



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

21. marts 2013 *

»Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed — lokal grænsetrafik ved medlemsstaternes ydre landgrænser — forordning (EF) nr. 1931/2006 — forordning (EF) nr. 562/2006 — opholdets maksimale varighed — regler for beregningen«

I sag C-254/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Ungarn) ved afgørelse af 3. maj 2011, indgået til Domstolen den 25. maj 2011, i sagen:

Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége

mod

Oskar Shomodi,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af dommerne J.-C. Bonichot (refererende dommer), som fungerende formand for Fjerde Afdeling, C. Toader, M. Berger, A. Prechal og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. juni 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége ved jogtanácsos É. Tasnádi
- Oskar Shomodi ved ügyvéd L. Isaák
- den ungarske regering ved M. Fehér, K. Szíjjártó og Z. Tóth, som befuldmægtigede
- den polske regering ved M. Szpunar, som befuldmægtiget
- den rumænske regering ved H.R. Radu, F. Abrudan og A. Crișan, som befuldmægtigede

* Processprog: ungarsk.

— den slovakiske regering ved B. Ricziová, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved V. Bottka og G. Wils, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. december 2012, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, litra a), artikel 3, nr. 3), og artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1931/2006 af 20. december 2006 om fastsættelse af regler for lokal grænsetrafik ved medlemsstaternes ydre landgrænser og om ændring af Schengenkonventionen (EUT L 405, s. 1, og berigtigelse i EUT 2007 L 29, s. 3).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége (det regionale politidirektorat i Szabolcs-Szatmár-Bereg – grænsepolitiet i Záhony) og Oskar Shomodi, der er ukrainsk statsborger, vedrørende beslutningen om at nægte sidstnævnte indrejse på ungarsk område med den begrundelse, at han havde overskredet den maksimale tilladte varighed af opholdet på ungarsk område i medfør af ordningen for lokal grænsetrafik.

Retsforskrifter

EU-retten

Almindelige bestemmelser vedrørende tredjelandstatsborgere, der ikke er visumpligtige

- 3 Artikel 20, stk. 1, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen den 19. juni 1990 (EFT 2000 L 239, s. 19, herefter »konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen«), bestemmer:

»En udlænding, der ikke er visumpligtig, kan frit færdes på de kontraherende parters område i højst tre måneder i løbet af en seksmånedersperiode regnet fra datoen for første indrejse [...]«

- 4 I tredje betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 105, s. 1) er følgende anført:

»Ved indførelse af fælles foranstaltninger for personers passage af de indre grænser samt grænsekontrol ved de ydre grænser bør der tages højde for de Schengenregler, der er integreret i Den Europæiske Unions regelsæt, især de relevante bestemmelser i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen [...] samt Den Fælles Håndbog [(EUT 2002 C 313, s. 97)].«

- 5 Nævnte forordnings artikel 5, stk. 1, fastsætter de indrejsebetingelser, der gælder for tredjelandstatsborgere for ophold i »op til tre måneder pr. seksmånedersperiode«.
- 6 Samme forordnings artikel 35 præciserer, at forordningen »[ikke] berører [...] fællesskabsbestemmelser om mindre grænsetrafik og gældende bilaterale aftaler om mindre grænsetrafik«.

