



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 5.4.2006
KOM(2006) 156 endelig

**TREDJE BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

**om anvendelsen af direktiv 93/96, 90/364 og 90/365 om opholdsret for studerende samt
ikke-erhvervsaktive og pensionerede unionsborgere**

{SEK(2006) 424}

TREDJE BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om anvendelsen af direktiv 93/96, 90/364 og 90/365 om opholdsret for studerende samt ikke-erhvervsaktive og pensionerede unionsborgere

(EØS-relevant tekst)

1. INDLEDNING

Med denne beretning opfylder Kommissionen sin forpligtelse, jf. artikel 4 i direktiv 90/364¹ om opholdsret og direktiv 90/365² om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet, samt artikel 5 i direktiv 93/96³ om opholdsret for studerende, til at udarbejde en beretning hvert tredje år om gennemførelsen af disse direktiver og til at forelægge den for Europa-Parlamentet og Rådet.

Formålet med beretningen er at gøre rede for den vigtigste udvikling med hensyn til direktiverne i perioden 2003-2005 og de vigtigste nyskabelser i direktiv 2004/38⁴ af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som ophæver og træder i stedet for de tre direktiver med virkning fra 30. april 2006.

2. DOMSTOLENS RETSPRAKSIS

I referenceperioden har Domstolen afsagt fire vigtige domme vedrørende fortolkningen af direktiverne.

Domstolen mindede om, at enhver unionsborger i medfør af EF-traktatens artikel 18, stk. 1, har ret til at opholde sig på en medlemsstats område, og at unionsborgerskabet grundlæggende betyder, at unionsborgere behandles på samme måde som en medlemsstats egne statsborgere, dog med forbehold af særlige bestemmelser, der udtrykkeligt er fastsat i traktaten og den afledte ret. Den understregede også, at retten til fri bevægelighed skulle fortolkes på baggrund af de grundlæggende rettigheder og særligt retten til beskyttelse af familielivet og proportionalitetsprincippet.

¹ EFT L 180 af 13.7.1990, s. 26.

² EFT L 180 af 13.7.1990, s. 28.

³ EFT L 317 af 18.12.1993, s. 59.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77).

Dom af 7.9.2004 i sag C-456/02, *Michel Trojani mod Centre public d'aide sociale de Bruxelles*

Domstolen mindede om, at retten til at opholde sig på medlemsstaternes område ikke er ubetinget. Den anerkendes kun med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

Selv om medlemsstaterne kan gøre en ikke-erhvervsaktiv unionsborgers ophold betinget af, at denne har tilstrækkelige midler, kan en sådan person nyde godt af princippet om lige behandling, hvis vedkommende har været lovligt bosiddende i den pågældende medlemsstat i en vis tid eller har en opholdstilladelse.

Domstolen bekræftede, at det fortsat står værtsmedlemsstaten frit for at konstatere, at en person, der er tildelt en social ydelse, ikke længere opfylder de betingelser, som gælder for opholdsretten. Værtsmedlemsstaten kan i dette tilfælde under iagttagelse af de grænser, der er fastlagt i fællesskabsretten, foretage en udvisning. Den omstændighed, at en person har ansøgt om tildeling af en social ydelse, kan imidlertid ikke automatisk føre til en sådan foranstaltning.

Dom af 19.10.2004 i sag C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu og Man Lavette Chen mod Secretary of State for the Home Department*

Domstolen antog, at situationen for en unionsborger, som er født i en anden medlemsstat end den, hvor han eller hun er statsborger, og som ikke har gjort brug af retten til fri bevægelighed, ikke alene af den grund kan sidestilles med en rent intern situation, hvor den pågældende statsborger ikke kan påberåbe sig fællesskabsrettens bestemmelser om retten til fri bevægelighed for personer i værtsmedlemsstaten.

Domstolen statuerede derefter, at adgangen til at være indehaver af rettigheder i medfør af traktaten og afledt ret vedrørende personers frie bevægelighed ikke kan være undergivet en betingelse om, at den pågældende har opnået den alder, der kræves for retligt at være i stand til selv at udøve disse rettigheder.

