

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 18 oktober 2012 (*)

”Direktiv 2003/109/EG – Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning – Tillämpningsområde – Artikel 3.2 e – Bosättningen grundas på ett formellt begränsat tillstånd”

I mål C-502/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad van State (Nederländerna) genom beslut av den 14 oktober 2010, som inkom till domstolen den 20 oktober 2010, i målet

Staatssecretaris van Justitie

mot

Mangat Singh,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av R. Silva de Lapuerta (referent), tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna K. Lenaerts E. Juhász, G. Arestis och T. von Danwitz,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Mangat Singh, genom I.M. Hagg, advocaat,
- Nederländernas regering, genom M. Noort, i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom T. Materne och C. Pochet, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Condou-Durande och R. Troosters, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 15 maj 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.2 e i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Staatssecretaris van Justitie (statssekreterare vid justitieministeriet) (nedan kallad Staatssecretaris) och Mangat Singh, till följd av att den sistnämndes ansökan om EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta avslagits.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

3 Skälen 2, 4, 6 et 12 i direktiv 2003/109 har följande lydelse:

”(2) Vid sitt extra möte i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 konstaterade rådet att den rättsliga ställningen för tredjelandsmedborgare bör tillnärmas den som medlemsstaternas medborgare åtnjuter och att en person som har vistats lagligen i en medlemsstat under en tid som skall fastställas och som har uppehållstillstånd för längre tid bör i den medlemsstaten beviljas en uppsättning enhetliga rättigheter som ligger så nära EU-medborgarnas rättigheter som möjligt.

...

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

...

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

...

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

4 Artikel 1, med rubriken ”Innehåll”, har följande lydelse:

”I detta direktiv fastställs

a) villkoren för en medlemsstats beviljande och återkallande av ställning som varaktigt bosatt för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på dess territorium, inklusive de rättigheter som är förbundna med denna ställning, ...

...”

5 Artikel 3 i samma direktiv har rubriken ”Räckvidd”. Artikel 3.1 och 3.2 har följande lydelse:

”1. Detta direktiv skall tillämpas på tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på en medlemsstats territorium.

2. Detta direktiv skall inte tillämpas på tredjelandsmedborgare som

- a) är bosatta för att ägna sig åt studier eller genomgå yrkesutbildning,
- b) har rätt till bosättning i en medlemsstat på grundval av tillfälligt skydd eller som har ansökt om rätt till bosättning på den grunden och väntar på beslut om sin ställning,
- c) har rätt till bosättning i en medlemsstat på grundval av alternativa skyddsformer, i enlighet med internationella åtaganden, nationell lagstiftning eller praxis i medlemsstaterna eller som har ansökt om rätt till bosättning på den grunden och väntar på ett beslut om sin ställning,
- d) är flyktingar eller har ansökt om flyktingstatus men ännu inte fått slutligt besked,
- e) är bosatta uteslutande av tillfälliga skäl som 'au pair' eller säsongsarbetare, eller som arbetstagare som utstationerats av en tjänsteleverantör för att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster, eller som leverantör av gränsöverskridande tjänster eller i de fall då deras uppehållstillstånd formellt begränsats,
- f) har en rättslig ställning som omfattas av bestämmelserna i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser, 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser, 1969 års konvention om särskilda delegationer eller 1975 års Wienkonvention om staters representation i deras förbindelser med internationella organisationer av universell karaktär.”

6 Artikel 4 i direktiv 2003/109, med rubriken ”Bosättningsperiod”, har följande lydelse:

1. En medlemsstat skall bevilja ställning som varaktigt bosatt till tredjelandsmedborgare som varit lagligen och oavbrutet bosatta inom dess territorium i fem år omedelbart före inlämnandet av den relevanta ansökningen.

2. Bosättningsperioder som grundar sig på de skäl som anges i artikel 3.2 e och f, skall inte beaktas vid beräkningen av den period som avses i punkt 1.

