Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

4. februar 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – asylpolitik – flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus – direktiv 2011/95/EU – artikel 34 – adgang til integrationsfaciliteter – pligt til under bødeansvar at bestå en integrationsprøve – person med international beskyttelse, der ikke har bestået en sådan prøve inden for fristen – forpligtelse til at betale en bøde – forpligtelse til at afholde de fulde udgifter til integrationskurser og -prøver – mulighed for at optage et lån til finansiering af disse udgifter«

I sag C-158/23 [Keren][i],

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) ved afgørelse af 15. marts 2023, indgået til Domstolen den 15. marts 2023, i sagen

T.G.

mod

Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, T. von Danwitz, afdelingsformændene K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen og M. Gavalec samt dommerne E. Regan (refererende dommer), I. Ziemele og Z. Csehi,

generaladvokat: L. Medina,

justitssekretær: fuldmægtig A. Lamote,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. februar 2024,

efter at der er afgivet indlæg af:

– T.G. ved advocate E.E.M. Bezem og ekspert S. Rafi,

* Processprog: nederlandsk.

[i] Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, H.S. Gijzen og C. Schillemans, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved A. Azéma, J. Hottiaux og S. Noë, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. juni 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 34 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem T.G. og Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (social- og beskæftigelsesministeren, Nederlandene) (herefter »ministeren«) vedrørende en afgørelse, hvorved sidstnævnte dels pålagde T.G. en bøde på 500 EUR med den begrundelse, at T.G. ikke inden for den fastsatte frist havde bestået den integrationsprøve, der er fastsat i nederlandsk ret for personer med international beskyttelse, dels pålagde T.G. at tilbagebetale det lån på 10 000 EUR, som de nederlandske offentlige myndigheder havde ydet ham med henblik på at gøre det muligt for ham at finansiere udgifterne til integrationsprogrammet.

Retsforskrifter

Folkeretten

3 Konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), trådte i kraft den 22. april 1954. Den er blevet suppleret af og ændret ved protokollen om flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967 og trådte i kraft den 4. oktober 1967 (herefter »Genèvekonventionen«).

4 Genèvekonventionens artikel 34 med overskriften »Naturalisation« bestemmer:

»De kontraherende stater skal såvidt muligt lette flygtninges optagelse i samfundet og naturalisation. De skal navnlig på enhver måde bestræbe sig for at fremskynde behandlingen af naturalisationssager og nedsætte afgifterne for og omkostningerne ved denne behandling til det mindst mulige.«

EU-retten

Rådets direktiv 2003/109

5 Artikel 5 i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004, L 16, s. 44) med overskriften »Betingelser for at opnå status som fastboende udlænding« bestemmer i stk. 2:

»Medlemsstaterne kan kræve, at tredjelandsstatsborgere opfylder integrationsbetingelser i overensstemmelse med national ret.«

Direktiv 2011/95

6 Følgende fremgår af 12., 41. og 47. betragtning til direktiv 2011/95:

»(12) Hovedformålet med dette direktiv er dels at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse, dels at sikre, at der findes et minimum af ydelser til fordel for disse personer i alle medlemsstater.

[...]

(41) For at sikre, at personer med international beskyttelse effektivt kan udnytte de rettigheder og ydelser, der er fastsat i dette direktiv, er det nødvendigt, at der tages hensyn til deres særlige behov og de særlige problemer med integration, som de står over for. En sådan hensyntagen bør normalt ikke medføre en gunstigere behandling end den, der gives egne statsborgere, uden at dette berører medlemsstaternes mulighed for at indføre eller opretholde gunstigere standarder.

[...]

(47) I de integrationsprogrammer, der stilles til rådighed for personer med flygtningestatus og personer med subsidiær beskyttelsesstatus, bør der så vidt muligt tages hensyn til deres særlige behov og til de særlige omstændigheder ved deres situation, herunder om nødvendigt gennem sprogundervisning og meddelelse af oplysninger om individuelle rettigheder og forpligtelser vedrørende deres beskyttelsesstatus i den pågældende medlemsstat.«

7 Direktivets artikel 1 med overskriften »Formål« bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at fastsætte standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse.«

8 Kapitel VII i nævnte direktiv med overskriften »Indholdet af international beskyttelse« omfatter direktivets artikel 20-35.

9 Direktivets artikel 20 med overskriften »Generelle bestemmelser« bestemmer i stk. 3:

»Ved gennemførelsen af dette kapitel tager medlemsstaterne hensyn til situationen for sårbare personer, såsom mindreårige, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre personer, gravide kvinder, enlige forældre med mindreårige børn, ofre for menneskehandel, sindslidende og personer, der har været udsat for tortur, voldtægt eller anden form for grov vold af psykisk, fysisk eller seksuel karakter.«

10 Artikel 24 i direktiv 2011/95 med overskriften »Opholdstilladelser« har følgende ordlyd:

»1. Så snart som muligt efter at ansøgerne har fået tildelt international beskyttelse og med forbehold af artikel 21, stk. 3, udsteder medlemsstaterne en opholdstilladelse til personer med flygtningestatus, som skal være gyldig i mindst tre år, og som kan fornyes, medmindre tvingende hensyn til statens sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger andet.

Med forbehold af artikel 23, stk. 1, kan den opholdstilladelse, der skal udstedes til familiemedlemmer til personer med flygtningestatus, være gyldig i mindre end tre år og fornyes.

2. Så snart som muligt efter at ansøgerne har fået tildelt international beskyttelse, udsteder medlemsstaterne til personer med subsidiær beskyttelsesstatus og deres familiemedlemmer en opholdstilladelse, som kan fornyes, som skal være gyldig i mindst ét år, og som, i tilfælde af fornyelse, skal være gyldig i mindst to år, medmindre tvingende hensyn til statens sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger andet.«

11 Dette direktivs artikel 34 med overskriften »Adgang til integrationsfaciliteter« bestemmer:

»Med henblik på at lette integrationen af personer med international beskyttelse i samfundet sikrer medlemsstaterne adgang til integrationsprogrammer, som de finder passende, så der tages hensyn til de særlige behov hos personer med flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, eller skaber forudsætninger, som sikrer adgang til sådanne programmer.«

Nederlandsk ret

12 Wet houdende algemene regels van bestuursrecht (algemene wet bestuursrecht) (lov om fastsættelse af generelle forvaltningsretlige bestemmelser (den almindelige forvaltningslov)) af 4. juni 1992 (Stb. 1992, nr. 315) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bestemmer i artikel 3:4:

»1. Forvaltningsorganet afvejer de interesser, der direkte er berørt af afgørelsen, for så vidt som der ikke gælder en begrænsning fastsat ved lov eller ved den måde, som beføjelsen skal udøves på.

