FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT YVES BOT

föredraget den 14 september 2011 [1]

1. Genom förevarande mål ges domstolen möjlighet att precisera villkoren för uppkomsten av uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38/EG. [2] Enligt den bestämmelsen ska unionsmedborgare som uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten ha permanent uppehållsrätt där.

2. Sökandena i målen vid den nationella domstolen, som är polska medborgare, kom till Tyskland innan Republiken Polen anslöts till Europeiska unionen. De har i enlighet med tysk rätt erhållit uppehållstillstånd av humanitära skäl, vilka tillstånd regelbundet förlängts av samma skäl.

3. När direktiv 2004/38 trädde i kraft begärde sökandena i målet vid den nationella domstolen hos behöriga tyska myndigheter permanent uppehållsrätt och anförde att de uppfyllde villkoren för förvärvande i artikel 16.1 i detta direktiv.

4. Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) (Tyskland) har ifrågasatt huruvida de perioder under vilka sökandena uppehållit sig inom den mottagande medlemsstatens territorium enbart med stöd av nationell rätt, inklusive perioder före Republiken Polens anslutning till unionen, ska anses utgöra perioder under vilka de uppehållit sig lagligt i den mening som avses i denna bestämmelse och ska beaktas vid bedömningen av huruvida unionsmedborgarens vistelse har varat tillräckligt länge för att leda till permanent uppehållsrätt.

5. Jag kommer i detta förslag till avgörande att redovisa skälen till varför jag anser att artikel 16.1 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att perioder under vilka en person uppehållit sig inom den mottagande medlemsstatens territorium i enlighet med endast nationell rätt måste beaktas vid bedömningen av huruvida denne unionsmedborgare uppehållit sig där

1 — Originalspråk: franska.

2 — 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 – EUT 2004, L 229, s. 35, och EUT 2005, L 197, s. 34).

tillräckligt länge för att erhålla permanent uppehållsrätt inom detta territorium.

6. Jag föreslår även att domstolen ska fastställa att också sådana perioder av vistelse som inträffat före unionsmedborgarens ursprungsmedlemsstats anslutning till unionen ska beaktas vid bedömningen av huruvida en sådan rätt har erhållits.

I — Tillämpliga rättsregler

A — *Direktiv 2004/38*

7. Genom direktiv 2004/38 samlas och förenklas unionslagstiftningen avseende medborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionens territorium. Det inrättar ett system med tre nivåer, där varje nivå bygger på varaktigheten av vistelsen i den mottagande medlemsstaten.

8. När det gäller den första nivån fastslås i artikel 6.1 i direktivet att en unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.

9. Vad gäller den andra nivån, som inträder när vistelsen på den mottagande medlemsstatens territorium varat mer än tre månader, har unionslagstiftaren föreskrivit vissa villkor för en sådan vistelse.

10. Sålunda föreskrivs i artikel 7.1 a–d i direktivet följande:

”Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller

c) — är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis,

med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning

— samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller

d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.”

11. På den tredje nivån återfinns, i kapitel IV i direktiv 2004/38, en av de tveklöst största nyheterna, nämligen en permanent uppehållsrätt som inte är underkastad villkoren i artikel 7 i direktivet, till förmån för unionsmedborgare som lagligen och oavbrutet uppehållit sig fem år på den mottagande medlemsstatens territorium. [3]

3 — Artikel 16.1 i direktivet.

12. Det ska slutligen tilläggas att enligt artikel 37 i direktiv 2004/38 påverkar inte direktivets bestämmelser lagar eller andra författningar i medlemsstaterna som är mer förmånliga för de personer som omfattas av detta direktiv.

B — *Den nationella rätten*

13. Bestämmelserna i direktiv 2004/38 har införlivats i tysk rätt genom lagen om fri rörlighet för unionsmedborgare (Freizügigkeitsgesetz/EU) av den 30 juli 2004. [4] I synnerhet föreskrivs i 2 § första stycket FreizügG/EU att unionsmedborgare som åtnjuter fri rörlighet och deras familjemedlemmar har rätt till inresa och uppehåll i Tyskland i enlighet med FreizügG/EU.

