bosatt i den mening som avses i direktiv 2003/109,

…

3. En person som omfattas av medborgarintegrationsskyldighet, men som innehar ett genom eller med stöd av förordning föreskrivet examens-, utbildnings- eller annat behörighetsbevis av vilket det framgår att vederbörande redan besitter en del av de färdigheter och kunskaper som avses i artikel 7, är befriad från skyldigheten att inhämta den delen av kunskaperna eller färdigheterna och behöver inte avlägga den delen av integrationsprovet.

4. Genom eller med stöd av förordning kan närmare föreskrifter antas om

a. att ytterligare helt eller delvis befria en person från medborgarintegrationsskyldighet,

b. den bosättning som avses i punkt 1 b, och

c. tillämpningen av punkt 1 f.

5. Ministern får fastställa tillämpningsföreskrifter avseende tillämpningen av punkt 2 d.”

14 I artikel 31 i lagen föreskrivs följande:

”1. Den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldighet, och som inte har avlagt integrationsprov inom den tidsfrist som anges i artikel 7.1, eller inom den med stöd av artikel 2 a förlängda tidfristen, ska av College van Burgemeester en Wethouders påföras en straffavgift.

2. Med avvikelse från punkt 1 ska College van Burgemeester en Wethouders

a. förlänga fristen i artikel 7.1 om den person som omfattas av medborgarintegrationsskyldigheten gör sannolikt att vederbörande inte kan lastas för att inte ha avlagt integrationsprovet, eller

b. undanta en person från medborgarintegrationsskyldighet, om kommunstyrelsen på grund av de ansträngningar som den person som omfattas av skyldigheten bevisligen har gjort, finner att det inte rimligen är möjligt för vederbörande att avlägga integrationsprov.

3. Närmare föreskrifter avseende punkt 2 ska fastställas genom eller med stöd av förordning.”

15 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Wi trädde i kraft den 1 januari 2007. I och med ikraftträdandet av Wi fördes även artikel 21.1 k in i Vw 2000. I praktiken tillämpades nämnda bestämmelse dock först från och med den 1 januari 2010.

16 Den nederländska regeringen har i detta hänseende påpekat att skyldigheten att med framgång avlägga ett integrationsprov är ett villkor för att beviljas ställning som varaktigt bosatt för både tredjelandsmedborgare som har beviljats uppehållstillstånd i Nederländerna för första gången efter det att Wi trädde i kraft och tredjelandsmedborgare som, även om de redan vistades lagligen i Nederländerna den dag då Wi trädde i kraft, har ansökt om att beviljas ställning som varaktigt bosatt efter den 1 januari 2010. Artikel 21.1 k Vw 2000 ska därför tillämpas på båda dessa kategorier av tredjelandsmedborgare.

17 De tredjelandsmedborgare som den dag då Wi trädde i kraft redan var lagligen bosatta i Nederländerna och som hade ansökt om att beviljas ställning som varaktigt bosatt under perioden 1 januari 2007–1 januari 2010, såsom klagandena i det nationella målet, är däremot inte skyldiga att med framgång avlägga ett integrationsprov för att erhålla nämnda ställning. Artikel 21.1 k Vw 2000 är därför inte tillämplig på den kategorin av tredjelandsmedborgare.

18 Det åligger emellertid de tredjelandsmedborgare som omfattas av nämnda kategori att avlägga integrationsprov inom den tidsfrist som fastställts genom ett beslut av College van Burgemeester en Wethouders i den kommun där tredjelandsmedborgarna är bosatta, vid äventyr av att annars påföras en straffavgift. Om ett prov inte med framgång har avlagts inom den tidsfristen fastställs en ny tidsfrist och beloppet på straffavgiften höjs för varje gång.

19 Den medborgarintegrationsskyldighet som denna kategori av tredjelandsmedborgare omfattas av, påverkar således inte ställningen som varaktigt bosatta, varken vad gäller förvärvandet eller bibehållandet av denna ställning.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

20 P och S är tredjelandsmedborgare som sedan den 14 november 2008 respektive den 8 juni 2007 innehar permanenta uppehållstillstånd för varaktigt bosatta med stöd av direktiv 2003/109.