2. De ulemper, der for en eller flere berørte følger af en afgørelse, må ikke være uforholdsmæssige ud fra det formål, som afgørelsen skal tjene.«

13 Denne lovs artikel 5:46, i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bestemmer i stk. 2:

»Medmindre størrelsen af den administrative bøde fastsættes ved lov, tilpasser forvaltningsorganet den administrative bøde til overtrædelsens grovhed og til, i hvilket omfang overtræderen kan

foreholdes denne. Med henblik herpå tager forvaltningsorganet i givet fald hensyn til de omstændigheder, hvorunder overtrædelsen blev begået. […]«

14 Wet inburgering (integrationsloven) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »integrationsloven«), bestemmer i artikel 3:

»Integrationspligten gælder for udlændinge, der har lovligt ophold i henhold til artikel 8, litra a) og c), i Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (lov om fuldstændig ændring af udlændingeloven (den nederlandske udlændingelov af 2000) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 495), og som:

a. opholder sig i Nederlandene i et andet end midlertidigt formål eller

b. er en religiøs forkynder.«

15 Integrationslovens artikel 6 har følgende ordlyd:

»1. Ministeren fritager personer, der er omfattet af integrationspligten, når det er blevet fastslået, at personen på grund af et psykisk eller fysisk handicap eller en mental funktionsnedsættelse varigt er ude af stand til at bestå integrationsprøven.

2. Ministeren fritager den person, der er omfattet af integrationspligten, for de dele af integrationsprøven, der er omhandlet i artikel 7, stk. 2, litra b) og c), hvis det på grundlag af en dokumenteret indsats fra den forpligtede persons side viser sig, at den pågældende ikke med rimelighed kan opfylde disse dele.«

16 Denne lovs artikel 7 er affattet således:

»1. Den person, der er omfattet af integrationspligten, består:

a. integrationsprøven eller

b. har erhvervet et diplom, certifikat eller et andet dokument som omhandlet i lovens artikel 5, stk. 1, litra c).

2. Integrationsprøven består af følgende dele:

[…]

b. en i prøve mundtlige og skriftlige færdigheder i nederlandsk svarende til mindst niveau A 2 efter Den Fælles Europæiske Referenceramme for Sprog [(CEFR)], og

c. en prøve i kendskabet til det nederlandske samfund.

[…]

4. Ministeren udbyder de dele af integrationsprøven, der er omhandlet i stk. 2, litra b) og c).«

17 Nævnte lovs artikel 7b fastsætter:

»1. Den integrationspligtige skal inden for tre år bestå de dele af integrationsprøven, der er omhandlet i artikel 7, stk. 2, litra b) og c).

2. Den i stk. 1 omhandlede frist på tre år begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor udlændingen har integrationspligt.

3. Ministeren forlænger den i stk. 1 nævnte frist på tre år:

a. hvis den integrationspligtige er i stand til at godtgøre, at vedkommende ikke kan foreholdes ikke at have bestået disse dele af integrationsprøven inden for fristen, eller

b. til en periode på højst to år, der ikke kan forlænges, hvis et læse- og skrivefærdighedskursus følges eller er blevet fulgt inden udløbet af denne frist.«

18 Samme lovs artikel 16 har følgende ordlyd:

»1. Ministeren bevilger efter ansøgning den integrationspligtige et lån, hvis de regler, der skal fastsættes ved eller i henhold til en bekendtgørelse, er opfyldt med hensyn til de betingelser, hvorunder lånet ydes, og den måde, hvorpå det ydes, samt med hensyn til deltagelse i et uddannelsesforløb hos en uddannelsesinstitution, der udbyder et forberedelseskursus til integrationsprøven eller et diplom, certifikat eller et andet dokument som omhandlet i artikel 5, stk. 1, litra c).

2. Retten til et lån består ikke eller eksisterer ikke længere, hvis den integrationspligtige:

[...]

b. ikke har opfyldt denne forpligtelse seks år efter udløbet af den i artikel 7b, stk. 1, omhandlede frist eller den forlængede frist i henhold til artikel 7b, stk. 3, eller de regler, der er fastsat i eller i henhold til artikel 8, stk. 1, indledningen og litra a).

3. Lånebeløbet udbetales til den institution, der udbyder kurserne, og til det prøvecenter, der er valgt af den person, der er omfattet af integrationspligten.

4. Den integrationspligtige eller den person, som tidligere var integrationspligtig, tilbagebetaler lånet med tillæg af renter beregnet efter regler, der fastsættes ved eller i henhold til en bekendtgørelse.

[...]«

19 Integrationslovens artikel 31 bestemmer i stk. 1:

»Ministeren pålægger en integrationspligtig person, der ikke har bestået de i artikel 7, stk. 2, litra b) og c), omhandlede dele af integrationsprøven inden for den frist, der er fastsat i artikel 7b, stk. 1, eller inden for den forlængede frist i henhold til artikel 7b, stk. 3, eller de regler, der er fastsat i henhold til artikel 8, stk. 1, indledningen og litra a), en administrativ bøde. [...]«

20 Lovens artikel 32 fastsætter:

»I afgørelsen om pålæggelse af den i artikel 31, stk. 1, omhandlede bøde fastsætter ministeren en ny frist på højst to år, inden for hvilken den integrationspligtige efter meddelelsen af afgørelsen om bødepålæggelse endeligt skal bestå de i artikel 7, stk. 2, litra b) og c), omhandlede dele af integrationsprøven.«

21 Den nævnte lovs artikel 33 er affattet således:

»1. Ministeren pålægger en integrationspligtig person, der ikke har bestået de i artikel 7, stk. 2, litra b) og c), omhandlede dele af integrationsprøven inden for den i artikel 32 fastsatte frist, en administrativ bøde. Artikel 32 finder tilsvarende anvendelse.

2. Hvis den integrationspligtige person efter udløbet af den i artikel 32 fastsatte frist ikke består de i artikel 7, stk. 2, litra b) og c), omhandlede dele af integrationsprøven, pålægger ministeren den pågældende en bøde hvert andet år.«

22 Besluit inburgering (integrationsdekret) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »integrationsdekretet«), bestemmer i artikel 2.8a:

»1. Ministeren indrømmer efter ansøgning en fritagelse for integrationspligten, hvis ministeren er af den opfattelse, at en person, der opfylder denne forpligtelse, påviseligt har gennemført integrationsprogrammet i tilstrækkelig grad. [...]«

23 Integrationsdekretets artikel 4.1a bestemmer:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i artikel 16, stk. 2, i [integrationsloven] kan der ydes et lån på op til 10 000 EUR til integrationspligtige til dækning af udgifterne til:

a. at følge et forberedelseskursus, der er omhandlet i denne lovs artikel 7, stk. 2, litra b) og c), i de dele af integrationsprøven eller den nederlandsksprogede statseksamen som andet sprog I eller II som omhandlet i artikel 7.3.1, stk. 1, litra c), i Wet houdende bepalingen met betrekking tot de Educatie en het beroepsonderwijs (Wet Educatie en beroepsonderwijs) [(lov om bestemmelser vedrørende uddannelse og erhvervsuddannelse (lov om uddannelse og erhvervsuddannelse))] af 31. oktober 1995 (Stb. 1995, nr. 501)

b. at bestå den statseksamen, der er omhandlet i litra a), eller integrationsprøven, eller

c. at følge et læse- og skrivefærdighedskursus.