I de fall som omfattas av artikel 3.2 a, där den berörda tredjelandsmedborgaren har erhållit ett uppehållstillstånd som gör det möjligt för honom/henne att beviljas ställning som varaktigt bosatt, får bosättningsperioderna för studieändamål eller yrkesutbildning räknas till endast hälften vid beräkningen av den period som avses i punkt 1.

3. Perioder av frånvaro från den berörda medlemsstatens territorium skall inte utgöra något avbrott i den period som avses i punkt 1 och skall beaktas vid beräkningen av denna förutsatt att de är kortare än sex månader i följd och inte överstiger tio månader totalt inom den period som avses i punkt 1.

Om det finns särskilda och exceptionella orsaker av tillfällig karaktär får medlemsstaterna i överensstämmelse med sin nationella lagstiftning godta att en längre period av frånvaro än den som avses i första stycket inte skall utgöra något avbrott i den period som avses i punkt 1. I sådana fall skall medlemsstaterna inte beakta de relevanta perioderna av frånvaro vid beräkningen av den period som avses i punkt 1.

Med avvikelse från det andra stycket får medlemsstaterna vid beräkningen av den totala period som avses i punkt 1 beakta perioder av frånvaro när det gäller utstationering på grund av arbete, inklusive tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster.”

7 Artikel 5 i nämnda direktiv, med rubriken ”Villkor för att förvärva ställning som varaktigt bosatt”, har följande lydelse:

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

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

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

8 Enligt artikel 6.1 första stycket får medlemsstaterna vägra att bevilja ställning som varaktigt bosatt av skäl som rör allmän ordning eller säkerhet.

9 Under rubriken ”Förvärv av ställning som varaktigt bosatt” föreskrivs följande i artikel 7.3 i direktiv 2003/109:

”Om villkoren i artiklarna 4 och 5 är uppfyllda och om personen inte utgör ett hot i den mening som avses i artikel 6, skall den berörda medlemsstaten bevilja tredjelandsmedborgaren i fråga ställning som varaktigt bosatt.”

Nationell rätt

10 Direktiv 2003/109 införlivades i Nederländerna genom lagen om allmän översyn av utlänningslagen (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) av den 23 november 2000 (Stb. 2000, nr 495), i dess lydelse enligt lagen av den 23 november 2006 (Stb. 2006, nr 584) (nedan kallad Vw 2000).

11 Artikel 14 Vw 2000 har följande lydelse:

”1. Ministern är behörig att:

- a. godkänna, avslå eller att inte beakta en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd.

...

2. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas med begränsningar som har samband med skälen för vistelsens godkännande. Tillståndet får villkoras. Regler avseende begränsningar och villkor får antas genom eller med stöd av allmänna administrativa föreskrifter.

3. Uppehållstillstånd beviljas för högst fem på varandra följande år. Villkor avseende uppehållstillståndets varaktighet och förlängning därav får antas genom allmänna administrativa föreskrifter.”

12 Artikel 21.1 Vw 2000 har följande lydelse:

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

- a. utlänningen inte har varit lagligen och oavbrutet bosatt under fem år enligt [nämnda] artikel 8 omedelbart innan ansökan lämnades in,
- b. utlänningen under den period som avses ovan under a hade antingen ett tillfälligt

uppehållstillstånd eller ett formellt begränsat uppehållstillstånd eller ett uppehållstillstånd i egenskap av arbetstagare till en leverantör av gränsöverskridande tjänster eller i egenskap av leverantör av gränsöverskridande tjänster,