21 Genom beslut av den 1 augusti 2008 underrättade Commissie Sociale Zekerheid P om att hon omfattades av medborgarintegrationsskyldighet i enlighet med Wi och att hon var skyldig att med framgång avlägga ett integrationsprov senast den 30 juni 2013. Till följd av det beslutet inledde P ett integrationsprogram som erbjöds av Commissie Sociale Zekerheid. P avbröt programmet den 25 augusti 2008 på grund av sjukdom. Hon återupptog det inte därefter. Genom beslut av den 4 augusti 2009 fastställde Commissie Sociale Zekerheid på nytt att P omfattades av skyldigheten och att hon var skyldig att med framgång avlägga ett integrationsprov senast den 30 juni 2013. Den 25 februari 2010 fastställde Commissie Sociale Zekerheid beslutet av den 4 augusti 2009.

22 College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen underrättade S genom beslut av den 24 februari 2010 att hon omfattades av medborgarintegrationsskyldighet i enlighet med Wi och om att hon var skylig att med framgång avlägga ett integrationsprov senast den 24 augusti 2013.

23 P och S överklagade de beslut varigenom det fastställdes att de var skyldiga att med framgång avlägga ett integrationsprov. Överklagandena ogillades och P och S har överklagat dessa avgöranden till Centrale Raad van Beroep (appellationsdomstol för förvaltningsrättsliga mål). Den domstolen har uttryckt tvivel beträffande huruvida medborgarintegrationsskyldigheten är förenlig med direktiv 2003/109.

24 Den hänskjutande domstolen anser att åläggandet av en sådan skyldighet grundar sig på artikel 5.2 i direktiv 2003/109 och vill i synnerhet få klarhet i huruvida medlemsstaterna – efter det att ställningen som varaktigt bosatt beviljats – får uppställa villkor för integration i form av ett integrationsprov där påföljden kan bli böter.

25 Den hänskjutande domstolen anser dessutom att medborgarintegrationsskyldigheten kan omfattas av artikel 11.1 a och b i direktiv 2003/109. Om så är fallet, och i den mån skyldigheten inte åläggs en medlemsstats egna medborgare, kan den inte heller omfatta varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, utan att principen om likabehandling som anges i den bestämmelsen åsidosätts.

26 Den hänskjutande domstolen påpekar vidare att även om villkor på integration kan ställas upp i nationell rätt, får de emellertid inte vara av sådant slag att de gör det omöjligt eller orimligt svårt att förvärva eller bibehålla ställningen som varaktigt bosatt. Den hänskjutande domstolen utesluter därför inte att medborgarintegrationsskyldigheten kan vara oförenlig med det kravet.

27 Den hänskjutande domstolen vill slutligen få klarhet i huruvida den omständigheten att en person, såsom är fallet beträffande S, underrättas – efter det att vederbörande har förvärvat ställningen som varaktigt bosatt – om att han eller hon måste uppfylla en medborgarintegrationsskyldighet, påverkar bedömningen av om denna skyldighet är förenlig med direktiv 2003/109.

28 Mot denna bakgrund beslutade Centrale Raad van Beroep att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska syftet med och andemeningen i direktiv 2003/109, närmare bestämt artikel 5.2 och/eller artikel 11.1 i nämnda direktiv, tolkas så, att det inte är förenligt med direktivet att med stöd av nationell lagstiftning ålägga tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatta en medborgarintegrationsskyldighet, vars åsidosättande beivras med böter?

2) Har det för svaret på den första frågan betydelse huruvida medborgarintegrationsskyldigheten har ålagts innan ställningen som varaktigt bosatt förvärvades?”

Prövning av tolkningsfrågorna

29 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida direktiv 2003/109 och i synnerhet artiklarna 5.2 och 11.1 i det direktivet utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den i det nationella målet, enligt vilken tredjelandsmedborgare som redan har ställning som varaktigt bosatta åläggs en skyldighet att med framgång avlägga ett integrationsprov, vid äventyr av att annars påföras en straffavgift, och huruvida det i detta hänseende är relevant att nämnda ställning förvärvats före eller efter det att skyldigheten ålades.