2. Lånebeløbet fastsættes på baggrund af indkomstgrundlaget, der skal beregnes i henhold til artikel 8, stk. 1, 2, 3 og 5, i Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen [(den almindelige lov om indkomstbaserede ordninger)] af 23. juni 2005 (Stb. 2005, 345), for den integrationspligtige person og dennes partner som omhandlet i denne almindelige lovs artikel 3.

3. Stk. 2 finder ikke anvendelse på en integrationspligtig som omhandlet i stk. 1, der har lovligt ophold på grundlag af:

a. en tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl eller

[...]

4. Et lån med henblik på at deltage i et kursus ydes kun, hvis den integrationspligtige følger et kursus ved en uddannelsesinstitution, der tilbyder kurser, som er certificeret som omhandlet i artikel 9, stk. 1, i [integrationsloven] eller som omhandlet i denne lovs artikel 12a, stk. 1.«

24 Integrationsdekretets artikel 4.2 har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i [integrationslovens] artikel 16, stk. 1, andet punktum, har den integrationspligtige ret til lånet inden for den frist, der er fastsat i denne lovs [artikel] 7b, stk. 1, inden for den forlængede frist, der er omhandlet i [...] nævnte lovs [artikel] 7b, stk. 3, og inden for den frist, der er angivet i afgørelsen om bødepålæggelse som omhandlet i samme lovs artikel 29 og 32.«

25 Dekretets artikel 4.6 fastsætter:

»1. Tilbagebetalingsperioden er højst ti år. [...]«

26 Dekretets artikel 4.9 bestemmer:

»Hvis skyldneren ikke er i stand til at betale det månedlige afdrag, der er fastsat i henhold til artikel 4.8, kan denne indgive en ansøgning til ministeren med henblik på en fastlæggelse af sin økonomiske formåen for den resterende tilbagebetalingsperiode.«

27 Samme dekrets artikel 4.13 har følgende ordlyd:

»1. Efter ansøgning fra den integrationspligtige kan ministeren helt eller delvist indrømme gældseftergivelse i de tilfælde, der bestemmes ved bekendtgørelse fra ministeren. [...]

3. Der indrømmes ex officio en fuldstændig gældseftergivelse til udlændinge som omhandlet i artikel 4.1a, stk. 3, der har været omfattet af integrationspligten siden den 1. januar 2013 eller efter denne dato, såfremt:

a. det kursus, der giver den deltagelseserklæring, der er omhandlet i artikel 7, stk. 2, litra a), i [integrationsloven] er bestået, og de dele af integrationsprøven, der er omhandlet i denne lovs artikel 7, stk. 2, litra b) og c), er blevet bestået

b. en undtagelse fra integrationspligten finder anvendelse i henhold til artikel 5 i lov [om integration], eller

c. der indrømmes en fritagelse for integrationspligten som omhandlet i artikel 6, stk. 1-3, i [integrationsloven].

4. Gældseftergivelse som omhandlet i stk. 3 indrømmes kun, hvis den i denne lovs litra a), b) eller c) omhandlede omstændighed er indtrådt inden for den frist, der er omhandlet i [integrationslovens] artikel 7a, stk. 1, eller inden for den frist, der er omhandlet i denne lovs artikel 7b, stk. 1, eller inden for den frist, der er forlænget ved nævnte lovs artikel 7a, stk. 3, eller denne lovs artikel 7b, stk. 3, eller ved eller i medfør af samme lovs artikel 8, stk. 1, indledningen og litra a).«

28 Regeling inburgering (integrationsbekendtgørelsen) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, fastsætter i artikel 3.1:

»De i integrationsdekretets artikel 3.3, stk. 1, omhandlede udgifter til prøven andrager:

a. 50,00 EUR for hver del af integrationsprøven som omhandlet i dette dekrets artikel 3.9, stk. 2, litra a)-c)

b. 60,00 EUR for den del af integrationsprøven, der er omhandlet i dennes artikel 3.9, stk. 2, litra d)

c. 40,00 EUR for den del af integrationsprøven, der er omhandlet i det nævnte dekrets artikel 3.9, stk. 3, litra a)

d. 40,00 EUR for den del af integrationsprøven, der er omhandlet i samme dekrets artikel 3.9, stk. 3, litra b). […]«

29 Beleidsregel boetevaststelling inburgering (retningslinjer for fastsættelse af bøder i forbindelse med integration) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bestemmer i artikel 1:

»Ved fastsættelsen af størrelsen af den bøde, der er omhandlet i [integrationslovens] artikel 34, indledningen og litra c) og d), tages der hensyn til følgende:

a. antallet af timer, hvor den integrationspligtige har deltaget i et integrationskursus eller et nederlandsk sprogkursus som andet sprog i en institution, der er certificeret *Blik op Werk*

b. hvor mange gange den integrationspligtige har bestået dele af integrationsprøven eller den nederlandsksprogede statseksamen som andet sprog

c. antallet af dele af integrationsprøven eller den nederlandsksprogede statseksamen som andet sprog, som den integrationspligtige har bestået.

2. Bødens størrelse fastsættes på grundlag af tabellen over bøder, således som den fremgår af bilaget til disse retningslinjer.«

30 Den tabel, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, i bilaget til disse retningslinjer, har til formål at fastsætte bødens størrelse på grundlag af det antal timer, som den pågældende har fulgt, integrationskurser eller kurser i nederlandsk som andet sprog, og det antal gange, denne har vist dele af integrationsprøven eller den nederlandsksprogede statseksamen som andet sprog. Denne bestemmelse fastsætter ligeledes følgende:

»En person, der i mindst 300 timer har deltaget i et integrationskursus eller et sprogkursus i nederlandsk som andet sprog, og som mindst to gange har vist de ikke-beståede dele af integrationsprøven eller den nederlandsksprogede statseksamen som andet sprog, kan indrømmes en forlængelse af integrationsfristen på grundlag af integrationsbekendtgørelsens artikel 2.4c, stk. 1, for en overskridelse af integrationsfristen, som ikke kan foreholdes den pågældende. I så fald pålægges der ingen bøde.«

31 I henhold til denne artikel 1, stk. 2, nedsættes den bøde, der fastsættes på grundlag af tabellen, på baggrund af bestået dele af integrationsprøven eller den nederlandsksprogede statseksamen som andet sprog på følgende måde:

»en bestået deleksamen: 20% nedsættelse af bøden

to bestået deleksaminer: 40% nedsættelse af bøden

tre bestået deleksaminer: 60% nedsættelse af bøden

fire eller flere bestået deleksaminer: 80% nedsættelse af bøden«.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

32 Sagsøgeren i hovedsagen, der er eritreisk statsborger, ankom til Nederlandene som 17-årig og blev efterfølgende anerkendt som en person med international beskyttelse. Den 8. januar 2016, da sagsøgeren i hovedsagen var fyldt 18 år, meddelte ministeren ham, at han fra den 1. februar samme år var omfattet af integrationspligten i henhold til integrationsloven, hvilket indebar, at han i princippet inden for tre år skulle bestå alle dele af integrationsprøven. Ministeren forlængede denne frist ved flere lejligheder, senest indtil den 1. februar 2020, med den begrundelse, at sagsøgeren i hovedsagen havde opholdt sig varigt i et modtagecenter for asylansøgere og havde gennemført en uddannelse. Efterfølgende tilmeldte sagsøgeren i hovedsagen sig flere integrationskurser og -prøver. Han mødte imidlertid ikke op til visse kurser og prøver, og han bestod ikke de kurser og prøver, han mødte op til.