- c. utlänningsen under den period som avses ovan under a har varit bosatt under sex på varandra följande månader eller längre utanför Nederländerna,
- d. utlänningsen inte på ett självständigt och varaktigt sätt förfogar över tillräckliga medel för sitt uppehälle, själv eller tillsammans med en familjemedlem som han eller hon bor tillsammans med,
- e. utlänningsen genom lagakraftvunnen dom har dömts för brott för vilket det föreskrivs mer än tre års fängelse i straffskalan, eller en åtgärd av den typ som föreskrivs i artikel 73 i strafflagen (Wetboek van Strafrecht) har vidtagits gentemot utlänningsen,
- f. utlänningsen utgör en fara för nationell säkerhet,
- g. utlänningsen inte har en tillräcklig sjukförsäkring för sig själv och för de familjemedlemmar för vilka vederbörande har försörjningsansvar,
- h. utlänningsen har lämnat felaktiga upplysningar eller avstått från att lämna sådana upplysningar som kunde ha medfört avslag på vederbörandes ansökan om beviljande, ändring eller förlängning av uppehållstillståndet,
- i. utlänningsen inte uppehåller sig varaktigt i Nederländerna i den mening som avses i artikel 8 c och d eller väntar på att ett definitivt beslut ska fattas om beviljande eller förlängning av giltighetstiden för ett uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 28 eller 33,
- j. utlänningsen har eller har haft en särskilt privilegierad ställning under de fem år som omedelbart föregick ansökan,
- k. utlänningsen inte har fått godkänt resultat på det integrationsprov som föreskrivs i artikel 13 i invandringslagen.”

13 Den utlänningsförordning (Vreemdelingenbesluit, Stb. 2000, nr 497), som föreskrivs i Vw 2000 trädde i kraft den 1 april 2001 (nedan kallad Vb 2000).

14 Artikel 3.5 Vb 2000 har följande lydelse:

- ”1. Uppehållsrätt som grundas på ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i artikel 4 [Vw 2000] kan vara tillfällig eller permanent.
- 2. Uppehållsrätten är tillfällig om uppehållstillståndet beviljas med förbehåll för en begränsning som hör samman med
 - a. familjebildning eller familjeåterförening med en person som innehar en tillfällig uppehållsrätt eller med en person som innehar sådant uppehållstillstånd som avses i artikel 28 [Vw 2000], eller om det rör sig om en vistelse för adoption hos en person med sådan rätt eller sådant tillstånd eller en vistelse i egenskap av barn placerat i familjehem,
 - b. väntan på att utredningen om adoptantens lämplighet slutförs enligt artikel 11 i lagen om godkännande av utländska barn för adoption,
 - c. familjebesök,

- d. anställning som andlig ledare eller religionslärare, såvida inte vederbörande ges uppehållsrätt med stöd av associeringsrådet EEG–Turkiets associationsbeslut 1/80,
- e. sökande och utövande av avlönat eller icke-avlönat arbete, såvida inte vederbörande ges uppehållsrätt med stöd av associeringsrådet EEG–Turkiets associationsbeslut 1/80,
- f. sökande av avlönat arbete ombord på ett nederländskt fartyg eller i en gruvanläggning på kontinenten, såvida inte vederbörande ges uppehållsrätt med stöd av associeringsrådet EEG–Turkiets associationsbeslut 1/80,
- g. väntan på att återuppta avlönat arbete eller återinträda i sådan verksamhet på ett nederländskt fartyg eller i en gruvanläggning på kontinenten, såvida inte vederbörande ges uppehållsrätt med stöd av associeringsrådet EEG–Turkiets associationsbeslut 1/80,
- h. vistelse i egenskap av praktikant,
- i. vistelse i egenskap av icke privilegierad militär eller civil personal,
- j. följer av studier,
- k. förberedelse av studier,
- l. vistelse som 'au pair',
- m. vistelse inom ramen för ett utbyte,
- n. medicinsk behandling,
- o. åtal för människohandel,
- p. handläggning av en ansökan med stöd av artikel 17 i lagen om nederländskt medborgarskap,
- q. vistelse som ensamkommande minderårig utlänning,
- r. vistelse i egenskap av utlänning som utan egen förskyllan inte får lämna Nederländerna, eller
- s. verksamhet inom ramen för tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster enligt artikel 1 e i tillämpningsföreskrifterna till lagen om utlänningars arbete,
- t. semestervistelse i Nederländerna.