Domstolen anerkendte, at direktiv 90/364 ikke indebærer noget som helst krav med hensyn til, hvor de nødvendige midler kommer fra, og den afviste alle indvendinger om, at betingelsen om tilstrækkelige midler betyder, at den pågældende selv skal råde over sådanne midler uden i den forbindelse at kunne påberåbe sig midler, der tilhører et familiemedlem, der ledsager den pågældende. En sådan fortolkning føjer et krav vedrørende midlernes oprindelse til betingelsen som formuleret i direktivet, hvilket udgør et uforholdsmæssigt indgreb i udøvelsen af den grundlæggende ret til fri bevægelighed og ophold, eftersom den ikke er nødvendig for at opnå målet om at beskytte de offentlige finanser.

Domstolen indrømmede, at et afslag på at tillade en forælder, der er unionsborger eller statsborger i et tredjeland, og som rent faktisk tager sig af et barn, der har opholdsret i medfør af EF-traktatens artikel 18 og direktiv 90/364, at tage ophold sammen med barnet i værtsmedlemsstaten, fratager barnets opholdsret enhver effektiv virkning. Den konkluderede, at et lille barns udnyttelse af opholdsretten nødvendigvis indebærer, at barnet har ret til at blive ledsaget af den person, der faktisk tager sig af barnet.

Dom af 15.3.2005 i sag C-209/03, *The Queen (på vegne af Dany Bidar) mod London Borough of Ealing og Secretary of State for Education and Skills*

Domstolen gik imod den holdning, den tidligere havde indtaget i dommene *Lair* (39/86) og *Brown* (197/86) og konkluderede, at studiestøtte til dækning af leveomkostninger er omfattet af traktatens anvendelsesområde for så vidt angår EF-traktatens artikel 12.

Domstolen anerkendte, at studerende, der flytter til en anden medlemsstat for dér at fortsætte universitetsstudier, og som til dette formål har ret til ophold i medfør af direktiv 93/96, ikke kan støtte nogen ret på betaling af støtte til dækning af deres leveomkostninger på dette direktiv. Imidlertid er direktiv 93/96 ikke til hinder for, at en statsborger i en medlemsstat, som i medfør af EF-traktatens artikel 18 og direktiv 90/364 lovligt opholder sig på en anden medlemsstats område, hvor han påtænker at påbegynde eller fortsætte universitetsstudier, under dette ophold påberåber sig princippet om ligebehandling.

Domstolen statuerede ligeledes, at det er begrundet for en medlemsstat kun at tildele støtte til studerende, der har godtgjort at være integreret til en vis grad i samfundet i denne stat ved at kræve, at den studerende har opholdt sig der i en vis periode.

Den konkluderede, at EF-traktatens artikel 12 skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser, der udelukker, at en statsborger fra en anden medlemsstat som studerende har ret til støtte til dækning af leveomkostninger, endog selv om denne statsborger lovligt opholder sig og har gennemført en væsentlig del af sin gymnasieuddannelse i værtsmedlemsstaten og følgelig har skabt en faktisk forbindelse til samfundet i denne stat.

Det Forenede Kongerige gennemførte dommen ved at ændre bekendtgørelserne om økonomisk støtte til studerende (Student Support Regulations) i England og Wales, Nordirland og Skotland med vedtagelsen af Statutory Instruments nr. 1341 og 2084 fra 2005, Statutory Rule nr. 323 fra 2005 og Scottish Statutory Instrument nr. 341 fra 2005.

Dom af 14.4.2005 i sag C-157/03, *Kommissionen mod Spanien*

Kommissionen anlagde sag ved Domstolen mod Spanien den 7.3.2003. Domstolen gentog, at de betingelser, der kan kræves opfyldt ved udstedelse af en opholdstilladelse, er fastsat i de pågældende direktiver, og at disse betingelser er udtømmende. Medlemsstaterne skal udstede et indrejsevisum til familiemedlemmer, der er statsborgere i visse tredjelande, hurtigst muligt og så vidt muligt ved ankomststedet. Domstolen fandt, at de spanske regler, der stiller krav om, at sådanne statsborgere først skal have opholdsvisum med henblik på familiesammenføring for at kunne få udstedt en opholdstilladelse, er en ukorrekt gennemførelse af bl.a. direktiv 90/365 og udgør en foranstaltning, der er i strid med nævnte direktivs bestemmelser.