Særlige bestemmelser vedrørende lokal grænsetrafik

- 7 Anden og tredje betragtning til forordning nr. 1931/2006 er affattet som følger:
- »(2) Det er i det udvidede EU's interesse at sikre, at grænserne til nabolandene ikke udgør hindringer for handel, social og kulturel udveksling eller regionalt samarbejde. Der bør derfor udvikles et effektivt system for lokal grænsetrafik.
- (3) Ordningen for lokal grænsetrafik er en undtagelse fra de generelle regler for grænsekontrol af personer, der passerer EU-medlemsstaternes ydre grænser, og som er fastsat i [...] forordning [...] nr. 562/2006 [...]«
- 8 Fjerde betragtning til forordning nr. 1931/2006 opstiller bl.a. princippet om »lettelse af grænsepassagen for bona fide-indbyggere i grænseområderne, der har legitime grunde til hyppigt at passere en ydre landgrænse«.
- 9 Artikel 3 i forordning nr. 1931/2006 definerer, hvad der skal forstås ved:
- »[...]
- 2) »grænseområde«: et område, som ikke strækker sig over mere end 30 kilometer regnet fra grænsen. De kommuner, der betragtes som grænseområdet, skal præciseres af de pågældende stater i de i artikel 13 omhandlede bilaterale aftaler. Hvis en del af sådanne kommuner er beliggende mere end 30 kilometer fra grænsen, men ikke over 50 kilometer, skal området ikke desto mindre betragtes som en del af grænseområdet
- 3) »lokal grænsetrafik«: regelmæssig passage af en ydre landgrænse af indbyggere i grænseområdet i et naboland med henblik på ophold i grænseområdet, f.eks. af sociale, kulturelle eller dokumenterede økonomiske årsager eller af familieårsager, af en varighed, der ikke kan overstige den tidsgrænse, som er fastsat i denne forordning
- [...]«
- 10 Gennemførelsen af ordningen for lokal grænsetrafik tilkommer i henhold til artikel 13 i forordning nr. 1931/2006 medlemsstaterne gennem indgåelse af bilaterale aftaler med tilgrænsende tredjelande under Europa-Kommissionens tilsyn. I disse aftaler anføres i henhold til samme forordnings artikel 5 »den højst tilladte varighed af et uafbrudt ophold under ordningen for lokal grænsetrafik, som ikke må overstige tre måneder«.
- 11 Med artikel 7 i forordning nr. 1931/2006 indføres en særlig tilladelse til lokal grænsetrafik, og denne bestemmelse præciserer de kendetegn, som denne tilladelse skal have, og de angivelser, den skal indeholde, herunder en angivelse, ifølge hvilken »indehaveren ikke har tilladelse til at bevæge sig uden for grænseområdet, og at ethvert misbrug omfattes af de sanktioner, der omhandles i artikel 17«. Sidstnævnte artikel fastsætter et princip om, at sanktioner skal være »effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og virke afskrækkende« og give »mulighed for at ophæve eller tilbagekalde tilladelserne til lokal grænsetrafik«.
- 12 Endvidere fremgår følgende af femte betragtning til samme forordning:
- »For at hindre misbrug bør tilladelse til lokal grænsetrafik generelt kun udstedes til personer, der har haft lovlig bopæl i grænseområdet i mindst et år. Bilaterale aftaler mellem medlemsstater og tilgrænsende tredjelande kan indeholde krav om en længere bopælsperiode. [...]«

- 13 Endelig kan tilladelser til lokal grænsetrafik i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1931/2006 kun udstedes til indbyggere i grænseområder, der kan fremvise dokumenter, der bl.a. beviser, at de har legitime grunde til hyppigt at passere den ydre landgrænse.

Ungarsk ret

- 14 For så vidt angår de almindelige regler om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold bestemmer artikel 40, stk. 1, i 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról (lov nr. II af 2007 om tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold):

»På grundlag af bestemmelserne i [forordning nr. 562/2006] nægter den myndighed, der har ansvaret for grænsekontrollen, indrejse på nationalt område for tredjelandstatsborgere, som ønsker at opholde sig på området i en periode på tre måneder eller derunder, og sender dem – under hensyntagen til deres interesser – tilbage [...]«