3. Om uppehållstillståndet beviljas med en annan begränsning än den som nämns i [punkt] 2, är uppehållsrätten inte tillfällig, såvida det inte beslutats annorlunda då uppehållstillståndet beviljades.”

15 I artikel 3.33.1 Vb 2000 föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar vad som föreskrivs i artikel 3.31 beviljas ett sådant tidsbestämt uppehållstillstånd som avses i artikel 14 Vw 2000, som är förenat med en begränsning som hör ihop med anställning som andlig ledare eller religionslärare, enbart om utlänningen skriftligen uppger att han eller hon har informerats om följande omständigheter, nämligen

- a. att vistelsen endast är godkänd för arbete som andlig ledare eller religionslärare för en specifik

namngiven grupp,

- b. att vistelsen endast kan godkännas för den period under vilken detta arbete fortgår
- c. att när arbetet har avslutats måste utlänningen lämna Nederländerna, och
- d. han eller hon får inte lov att utföra något annat arbete under sin vistelse i Nederländerna.”

16 I utlänningscirkuläret (Vreemdelingencirculaire) (nedan kallat Vc 2000) beskriver ministern de förfaranden som han ska tillämpa vid utövandet av sina befogenheter enligt Vw 2000 och Vb 2000.

17 Enligt B1/2.4 Vc 2000 gäller följande:

”...

Uppehållsrätt som till sin natur är tidsbegränsad betecknas som tidsbegränsad uppehållsrätt. Frågan huruvida uppehållsrätten är tidsbegränsad eller inte är endast relevant så länge utlänningen har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt artikel 14 Vw [2000]. Uppehållstillståndet kan innebära såväl tidsbegränsad som permanent uppehållsrätt. Uppehållsrättens varaktighet har inget att göra med att det tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljas för högst fem år. Inte heller följer uppehållsrättens varaktighet av att uppehållstillståndet alltid beviljas med förbehåll för en begränsning.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ger innehavaren antingen en tillfällig eller en permanent uppehållsrätt. Huruvida utlänningens uppehållsrätt är tidsbegränsad eller inte avgörs uteslutande av artikel 3.5 [Vb 2000]. Beviljas uppehållstillståndet med förbehåll för en av de begränsningar som anges i [punkt] 2 i den artikeln är utlänningens uppehållsrätt tidsbegränsad. Om uppehållstillståndet beviljas med förbehåll för en annan begränsning är utgångspunkten däremot att utlänningens uppehållsrätt inte är tidsbegränsad.

...”

18 B1/7.1.2 Vc 2000 har följande lydelse:

”Vid bedömningen av en ansökan om permanent uppehållstillstånd är det av avgörande betydelse att utlänningens uppehållsrätt inte är tidsbegränsad. ... Enligt artikel 21.1 b [Vw 2000], får en ansökan om beviljande eller ändring av ett permanent uppehållstillstånd enligt artikel 20 [Vw 2000] avslås om det rör sig om en formellt begränsad uppehållsrätt eller om en uppehållsrätt för en person i egenskap av arbetstagare hos en leverantör av tjänster inom ramen för tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster, eller i egenskap av leverantör av gränsöverskridande tjänster.”

19 Enligt lagen av den 7 juli 2010 (Stb. 2010, nr 209) och dekretet av den 24 juli 2010 (Stb. 2010, nr 307), vilka inte är tillämpliga i målet vid den nationella domstolen, anses andliga ledares och religionslärares vistelser till sin natur vara av icke tillfällig art, och kan således beaktas när ett permanent uppehållstillstånd med beteckningen ”varaktigt bosatt inom EG” ska beviljas.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

20 Den indiske medborgaren Mangat Singh kom till Nederländerna den 4 september 2001. Den 22 oktober 2001 beviljades han ett tidsbegränsat uppehållstillstånd vars giltighet var begränsad till verksamhet som andlig ledare och religionslärare. Uppehållstillståndet gällde till och med den 6 september 2002. Giltighetstiden förlängdes senare till den 19 januari 2005 och därefter till den 19 januari 2008. Under tiden ändrades den begränsning som tillståndet var förenat med på så sätt att giltigheten framdeles var begränsad till verksamhet som andlig ledare.