30 Domstolen påpekar inledningsvis att de frågor som den hänskjutande domstolen har ställt endast rör tredjelandsmedborgare som var lagligen bosatta i Nederländerna den dag då Wi trädde i kraft, det vill säga den 1 januari 2007, och som i likhet med P och S, hade ansökt om att beviljas ställning som varaktigt bosatt under perioden 1 januari 2007–1 januari 2010.

31 Den medborgarintegrationsskyldighet som är aktuell i det nationella målet, vilken består i att ett integrationsprov med framgång ska avläggas för att styrka förvärvandet av muntliga och skriftliga färdigheter i nederländska och besittandet av tillräckliga kunskaper om det nederländska samhället – är för denna kategori av tredjelandsmedborgare inte ett villkor för att förvärva eller bibehålla ställningen som varaktigt bosatt, utan innebär endast att en straffavgift påförs de som inte med framgång har avlagt ett integrationsprov när den fastställda tidsfristen löper ut.

32 Det ska vidare erinras om den vikt som unionslagstiftaren lagt vid villkoren för integrering, såsom bland annat framgår av skäl 4 i direktiv 2003/109, vari det anges att varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares integration i medlemsstaterna är en nyckelfaktor för att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen, vilket är ett av unionens grundläggande mål enligt fördraget.

33 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som den hänskjutande domstolens frågor ska besvaras.

34 Vad för det första gäller artikel 5.2 i direktiv 2003/109 som har rubriken ”Villkor för att förvärva ställning som varaktigt bosatt”, föreskrivs det i den bestämmelsen att medlemsstaterna får kräva att tredjelandsmedborgare följer villkoren för integrering i enlighet med nationell lagstiftning.

35 Det framgår således både av nämnda bestämmelses ordalydelse och av det sammanhang som bestämmelsen ingår i att den ger medlemsstaterna möjlighet att kräva att vissa integrationsvillkor ska vara uppfyllda för att ställning som varaktigt bosatt ska beviljas.

36 Artikel 5.2 i direktiv 2003/109 rör således de integrationsvillkor som får uppställas innan ställningen som varaktigt bosatt beviljas.

37 Såsom konstaterats i punkt 31 ovan innebär inte den medborgarintegrationsskyldighet som är aktuell i det nationella målet ett villkor för att de tredjelandsmedborgare som ansökte om ställning som varaktigt bosatt under perioden 1 januari 2007–1 januari 2010 ska förvärva eller bibehålla denna ställning. Av detta följer att med avseende på denna kategori av tredjelandsmedborgare kan en sådan skyldighet inte kvalificeras som ett integrationsvillkor, i den mening som avses i artikel 5.2 i direktiv 2003/109.

38 Artikel 5.2 i direktiv 2003/109 utgör därför inte hinder för en sådan integrationsåtgärd, såsom den som är i fråga i det nationella målet, eftersom den bestämmelsen varken ålägger eller förbjuder medlemsstaterna att kräva att tredjelandsmedborgare ska uppfylla integrationsskyldigheter efter det att ställningen som varaktigt bosatt har beviljats.

39 Angående artikel 11.1 i direktiv 2003/109 ska det påpekas att den bestämmelsen, såsom anges i skäl 12 i nämnda direktiv, säkerställer att tredjelandsmedborgare som har förvärvat ställning som varaktigt bosatt behandlas på samma sätt som den berörda medlemsstatens egna medborgare inom de områden som anges i leden a–h i samma bestämmelse.

40 Med beaktande av den omständigheten att den medborgarintegrationsskyldighet som är aktuell i det nationella målet inte åläggs landets egna medborgare, ska det därför prövas huruvida en sådan skyldighet kan stå i strid med principen om likabehandling som är stadfäst i artikel 11.1 i direktiv 2003/109, på de olika områden som anges däri.