14. Enligt 2 § andra stycket FreizügG/EU åtnjuter icke yrkesverksamma unionsmedborgare fri rörlighet i enlighet med unionsrätten, på de villkor som föreskrivs i 4 § FreizügG/EU, där det anges att icke yrkesverksamma unionsmedborgare, deras familjemedlemmar och partners, som följer med eller ansluter sig

4 — BGBl. 2004 I, s. 1950, i dess lydelse enligt lagen av den 26 februari 2008 (BGBl. 2008 I, s. 215, nedan kallad FreizügG/EU).

till unionsmedborgaren, åtnjuter den rätt som följer av 2 § första stycket om de har tillräckliga tillgångar och en tillräcklig sjukförsäkring.

15. Vidare föreskrivs i 4a § FreizügG/EU att unionsmedborgare, deras familjemedlemmar och partner, som under fem år har uppehållit sig lagligt i Tyskland, oberoende av de villkor som uppställs i 2 § andra stycket FreizügG/EU har rätt till inresa och uppehåll.

II — Omständigheter i målet vid den nationella domstolen

A — *Mål C-424/10*

16. Mål C-424/10 rör en polsk medborgare, Tomasz Ziolkowski. Han föddes i Polen år 1977 och kom till Tyskland i september 1989 tillsammans med sin mor och sin bror. Han har bland annat genomgått en högre förberedande yrkesutbildning. Han fick år 1994 ett icke tidsbegränsat och icke villkorat arbetstillstånd. Tomasz Ziolkowski har genomgått en lärlingsutbildning som han avbrutit. Därefter har han, utan framgång, försökt driva ett städföretag. Han uppbär sedan inresan till Tyskland försörjningsstöd.

17. Den nationella domstolen har anfört att Tomasz Ziolkowski från juli 1991 till april 2006 hade uppehållstillstånd av humanitära skäl.

18. I juli 2005 ansökte Tomasz Ziolkowski om förlängning av sitt uppehållstillstånd, alternativt att han skulle erhålla uppehållstillstånd med stöd av unionsrätten.

19. Land Berlin gav honom i oktober 2005 uppehållstillstånd av humanitära skäl, giltigt till och med april 2006. Det har angivits att detta tillstånd inte skulle förlängas efter den tidpunkten eftersom Tomasz Ziolkowski alltjämt var beroende av försörjningsstöd.

20. Land Berlin beslutade den 22 mars 2006, efter det att Tomasz Ziolkowski på nytt ansökt om sådant uppehållstillstånd, att inte förlänga hans uppehållstillstånd på den grunden att han inte uppfyllde villkoren i FreizügG/EU, eftersom han inte hade arbete eller kunde visa att han disponerade över tillräckligt med egna medel. Tomasz Ziolkowski underrättades därefter om att ett beslut hade fattats om

att avlägsna honom till Polen. Han har klagat på detta beslut till Land Berlin, som ännu inte avgjort den saken.

21. På talan av Tomasz Ziolkowski biföll Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstolen) hans ansökan om permanent uppehållstillstånd på den grunden att, enligt artikel 16 i direktiv 2004/38, unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under fem år i den mottagande medlemsstaten ska ha permanent uppehållsrätt där utan att det är nödvändigt att de visar att de har tillräckliga tillgångar för att klara sitt uppehälle.

22. Land Berlin överklagade detta beslut till Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (högre regional förvaltningsdomstol för delstaterna Berlin och Brandenburg), vilken i dom av den 28 april 2009 ändrade detta beslut. Enligt den domstolen kan, även om Tomasz Ziolkowski har bott mer än fem år på tyskt territorium, endast uppehälle som grundas på unionsrätten beaktas som lagligt, och enbart beaktas sådana perioder under vilka ursprungsmedlemsstaten tillhört unionen.