21 Den 30 maj 2007 ansökte Mangat Singh om att beviljas ett EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta medborgare. Genom beslut av den 15 november 2007 avslog Staatssecretaris ansökan med tillämpning av artiklarna 21.1 b Vw 2000 och 3.5.2 d Vb 2000, men förlängde samtidigt giltigheten av hans tidsbegränsade tillstånd till och med den 19 januari 2009.

22 Mangat Singh begärde att Staatssecretaris skulle ompröva beslutet. Även begäran om omprövning avslogs genom Staatssecretaris beslut av den 26 februari 2008. Genom dom av den 29 april 2009 biföll Rechtbank 's-Gravenhage den talan som Mangat Singh väckt mot sistnämnda beslut och förpliktade Staatssecretaris att fatta ett nytt beslut med anledning av begäran om omprövning och då beakta övervägandena i Rechtbanks dom.

23 Rechtbank konstaterade att syftet med direktiv 2003/109 inte var att från direktivets tillämpningsområde undanta en situation där det uppehållstillstånd som beviljats utlänningen, till sin natur, inte är att betrakta som tidsbegränsat. Artikel 3.2 e i direktivet avser nämligen endast situationer där vistelsen till sin natur är tillfällig. Direktivets ändamålsenliga verkan skulle kunna gå förlorad om en medlemsstat fick lov att från direktivets tillämpningsområde undanta en situation där en utlänning innehar ett uppehållstillstånd som kan förlängas på obestämd tid.

24 Staatssecretaris överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen.

25 Den hänskjutande domstolen medger att uttrycket ”formellt begränsats”, i artikel 3.2 e i direktiv 2003/109, ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsässig bedömning som möjliggör för dem att förena ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med formella begränsningar, under förutsättning att begränsningarna säkerställer direktivets fulla tillämpning.

26 Betydelsen av begreppet formellt begränsat uppehållstillstånd i artikel 3.2 e i direktivet har enligt den hänskjutande domstolen inte definierats. Att ge medlemsstaterna ett utrymme för skönsässig bedömning skulle kunna motverka den ändamålsenliga verkan av direktiv 2003/109 eller dess syfte att harmonisera kriterierna för att förvärva EG-ställningen som varaktigt bosatt.

27 Vad gäller tidsbegränsade uppehållstillstånd försedda med en begränsning avseende verksamhet som andlig ledare eller religionslärare, har den hänskjutande domstolen påpekat att det är obestridligt att sådana tillstånds varaktighet kan förlängas utan tidsbegränsning, så länge innehavaren uppfyller kraven i nederländsk lagstiftning. Samma domstol har även noterat att det framgår av officiella handlingar från ministeriet för utlänningsfrågor och integration att många utlänningar som vistas i Nederländerna som andliga ledare i praktiken inte lämnar landet. Det är av denna anledning som andliga ledares och religionslärares bosättning i Nederländerna har betraktats som till sin natur icke tillfällig, i de nya bestämmelser som nämns i punkt 19 i denna dom.

28 Under dessa omständigheter beslutade Raad van State att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska begreppet formellt begränsat uppehållstillstånd, i den mening som avses i artikel 3.2 e i ... direktiv 2003/109 tolkas så, att det inbegriper ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som enligt nederländsk rätt inte ger möjlighet att längre fram få ett permanent uppehållstillstånd – även om giltighetstiden för det tidsbegränsade uppehållstillståndet i princip kan förlängas på obestämd tid och även om en viss grupp av personer, såsom andliga ledare och religionslärare, därigenom skulle undantas från direktivets tillämpningsområde?”