- 15 Med hensyn til lokal grænsetrafik er det fastsat i artikel 1, stk. 5, i den aftale, som er indgået mellem den ungarske regering og Ukraines ministerråd med henblik på regulering af den lokale grænsetrafik, at en tilladelse til lokal grænsetrafik »giver indehaveren ret til flere indrejser og uafbrudt ophold i højst tre måneder inden for en seksmånedersperiode i den anden kontraherende parts grænseområde, særligt når de er begrundet i sociale, kulturelle eller familiemæssige årsager eller dokumenterede økonomiske årsager, som ikke i henhold til national lovgivning består i at udøve erhvervsvirksomhed«. Denne aftales artikel 3, stk. 2, bestemmer, at »[v]ed misbrug af tilladelsen anvender de kontraherende parter de sanktioner, der er fastsat i national ret«.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 16 Oskar Shomodi, der er ukrainsk statsborger, er indehaver af en tilladelse til lokal grænsetrafik, som er udstedt i medfør af ordningen for lokal grænsetrafik, i medfør af hvilken han kan rejse ind på Ungarns grænseområde. Den 2. februar 2010 indfandt han sig ved grænseovergangsstedet i Záhony, hvor det ungarske politi konstaterede, at han mellem den 3. september 2009 og den 2. februar 2010 havde opholdt sig 105 dage på ungarsk område, idet han næsten dagligt havde opholdt sig dér i nogle timer. Da Oskar Shomodi således havde opholdt sig mere end tre måneder på Schengenområdet i løbet af en periode på seks måneder, nægtede Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége ham ved afgørelse af 2. februar 2010 indrejse på ungarsk område i henhold til artikel 40, stk. 1, i lov nr. II af 2007.
- 17 Oskar Shomodi anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság (regional domstol i Szabolcs-Szatmár-Bereg), som annullerede afgørelsen ved dom af 26. maj 2010. Denne ret fastslog først, at forordning nr. 562/2006 og artikel 40, stk. 1, i lov nr. II af 2007, som sikrer forordningens gennemførelse, ikke fandt anvendelse. Dernæst anvendte retten de særlige regler vedrørende lokal grænsetrafik og fandt, dels at indehaveren af en tilladelse til lokal grænsetrafik kan foretage et ubegrænset antal indrejser, dels at den tremånedersgrænse, som var indført med den aftale, som er nævnt i denne doms præmis 15, alene finder anvendelse på uafbrudte ophold. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei bíróság udledte heraf, at den begrundelse, som Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége havde angivet, ikke gav grundlag for at tilbagesende Oskar Shomodi.

18 Myndigheden iværksatte kassationsappel af denne dom for Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Republikken Ungarns øverste retsinstans), som finder, at løsningen af tvisten afhænger af fortolkningen af bestemmelserne i forordning nr. 1931/2006, og derfor har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 5 i forordning [...] nr. 1931/2006 [...], som fastsætter den maksimale tilladte varighed af et uafbrudt ophold til tre måneder – navnlig under hensyn til forordningens artikel 2, litra a), og artikel 3, nr. 3) – fortolkes således, at forordningen tillader flere ind- og udrejser og et uafbrudt ophold på højst tre måneder, i henhold til bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne og tredjelande i medfør af samme forordnings artikel 13, således at indbyggere i grænseområder, som har en tilladelse til lokal grænsetrafik, før udløbet af opholdsfristen på tre måneder kan afbryde det uafbrudte ophold og efter på ny at have passeret grænsen atter have ret til et uafbrudt ophold på tre måneder?
- 2) For det tilfælde, at det første spørgsmål besvares bekræftende, spørges: Kan et uafbrudt ophold som omhandlet i artikel 5 i forordning nr. 1931/2006 anses for at blive afbrudt, når indrejse og udrejse finder sted samme dag eller på to på hinanden følgende dage?
- 3) For det tilfælde, at det første spørgsmål besvares bekræftende, og det andet spørgsmål besvares benægtende, spørges: Hvilken tidsfrist eller hvilket andet bedømmelseskriterium skal der tages hensyn til med henblik på artikel 5 i forordning nr. 1931/2006 for at fastslå, at der er sket en afbrydelse af et uafbrudt ophold?
- 4) For det tilfælde, at det første spørgsmål besvares benægtende, spørges: Kan den bestemmelse, som tillader et uafbrudt ophold på højst tre måneder i henhold til artikel 5 i forordning nr. 1931/2006, fortolkes således, at varigheden af opholdsperioderne i forbindelse med flere ind- og udrejser skal sammenlægges, og at tilladelsen til lokal grænsetrafik, henset til artikel 20, stk. 1, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen [...] – og andre regler vedrørende Schengenområdet – hvis opholdet i alt når op på 93 dage (tre måneder), ikke giver ret til et yderligere ophold inden for en seks månedersperiode regnet fra datoen for den første indrejse?
- 5) For det tilfælde, at det fjerde spørgsmål besvares bekræftende, spørges: Skal der ved sammenlægningen tages hensyn til flere ind- og udrejser, der finder sted på samme dag, eller en enkelt ind- og udrejse på samme dag, og hvilken beregningsmetode skal anvendes?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og fjerde spørgsmål