Domstolen understregede, at direktiv 64/221 fastsætter, at medlemsstaten skal træffe beslutning om, hvorvidt der skal udstedes opholdstilladelse, hurtigst muligt og senest seks måneder efter ansøgningen. Den fandt, at Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 64/221, idet det ikke har udstedt opholdstilladelsen inden for dette tidsrum.

3. KOMMISSIONENS KONTROL MED ANVENDELSEN AF FÆLLESSKABSRETTE

Dokumenter, som unionsborgere skal være i besiddelse af ved indrejse i eller udrejse fra en medlemsstat

I referenceperioden modtog Kommissionen et stadigt stigende antal klager, navnlig fra statsborgere i de tiltrædende lande, vedrørende rettigheder for unionsborgere, der rejser til andre medlemsstater. Den 10.8.2005 sendte Kommissionen et brev til alle medlemsstater for at minde dem om, at de i henhold til fællesskabsretten, og i overensstemmelse med retspraksis, er forpligtet til at lade enhver unionsborger rejse ind og ud af deres område blot ved fremvisning af et gyldigt identitetskort eller pas.

Medlemsstaterne må derfor ikke stille krav om, at myndigheder eller flyselskaber skal kræve fremvisning af et pas i stedet for et identitetskort eller af en opholdstilladelse eller en returbillet. De må heller ikke kræve eller anbefale, at et pas eller identitetskort skal være gyldigt i en vis periode efter hjemrejsen.

Ifølge de svar, Kommissionen har modtaget, er medlemsstaternes lovgivning i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Kommissionen vil fortsat skride ind i tilfælde af forkert anvendelse af direktiverne på dette punkt.

Adgang til sociale fordele

Kommissionens tjenestegrene undersøger i øjeblikket klager vedrørende to medlemsstaters lovgivning og praksis med hensyn til muligheden for, at pensionister, der hæver deres pension fra en ikke-national ordning, kan opnå rabat på billetter til transport, samt klager vedrørende en anden medlemsstats lovgivning om ikke-erhvervsaktive personers adgang til sociale ydelser.

Overtrædelsesprocedurer på grund af manglende overholdelse eller forkert anvendelse af direktiverne

De mest relevante tilfælde vedrørte følgende spørgsmål:

Opholdsvisum

Efter dommen af 14.4.2005 (*se punkt 2*) besluttede Kommissionen at sende en åbningsskrivelse til Spanien den 13.12.2005 på grundlag af EF-traktatens artikel 228. Skønt kravet om opholdsvisum for familiemedlemmer, der er tredjelandstatsborgere, er blevet afskaffet gennem administrative bestemmelser, kan Domstolens dom ikke anses for korrekt gennemført, så længe den anfægtede bestemmelse i spansk lovgivning ikke formelt er blevet ændret.

Bevis for tilstrækkelige midler i henhold til direktiv 93/96 og særskilt bevis for tilstrækkelige midler for familiemedlemmer

I henhold til direktiv 93/96 som fortolket ved Domstolens retspraksis, særligt i dommen af 25.5.2000 i sag C-424/98, *Kommissionen mod Den Italienske Republik*, og i dommen af 20.9.2001 i sag C-184/99, *Grzelczyk*, må medlemsstater ikke kræve af studerende, som er omfattet af direktiv 93/96, at de skal fremlægge bevis eller stille sikkerhed for et bestemt beløb, men skal stille sig tilfreds med en erklæring eller andre tilsvarende midler, efter den

studerendes eget valg, der sikrer de kompetente myndigheder om, at han/hun råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer.

Kommissionen besluttede at sende en begrundet udtalelse til Italien den 13.12.2005 med hensyn til dekret fra Den Italienske Republiks præsident nr. 54 af 18.1.2002, idet man lagde til grund, at denne tekst er i strid med direktiv 93/96, i og med dekretet fastsætter, at studerende unionsborgere skal fremlægge bevis for, at de råder over tilstrækkelige midler, og kræver, i strid med de tre direktiver, at deres familiemedlemmer skal fremlægge særskilt bevis for tilstrækkelige midler.

