Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

7. november 2018 *

»Præjudiciel forelæggelse – Domstolens kompetence – direktiv 2003/86/EF – ret til familiesammenføring – artikel 15 – afslag på meddelelse af en selvstændig opholdstilladelse – national lovgivning, som fastsætter en pligt til at bestå en integrationsprøve«

I sag C-257/17,

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 10. maj 2017, indgået til Domstolen den 15. maj 2017, i sagen

C,

A

mod

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, M. Vilaras, som fungerende formand for Tredje Afdeling, og dommerne J. Malenovský, L. Bay Larsen (refererende dommer), M. Safjan og D. Šváby,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitssekretær: fuldmægtig R. Șereș,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 19. marts 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

– C og A ved advocaat C.F. Wassenaar,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, M.H.S. Gijzen og M.A.M. de Ree, som befuldmægtigede,

– den østrigske regering ved G. Eberhard, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga og G. Wils, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. juni 2018,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 15, stk. 1 og 4, i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem på den ene side C og A, som er tredjelandsstatsborgere, og på den anden side staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekretær for sikkerheds- og justitsspørgsmål, Nederlandene) (herefter »statssekretæren«) vedrørende sidstnævntes afslag på deres ansøgning om ændring af den begrænsning, der er knyttet til deres tidsbegrænsede opholdstilladelse, og for så vidt angår C vedrørende inddragelsen af hendes tidsbegrænsede opholdstilladelse.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/86

3 15. betragtning til direktiv 2003/86 er affattet på følgende måde:

»Familiemedlemmernes integration bør fremmes. Med henblik herpå bør de have en selvstændig status, som er uafhængig af referencepersonens status, især i tilfælde af ægteskabets eller parforholdets ophør, og de bør have adgang til undervisning, beskæftigelse og erhvervsuddannelse på lige fod med referencepersonen, på de relevante vilkår.«

4 Det fremgår af direktivets artikel 2, litra c), at en »referenceperson« er defineret som »en tredjelandsstatsborger, der har lovligt ophold i en medlemsstat, og som ansøger om eller hvis familiemedlemmer ansøger om familiesammenføring for at blive ført sammen med ham/hende«.

5 Nævnte direktivs artikel 3, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Dette direktiv finder ikke anvendelse på familiemedlemmer til unionsborgere.«

6 Direktivets artikel 7, stk. 2, fastsætter:

»Medlemsstaterne kan kræve, at tredjelandsstatsborgere efterkommer integrationsforanstaltninger i henhold til national ret.

Med hensyn til flygtninge og/eller flygtninges familiemedlemmer, som omhandlet i artikel 12, kan integrationsforanstaltningerne i første afsnit først anvendes, når de pågældende personer har fået bevilget familiesammenføring.«

7 Artikel 15 i direktiv 2003/86 er sålydende:

»1. Senest efter fem års ophold har ægtefællen eller den ugifte partner samt børn, der er blevet myndige, efter ansøgning, hvis det kræves, ret til at få selvstændig opholdstilladelse, uafhængig af referencepersonens opholdstilladelse, hvis familiemedlemmet ikke har fået opholdstilladelse med andre begrundelser end familiesammenføring.

Medlemsstaterne kan, hvis den familiemæssige tilknytning ophører, begrænse meddelelse af opholdstilladelse som omhandlet i første afsnit til ægtefællen eller den ugifte partner.