33 Ved afgørelse af 31. marts 2020 pålagde ministeren sagsøgeren i hovedsagen en bøde på 500 EUR og besluttede, at sagsøgeren skulle tilbagebetale hele det lån, som han havde optaget hos Dienst Uitvoering Onderwijs (tjeneste for gennemførelse af uddannelse, Nederlandene), som beløb sig til 10 000 EUR, med den begrundelse, at sagsøgeren ikke havde gennemført integrationsprogrammet inden for den fastsatte frist.

34 Ved afgørelse af 25. februar 2021 tog ministeren ikke den klage, som sagsøgeren i hovedsagen havde indgivet over afgørelsen af 31. marts 2020, til følge.

35 Ved dom af 4. november 2021 frifandt rechtbank (retten i første instans, Nederlandene) sagsøgte i det søgsmål, som sagsøgeren i hovedsagen havde anlagt til prøvelse af denne afgørelse af 25. februar 2021. Denne ret fandt, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ikke tilsidesatte artikel 34 i direktiv 2011/95, idet den indførte en ordning, der gav mulighed for forlængelser, undtagelser og fritagelser, således at der om nødvendigt kunne anvendes en skræddersyet tilgang. Det ydede lån kunne desuden tilbagebetales på grundlag af den pågældendes økonomiske formåen. Proportionalitetsprincippet blev ikke tilsidesat, eftersom ministeren havde taget hensyn til alle de påberåbte omstændigheder og havde afvejet dem. Ifølge den nævnte ret tog ministeren tilstrækkeligt hensyn til sagsøgeren i hovedsagens personlige situation ved at forlænge integrationsfristen fra tre til fire år og nedsætte beløbet af den pålagte bøde. Endelig fandt samme ret med henvisning til dom af 4. juni 2015, P og S (C-579/13, EU:C:2015:369), at størrelsen af denne bøde ikke var for høj, og at ministeren ikke skulle give afkald på at pålægge den nævnte bøde eller på at påberåbe sig forpligtelsen til at tilbagebetale lånet.

36 Den 2. december 2021, dvs. et år og ti måneder efter udløbet af integrationsperioden, blev sagsøgeren i hovedsagen fritaget for integrationspligten, fordi han ifølge ministeren på daværende tidspunkt havde gjort en tilstrækkelig indsats for at gennemføre integrationsprogrammet. Denne fritagelse berører imidlertid ikke hans forpligtelse til at betale bøden og tilbagebetale lånet.

37 Sagsøgeren i hovedsagen har iværksat appel ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene), som er den forelæggende ret, til prøvelse af dommen af 4. november 2021.

38 I forbindelse med appellen har sagsøgeren i hovedsagen gjort gældende, at artikel 34 i direktiv 2011/95 ikke er blevet korrekt gennemført i nederlandsk ret. Det følger nemlig af denne artikel, at der består en positiv ret til integration, mens den høje bøde og forpligtelsen til at tilbagebetale lånet, der er fastsat i nederlandsk ret, tværtimod hindrer denne integration. De høje udgifter, der er fastsat i denne ret, udgør ligeledes en hindring for adgangen til integrationsprogrammerne. Den nævnte ret tager desuden ikke i tilstrækkelig grad hensyn til de særlige behov og særlige problemer med integration som personer med international beskyttelse kan have. Af disse grunde burde ministeren i det foreliggende tilfælde bl.a. have afstået fra at pålægge en bøde og anmode om tilbagebetaling af lånet.

39 Ifølge ministeren er direktiv 2011/95 ikke til hinder for den integrationsordning der er fastsat i nederlandsk ret, eftersom sagsøgeren i hovedsagen har haft mulighed for at deltage i integrationsprogrammer, således som det kræves i dette direktivs artikel 34. Det følger endvidere af dom af 4. juni 2015, P og S (C-579/13, EU:C:2015:369), at en bøde som incitament til at gennemføre integrationsprogrammet er acceptabel, og at den bøde, som sagsøgeren i hovedsagen er blevet pålagt, er passende og nødvendig. Den omstændighed, at sagsøgeren i hovedsagen skal betale hele lånet tilbage, er ikke urimelig. Et lån skal i sagens natur tilbagebetales i sin helhed, og sagsøgeren i hovedsagen er først blevet fritaget for integrationspligten længe efter udløbet af den fastsatte frist.

40 Henset til de anbringender, der er fremsat for den forelæggende ret, ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 34 i direktiv 2011/95 er til hinder for, at personer med international beskyttelse pålægges en integrationspligt, som indebærer en forpligtelse til under bødeansvar at bestå de pågældende prøver, i princippet inden for en frist på tre år, og for den omstændighed, at udgifterne til integrationsprogrammer afholdes af de personer, der er underlagt denne forpligtelse.

41 Hvad for det første angår integrationspligten har den forelæggende ret anført, at Domstolen ganske vist i præmis 48 i dom af 4. juni 2015, P og S (C-579/13, EU:C:2015:369), fastslog, at en forpligtelse til at bestå en integrationsprøve gør det muligt at sikre, at de pågældende tredjelandsstatsborgere erhverver et kendskab, som utvivlsomt er nyttigt for at skabe forbindelser til værtsmedlemsstaten, og at en sådan forpligtelse i forbindelse med en bøde kan medvirke til virkeliggørelsen af de formål, der forfølges med direktiv 2003/109. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt denne retspraksis kan anvendes i hovedsagen, eftersom det nævnte direktiv i artikel 5, stk. 2, giver medlemsstaterne mulighed for at pålægge en integrationspligt, selv om en sådan mulighed ikke er fastsat i direktiv 2011/95. En anden forskel mellem disse to direktiver er, at sidstnævnte direktiv vedrører personer, der har behov for beskyttelse, men som ikke nødvendigvis ønsker at bosætte sig permanent i værtsmedlemsstaten.