Tolkningsfrågan

29 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 3.2 e i direktiv 2003/109 ska tolkas så, att begreppet ”uppehållstillstånd [som] formellt begränsats”

inbegriper ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en viss personkategori och vars giltighet kan förlängas på obestämd tid utan att ge någon möjlighet till ett permanent uppehållstillstånd.

De situationer som avses i artikel 3.2 e i direktiv 2003/109

30 Direktiv 2003/109 ska enligt artikel 3.1 tillämpas på tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på en medlemsstats territorium.

31 Enligt artikel 3.2 e är direktivet emellertid inte tillämpligt på tredjelandsmedborgare som är bosatta uteslutande av tillfälliga skäl som ”au pair” eller säsongarbetare, eller som arbetstagare som utstationerats av en tjänsteleverantör för att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster, eller som leverantör av gränsöverskridande tjänster eller i de fall då deras uppehållstillstånd formellt begränsats.

32 För att besvara den hänskjutande domstolens fråga ska det först fastställas om formuleringen ”då deras uppehållstillstånd formellt begränsats” avser en annan situation än tredjelandsmedborgare ”som är bosatta uteslutande av tillfälliga skäl”, eller om det tvärtom och i likhet med ”au pair”, säsongarbetare, arbetstagare som utstationerats eller leverantör av gränsöverskridande tjänster endast rör sig om ytterligare ett exempel för att belysa den sistnämnda situationen, vilken i så fall är den enda som avses i artikel 3.2 e i direktiv 2003/109.

33 Domstolen konstaterar att den bokstavliga lydelsen i den sistnämnda bestämmelsen saknar entydig innebörd i ett stort antal språkversioner. Det är därför inte möjligt att utifrån dessa på ett tydligt sätt och vid ett första påseende avgöra bestämmelsens exakta räckvidd.

34 Vad gäller den logiska tolkningen av artikel 3.2 e i direktiv 2003/109, finner domstolen att ”au pairer”, säsongarbetare, arbetstagare som utstationerats och leverantörer av gränsöverskridande tjänster förvisso är bosatta i den aktuella medlemsstaten av uteslutande tillfälliga skäl. Detta är emellertid inte nödvändigtvis fallet med medborgare vars uppehållstillstånd är formellt begränsat.

35 De eventuella formella begränsningar som ett uppehållstillstånd är förenat med gäller nämligen inte enbart tillståndets tillfälliga karaktär. Även om det antas att ”tillståndets” formella begränsning endast gäller dess tillfälliga karaktär betyder detta inte därmed att själva anledningen till ”bosättningen”, i likhet med bosättningen för en ”au pair”, säsongarbetare, arbetstagare som utstationerats eller leverantör av gränsöverskridande tjänster, uteslutande är av tillfällig karaktär.

36 Uppehållstillstånd beviljas dessutom oftast för en begränsad period. Om tillståndets formella begränsning skulle tolkas som en begränsning som uteslutande följer av skälen för vistelsen skulle formuleringen ”då deras uppehållstillstånd formellt begränsats” därför inte utgöra ett exempel som är avsett att belysa uttrycket ”som är bosatta uteslutande av tillfälliga skäl”, utan snarare en upprepning av det uttrycket.

37 Om den andra tolkning som omnämns i punkt 32 i denna dom skulle godtas skulle användningen av konjunktionen ”eller” före formuleringen ”då deras uppehållstillstånd formellt begränsats” vara svår att förena med den omständigheten att det uppehållstillstånd som beviljas ”au pairer”, säsongarbetare, arbetstagare som utstationerats eller leverantörer av gränsöverskridande tjänster i de flesta fall är formellt begränsat till just dessa verksamheter.

38 Artikel 3.2 e i direktiv 2003/109 ska därför tolkas så, att bestämmelsen avser två situationer; dels situationen med tredjelandsmedborgare som vistas i landet av uteslutande tillfälliga skäl, dels situationen med tredjelandsmedborgare vars uppehållstillstånd formellt begränsats.