[…]

4. Betingelserne i forbindelse med den selvstændige opholdstilladelses meddelelse og gyldighedsperiode fastsættes i henhold til national ret.«

Direktiv 2003/109/EF

8 Artikel 5, stk. 2, i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004, L 16, s. 44) bestemmer:

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

Nederlandsk ret

9 Artikel 3.51 i Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingebekendtgørelse af 2000) fastsætter:

»1. Tidsbegrænset opholdstilladelse […] ledsaget af en begrænsning knyttet til permanente humanitære årsager kan meddeles en udlænding, som:

a) i fem år har boet i Nederlandene som indehaver af en opholdstilladelse med den i nr. 1 omhandlede begrænsning […]:
1°. ophold som familiemedlem til en person med ret til tidsubegrænset ophold

[…]

5. Artikel 3.80a finder anvendelse på de i stk. 1, litra a), nr. 1, omhandlede udlændinge […]«

10 Bekendtgørelsens artikel 3.80a har følgende ordlyd:

»1. Der gives afslag på en ansøgning om ændring af en opholdstilladelse […] til en opholdstilladelse med en begrænsning knyttet til permanente humanitære årsager, når ansøgningen er blevet indgivet af en udlænding i henhold til artikel 3.51, stk. 1, initio og litra a), nr. 1, der ikke har bestået den i artikel 7, stk. 2, litra a), i Wet inburgering [(lov om integration)] omhandlede prøve, eller som ikke har opnået et eksamensbevis, diplom eller andet i henhold til samme lovs artikel 5, stk. 1, litra c).

2. Stk. 1 finder ikke anvendelse, såfremt udlændingen:

[…]

e) er blevet fritaget for integrationspligten […]

[…]

4. Ministeren kan desuden undlade at anvende stk. 1, såfremt den pågældende finder, at anvendelsen af denne bestemmelse vil være åbenbart urimelig.«

11 Artikel 6, stk. 1, i Wet inburgering (lov om integration) er affattet således:

»Ministeren fritager personer, der er omfattet af integrationspligten, når:

a) 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

b) ministeren på grundlag af de bestræbelser, som personen, der er omfattet af integrationspligten, har udfoldet, er foranlediget til at antage, at denne ikke med rimelighed kan opfylde integrationspligten.«

12 Lovens artikel 7, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. En person, der er omfattet af integrationspligten, skal inden for tre år opnå mundtlige og skriftlige færdigheder i nederlandsk svarende til mindst niveau A 2 efter Den Fælles Europæiske Referenceramme for Sprog samt et kendskab til det nederlandske samfund.

2. En person, der er omfattet af integrationspligten, har opfyldt sin integrationspligt, når:

a) den pågældende har bestået den af ministeren fastsatte prøve, eller

b) [den pågældende] har opnået et eksamensbevis, diplom eller andet som omhandlet i artikel 5, stk. 1, litra c).«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

C's situation

13 Fra den 5. november 2008 til den 5. november 2014 havde C en opholdstilladelse, meddelt med henblik på hendes ophold med sin ægtefælle, der er nederlandsk statsborger. Den 20. august 2014 indgav C en ansøgning om ændring af denne tilladelse til en fortsat opholdstilladelse.

14 Den 2. februar 2015 gav statssekretæren afslag på denne ansøgning med den begrundelse, at C hverken havde godtgjort, at hun havde bestået integrationsprøven, eller at hun var blevet fritaget for integrationspligten eller havde fået dispensation herfra. Ligeledes inddrog statssekretæren med tilbagevirkende kraft fra den 10. februar 2014 den opholdstilladelse, som C var blevet meddelt med henblik på sit ophold med sin ægtefælle, med den begrundelse, at hun fra denne dato ikke længere var bosat på samme adresse som sin ægtefælle.

15 Som følge af en klage indgivet af C meddelte statssekretæren ved afgørelse af 24. juli 2015 C en selvstændig opholdstilladelse med virkning fra den 16. februar 2015. Denne afgørelse var begrundet med, at C havde tilstillet statssekretæren en udtalelse af 15. februar 2015 fra Dienst Uitvoering Onderwijs (tjeneste for gennemførelse af undervisning, Nederlandene), hvori det blev konstateret, at hun var blevet fritaget for integrationspligten. Ikke desto mindre fastholdt statssekretæren inddragelsen med tilbagevirkende kraft fra den 10. februar 2014 af den opholdstilladelse, som C var blevet meddelt med henblik på sit ophold med sin ægtefælle.