23. Tomasz Ziolkowski har fört revisionstalan mot denna dom vid den hänskjutande domstolen. Han har yrkat att han ska erhålla permanent uppehållstillstånd.

B — *Mål C-425/10*

24. Mål C-425/10 rör även det en polsk medborgare, Barbara Szeja, född år 1960, som kom till Tyskland år 1988, och hennes två barn, födda i Tyskland år 1994 respektive år 1996. Deras far bor på annat håll men har delad vårdnad om barnen med modern.

25. Barbara Szeja erhöll uppehållstillstånd av humanitära skäl från maj 1990 till och med oktober 2005. Hennes barn har erhållit uppehållstillstånd motsvarande hennes.

26. I augusti 2005 ansökte Barbara Szeja och hennes barn om förlängning av deras uppehållstillstånd, alternativt att de skulle tilldelas permanent uppehållsrätt med stöd av unionsrätten.

27. Land Berlin avslog i beslut av den 26 oktober 2005 dessa ansökningar på den grunden att de inte hade förmåga att försörja sig och underrättade Barbara Szeja och hennes barn om att ett beslut om avlägsnande till Polen kunde komma att fattas mot dem.

28. De klagade på dessa beslut, och då något avgörande inte meddelades i deras ärenden väckte de talan vid Verwaltungsgericht för att erhålla permanent uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38. Verwaltungsgericht biföll i januari 2007 deras talan och anförde att artikel 16 i direktivet ger varje unionsmedborgare som

lagligen uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten i fem år permanent uppehållsrätt utan att de behöver visa att de har tillräckliga tillgångar.

29. Land Berlin överklagade denna dom till Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg som i dom av den 28 april 2009 kom till motsatt slut.

30. Barbara Szeja och hennes barn har fört revisionstalan mot denna dom vid Bundesverwaltungsgericht.

31. Det ska vidare framhållas att Barbara Szeja och hennes barn, efter en begäran i Berlins parlament, i november 2006 erhållit tidsbegränsade uppehållstillstånd av humanitära skäl, vilka därefter förlängts var sjätte månad.

III — Tolkningsfrågorna

32. Bundesverwaltungsgericht hyser tvivel om vilken tolkning som ska ges artikel 16.1 i direktiv 2004/38. Den har därför beslutat vilandeförklara målet och ställa domstolen följande tolkningsfrågor:

”1. Ska första meningen i artikel 16.1 i direktiv 2004/38/EG … tolkas på så sätt att en unionsmedborgare, som sedan mer än fem år enbart på grundval av nationell rätt uppehåller sig lagligt i en medlemsstat men som under denna tid inte har uppfyllt villkoren i artikel 7.1 i direktivet, ska ha permanent uppehållsrätt i denna medlemsstat?

2. Ska den tid under vilken unionsmedborgaren vistas i den mottagande medlemsstaten före hans ursprungsstats anslutning till unionen räknas med i den lagliga vistelse som avses i artikel 16.1 i direktiv 2004/38/EG?”

IV — Bedömning

33. Den hänskjutande domstolen har genom sin första fråga sökt få klarhet i huruvida artikel 16.1 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att perioder av vistelse i den mottagande

medlemsstaten enbart på grundval av nationell rätt ska beaktas vid bedömningen av huruvida en unionsmedborgares vistelse varat så länge att en permanent uppehållsrätt har erhållits.

34. Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga för att få klarhet i huruvida sådan vistelse som ägt rum innan unionsmedborgarens ursprungsmedlemsstat anslöts till unionen ska beaktas vid bedömningen av huruvida en permanent uppehållsrätt har erhållits.