Kommissionen besluttede at afslutte en overtrædelsesprocedure mod Frankrig den 14.12.2004. Kommissionen havde sendt Frankrig en begrundet udtalelse den 19.12.2002 vedrørende det krav, der i medfør af dekret nr. 94-211 af 11.3.1994 og cirkulære af 19.6.1999 stilles til studerende om, at de skal bevise over for de kompetente myndigheder, at de har et bestemt beløb til rådighed, samt praksis med, at studerende skal fremlægge bevis for en bankkonto. Sagen blev afsluttet, efter at Frankrig havde vedtaget lov nr. 2003-1119 af 26.11.2003, som ophæver kravet om, at alle unionsborgere skal være i besiddelse af en opholdstilladelse, og efter Frankrig havde ændret de anfægtede bestemmelser.

Den 30.3.2004 besluttede Kommissionen ligeledes at afslutte en sag om ukorrekt anvendelse af nationale gennemførelsesbestemmelser i Nederlandene. I dette tilfælde fik en tysk studerende afslag på opholdstilladelse, fordi han ikke havde fremlagt bevis for en bankkonto. Efter Kommissionens indgriben fik den studerende tildelt en opholdstilladelse uden et sådant bevis.

Midlernes oprindelse og varighed i henhold til direktiv 90/364

Som bekræftet ved *Chen*-dommen stiller direktiv 90/364 ikke noget krav med hensyn til oprindelsen af de tilstrækkelige midler, der kræves af en unionsborger, som påberåber sig en opholdsret i henhold til dette direktiv.

Kommissionen sendte en begrundet udtalelse til Nederlandene den 3.4.2003, bl.a. fordi den nederlandske lovgivning kræver, at unionsborgere råder over varige tilstrækkelige midler for en minimumsperiode på et år, og at midlerne skal være personlige. Kommissionens tjenestegrene overvejer at indbringe sagen for Domstolen.

Den 30.9.2003 anlagde Kommissionen sag ved Domstolen mod Belgien (*sag 408/03*) for dets manglende opfyldelse af forpligtelserne i henhold til EF-traktatens artikel 18 og direktiv 90/364, idet Belgien gør unionsborgeres opholdsret betinget af, at de har tilstrækkelige personlige midler. Generaladvokatens forslag til afgørelse, der blev fremsat den 25.10.2005, stadfæstede Kommissionens holdning.

Der er indledt en anden overtrædelsesprocedure mod Belgien som følge af en klage vedrørende dette spørgsmål.

Den 18.10.2004 sendte Kommissionen en åbningskrivelse til Luxembourg vedrørende en klage fra en tysk statsborger, som var blevet nægtet opholdsret i henhold til direktiv 90/364 på grundlag af, at hun ikke havde personlige midler, skønt begge hendes forældre og hendes forlovedes mor have indvilliget i at dække hendes udgifter. Luxembourgs svar undersøges i øjeblikket.

Konsekvenser af tildeling af sociale ydelser

Som bekræftet af Domstolen i sagerne *Grzelczyk* og *Trojani* kan medlemsstaterne anlægge det synspunkt, at en person, som er omfattet af direktiv 90/364 eller 93/96, og som er tildelt en social ydelse, ikke længere opfylder de betingelser, der gælder for dennes opholdsret, og under iagttagelse af de grænser, der er fastlagt i fællesskabsretten, træffe foranstaltninger med henblik på at bringe denne statsborgers opholdsret til ophør eller eventuelt ikke at forny den. Sådanne foranstaltninger kan dog aldrig blive den automatiske følge af, at en studerende eller ikke-erhvervsaktiv person, der er unionsborger, har ansøgt om tildeling af en social ydelse.

I ovennævnte begrundede udtalelse til Nederlandene dateret den 3.4.2003 fandt Kommissionen, at den nederlandske lovgivning, ifølge hvilken en unionsborger nægtes opholdsret eller automatisk får den suspenderet, hvis vedkommende ansøger om tildeling af en social ydelse, er i strid med direktiv 90/364.