16 C anlagde sag til prøvelse af statssekretærens afgørelse af 24. juli 2015 ved rechtbank den Haag zittingsplaats Rotterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet Rotterdam, Nederlandene). Ved dom af 5. januar 2016 gav denne ret ikke medhold i søgsmålet.

17 C har iværksat appel for den forelæggende ret til prøvelse af den nævnte dom.

A's situation

18 Fra den 20. december 1997 til den 15. oktober 2016 havde A en opholdstilladelse, meddelt med henblik på hans ophold med sin ægtefælle, der er nederlandsk statsborger. A indgav den 11. november 2014 en ansøgning om ændring af denne tilladelse til en fortsat opholdstilladelse.

19 Den 26. februar 2015 gav statssekretæren afslag på denne ansøgning med den begrundelse, at A hverken havde godtgjort, at han havde bestået integrationsprøven, eller at han var blevet fritaget for integrationspligten eller havde fået dispensation herfra.

20 Som følge af en klage indgivet af A opretholdt statssekretæren ved afgørelse af 21. september 2015 sin oprindelige afgørelse.

21 A anlagde sag for rechtbank den Haag zittingsplaats Rotterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet Rotterdam) til prøvelse af den nævnte afgørelse. Ved dom af 25. maj 2016 gav denne ret ikke medhold i søgsmålet.

22 A har iværksat appel for den forelæggende ret til prøvelse af den nævnte dom.

Betragtninger, der er fælles for C's og A's situationer

23 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det i overensstemmelse med artikel 3, stk. 3, i direktiv 2003/86 forholder sig således, at situationerne i hovedsagerne ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde, for så vidt som C's og A's respektive ægtefæller er nederlandske statsborgere.

24 Ikke desto mindre finder det nævnte direktivs artikel 15 analog anvendelse på A og C, eftersom det i nederlandsk ret er fastsat, at når den nederlandske lovgivning og andre nederlandske forskrifter ikke sondrer mellem en situation, der er omfattet af EU-retten, og en situation, som ikke er omfattet af denne ret, ligesom det er tilfældet i den foreliggende sag, finder de relevante EU-retlige bestemmelser direkte og ubetinget anvendelse på den nationale situation.

25 Selv om den forelæggende ret som følge heraf er af den opfattelse, at fortolkningen af artikel 15 i direktiv 2003/86 er afgørende for udfaldet af tvisterne i hovedsagerne, ønsker den imidlertid i lyset af dom af 18. oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), oplyst, om Domstolen i situationer som de i hovedsagerne omhandlede har kompetence til at besvare et præjudicielt spørgsmål om fortolkning af denne artikel.

26 For det tilfælde, at dette spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret oplyst, om en national lovgivning, der fastsætter en integrationsbetingelse, er forenelig med artikel 15 i direktiv 2003/86, og, såfremt de ikke er forenelige, oplysninger om, fra hvilken dato en selvstændig opholdstilladelse skal have virkning.

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

»1) Har Domstolen, henset til artikel 3, stk. 3, i [direktiv 2003/86] og [dom af 18. oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638)], kompetence til at besvare præjudicielle spørgsmål fra en nederlandsk ret vedrørende fortolkningen af bestemmelser i dette direktiv i en sag angående opholdsret til familiemedlemmer til referencepersoner, der er nederlandske statsborgere, såfremt dette direktiv i nederlandsk ret er erklæret […] direkte og ubetinget anvendelig[t] på disse familiemedlemmer?

2) Skal artikel 15, stk. 1 og 4, i [direktiv 2003/86] fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagerne omhandlede, hvorefter en ansøgning om en selvstændig opholdstilladelse fra en udlænding, der i medfør af en familiesammenføring har opholdt sig lovligt i mere end fem år på en medlemsstats område, kan afslås på det grundlag, at integrationsbetingelserne efter national ret ikke er opfyldt?