Betydelsen av formuleringen ”då deras uppehållstillstånd formellt begränsats”

39 Domstolen noterar inledningsvis att enligt artikel 1 a i direktiv 2003/109 är direktivets mål att fastställa villkoren för en medlemsstats beviljande och återkallande av ställning som varaktigt bosatt för tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på dess territorium, inklusive de rättigheter som är förbundna med denna ställning. Inom ramen för detta mål fastställs dock inte vad som avses vare sig med begreppet ”lagligen bosatta” eller med de villkor eller rättigheter som är förbundna med vistelsen. Detta omfattas av medlemsstaternas behörighet.

40 Medlemsstaterna kan då de utövar sin behörighet på invandringsområdet fastställa villkoren för en laglig vistelse och i detta sammanhang formellt begränsa uppehållstillstånden för tredjelandsmedborgare.

41 Det är emellertid inte tillräckligt att ett uppehållstillstånd är formellt begränsat enligt nationell rätt i en medlemsstat för att betraktas som ett ”uppehållstillstånd [som] formellt begränsats” i den mening som avses i artikel 3.2 e i direktiv 2003/109.

42 Det ska erinras om att det enligt domstolens fasta praxis följer av såväl kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen att en bestämmelse i unionsrätten som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att bestämma dess innebörd och tillämpningsområde normalt ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen (dom av den 21 december 2011 i de förenade målen C-424/10 och C-425/10, Ziolkowski och Szeja, REU 2011, s. I-14035, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

43 Ordalydelsen i artikel 3.2 e i direktiv 2003/109 ger förvisso inte någon ledning om hur formuleringen ”då deras uppehållstillstånd formellt begränsats” ska förstås. I direktivet hänvisas det inte heller till nationell rätt såvitt gäller innebörden av denna formulering. Härav följer att den vid tillämpningen av direktivet ska anses utgöra ett självständigt unionsrättsligt begrepp som ska tolkas enhetligt i samtliga medlemsstater.

44 Det ska härvid erinras om att fastställandet av betydelsen av och räckvidden för sådana uttryck som inte definierats i unionsrätten ska ske bland annat med beaktande av det sammanhang i vilket de används och de mål som eftersträvas med det regelverk de ingår i (se, bland annat, dom av den 10 mars 2005 i mål C-336/03, easyCar, REG 2005, s. I-1947, punkt 21, av den 22 december 2008 i mål C-549/07, Wallentin-Hermann, REG 2008, s. I-11061, punkt 17, och av den 29 juli 2010 i mål C-151/09, UGT-FSP, REU 2010, s. I-7591, punkt 39, samt av den 18 oktober 2011 i mål C-34/10, Brüistle, REU 2011, s. I-9821, punkt 31).

45 Det framgår av skäl 4, 6 och 12 i direktiv 2003/109 att dess huvudsakliga ändamål är att främja integrationen av tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i medlemsstaterna (se dom av den 26 april 2012 i mål C-508/10, kommissionen mot Nederländerna, punkt 66). Vidare följer det även av skäl 2 i direktivet att beviljande av ställning som varaktigt bosatta för tredjelandsmedborgare syftar till att tillnära deras ställning den ställning som medlemsstaternas medborgare åtnjuter.

46 Såsom följer av artikel 4.1 och skäl 6 i direktiv 2003/109 är det de fem år som den berörda personen varit lagligen och oavbrutet bosatt som visar att vederbörande är förankrad i landet och således varaktigt bosatt där.

47 Med hänsyn till ovannämnda mål är tredjelandsmedborgares vistelser som – även om de är lagliga och eventuellt oavbrutna – inte a priori visar en avsikt hos dessa personer att varaktigt bosätta sig i medlemsstaterna, uteslutna från direktivets tillämpningsområde enligt artikel 3.2.