42 Den forelæggende ret har i øvrigt dels anført, at det synes at følge af præmis 95 i dom af 24. juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), at medlemsstaterne ingen skønsbeføjelse har med hensyn til at give eller at nægte de betydelige ydelser, som sikres ved direktiv 2011/95, herunder retten til adgang til integrationsprogrammer. Spørgsmålet er imidlertid, om en integrationspligt udgør en begrænsning af denne ret, eller om den blot sikrer, at de pågældende personer rent faktisk integreres.

43 Dels har den forelæggende ret fremhævet, at Europa-Kommissionen i forslag til forordning om erstatning af direktiv 2011/95 (forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 13.7.2016 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse og om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF af 25.11.2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (COM(2016) 466 final)) tilføjede en bestemmelse, der udtrykkeligt fastsætter, at »[m]edlemsstaterne […] [kan gøre] deltagelsen i […] integrationsforanstaltninger […] obligatorisk«. Der opstår således det spørgsmål, om det heraf kan udledes, at en sådan forpligtelse endnu ikke var fastsat i direktiv 2011/95, eller om dette forslag blot forankrede en allerede eksisterende mulighed.

44 For det tilfælde, at der kan pålægges en integrationspligt, er den forelæggende ret af den opfattelse, at ministeren principielt har ret til at knytte en bøde til denne forpligtelse, i det omfang denne bøde er forholdsmæssig.

45 Hvad for det andet angår udgifterne til integrationsprogrammerne er den forelæggende ret af den opfattelse, at den omstændighed, at det pålægges personer med international beskyttelse at betale alle disse udgifter, er i strid med artikel 34 i direktiv 2011/95, henset til udgifternes store størrelse og disse personers generelt begrænsede økonomiske formåen. Muligheden for at ansøge om et lån til finansiering af de samme udgifter ændrer intet herved. Selv om det kan hævdes, at personer med international beskyttelse selv har kontrol med gennemførelsen de pågældende programmer inden for fristen og dermed med forpligtelsen til at tilbagebetale lånet, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne artikel 34 pålægger medlemsstaterne at sikre alle personer med international beskyttelse adgang til integrationsprogrammer. Den forelæggende ret har tilføjet, at den omstændighed, at de pågældende personer kan indgå en betalingsaftale, ikke synes at have nogen betydning, eftersom forpligtelsen til at tilbagebetale en betydelig gæld består i en periode på op til ti år, hvilket kan hindre en effektiv integration i værtsmedlemsstaten.

46 For det tredje opstår spørgsmålet, om størrelsen af bøden og lånet bringer virkeliggørelsen af målet med og den effektive virkning af artikel 34 i direktiv 2011/95 i fare. I denne henseende har den forelæggende ret understreget, at forvaltningsorganet og i givet fald den nationale ret har pligt til at nedsætte bøden, hvis det er nødvendigt for at gøre den forholdsmæssig. Lånet, som kan ydes op til et beløb på 10 000 EUR, kan imidlertid sammen med bøden anses for at overstige, hvad der er nødvendigt for at nå det mål, der forfølges med denne artikel 34, nemlig at lette integrationen. Selv om den udformning af tilbagebetalingsordningerne, inden for rammerne af hvilken der tages hensyn til den pågældende persons økonomiske formåen, kan mildne dette, kan en hensyntagen til denne økonomiske formåen ligeledes udgøre et negativt incitament for den pågældende til at arbejde, hvilket er til skade for denne persons integration.

47 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal [...] artikel 34 [i direktiv 2011/95] fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse som den i artikel 7b i [integrationsloven] fastsatte, som under bødeansvar pålægger [personer med international beskyttelse] en forpligtelse til at bestå en integrationsprøve?

2) Skal [...] artikel 34 [i direktiv 2011/95] fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter [personer med international beskyttelse] principielt selv skal afholde de fulde udgifter til integrationsprogrammerne?

3) Har det betydning for besvarelsen af det andet spørgsmål, at [personer med international beskyttelse] kan modtage et statslån til at betale udgifterne til integrationsprogrammerne, og at dette lån eftergives, hvis de består deres integrationsprøve rettidigt eller rettidigt fritages eller undtages fra integrationspligten?

4) Såfremt [...] artikel 34 [i direktiv 2011/95] tillader, at [personer med international beskyttelse] under bødeansvar pålægges en pligt til at bestå en integrationsprøve, og at de skal afholde de fulde udgifter til integrationsprogrammerne, forringer størrelsen af lånet, som skal betales tilbage, da – eventuelt i forbindelse med bøden – gennemførelsen af målet med [...] artikel 34 [i dette direktiv] og bestemmelsens effektive virkning?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

48 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 34 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter personer med international beskyttelse under bødeansvar er forpligtet til at bestå en integrationsprøve.

49 Som Domstolen har fastslået, skal personer med international beskyttelse nyde godt af de rettigheder, som de er sikret ved direktiv 2011/95, så længe de har denne status, herunder den ret til adgang til integrationsprogrammer, der er fastsat i dette direktivs artikel 34 (jf. analogt dom af 24.6.2015, T (C-373/13, EU:C:2015:413, præmis 95 og 97).

50 Med henblik på at afgøre, om artikel 34 i direktiv 2011/95 er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, skal der tages hensyn til denne artikels ordlyd, den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som den udgør en del af (jf. analogt dom af 12.9.2024, Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

51 Hvad indledningsvis angår de udtryk, der er anvendt i artikel 34 i direktiv 2011/95, følger det af denne bestemmelse, at med henblik på at lette integrationen af personer med international beskyttelse i samfundet sikrer medlemsstaterne adgang til integrationsprogrammer, som de finder passende, så der tages hensyn til de særlige behov hos personer med flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, eller skaber forudsætninger, som sikrer adgang til sådanne programmer.

52 Selv om denne artikel følgelig pålægger medlemsstaterne at sikre personer med international beskyttelse adgang til integrationsprogrammer, som de finder hensigtsmæssige, for at tage hensyn til disse personers særlige behov, gør dens ordlyd det derimod ikke muligt at afgøre, om en medlemsstat kan gøre deltagelse i et integrationsprogram obligatorisk eller endog pålægge en pligt til under bødeansvar at bestå den dertil knyttede prøve.

53 Hvad dernæst angår den sammenhæng, hvori artikel 34 i direktiv 2011/95 indgår, bemærkes, at formålet med dette direktiv er at fastsætte standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse.

54 Dette indhold af den internationale beskyttelse er omfattet af kapitel VII i direktiv 2011/95, som omfatter en række rettigheder og fordele, herunder – ud over adgang til integrationsprogrammer som omhandlet i artikel 34 – bl.a. adgang til oplysninger (artikel 22 i direktiv 2011/95), adgang til beskæftigelse (direktivets artikel 26), adgang til uddannelse (nævnte direktivs artikel 27), adgang til procedurer for anerkendelse af kvalifikationsbeviser (samme direktivs artikel 28), social bistand (artikel 29 i direktiv 2011/95), lægehjælp (direktivets artikel 30), adgang til bolig (nævnte direktivs artikel 32) og fri bevægelighed inden for medlemsstaten (samme direktivs artikel 33).