Dokumenter, der kræves for at udstede en opholdstilladelse eller ændre adressen herpå

Ifølge Domstolens retspraksis (sag C-363/89 *Roux* af 5.2.1991 og sag C-376/89 *Giagounidis* af 5.3.1991) er betingelser for indrejse og ophold for unionsborgere, der udøver deres ret til fri bevægelighed, og for deres familiemedlemmer fastsat i de relevante bestemmelser i fællesskabsretten og er af udtømmende karakter i den betydning, at de eneste dokumenter, som medlemsstaternes myndigheder kan kræve, er dem, der udtrykkeligt er nævnt i gældende fællesskabsret.

Der blev sendt en åbningsskrivelse til Frankrig den 18.10.2004 vedrørende de krav, som de franske myndigheder på grundlag af et cirkulære af 6.12.2000 stiller til unionsborgere og deres familiemedlemmer, om at de skal forelægge en række dokumenter, der beviser deres civilstand og bopæl, for at kunne få udstedt en opholdstilladelse samt vedrørende en klage over lignende krav for at kunne få ændret adressen på opholdstilladelsen. Den 12.12.2005 blev der sendt en supplerende åbningsskrivelse, fordi cirkulæret fortsat er i kraft, selv om den anfægtede praksis er ophørt, og fordi lovgivningen stadig indeholder bestemmelse om udstedelse af en opholdstilladelse, hvis unionsborgeren anmoder herom.

Der blev sendt en åbningsskrivelse til Spanien den 21.12.2005 vedrørende dets krav til en britisk pensionist, der tilbringer mere end tre måneder om året i Spanien, men som ikke ønsker at flytte sin bopæl definitivt til Spanien, om at forelægge en attest 121 som fastsat i forordning 1408/71 med henblik på at opnå opholdstilladelse i Spanien. Kommissionen finder, at dette er i strid med direktiv 90/365, som ikke kræver en bestemt form for sygesikring for at opnå opholdstilladelse. Det er også i strid med forordning 1408/71, ifølge hvilken en pensionist kan benytte attest 111 ved midlertidige ophold. Denne attest er siden juni 2004 blevet erstattet af det europæiske sygesikringskort.

Automatisk udsendelsesforanstaltning, hvis der ikke forelægges de nødvendige dokumenter inden for en vis frist

I sag C-408/03 mod Belgien, der blev indbragt for Domstolen den 30.3.2003, anmodede Kommissionen Domstolen om at erklære, at Belgien ikke havde opfyldt sine forpligtelser, bl.a. i henhold til direktiv 90/364, idet landet giver mulighed for automatisk notifikation af udsendelsesforanstaltninger for unionsborgere, som ikke har forelagt de nødvendige dokumenter for opnåelse af opholdstilladelse inden for en nærmere fastsat frist.

Diskriminerende sanktioner for manglende opnåelse eller fornyelse af opholdstilladelse

Kommissionen anlagde den 7.3.2003 sag ved Domstolen mod Spanien (*sag C-108/03*) for manglende opfyldelse af dets forpligtelser, bl.a. i henhold til EF-traktatens artikel 39, 43 og 49, eftersom ikke-spanske unionsborgere i Spanien, hvad angår forseelsens alvor og bødernes størrelse ved overtrædelse af bestemmelserne om opholdstilladelse, udsættes for en uforholdsmæssig stor forskelsbehandling i forhold til spanske statsborgere, der gør sig skyldig i en tilsvarende overtrædelse af forpligtelsen til at opnå eller forny et nationalt identitetskort.

I sit svar på Kommissionens anbringende gjorde Spanien gældende, at det havde underrettet Kommissionen om vedtagelsen af kongeligt dekret 178/2003 af 14.2.2003, som ophævede forpligtelsen for unionsborgere, undtagen ikke-erhvervsaktive personer, til at opnå opholdstilladelse. Kommissionen besluttede at hæve sagen den 22.7.2003.

Permanent opholdstilladelse - forskelsbehandling på grundlag af nationalitet

Kommissionen anlagde den 17.6.2003 sag ved Domstolen mod Frankrig (*sag C-258/03*), idet man lagde til grund, at Frankrig ikke havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 12 i EF-traktaten, da tildelingen af en permanent opholdstilladelse til statsborgere fra andre medlemsstater i medfør af dekret 94-221 af 11.3.1994 gøres betinget af gensidighed.