3) Skal artikel 15, stk. 1 og 4, i [direktiv 2003/86] fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagerne omhandlede, hvorefter en selvstændig opholdstilladelse ikke kan meddeles tidligere end fra ansøgningens dato?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

28 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF har kompetence til at fortolke artikel 15 i direktiv 2003/86 i situationer som de i hovedsagerne omhandlede, hvor den nævnte ret skal tage stilling til, hvorvidt der, når den nævnte bestemmelse i medfør af national ret er blevet gjort direkte og ubetinget anvendelig i sådanne situationer, skal meddeles selvstændig opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed.

29 Det skal bemærkes dels, at artikel 2, litra c), i direktiv 2003/86 præciserer, at ordet »referenceperson« nødvendigvis tilsigter en tredjelandsstatsborger, dels at direktivets artikel 3, stk. 3, fastsætter, at dette direktiv ikke finder anvendelse på familiemedlemmer til unionsborgere.

30 EU-lovgiver har derfor ikke fastsat, at det nævnte direktiv skal finde anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger, som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, såsom sagsøgerne i hovedsagerne, hvilket i øvrigt bekræftes af forarbejderne til direktiv 2003/86 (jf. i denne retning dom af 15.11.2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 48 og 49).

31 Det fremgår imidlertid af Domstolens faste praksis, at denne er kompetent til at træffe afgørelse om en præjudiciel anmodning vedrørende EU-retlige bestemmelser i tilfælde, hvor de EU-retlige bestemmelser er blevet gjort anvendelige af national ret på grund af den heri foretagne henvisning til disse bestemmelsers indhold, også selv om de faktiske omstændigheder i hovedsagen ikke er direkte omfattet af EU-rettens anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, præmis 17, af 18.10.2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, præmis 45, og af 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 53).

32 I sådanne tilfælde er det nemlig afgjort i Unionens interesse, at bestemmelser, der er hentet fra EU-retten, fortolkes ensartet, således at senere fortolkningsuoverensstemmelser undgås (jf. i denne retning dom af 18.10.2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, præmis 46, og af 22.3.2018, Jacob og Lassus, C-327/16 og C-421/16, EU:C:2018:210, præmis 34).

33 En af Domstolen anlagt fortolkning af EU-retlige bestemmelser i situationer, der ikke er omfattet af disse bestemmelsers anvendelsesområde, er således berettiget, såfremt disse bestemmelser af national ret er blevet gjort anvendelige i sådanne situationer på direkte og ubetinget vis med henblik på at sikre en ensartet behandling af disse situationer og af de situationer, der er omfattet af de nævnte bestemmelsers anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, præmis 19, af 18.10.2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, præmis 47, og af 7.11.2013, Romeo, C-313/12, EU:C:2013:718, præmis 33).

34 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret, som er den eneste retsinstans med kompetence til at fortolke national ret inden for rammerne af det ved artikel 267 TEUF fastsatte retslige samarbejde (jf. i denne retning dom af 17.7.1997, Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369, præmis 33, og af 14.6.2017, Online Games m.fl., C-685/15, EU:C:2017:452, præmis 45), præciseret, at det fremgår af nederlandsk ret, at når den nationale lovgiver, ligesom det er tilfældet i den foreliggende sag, underlægger en situation, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, og en situation, som ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, den samme regel, skal disse situationer behandles ens. Den forelæggende ret har heraf udledt, at den i medfør af nederlandsk ret var forpligtet til at anvende artikel 15 i direktiv 2003/86 i hovedsagerne.

35 Under disse omstændigheder skal det fastslås, således som den nederlandske regering ligeledes har anført, at den nævnte bestemmelse i medfør af nederlandsk ret er blevet gjort direkte og ubetinget anvendelig i situationer som de i hovedsagerne omhandlede, og at det derfor afgjort er i Unionens interesse, at Domstolen tager stilling til den præjudicielle anmodning.

36 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, at artikel 3, stk. 3, i direktiv 2003/86 udtrykkeligt udelukker situationer som dem, der er omhandlet i hovedsagerne, fra direktivets anvendelsesområde.