48 Enligt artikel 3.2 e i direktiv 2003/109 är således vistelser ”av tillfälliga skäl” uteslutna från direktivets tillämpningsområde. Sådana skäl medför nämligen att tredjelandsmedborgarens

bosättning i den berörda medlemsstaten inte är varaktig. I direktivet ges i detta avseende några exempel på bosättning som hänger samman med en till sin natur tillfällig verksamhet, till exempel arbete som ”au pair”, säsongarbete eller tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster.

49 Dessutom utesluts i samma bestämmelse även tredjelandsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat med stöd av ett formellt begränsat uppehållstillstånd från tillämpningsområdet för direktiv 2003/109.

50 Till skillnad från situationen för en tredjelandsmedborgare vars vistelse är föranledd av uteslutande tillfälliga skäl – och då det är obestridligt att denna tillfälliga karaktär inte medger en varaktig bosättning för den berörda medborgaren – medför inte det faktum att uppehållstillståndet är försett med en formell begränsning i sig att det är möjligt att veta om tredjelandsmedborgaren kan komma att bosätta sig varaktigt i medlemsstaten, oberoende av att det föreligger en sådan begränsning.

51 Ett uppehållstillstånd som är formellt begränsat enligt nationell rätt, men där den formella begränsningen inte hindrar att den berörda tredjelandsmedborgaren bosätter sig varaktigt, kan inte betraktas som ett formellt begränsat uppehållstillstånd i den mening som avses i artikel 3.2 e i direktiv 2003/109, utan att uppfyllandet av direktivets mål äventyras och dess ändamålsenliga verkan följaktligen förtas (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

52 Det ankommer därför på den nationella domstolen att pröva huruvida den formella begränsning som ett uppehållstillstånd är förenat med enligt nationell rätt medger att tillståndets innehavare bosätter sig varaktigt i den aktuella medlemsstaten eller ej.

53 Inom ramen för en sådan analys är det i princip inte relevant, för tillämpningen av artikel 3.2 e i direktiv 2003/109, att den formella begränsningen gäller en specifik personkategori.

54 Det förhållandet att ett uppehållstillstånds varaktighet kan förlängas successivt, även utöver en femårsperiod och, i synnerhet, på obestämd tid, kan däremot utgöra en viktig omständighet som kan leda till slutsatsen att den formella begränsning som tillståndet är förenat med inte hindrar att tredjelandsmedborgaren bosätter sig varaktigt i den aktuella medlemsstaten. Det ankommer emellertid på den nationella domstolen att mot bakgrund av samtliga omständigheter pröva om så är fallet.

55 Om den nationella domstolen finner att den formella begränsning som tillståndet är förenat med inte hindrar att tredjelandsmedborgaren bosätter sig varaktigt, omfattas inte det aktuella uppehållstillståndet av artikel 3.2 e i direktiv 2003/109. Bosättning med stöd av ett sådant uppehållstillstånd ska då anses som en laglig bosättning vad gäller innehavarens möjlighet att förvärva ställning som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare.

56 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den ställda frågan besvaras enligt följande. Artikel 3.2 e i direktiv 2003/109 ska tolkas så, att uttrycket ”uppehållstillstånd [som] formellt begränsats” inte inbegriper ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en viss personkategori och vars giltighet kan förlängas på obestämd tid, dock utan att någon möjlighet ges till ett permanent uppehållstillstånd, i den mån som en sådan formell begränsning inte hindrar att tredjelandsmedborgaren bosätter sig varaktigt i den aktuella medlemsstaten, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.

Rättegångskostnader

57 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om

rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 3.2 e i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning ska tolkas så, att uttrycket ”uppehållstillstånd [som] formellt begränsats” inte inbegriper ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en viss personkategori och vars giltighet kan förlängas på obestämd tid, dock utan att någon möjlighet ges till ett permanent uppehållstillstånd, i den mån som en sådan formell begränsning inte hindrar att tredjelandsmedborgaren bosätter sig varaktigt i den aktuella medlemsstaten, vilket det ankommer på den nationella domstolen att pröva.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: nederländska.