55 Selv om disse andre rettigheder og fordele ligeledes bidrager til at sikre en effektiv integration af personen med international beskyttelse i samfundet i værtsmedlemsstaten, er det ubestridt, at udøvelsen heraf for sin del bliver lettet af eller endog er betinget af, at den pågældende – takket være de integrationsprogrammer, der er omhandlet i nævnte artikel 34 – har kunnet opnå de nødvendige kundskaber, navnlig med hensyn til sprog.

56 Opnåelsen af disse kundskaber og dermed deltagelsen i disse programmer af personer med international beskyttelse, som endnu ikke har de nævnte kundskaber, udgør således et vigtigt middel både til at sikre disse personers integration i samfundet i værtsmedlemsstaten og til at sætte dem i stand til effektivt at udøve de rettigheder og fordele der er fastsat i direktiv 2011/95.

57 Det skal imidlertid bemærkes, at det bl.a. fremgår af 41. og 47. betragtning til direktiv 2011/95, i lyset af hvilke direktivets artikel 34 skal læses, at det er nødvendigt, at der tages hensyn til de særlige behov og de særlige problemer med integration, som personer med international beskyttelse står over for, og at der i de integrationsprogrammer, der stilles til rådighed for dem, så vidt muligt bør tages hensyn til de særlige behov og de særlige omstændigheder ved deres situation, herunder om nødvendigt gennem sprogundervisning.

58 Som det desuden fremgår af meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Handlingsplan om integration af tredjelandsstatsborgere (COM(2016) 377 final, s. 4), er de individuelle integrationsbehov vidt forskellige afhængigt af bl.a. den forventede varighed af den pågældendes ophold.

59 I denne henseende fremgår det af artikel 24 i direktiv 2011/95, at varigheden af den opholdstilladelse, som værtsmedlemsstaten er forpligtet til at udstede til personer med flygtningestatus på den ene side og personer med subsidiær beskyttelsesstatus på den anden side, principielt skal være gyldig i mindst tre år, som kan fornyes, og gyldig i mindst ét år, som kan fornyes. De personer, der har den ene eller den anden status, kan således forblive på værtsmedlemsstatens område i en periode, der er tilstrækkelig lang til, at EU-lovgiver ønsker at

sikre en effektiv integration af disse personer i samfundet i værtsmedlemsstaten. Dette er navnlig tilfældet, når disse personer er bosat eller har til hensigt at bosætte sig varigt i Den Europæiske Union.

60 I denne forbindelse skal det ligeledes bemærkes, at Genèvekonventionens artikel 34, under hensyn til hvilken artikel 34 i direktiv 2011/95 skal fortolkes (jf. i denne retning dom af 14.5.2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus), C-391/16, C-77/17 og C-78/17, EU:C:2019:403, præmis 74), bestemmer, at de kontraherende stater i videst muligt omfang skal lette flygtninges optagelse i samfundet og deres naturalisation, idet de sidstnævntes integration således i denne forbindelse betragtes som et logisk skridt hen imod en eventuel naturalisation fra værtsmedlemsstatens side.

61 Hvad endelig angår det formål, der forfølges med artikel 34 i direktiv 2011/95 og mere generelt med direktivet, fremgår det af selve ordlyden af denne artikel, at den tilsigter at lette integrationen af personer med international beskyttelse i samfundet i værtsmedlemsstaten, mens dette direktiv, således som det fremgår af 12. betragtning hertil, har til formål at sikre, at medlemsstaterne anvender fælles kriterier til identifikation af personer, som reelt har behov for international beskyttelse, og at sikre, at der findes et minimum af ydelser til fordel for disse personer i alle medlemsstater. Medlemsstaterne kan derfor ikke gennemføre denne artikel 34 på en måde, der er i strid med disse formål.

62 Det følger af den kontekstuelle og teleologiske fortolkning af artikel 34 i direktiv 2011/95, som er anlagt i nærværende doms præmis 53-61, at selv om medlemsstaterne råder over et skøn til at træffe afgørelse om indholdet af de integrationsprogrammer, der er omhandlet i denne artikel, samt om de praktiske retningslinjer for tilrettelæggelsen af disse programmer og de forpligtelser, der kan pålægges deltagerne inden for denne ramme, må dette skøn ikke anvendes på en måde, der er i strid med de formål, der er nævnt i nærværende doms præmis 61, eller med dette direktivs effektive virkning, eller som tilsidesætter proportionalitetsprincippet. I overensstemmelse med dette princip, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, skal de midler, der bringes i anvendelse ved den nationale lovgivning til gennemførelse af artikel 34, nemlig være af en sådan art, at de gør det muligt at opnå de formål, der tilsigtes med denne samme artikel, og de må ikke gå videre end nødvendigt for at nå disse formål (jf. analogt dom af 9.7.2015, K og A, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 50 og 51).

63 Medlemsstaterne er derfor forpligtede til at sikre, at indholdet af de integrationsprogrammer, der er omhandlet i artikel 34 i direktiv 2011/95, samt de praktiske retningslinjer for tilrettelæggelsen af disse programmer og de forpligtelser, der kan pålægges deltagerne inden for denne ramme, ikke i uforholdsmæssig grad hindrer den effektive adgang for personer med international beskyttelse til disse programmer eller disse personers effektive udøvelse af de øvrige rettigheder og fordele, som de har i henhold til dette direktiv, idet formålet med dette direktiv og dets artikel 34 ellers bringes i fare.

64 Det er med udgangspunkt i disse betragtninger, at det første spørgsmål skal undersøges.

65 Hvad angår den i hovedsagen omhandlede forpligtelse kan det ikke bestrides, at opnåelsen af et kendskab til både værtsmedlemsstatens sprog og samfund, således som det er anført i denne doms præmis 55 og 56, fremmer integrationen af personer med international beskyttelse i samfundet i værtsmedlemsstaten ved at sikre kommunikationen mellem disse personer og statsborgerne i værtsmedlemsstaten og fremme interaktionen og udviklingen af sociale relationer mellem disse. Det kan heller ikke bestrides, at opnåelsen af kendskabet til værtsmedlemsstatens sprog gør det mindre vanskeligt for de nævnte personer at udøve de rettigheder og fordele, som de har i

henhold til direktiv 2011/95, navnlig adgangen til arbejdsmarkedet og til erhvervsuddannelse (jf. analogt dom af 4.6.2015, P og S, C-579/13, EU:C:2015:369, præmis 47, og af 9.7.2015, K og A, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 53).

66 Ud fra dette synspunkt skal det fastslås, at i det omfang deltagelsen – for personer med international beskyttelse, som endnu ikke har disse kundskaber – i integrationsprogrammer og betingelsen om, at de skal bestå en integrationsprøve, gør det muligt at sikre, at disse personer opnår de kundskaber, der ubestrideligt er nyttige med henblik på at fremme deres integration i samfundet i værtsmedlemsstaten og deres udøvelse af de rettigheder og fordele, der følger af direktiv 2011/95, skal en national lovgivning, der fastsætter kravet om at følge sådanne programmer og om at bestå den dertil knyttede prøve, anses for at være forenelig med artikel 34 i dette direktiv, for så vidt som denne lovgivning overholder de betingelser, der er anført i denne doms præmis 62 og 63.