37 Det skal i denne henseende bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at når den i nærværende doms præmis 33 omhandlede betingelse er opfyldt, har Domstolen ligeledes kompetence i situationer, der udtrykkeligt er udelukket fra en EU-retsakts anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 19.10.2017, Solar Electric Martinique, C-303/16, EU:C:2017:773, præmis 29 og 30, og af 27.6.2018, SGI og Valériane, C-459/17 og C-460/17, EU:C:2018:501, præmis 28).

38 Denne løsning er fuldt ud i overensstemmelse med den faste praksis fra Domstolen, hvortil der henvises i nærværende doms præmis 31-33, og som netop tilsigter at gøre det muligt for Domstolen, uanset de vilkår, hvorunder EU-retlige bestemmelser skal anvendes, at udtale sig om fortolkningen af disse i situationer, hvorom ophavsmændene til traktaterne eller EU-lovgiver har skønnet, at det ikke var hensigtsmæssigt at lade dem være omfattet af disse bestemmelsers anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 18.10.1990, Dzodzi, C-297/88 og C-197/89, EU:C:1990:360, præmis 37).

39 I denne sammenhæng kan Domstolens kompetence ikke med rimelighed variere afhængigt af, om den relevante bestemmelses anvendelsesområde er blevet begrænset gennem en positiv definition eller gennem indførelsen af bestemte udelukkelsestilfælde, idet disse to lovgivningsteknikker kan anvendes uden forskel.

40 Det skal i øvrigt fastslås, at udelukkelsen af unionsborgeres familiemedlemmer fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/86 i den foreliggende sag følger såvel af den i direktivets artikel 2, litra c), indeholdte definition af ordet »referenceperson« som af det udelukkelsestilfælde, der er fastsat i direktivets artikel 3, stk. 3.

41 Selv om den forelæggende ret har anført, at dens tvivl vedrørende Domstolens kompetence følger af dom af 18. oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), skal det desuden bemærkes, at den sag, der gav anledning til den nævnte dom, var karakteriseret ved særlige forhold, som ikke foreligger i hovedsagerne.

42 Hvis Domstolen i den sag, der gav anledning til den nævnte dom, var blevet anerkendt kompetence, ville dette nemlig for det første have medført et brud med selve logikken bag den pågældende EU-retsakt, som var tæt knyttet til det indre markeds oprettelse og funktion (jf. i denne retning dom af 18.10.2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, præmis 36-41).

43 I den nævnte sag kunne det for andet ikke på grundlag af de oplysninger, som var indeholdt i de for Domstolen fremlagte sagsakter, godtgøres, at der i national ret forelå en direkte og ubetinget henvisning til EU-retten som den, der er blevet konstateret i nærværende doms præmis 35 (jf. i denne retning dom af 18.10.2012, Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, præmis 51 og 52).

44 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF har kompetence til at fortolke artikel 15 i direktiv 2003/86 i situationer som de i hovedsagerne omhandlede, hvor den forelæggende ret skal tage stilling til, hvorvidt der, når den nævnte bestemmelse i medfør af national ret er blevet gjort direkte og ubetinget anvendelig i sådanne situationer, skal meddeles selvstændig opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed.

Det andet spørgsmål

45 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15, stk. 1 og 4, i direktiv 2003/86 er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der kan gives afslag på en ansøgning om selvstændig opholdstilladelse indgivet af en tredjelandsstatsborger, som har opholdt sig mere end fem år på en medlemsstats område efter familiesammenføringsreglerne, med den begrundelse, at den pågældende ikke har godtgjort at have bestået en integrationsprøve, der omhandler denne medlemsstats sprog og samfund.

46 Artikel 15, stk. 1, i direktiv 2003/86 fastsætter, at senest efter fem års ophold har ægtefællen eller den ugifte partner samt børn, der er blevet myndige, efter ansøgning, hvis det kræves, ret til at få selvstændig opholdstilladelse, uafhængig af referencepersonens opholdstilladelse, hvis familiemedlemmet ikke har fået opholdstilladelse med andre begrundelser end familiesammenføring.