A — *Beaktande av vistelser med stöd av enbart den mottagande medlemsstatens nationella rätt vid bedömningen av huruvida en permanent uppehållsrätt erhållits*

35. Enligt artikel 7.1 i direktiv 2004/38 är förvärvandet av rätten att uppehålla sig mer än tre månader underkastat vissa villkor. Unionsmedborgare kan för att erhålla en sådan rätt bland annat vara anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten eller ha tillräckliga tillgångar för sig och sin familj för att inte bli en belastning för den medlemsstatens sociala biståndssystem samt ha en heltäckande sjukförsäkring i den medlemsstaten.

36. Den hänskjutande domstolen har sökt få klarhet i huruvida unionsmedborgaren, för att förvärva permanent uppehållsrätt, under den oavbrutna period på fem år som föregår detta förvärvande måste uppfylla något av de villkor som föreskrivs i artikel 7.1 i direktiv 2004/38 eller om det är tillräckligt att denne under den tiden enligt nationell rätt uppehållit sig lagligt i landet.

37. Tysklands, Irlands, Greklands och Förenade kungarikets regeringar samt Europeiska kommissionen har anfört att en unionsmedborgare endast kan förvärva permanent uppehållsrätt efter att ha uppehållit sig oavbrutet under fem år i den mottagande medlemsstaten och under dessa fem år uppfyllt villkoren i artikel 7.1 i direktiv 2004/38. De anser med andra ord att en unionsmedborgare vars vistelse inte uppfyller dessa villkor inte kan anses ha ”uppehållit sig lagligt” i den mening som avses i artikel 16.1 i direktivet.

38. Dessa regeringar och kommissionen har i synnerhet framhållit den omständigheten att det i sjuttonde skälet i direktivet anges att ”en permanent uppehållsrätt … därför bör föreskrivas för alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har varit stadigvarande bosatta i den mottagande

medlemsstaten *i enlighet med villkoren i detta direktiv* [5] under fem års tid utan att bli utvisade". Enligt dem avser uttrycket "i enlighet med villkoren i detta direktiv" de villkor som föreskrivs i artikel 7.1 i direktivet, vilket visar att dessa villkor måste uppfyllas innan unionsmedborgaren kan förvärva en permanent uppehållsrätt.

39. Jag delar inte denna uppfattning.

40. Domstolen har redan tidigare haft tillfälle att uttala sig om räckvidden av artikel 16.1 i direktivet och i synnerhet om vad som ska förstås med att "*uppehålla sig lagligt* i den mottagande medlemsstaten". [6]

41. Domstolen anförde nämligen i domen av den 7 oktober 2010 i målet Lassal [7] att en oavbruten vistelse på fem år som fullgjorts innan tiden för införlivande av direktiv 2004/38 löpt ut, i enlighet med unionsrättsliga instrument från tiden före denna tidpunkt, ska beaktas vid bedömningen av huruvida en permanent uppehållsrätt förvärvats.

42. Därefter har domstolen i domen av den 21 juli 2011 i målet Dias [8] tillfrågats huruvida en unionsmedborgare som vistats i den mottagande medlemsstaten enbart på grund av ett uppehållstillstånd som lämnats utifrån bestämmelserna i direktiv 68/360/EEG [9] kan anses ha uppehållit sig lagligt med avseende på förvärvande av en permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38, när denne inte uppfyllt villkoren för erhållande av någon uppehållsrätt.

43. Domstolen fastslog i den domen att en vistelse på den mottagande medlemsstatens territorium som enbart grundats på ett uppehållstillstånd som utfärdats med stöd i unionsrätten men utan att unionsmedborgaren har uppfyllt villkoren för uppehållsrätt inte kan anses ha skett "lagligt" och därmed inte kan beaktas vid bedömningen av huruvida en permanent uppehållsrätt förvärvats. [10]