67 En sådan lovgivning krænker imidlertid den ret, som personer med international beskyttelse er tillagt ved artikel 34 i direktiv 2011/95, og vil ikke gøre det muligt at opnå de formål, der tilsigtes med denne artikel, hvis denne lovgivning – for så vidt angår indholdet af integrationsprogrammerne samt de praktiske retningslinjer for tilrettelæggelsen af disse programmer og de forpligtelser, der kan pålægges deltagerne i denne forbindelse – ikke tager hensyn til de særlige omstændigheder, der kendetegner deres situation, navnlig for så vidt angår det kundskabsniveau, der kræves for at bestå integrationsprøven, og adgangen til de kurser og det materiale, der er nødvendigt for at forberede denne prøve.

68 Vigtigheden af, at medlemsstaterne tager hensyn til de særlige behov og til den personlige situation for personer med international beskyttelse såvel som til de særlige problemer med integration, som disse sidstnævnte står over for, følger nemlig af selve ordlyden af artikel 34 i direktiv 2011/95, og det understreges af 41. og 47. betragtning hertil, at en sådan individuel vurdering er nødvendig med henblik på at gøre de pågældende personers udøvelse af de rettigheder og fordele, som de har i henhold til dette direktiv, effektiv og dermed lette en hurtig og vellykket integration af disse personer.

69 Nødvendigheden af i denne sammenhæng at tage hensyn til de personlige og meget forskelligartede omstændigheder, der gør sig gældende for personer med international beskyttelse, er så meget desto mere afgørende, henset til den særlige sårbarhed, der kendetegner dem, og som netop begrunder tildelingen af denne beskyttelse. Desuden bestemmer artikel 20, stk. 3, i direktiv 2011/95, at medlemsstaterne ved anvendelsen af dette direktivs kapitel VII skal tage hensyn til situationen for sårbare personer, såsom mindreårige, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre personer, gravide kvinder, enlige forældre med mindreårige børn, ofre for menneskehandel, sindslidende og personer, der har været udsat for tortur, voldtægt eller anden form for grov vold af psykisk, fysisk eller seksuel karakter.

70 De integrationsforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 34 i direktiv 2011/95, skal således ikke have til formål at straffe personer med international beskyttelse, som har svært ved at opnå de kundskaber, der kan formidles gennem integrationsprogrammer, men at lette disse personers integration i samfundet i medlemsstaterne på baggrund af deres individuelle evner.

71 Der skal navnlig tages hensyn til den pågældende persons særlige individuelle omstændigheder, såsom alder, uddannelsesniveau, økonomisk situation eller helbredstilstand, ligeledes med henblik på at undtage denne person fra forpligtelsen til at bestå en prøve som den i hovedsagen omhandlede, når det viser sig, at denne person ikke er i stand til at aflægge en sådan prøve eller

til at bestå denne. I det tilfælde, hvor den pågældende ikke består den nævnte prøve på grund af sådanne omstændigheder, skal personen med international beskyttelse således kunne få mulighed for at fremlægge bevis for de reelle anstrengelser, som vedkommende har gjort for at bestå den nævnte prøve.

72 Desuden bør enhver person med international beskyttelse fritages for forpligtelsen til at bestå denne prøve, såfremt den pågældende, henset til levevilkårene og de omstændigheder, der karakteriserer vedkommendes ophold i værtsmedlemsstaten, er i stand til at godtgøre, at den pågældende allerede reelt er integreret i denne medlemsstats samfund.

73 I øvrigt bør de kundskaber, der kræves for at bestå en sådan prøve, fastsættes til et grundlæggende niveau uden at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at fremme integrationen af personer med international beskyttelse i samfundet i værtsmedlemsstaten. Der skal således tages hensyn til disse personers særlige situation, navnlig når de nævnte personer endnu ikke er fastboende i denne medlemsstat.

74 Under alle omstændigheder kan den omstændighed, at en sådan prøve ikke er blevet bestået, ikke systematisk sanktioneres med en bøde. En sådan sanktion kan kun pålægges i undtagelsesvise tilfælde, såsom tilfælde, der på grundlag af objektive forhold vidner om, at den pågældende person ikke har et reelt og vedvarende ønske om integration. Desuden kan en sådan bøde under alle omstændigheder ikke være så stor, at den pålægger den pågældende person en urimelig økonomisk byrde, henset til denne pågældendes personlige og familiemæssige situation.

75 I det foreliggende tilfælde finder den bøde, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nederlandske lovgivning, systematisk anvendelse og kan nå op på 1 250 EUR. En sådan foranstaltning forekommer at være åbenbart uforholdsmæssig i forhold til det formål, der forfølges med denne lovgivning.

76 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 34 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter personer med international beskyttelse er forpligtet til at bestå en integrationsprøve, forudsat at

– gennemførelsen af denne forpligtelse gør det muligt at tage behørigt hensyn til disse personers særlige behov og til de særlige omstændigheder ved deres situation samt til de særlige problemer med integration, som de står over for

– de kundskaber, der kræves for at bestå denne prøve, fastsættes på et passende niveau, som ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at fremme de pågældendes integration i samfundet i værtsmedlemsstaten

– enhver person med international beskyttelse er fritaget for forpligtelsen til at bestå denne prøve, såfremt den pågældende, henset til levevilkårene og de omstændigheder, der karakteriserer vedkommendes ophold i værtsmedlemsstaten, kan godtgøre, at den pågældende allerede reelt er integreret i dennes samfund.

Artikel 34 skal derimod fortolkes således, at den er til hinder for, at den omstændighed, at en sådan prøve ikke bestås, systematisk sanktioneres med en bøde, ligesom denne bestemmelse er til hinder for, at bøden kan være af en sådan størrelse, at den medfører en urimelig økonomisk byrde for den pågældende person, henset til dennes personlige og familiemæssige situation.

Det andet til det fjerde spørgsmål

77 Med det andet til det fjerde spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 34 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter personer med international beskyttelse selv skal afholde de samlede udgifter til integrationskurser og integrationsprøver. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om den omstændighed, at disse personer kan opnå et lån fra de offentlige myndigheder med henblik på at betale disse udgifter, og at de indrømmes en gældseftergivelse for dette lån i tilfælde af, at de inden for den fastsatte frist består deres integrationsprøve, eller i tilfælde af, at de bliver undtaget eller fritaget for integrationspligten inden for denne frist, har betydning i denne henseende.

78 Indledningsvis bemærkes, at ordlyden af artikel 34 i direktiv 2011/95 pålægger medlemsstaterne at sikre adgang til de integrationsprogrammer, som de finder passende, eller at skabe de nødvendige forudsætninger for adgang til disse programmer uden udtrykkeligt at udelukke disse staters mulighed for at lade personer med international beskyttelse bære de hermed forbundne udgifter.