47 Direktivets artikel 15, stk. 4, præciserer for sin del, at betingelserne i forbindelse med den nævnte opholdstilladelses meddelelse og gyldighedsperiode fastsættes i henhold til national ret.

48 Det fremgår af kombinationen af disse to bestemmelser, at selv om en person principielt har ret til at få udstedt en selvstændig opholdstilladelse efter fem års ophold på en medlemsstats område efter familiesammenføringsreglerne, har EU-lovgiver imidlertid givet medlemsstaterne tilladelse til at underlægge meddelelsen af en sådan tilladelse bestemte betingelser, som det tilkommer dem at fastsætte.

49 Ved i artikel 15, stk. 4, i direktiv 2003/86 at have indført en henvisning til national ret har EU-lovgiver derfor givet udtryk for, at denne ønskede at overlade det til hver medlemsstat at fastsætte de betingelser, hvorunder en selvstændig opholdstilladelse skal meddeles til en tredjelandsstatsborger, der har opholdt sig fem år på den pågældende medlemsstats område efter familiesammenføringsreglerne (jf. analogt dom af 12.4.2018, A og S, C-550/16, EU:C:2018:248, præmis 42).

50 I denne henseende adskiller de regler, der regulerer meddelelse af en selvstændig opholdstilladelse, sig derfor fra reglerne vedrørende tilladelse til familiesammenføring, der indeholder præcise positive forpligtelser, og som pålægger medlemsstaterne under de i direktiv 2003/86 fastsatte omstændigheder at tillade denne sammenføring uden at udøve deres skøn (jf. i denne retning dom af 9.7.2015, K og A, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 46).

51 Da meddelelsen af en selvstændig opholdstilladelse efter udløbet af den i direktivets artikel 15, stk. 1, omhandlede periode er hovedreglen, må medlemsstaterne imidlertid ikke anvende det råderum, som de er indrømmet ved direktivets artikel 15, stk. 4, på en måde, der dels ville være i strid med denne artikels formål, der – således som det fremgår af 15. betragtning til direktivet – er at gøre det muligt for referencepersonens familiemedlemmer at opnå en status, som er uafhængig af referencepersonen, dels ville være til hinder for den nævnte artikels effektive virkning (jf. analogt dom af 9.7.2015, K og A, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 50).

52 De supplerende betingelser, som en medlemsstat undergiver meddelelsen af en selvstændig opholdstilladelse, kan derfor ikke indeholde så strenge krav, at de udgør en hindring, der er vanskelig at overvinde, og hvorved de i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2003/86 omhandlede tredjelandsstatsborgere i praksis forhindres i på normal vis at opnå en sådan tilladelse efter udløbet af den i bestemmelsen omhandlede frist (jf. analogt dom af 9.7.2015, K og A, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 59).

53 Eftersom der ikke nævnes noget herom i direktivets artikel 15, stk. 4, kan denne begrænsning i den beføjelse, som medlemsstaterne er indrømmet ved den nævnte bestemmelse, ikke generelt være til hinder for, at disse medlemsstater indfører materielle betingelser.

54 I denne sammenhæng kan det ikke udelukkes, at en medlemsstat kan gøre meddelelsen af en selvstændig opholdstilladelse betinget af beståelsen af en integrationsprøve, der omhandler denne medlemsstats sprog og samfund.

55 For det første synes indførelsen af betingelser vedrørende integration nemlig at være i overensstemmelse med EU-lovgivers fastsættelse af det i 15. betragtning til direktiv 2003/86 omhandlede generelle mål om at fremme tredjelandsstatsborgeres integration i medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 27.6.2006, Parlamentet mod Rådet, C-540/03, EU:C:2006:429, præmis 69, og af 9.7.2015, K og A, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 53).