44. Domstolen anförde att det uppehållstillstånd som Maria Dias hade endast var en deklaratorisk handling som inte i sig gav upphov till rättigheter. [11] Uppehållstillståndet kunde inte ge upphov till rättigheter för innehavaren, i synnerhet inte någon uppehållsrätt. Domstolen fastslog mot den bakgrunden att vistelser som skett enbart med stöd av ett sådant tillstånd inte kunde beaktas vid

5 — Kursiverat av mig.
6 — Kursiverat av mig.
7 — C-162/09 (REU 2010, s. I-9217).
8 — C-325/09 (REU 2011, s. I-6387).
9 — Rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT L 257, s. 13).
10 — Domen i det ovannämnda målet Dias (punkt 55).
11 — Ibidem (punkterna 48–52).

bedömningen av huruvida en permanent uppehållsrätt förvärvats.

45. I domarna i de ovannämnda målen Lassal och Dias klargjordes inte huruvida sådana vistelser som skett enbart med stöd av nationella bestämmelser ska beaktas vid bedömningen av huruvida en permanent uppehållsrätt förvärvats. I förevarande mål står det klart att vistelserna skett med stöd av en rätt som erkänns enligt nationell rätt. Den rättsfråga som ska prövas är huruvida dessa vistelser, som skett lagligt i enlighet med nationell rätt, får beaktas enligt unionsrätten när denna innebär att ett nytt gemensamt regelverk ska ersätta dem som tidigare gällde, oavsett om det rört sig om unionsrättsliga bestämmelser eller nationella bestämmelser som var förenliga med unionsrätten.

46. Jag ska i detta avseende inledningsvis framhålla att det i artikel 37 i direktiv 2004/38 anges att bestämmelserna i direktivet inte påverkar tillämpningen av mer förmånliga bestämmelser i nationell rätt.

47. Det kan inte föreligga några tvivel om att det rör sig om mer förmånliga bestämmelser i nationell rätt när uppehållstillstånd meddelas av humanitära skäl utan att vederbörandes tillgångar beaktas.

48. Enligt min mening medför den omständigheten, att direktivet innehåller en sådan precisering utan något angivande av att dessa mer förmånliga nationella bestämmelser skulle undantas från systemet för erhållande av permanent uppehållsrätt, att direktiv 2004/38 i själva verket innebär, möjligen underförstått men ändå med nödvändighet, att sådana nationella bestämmelser ger verkningar i detta system.

49. Vad skulle nyttan av artikel 37 i direktivet vara ifall motsatsen skulle gälla? Då denna artikel existerar måste det betyda att det finns en mening med den, en mening som inte kan annat än stå i samklang med direktivets syfte, såsom vi ska se i det följande.

50. För det andra har domstolen i domen i det ovannämnda målet Lassal angett att mot bakgrund av sammanhanget och ändamålen med direktiv 2004/38 kan bestämmelserna i detta direktiv inte tolkas restriktivt och får under alla förhållanden inte fråntas sin ändamålsenliga verkan. [12] Det kan inte föreligga några tvivel om att syftet med direktivet, såsom detta anges i synnerhet i dess tredje och sjuttonde skäl, är att upprätta ett system inriktat mot en förstärkning av den sociala sammanhållningen, inom vilket område permanent uppehållsrätt är en nyckelfaktor inom ramen för unionsmedborgarskapet. Detta medborgarskap bör vara en ”grundläggande status för medborgarna i medlemsstaterna när de utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig”. [13]

12 — Ibidem (punkt 31).
13 — Se tredje skälet i direktiv 2004/38.