Frankrig afskaffede betingelsen om gensidighed ved ovennævnte lov 2003-1119, og Kommissionen besluttede at hæve sagen den 30.3.2004.

Gebyr for opholdstilladelser

Efter ændring af lov nr. 2910/2001 besluttede Kommissionen den 7.7.2004 at afslutte en overtrædelsessag mod Grækenland vedrørende gebyr for opholdstilladelser, som var diskriminerende i forhold til gebyret for nationale identitetskort.

4. OVERSIGT OVER GENNEMFØRELSESFORANSTALTNINGER I DE NYE MEDLEMSSTATER

De ti nye medlemsstater vedtog deres gennemførelsesforanstaltninger inden tiltrædelsen. Den sidste af de nationale gennemførelsesforanstaltninger blev meddelt Kommissionen i januar 2005. I referenceperioden indkom der ingen klager over de nye medlemsstaters anvendelse af direktiverne.

En tabel med en oversigt over de nationale gennemførelsesforanstaltninger findes i bilaget.

5. DET NYE DIREKTIV 2004/38 - VIGTIGSTE NYSKABELSER

Den vigtigste udvikling i referenceperioden var Europa-Parlamentets og Rådets vedtagelse af direktiv 2004/38, der udgør et stort fremskridt i retten til fri bevægelighed, der fra at være en simpel økonomisk ret bliver et konkret udtryk for et reelt unionsborgerskab.

Den gældende fællesskabsret vedrørende fri bevægelighed og ophold, herunder de tre direktiver, samles nu i én retsakt, hvorved denne ret bliver mere gennemskuelig og lettere at anvende, såvel for unionsborgere som for de nationale administrationer.

Fristen for gennemførelse i national lovgivning er den 30.4.2006.

De vigtigste nyskabelser i direktivet er følgende:

- Det udvider unionsborgerens ret til familiesammenføring til at omfatte en registreret partner og giver familiemedlemmer nye rettigheder i tilfælde af, at unionsborgeren dør, eller i tilfælde af, at ægteskabet opløses, eller det registrerede partnerskab ophæves.
- Det letter retten til fri bevægelighed ved at forenkle de formaliteter, der er forbundet med dens udøvelse. Unionsborgere og deres familiemedlemmer kan opholde sig i op til tre måneder i en anden medlemsstat uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas.
- Ved ophold på over tre måneder vil unionsborgere ikke længere behøve at ansøge om opholdstilladelse i opholdsmedlemsstaten. Det vil være tilstrækkeligt at lade sig registrere hos de kompetente myndigheder - og kun, hvis værtslandet anser det for nødvendigt. Disse skridt i retning af at lette bureaukratiet er i tråd med de tiltag, som flere medlemsstater allerede har taget til at afskaffe kravet om opholdstilladelse.

Direktivet bibeholder kravet om, at unionsborgere skal have erhvervmæssig beskæftigelse eller, i tilfælde af ikke-erhvervsaktive personer, råde over tilstrækkelige midler og være omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici, for at tage ophold i en anden medlemsstat.

- Direktivets væsentligste nyskabelse, især med hensyn til ikke-erhvervsaktive personer, består i, at unionsborgeren og dennes familiemedlemmer efter fem års uafbrudt lovligt ophold i værtsmedlemsstaten erhverver en permanent opholdsret, der ikke længere vil være underlagt betingelser. Denne ret er et tydeligt udtryk for et unionsborgerskab.
- Direktivet bekræfter udtrykkeligt retten for unionsborgere og deres familiemedlemmer, som opholder sig på værtsmedlemsstatens område i henhold til direktivet, til at blive ligestillet med den pågældende medlemsstats egne statsborgere.

Der er forudset to undtagelser fra denne ret: Værtsmedlemsstaten er ikke forpligtet til at tildele studerende og andre ikke-erhvervsaktive personer ret til sociale ydelser under de første tre måneders ophold. Den er heller ikke forpligtet til at yde dem studiestøtte til dækning af leveomkostninger i form af stipendium eller lån, før de erhverver en permanent opholdsret.