41 Det ska i detta hänseende erinras om att enligt fast rättspraxis innebär principen om likabehandling att jämförbara situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom S.P.C.M. m.fl., C-558/07, EU:C:2009:430, punkt 74 och där angiven rättspraxis).

42 I detta sammanhang ska det påpekas att de omtvistade integrationsåtgärderna i huvudsak innebär en skyldighet att förvärva och/eller styrka förvärvandet av muntliga och skriftliga färdigheter i nederländska och kunskaper om det nederländska samhället. Även om det kan antas att landets egna medborgare besitter sådana färdigheter och kunskaper, förhåller det sig annorlunda vad gäller tredjelandsmedborgare. Domstolen finner därför, som generaladvokaten påpekat i punkt 52 i sitt förslag till avgörande, att situationen för tredjelandsmedborgare vad gäller användbarheten av integrationsåtgärderna, såsom förvärvandet av kunskaper i både språket och samhället i det landet, inte är jämförbar med den för landets egna medborgare.

43 Den omständigheten att den medborgarintegrationsskyldighet som är aktuell i det nationella målet inte åläggs landets egna medborgare innebär därför inte ett åsidosättande av varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rätt enligt artikel 11.1 i direktiv 2003/109 till samma behandling som landets egna medborgare, eftersom de nämnda situationerna inte är jämförbara.

44 De sätt på vilka medborgarintegrationsskyldigheten tillämpas får emellertid inte innebära att icke-diskrimineringsprincipen åsidosätts på de områden som anges i artikel 11.1 i direktiv 2003/109.

45 Det ska under alla omständigheter tilläggas att medlemsstaterna inte kan tillämpa nationell lagstiftning som kan äventyra fullgörandet av målen med ett direktiv och förta direktivet dess ändamålsenliga verkan (se dom kommissionen/Nederländerna, C-508/10, EU:C:2012:243, punkt 65).

46 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 (se dom kommissionen/Nederländerna, C-508/10, EU:C:2012:243, punkt 66).

47 Beträffande skyldigheten att med framgång avlägga det integrationsprov som är aktuell i det nationella målet, kan det inte bestridas att förvärvandet av kunskaper i både språket och om samhället i mottagarlandet i betydande omfattning underlättar kommunikationen mellan tredjelandsmedborgarna och landets egna medborgare och dessutom främjar utbytet och utvecklingen av sociala kontakter dem emellan. Det kan inte heller bestridas att förvärvandet av kunskaper i mottagarlandets språk gör det mindre svårt för tredjelandsmedborgare att få tillträde till arbetsmarknaden och yrkesutbildning.

48 I den mån skyldigheten att med framgång avlägga ett prov, såsom den som är i fråga i det nationella målet, gör det möjligt att säkerställa att de berörda tredjelandsmedborgarna förvärvar kunskaper som obestridligen är användbara för att skapa band till den mottagande medlemsstaten, finner domstolen att en sådan skyldighet i detta sammanhang inte i sig äventyrar fullgörandet av målen med direktiv 2003/109, utan istället kan bidra till att de uppfylls.

49 De sätt på vilka skyldigheten genomförs får emellertid inte heller vara av sådan beskaffenhet att dessa mål äventyras. Detta gäller i synnerhet nivån på de kunskaper som krävs för att avlägga integrationsprov, tillträde till de kurser och det material som behövs för att förbereda det och beloppen på de avgifter som tillämpas på tredjelandsmedborgare i form av anmälningsavgift för att genomföra provet, men även särskilda individuella omständigheter, såsom ålder, analfabetism och utbildningsnivå.

50 Vad vidare angår den straffavgift som är i fråga i det nationella målet påpekar domstolen att den omständigheten att de varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, vilka efter utgången av en fastställd frist inte med framgång har avlagt ett integrationsprov, påförs en straffavgift som ett medel för att säkerställa effektiviteten av den medborgarintegrationsskyldigheten som de är skyldiga att uppfylla, inte i sig äventyrar fullgörandet av målen med direktiv 2003/109, och förtar följaktligen inte direktivet dess ändamålsenliga verkan.