56 For det andet skal det bemærkes, at artikel 7, stk. 2, i direktiv 2003/86 gør det muligt for medlemsstaterne at kræve af tredjelandsstatsborgerne, at disse efterkommer integrationsforanstaltninger, uden at begrænse disse til den periode, der går forud for disse personers indrejse på deres område.

57 Under disse omstændigheder kan effektiviteten af de foranstaltninger, som en medlemsstat eventuelt har vedtaget inden for rammerne af artikel 7, stk. 2, i direktiv 2003/86, svækkes, såfremt en tredjelandsstatsborgers manglende integration efter en periode på fem år i intet tilfælde kunne være til hinder for en konsolidering af den pågældendes opholdsret i henhold til direktivets artikel 15.

58 Det skal i øvrigt fastslås, at EU-lovgiver i forbindelse med den mere udførlige harmonisering, der er foretaget ved direktiv 2003/109, i dette direktivs artikel 5, stk. 2, specifikt har givet medlemsstaterne tilladelse til at undergive erhvervelsen af status som fastboende udlænding integrationsbetingelser.

59 For så vidt som retten til meddelelse af en selvstændig opholdstilladelse indrømmes efter fem års ophold på en medlemsstats område, burde de pågældende tredjelandsstatsborgere for det tredje have haft lejlighed til at opnå et vist kendskab til denne medlemsstats sprog og samfund, der principielt bør gøre det muligt for dem at bestå en prøve i disse forhold. At indføre et krav i denne henseende kan derfor, generelt set, ikke anses for at fratage artikel 15, stk. 1, dets effektive virkning.

60 Ikke desto mindre forholder det sig således, at med henblik på at bevare målet med denne bestemmelse og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, skal de nærmere regler for dette krav være egnet til at realisere de med den nationale lovgivning forfulgte mål og ikke gå videre end nødvendigt for at nå disse mål (jf. analogt dom af 9.7.2015, K og A, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 51).

61 Med pligten til at bestå en integrationsprøve skal det kunne godtgøres, at de pågældende tredjelandsstatsborgere har opnået et kendskab til både værtsmedlemsstatens sprog og samfund, hvilket kendskab utvivlsomt er nyttigt for at sikre deres integration i denne medlemsstat (jf. i denne retning dom af 4.6.2015, P og S, C-579/13, EU:C:2015:369, præmis 48, og af 9.7.2015, K og A, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 53 og 54).

62 Denne pligt kan imidlertid ikke med føje gå videre end det, der er nødvendigt for at nå målet om at fremme de nævnte tredjelandsstatsborgeres integration.

63 Dette forudsætter særligt, at det kendskab, der kræves for at bestå integrationsprøven, svarer til et grundlæggende kendskab, at den ved den nationale lovgivning fastsatte betingelse ikke fører til, at tredjelandsstatsborgere, der har bevist deres vilje til at bestå denne prøve og bevist, at de har gjort sig anstrengelser med henblik herpå, forhindres i at blive meddelt en selvstændig opholdstilladelse, at der tages behørigt hensyn til de særlige individuelle omstændigheder, og at de til prøven knyttede udgifter ikke er uforholdsmæssige (jf. i denne retning dom af 9.7.2015, K og A, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 54-70).

64 I denne henseende skal det bl.a. bemærkes, at omstændigheder for de pågældende familiemedlemmer til referencepersonen, såsom alder, uddannelsesniveau, økonomisk situation eller helbredstilstand, skal kunne føre til, at de kompetente myndigheder ikke gør meddelelsen af en selvstændig opholdstilladelse betinget af bestået af en integrationsprøve, når det viser sig, at disse personer som følge af disse omstændigheder ikke er i stand til at aflægge en sådan prøve eller at bestå denne (jf. i denne retning dom af 9.7.2015, K og A, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 58).