51. Unionslagstiftarens avsikt är att uppnå en närmast total likabehandling mellan nationella medborgare och de unionsmedborgare som uppfyller villkoren för erhållande av permanent uppehållsrätt. [14] Lagstiftaren har utgått ifrån principen att unionsmedborgaren efter en tillräckligt lång period av bosättning på den mottagande medlemsstatens territorium har utvecklat nära band till denna stat och blivit en integrerad del av dess samhälle. [15]

52. Varaktigheten av unionsmedborgarens vistelse på den mottagande medlemsstatens territorium visar på en viss grad av integration i denna stat. Ju längre denna period av vistelse i den staten är, desto närmare kan banden med denna antas ha blivit och desto närmare total integration kan unionsmedborgaren antas ha kommit – till den punkt när denne fått känslan av att vara likställd med en nationell medborgare och utgöra en integrerad del av samhället i den mottagande medlemsstaten. Det kan enligt min mening inte betvivlas att det är denna situation som uppstår när sådana band skapas mellan den enskilde och den mottagande medlemsstaten inom ramen för en relation byggd på humanitär solidaritet.

53. Domstolen har i domen i det ovannämnda målet Dias anfört att den integration som styr förvärvet av permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38 inte endast beror på geografiska och tidsmässiga faktorer, utan även på kvalitativa faktorer som avser graden av integration i den mottagande medlemsstaten. [16]

54. Enligt min mening och i likhet med vad generaladvokaten Kokott anfört i punkt 52 i sitt förslag till avgörande inför domen i målet McCarthy [17], är denna grad av integration av unionsmedborgaren inte beroende av huruvida uppehållsrätten grundas på unionsrätten eller enbart på nationell rätt.

55. Jag ska tillägga att denna grad av integration heller inte är beroende av huruvida unionsmedborgarens ekonomiska situation är prekär eller inte, då denna situation har beaktats och hanterats av den mottagande medlemsstaten under en tidsperiod vars varaktighet, som varit längre än den minimitid som krävs enligt direktiv 2004/38, har visat på just social sammanhållning.

56. Om vi för jämförelsens skull tar situationen för en unionsmedborgare, som till

14 — Se förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, KOM (2001) 257 slutlig, punkt 3.

15 — Se punkt 18 i detta förslag.

16 — Se punkt 64.

17 — Dom av den 5 maj 2011 i mål C-434/09 (REU 2011, s. I-3375).

exempel kan vara fransk medborgare, vilken erhållit permanent uppehållsrätt grundat på unionsrätten och bosatt sig i Tyskland vid tolv års ålder, har bildat familj där och är arbetslös i en situation som är identisk med den i förevarande mål, kan jag inte se på vilket sätt denne persons integration skulle vara mer fullständig än Tomasz Ziolkowskis, som även han kom till Tyskland vid tolv års ålder, har genomfört en del av sin skolgång där och som i dag har ett barn med tyskt medborgarskap, eller för den delen Maria Szejas, som bott mer än 20 år på detta territorium, där hennes barn är födda och alltid har varit bosatta.

57. Vi skulle sålunda göra skillnad mellan medborgare på så sätt att vi anser vissa unionsmedborgare vara mindre värda än andra enbart på grund av att de togs emot i den mottagande medlemsstaten innan deras ursprungsmedlemsstat anslöts till unionen och trots att de togs emot av humanitära skäl, det vill säga på villkor som är förmånligare än villkoren i direktivet men som enligt vad direktivet upplyser oss om, inte strider mot detta. Jag skulle naturligtvis inte göra samma bedömning ifall vederbörande uppehållit sig olagligt på den mottagande medlemsstatens territorium, vilket inte är fallet i förevarande mål.

58. Jag ska slutligen i denna del återvända till artikel 37 i direktiv 2004/38. Genom den bestämmelsen införs nämligen en ny slags permanent uppehållsrätt som inte existerade i tidigare bestämmelser. Den utgör således en reform av det tidigare gällande systemet och ersätter detta med en enda text och för att skapa en enda status, vars syfte jag tidigare redogjort för. Genom direktiv 2004/38 uppställs sålunda regler som är tvingande för medlemsstaterna och som medför att dessa inte kan motsätta sig ett erkännande av den permanenta uppehållsrätten om reglerna har följts. Samtidigt, och med beaktande av det eftersträvade ändamålet, hindrar inte direktivet, till följd av dess artikel 37 i kapitel VII där direktivets slutbestämmelser återfinns, medlemsstaterna från att föreskriva förmånligare villkor. Sådana förmånligare villkor kan öka hastigheten i integrationsprocessen och framväxandet av den sociala samhörigheten. Enligt min mening är således, utifrån den bedömning jag föreslår, innebörden av och syftet med artikel 37 i direktivet förenligt med direktivets syfte.