51 Det ska emellertid beaktas att det högsta beloppet på den straffavgift som kan påföras uppnår en relativt hög nivå, nämligen 1 000 euro och att den avgiften dessutom kan påföras varje gång den tidsfrist som fastställts för att avlägga integrationsprov löper ut om ett prov inte med framgång har avlagts, och detta utan någon begränsning fram till dess att den berörda tredjelandsmedborgaren med framgång har avlagt ett prov.

52 Det ska även påpekas att straffavgiften påförs de tredjelandsmedborgare som när deras tidsfrist löper ut inte med framgång har avlagt ett integrationsprov, oavsett om de under tidsfristens gång aldrig har skrivit provet eller har skrivit det flera gånger.

53 För övrigt ska anmälningsavgiften för att avlägga integrationsprovet och eventuella avgifter för att förbereda det bekostas av de berörda tredjelandsmedborgarna. Det ska även påpekas att den nederländska regeringen vid förhandlingen har uppgett att anmälningsavgiften uppgår till 230 euro, att de berörda tredjelandsmedborgarna måste betala den avgiften varje gång som de under den fastställda tidsfristens gång skriver integrationsprovet och att nämnda avgift inte återbetalas till de tredjelandsmedborgare som inte med framgång lyckas avlägga provet. Härav följer att påförandet av en straffavgift inte är den enda negativa konsekvensen för de tredjelandsmedborgare som inte med framgång lyckas avlägga ett prov inom den tidsfrist som de beviljats.

54 Under sådana omständigheter, vilka det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, kan betalningen av en straffavgift för att beivra åsidosättandet av skyldigheten att med framgång avlägga ett integrationsprov – utöver betalningen av avgifter hänförliga till genomförda prov – äventyra fullgörandet av målen med direktiv 2003/109 och förta direktivet dess ändamålsenliga verkan.

55 I den mån den medborgarintegrationsskyldighet som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet inte påverkar, såsom det påpekats i punkt 31 ovan, förvärvandet eller bibehållandet av ställningen som varaktigt bosatt för de tredjelandsmedborgare som ansökt om den ställningen under perioden 1 januari 2007–1 januari 2010, finner domstolen slutligen att den omständigheten att ställningen som varaktigt bosatt förvärvats före eller efter det att skyldigheten ålades i förevarande fall inte är relevant för svaret till den hänskjutande domstolen.

56 Mot denna bakgrund ska de frågor som ställts besvaras enligt följande. Direktiv 2003/109 och i synnerhet artiklarna 5.2 och 11.1 i det direktivet utgör inte hinder för en nationell lagstiftning, som den i det nationella målet, enligt vilken tredjelandsmedborgare som redan har ställning som varaktigt bosatta åläggs en skyldighet att med framgång avlägga ett medborgarintegrationsprov, vid äventyr av att annars påföras en straffavgift, under förutsättning att de sätt på vilka lagstiftningen tillämpas inte innebär att målen med nämnda direktiv riskerar att inte förverkligas, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera. Den omständigheten att ställningen som varaktigt bosatt förvärvats före eller efter det att skyldigheten att med framgång avlägga ett medborgarintegrationsprov ålades är i detta hänseende inte relevant.

Rättegångskostnader

57 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning och i synnerhet artiklarna 5.2 och 11.1 i det direktivet utgör inte hinder för en nationell lagstiftning, som den i det nationella målet, enligt vilken tredjelandsmedborgare som redan har ställning som varaktigt bosatta åläggs en skyldighet att med framgång avlägga ett medborgarintegrationsprov, vid äventyr av att annars påföras en straffavgift, under förutsättning att de sätt på vilka lagstiftningen tillämpas inte innebär att målen med nämnda direktiv riskerar att inte förverkligas, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera. Den omständigheten att ställningen som varaktigt bosatt förvärvats före eller efter det att skyldigheten att med framgång avlägga ett medborgarintegrationsprov ålades är i detta hänseende inte relevant.

Underskrifter