- Endelig indsnævrer direktivet medlemsstaternes manøvreremargen med hensyn til at gøre ende på en unionsborgers og dennes familiemedlemmers opholdsret af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed og på grund af manglende opfyldelse af betingelserne for ophold. Det fastsætter udtrykkeligt, at udsendelse ikke må være en automatisk følge af, at en unionsborger eller et familiemedlem benytter det sociale system i værtsmedlemsstaten.

Det øger beskyttelsen af unionsborgere og deres familiemedlemmer, som har erhvervet en permanent opholdsret, mod udsendelse af hensyn til den offentlige orden og sikkerhed og begrænser muligheden for udsendelse af unionsborgere, der har haft ophold i en medlemsstat i de seneste ti år, eller som er mindreårige, til kun at omfatte tilfælde, hvor det er bydende nødvendigt af hensyn til den offentlige sikkerhed.

Direktivet styrker de eksisterende proceduremæssige garantier mod udsendelse og udvider dem til at omfatte tilfælde, der er begrundet i manglende opfyldelse af betingelserne for ophold.

For at sikre at unionsborgerne er tilstrækkeligt informeret om deres rettigheder, kræver direktivet, at medlemsstaterne informerer borgerne om de rettigheder, der følger af direktivet, navnlig gennem oplysningskampagner. Med samme formål for øje har Kommissionen på sit website offentliggjort en samling af relevant lovgivning, bl.a. en sammenligning af de nugældende regler i forhold til direktivet⁵.

For at overvåge medlemsstaternes gennemførelse af direktivet og for at bistå dem med denne opgave har Kommissionen indkaldt til to møder i juni 2005 og januar 2006 med deltagelse af eksperter fra medlemsstaterne.

6. KONKLUSION

Ved udgangen af referenceperioden, femten år efter vedtagelsen af direktiverne om opholdsret for ikke-erhvervsaktive unionsborgere, er anvendelsen af disse direktiver dybest set tilfredsstillende, som det faldende antal overtrædelser viser. Seks medlemsstaters nationale gennemførelsesforanstaltninger er dog fortsat genstand for overtrædelsesprocedurer på grund af manglende overensstemmelse med direktiverne eller ukorrekt anvendelse af disse, hvilket navnlig skyldes en restriktiv fortolkning af direktiverne. I løbet af denne periode modtog Kommissionen også klager vedrørende problemer, som kunne løses i mange instanser inden indledning af overtrædelsesprocedurer.

Ordninger såsom SOLVIT-nettet⁶, EUROPE DIRECT⁷ og Borgernes Vejviserservice⁸ var fortsat værdifulde redskaber til at hjælpe borgerne med at løse problemer, der kræver hurtige løsninger, hvilket ikke er muligt i forbindelse med overtrædelsesprocedurer, eller med at indhente nyttig information.

Det nye direktiv 2004/38 forbedrer den nuværende lovgivning og giver i mange henseender en løsning på en række specifikke problemer, der er opstået i forbindelse med anvendelsen af de tre direktiver: det udgør én enkelt retsakt om den grundlæggende ret til fri bevægelighed og ophold, som er den mest synlige ret, der er knyttet til unionsborgerskabet; det letter opholdsretten ved at reducere de administrative formaliteter og omkostningerne i forbindelse hermed, og indførelsen af en permanent opholdsret efter fem års ophold i værtsmedlemsstaten vil ikke blot være ubetinget, men også sikre, at ikke-erhvervsaktive unionsborgere ligestilles fuldt ud med landets egne statsborgere. Direktivet indsnævrer også muligheden for at udsende unionsborgere og deres familiemedlemmer. Endvidere vil Domstolens domme og indarbejdelsen i direktivet af disse retlige præciseringer bidrage til at hindre fremtidige overtrædelser.

Kommissionen overvåger nøje gennemførelsen af dette direktiv og vil give højeste prioritet til at sikre, at det omsættes korrekt til national lovgivning.

⁵ http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/free_movement_281004_en.pdf

⁶ http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit

⁷ http://europa.eu.int/europedirect/index_da.htm. Gratis telefonnummer 00 800 67 89 10 11.

⁸ http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/front_end/index_da.htm.