65 Henset til de ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 15, stk. 1 og 4, i direktiv 2003/86 ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter der kan gives afslag på en ansøgning om selvstændig opholdstilladelse indgivet af en tredjelandsstatsborger, som har opholdt sig mere end fem år på en medlemsstats område efter familiesammenføringsreglerne, med den begrundelse, at den pågældende ikke har godtgjort at have bestået en integrationsprøve, der omhandler denne medlemsstats sprog og samfund, forudsat at de nærmere regler for pligten til at bestå denne prøve ikke går videre end det, der er nødvendigt for at nå målet om at fremme tredjelandsstatsborgeres integration.

Det tredje spørgsmål

66 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15, stk. 1 og 4, i direktiv 2003/86 er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en selvstændig opholdstilladelse ikke kan meddeles tidligere end fra ansøgningens dato.

67 Det skal indledningsvis bemærkes, at artikel 15 i direktiv 2003/86 ikke indeholder nogen specifik regel vedrørende forløbet af proceduren for meddelelse af selvstændig opholdstilladelse, og i endnu mindre grad vedrørende det tidspunkt, hvorfra meddelelsen af denne tilladelse skal have virkning.

68 Dernæst indeholder den nævnte bestemmelse intet, som antyder, at meddelelsen af den nævnte tilladelse blot er deklaratorisk, idet det i øvrigt bemærkes, at direktivets artikel 15, stk. 1, udtrykkeligt fastsætter, at medlemsstaterne kan gøre retten til en sådan tilladelse betinget af, at der indgives en ansøgning.

69 Endelig fremgår det af det nævnte direktivs artikel 15, stk. 4, at det bl.a. tilkommer medlemsstaterne at fastsætte de betingelser, der skal finde anvendelse på den selvstændige opholdstilladelses meddelelse, hvilke bl.a. kan omfatte de processuelle betingelser for meddelelse af denne tilladelse.

70 Selv om det følger af de i nærværende doms præmis 52 indeholdte betragtninger, at denne beføjelse ikke kan anvendes til at indføre en regel, som udgør en hindring, der er vanskelig at overvinde, og hvorved de i artikel 15, stk. 1, i direktiv 2003/86 omhandlede tredjelandsstatsborgere i praksis forhindres i på normal vis at opnå en sådan tilladelse efter udløbet af den i bestemmelsen omhandlede frist, skal det bemærkes, at det er åbenbart, at en lovgivning, hvorefter en selvstændig opholdstilladelse ikke kan meddeles tidligere end fra ansøgningens dato, ikke kan have en sådan virkning.

71 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 15, stk. 1 og 4, i direktiv 2003/86 ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en selvstændig opholdstilladelse ikke kan meddeles tidligere end fra ansøgningens dato.

Sagsomkostninger

72 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, 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 (Tredje Afdeling) for ret:

1) **Domstolen har i henhold til artikel 267 TEUF kompetence til at fortolke artikel 15 i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring i situationer som de i hovedsagerne omhandlede, hvor den forelæggende ret skal tage stilling til, hvorvidt der, når den nævnte bestemmelse i medfør af national ret er blevet gjort direkte og ubetinget anvendelig i sådanne situationer, skal meddeles selvstændig opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed.**

2) **Artikel 15, stk. 1 og 4, i direktiv 2003/86 er ikke til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter der kan gives afslag på en ansøgning om selvstændig opholdstilladelse indgivet af en tredjelandsstatsborger, som har opholdt sig mere end fem år på en medlemsstats område efter familiesammenføringsreglerne, med den begrundelse, at den pågældende ikke har godtgjort at have bestået en integrationsprøve, der omhandler denne medlemsstats sprog og samfund, forudsat at de nærmere regler for pligten til at bestå denne prøve ikke går videre end det, der er nødvendigt for at nå målet om at fremme tredjelandsstatsborgeres integration.**

3) **Artikel 15, stk. 1 og 4, i Rådets direktiv 2003/86 er ikke til hinder for en national lovgivning, hvorefter en selvstændig opholdstilladelse ikke kan meddeles tidligere end fra ansøgningens dato.**

Underskrifter