59. Enligt min mening och mot bakgrund av vad som ovan anförts bör således artikel 16.1 i direktiv 2004/38 tolkas så, att perioder av vistelse i den mottagande medlemsstaten som skett enbart med stöd av nationell rätt ska beaktas vid bedömningen av huruvida en unionsmedborgares vistelse varat så länge att permanent uppehållsrätt har erhållits.

B — *Beaktande av en unionsmedborgares perioder av vistelse som ägt rum innan ursprungsmedlemsstaten anslöts till unionen som grund för förvärvande av uppehållsrätt*

60. Den hänskjutande domstolen har även sökt klarhet i huruvida en unionsmedborgares perioder av vistelse som ägt rum innan unionsmedborgarens ursprungsmedlemsstat anslöts till unionen ska beaktas vid bedömningen av huruvida vistelsen varat så länge att en permanent uppehållsrätt har erhållits.

61. Domstolen har i domen i det ovannämnda målet Lassal anfört att ett beaktande av sådana vistelser som ägt rum innan tidsfristen för införlivande av direktiv 2004/38 löpt ut inte medför att artikel 16 i direktivet ges retroaktiv verkan, utan endast att situationer som uppkommit före den tidpunkt då direktivet införlivades ges aktuella verkningar. [18]

62. Den framhöll även att bestämmelserna om unionsmedborgarskap är tillämpliga från att de trädde i kraft och att de därför ska tillämpas på aktuella verkningar av situationer som uppkom tidigare. [19]

63. Detta framgår även av en rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet av den 10 december 2008 om tillämpningen av direktiv 2004/38. [20] I rapporten anges att bosättningsperioder som EU-medborgare förvärvat innan deras länder anslöt sig till EU måste beaktas av den mottagande medlemsstaten. [21] Då mer förmånliga villkor i nationell rätt enligt direktivet inte strider mot detta finns det inga skäl att inte låta dessa nationella bestämmelsers verkningar få genomslag i detta sammanhang.

64. Jag anser således att artikel 16.1 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att perioder av vistelse på den mottagande medlemsstatens territorium som grundas enbart på nationell rätt och som ägt rum innan unionsmedborgarens ursprungsmedlemsstat anslöts till unionen ska beaktas, vid bedömningen av huruvida den vistelsen varit tillräckligt långvarig för att en permanent uppehållsrätt ska ha erhållits.

18 — Punkt 38.

19 — Punkt 39 och där angiven rättspraxis. Se även, för ett motsvarande synsätt, dom av den 30 november 2000 i mål C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund (REG 2000, s. I-10497), i vilken domstolen anfört att en medlemsstat vid fastställandet av löner för kontraktsanställda lärare och assistenter var skyldig att beakta anställningsperioder som fullgjorts före Republiken Österrikes anslutning till unionen (punkterna 52–56).

20 — KOM (2008) 840 slutlig.

21 — Se s. 7.

V — Förslag till avgörande

65. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Bundesverwaltungsgericht på följande sätt:

Artikel 16.1 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 ska tolkas så, att

— perioder av vistelse i den mottagande medlemsstaten enbart på grundval av nationell rätt ska beaktas vid bedömningen av huruvida en unionsmedborgares vistelse varat så länge att en permanent uppehållsrätt har erhållits,

— sådan vistelse som ägt rum innan unionsmedborgarens ursprungsmedlemsstat anslöts till unionen ska beaktas vid bedömningen av huruvida en permanent uppehållsrätt har erhållits.