79 Som det fremgår af denne doms præmis 62 og 63, er medlemsstaterne imidlertid, samtidig med at de råder over et skøn, forpligtede til at sikre, at indholdet af disse programmer samt de praktiske retningslinjer for deres tilrettelæggelse og de forpligtelser, der kan pålægges deltagerne i denne forbindelse, ikke på uforholdsmæssig vis hindrer disse personers effektive adgang til de nævnte programmer eller disse personers effektive udøvelse af de øvrige rettigheder og fordele, som de har i henhold til dette direktiv.

80 I denne henseende skal det fastslås, at proportionalitetsprincippet og den effektive virkning af den ret til adgang til integrationsprogrammer, der er fastsat i artikel 34 i direktiv 2011/95, henset til personer med international beskyttelses særlige behov, de særlige omstændigheder ved disse personers situation og disses særlige sårbarhed, er til hinder for, at medlemsstaterne lader disse personer bære udgifterne i forbindelse med de integrationsforanstaltninger, der er gjort obligatoriske. Sådanne foranstaltninger bør derfor principielt være gratis. Når dette er sagt, er hverken proportionalitetsprincippet eller den effektive virkning af denne artikel 34 til hinder for, at medlemsstaterne i givet fald pålægger personer med international beskyttelse, som råder over tilstrækkelige finansielle midler, et økonomisk bidrag, der ikke er urimeligt.

81 I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid af de oplysninger, som Domstolen råder over, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning principielt pålægger alle personer med international beskyttelse at afholde de samlede udgifter til integrationsfaciliteter, som kan være meget høje.

82 Personer med international beskyttelse kan ganske vist ansøge om et lån på op til 10 000 EUR til dækning af udgifterne til integrationsprogrammet, som ikke skal tilbagebetales, hvis de består alle prøver for alle dele af dette program inden for den fastsatte frist, eller hvis de inden for denne frist er undtaget eller fritaget for integrationspligten. Hvis disse personer derimod ikke har opfyldt denne forpligtelse eller har opfyldt den for sent, skal de principielt tilbagebetale det nævnte lån i sin helhed inden for en frist på højst ti år, idet det dog forudsættes, at der i særlige tilfælde er mulighed for hel eller delvis gældseftergivelse på visse betingelser.

83 Der kan i øvrigt tages hensyn til debitors økonomiske formåen ved fastsættelsen af størrelsen af de afdrag, der skal tilbagebetales hver måned. I tilfælde af den pågældendes utilstrækkelige økonomiske formåen kan ministeren fastsætte beløbet, som skal tilbagebetales, til 0 EUR pr. måned. Det eventuelle restbeløb eftergives efter ti år med undtagelse af udestående ratebetalinger.

84 Selv om det fremgår af de betragtninger, der er anført i denne doms præmis 82 og 83, at muligheden for at optage et lån med henblik på at afholde udgifterne til integrationsprogrammet er udformet på en måde, der indebærer en vis hensyntagen til den individuelle økonomiske formåen hos den pågældende person med international beskyttelse, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne person i strid med de hensyn, der er opregnet i denne doms præmis 80, i princippet fortsat er forpligtet til at bære de potentielt meget høje udgifter til dette program, medmindre vedkommende består integrationsprøven inden for fristerne, eller den pågældende undtages eller fritages for forpligtelsen til at tilbagebetale det optagne lån. Så længe forpligtelsen til at bestå integrationsprøven påhviler den pågældende, er der desuden nødvendigvis usikkerhed både med hensyn til det samlede lånebeløb, som den nævnte person i sidste ende skal tilbagebetale, og varigheden af den periode, hvori personen forbliver i gæld til de offentlige myndigheder, som kan være meget lang.

85 Under sådanne omstændigheder bringer den omstændighed, at en person med international beskyttelse principielt skal bære samtlige udgifter til kurser og prøver i integrationsprogrammet, formålet om at sikre denne persons effektive integration i samfundet i værtsmedlemsstaten i fare ved at pålægge den pågældende en urimelig byrde, som ikke blot hindrer den pågældende persons effektive adgang til integrationsprogrammet, men ligeledes denne persons udøvelse af de øvrige rettigheder og fordele, som vedkommende er tillagt ved direktiv 2011/95.

86 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet til det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 34 i direktiv 2011/95 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter personer med international beskyttelse selv skal afholde de samlede udgifter til integrationskurser og integrationsprøver. Den omstændighed, at disse personer kan opnå et lån fra de offentlige myndigheder med henblik på at betale disse udgifter, og at de indrømmes en gældseftergivelse for dette lån i tilfælde af, at de inden for den fastsatte frist består deres integrationsprøve, eller i tilfælde af, at de bliver undtaget eller fritaget for integrationspligten inden for denne frist, kan ikke afhjælpe denne lovgivnings uforenelighed med denne artikel 34.

Sagsomkostninger

87 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) Artikel 34 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse

skal fortolkes således, at

den ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter personer med international beskyttelse er forpligtet til at bestå en integrationsprøve, forudsat at

– **gennemførelsen af denne forpligtelse gør det muligt at tage behørigt hensyn til disse personers særlige behov og til de særlige omstændigheder ved deres situation samt til de særlige problemer med integration, som de står over for**

– **de kundskaber, der kræves for at bestå denne prøve, fastsættes på et passende niveau, som ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at fremme de pågældendes integration i samfundet i værtsmedlemsstaten**

– **enhver person med international beskyttelse er fritaget for forpligtelsen til at bestå denne prøve, såfremt den pågældende, henset til levevilkårene og de omstændigheder, der karakteriserer vedkommendes ophold i værtsmedlemsstaten, kan godtgøre, at den pågældende allerede reelt er integreret i dennes samfund.**

Artikel 34 skal derimod fortolkes således, at den er til hinder for, at den omstændighed, at en sådan prøve ikke bestås, systematisk sanktioneres med en bøde, ligesom denne bestemmelse er til hinder for, at bøden kan være af en sådan størrelse, at den medfører en urimelig økonomisk byrde for den pågældende person, henset til dennes personlige og familiemæssige situation.

2) **Artikel 34 i direktiv 2011/95**

skal fortolkes således, at

– **den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter personer med international beskyttelse selv skal afholde de samlede udgifter til integrationskurser og integrationsprøver, og**

– **den omstændighed, at disse personer kan opnå et lån fra de offentlige myndigheder med henblik på at betale disse udgifter, og at de indrømmes en gældseftergivelse for dette lån i tilfælde af, at de inden for den fastsatte frist består deres integrationsprøve, eller i tilfælde af, at de bliver undtaget eller fritaget for integrationspligten inden for denne frist, kan ikke afhjælpe denne lovgivnings uforenelighed med denne artikel 34.**

Underskrifter