- 19 Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, hvad den præcise betydning er af den grænse på tre måneder for hvert »uafbrudt ophold«, som indehavere af en tilladelse til lokal grænsetrafik, der er udstedt i medfør af forordning nr. 1931/2006, har ret til, henset til den grænse for ophold på tre måneder ud af i alt seks måneder, som gælder for tredjelandsstatsborgere uden visumpligt i henhold til konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og forordning nr. 562/2006.
- 20 For at besvare dette spørgsmål er det nødvendigt at tage stilling til, om forordning nr. 1931/2006 skal fortolkes i lyset af Schengenreglerne, eller om den derimod skal fortolkes selvstændigt.
- 21 Den første af disse to alternative opfattelser, som foretrækkes af den ungarske og den polske regering, beror på, at forordning nr. 1931/2006 betragtes som en integrerende del af Schengenreglerne. Er dette tilfældet, bør den regel, som indgår i Schengenreglerne, og hvorefter visumfritagne tredjelandsstatsborgeres kortvarige ophold er begrænset til i alt tre måneder inden for en

seksmånedersperiode, have forrang for alle andre bestemmelser. Indehavere af en tilladelse til lokal grænsetrafik, som er fritaget for visumpligten i henhold til forordning nr. 1931/2006, danner derfor ikke en undtagelse herfra. De procesdeltagere, der forfægter dette synspunkt, har gjort gældende, at hvis der ikke fandtes en sådan øvre grænse for summen af de på hinanden følgende tilladte ophold, ville sådanne indehavere af en tilladelse til lokal grænsetrafik *de facto* have en potentielt ubegrænset opholdsret, eftersom det ville være tilstrækkeligt, at de forlod den berørte medlemsstats område efter tre måneder og vendte tilbage dertil dagen efter, for at de kunne få en ny ret til ophold i tre måneder.

- 22 En sådan indfaldsvinkel er imidlertid hverken i overensstemmelse med forordning nr. 1931/2006's bogstav eller ånd.
- 23 I medfør af denne forordnings artikel 5 anføres den højst tilladte varighed af »et uafbrudt ophold«, som ikke må overstige tre måneder, i de bilaterale aftaler. Denne præcisering og det ordvalg, hvormed den er formuleret, adskiller klart den tidsmæssige begrænsning for lokal grænsetrafik fra »Schengenbegrænsningen«, som på ingen måde refererer til uafbrudte ophold. En sådan fortolkning bekræftes af forarbejderne til forordning nr. 1931/2006, hvoraf det fremgår, at EU-lovgiver, selv om Kommissionen indledningsvis foreslog en ensretning i forhold til det maksimale ophold i henhold til Schengenreglerne på tre måneder pr. halvår, valgte at anvende en særlig grænse i relation til uafbrudte ophold. I denne henseende kan den omstændighed, at denne grænse, ligesom i Schengenreglerne, er fastsat til tre måneder, ikke rejse tvivl om dens særlige karakter i forhold til de almindelige regler for tredjelandsstatsborgere, der ikke er undergivet visumpligt, eftersom det ikke fremgår af nogen af bestemmelserne i forordning nr. 1931/2006, at disse tre måneder skulle ligge inden for en og samme seksmånedersperiode.
- 24 Endvidere lægger ånden bag forordning nr. 1931/2006, om fornødent, op til en selvstændig fortolkning af forordningen. Såvel målene med forordningen som dens bestemmelser er udtryk for EU-lovgivers hensigt om at tilvejebringe regler for lokal grænsetrafik, som fraviger forordning nr. 562/2006. Formålet med disse regler er, som generaladvokaten har anført i punkt 52 i forslaget til afgørelse, at give befolkningerne i de berørte grænseområder, under hensyn til de lokale aktuelle eller historiske realiteter, mulighed for let, dvs. uden større administrative begrænsninger, af legitime økonomiske, sociale, kulturelle eller familiemæssige årsager hyppigt og regelmæssigt at passere Unionens ydre landgrænser.
- 25 Den bekymring, som den ungarske og den polske regering har udtrykt over for de hævdede negative konsekvenser af en sådan fortolkning for den offentlige orden i grænseområderne, forekommer ikke overbevisende, eftersom den ret for en indehaver af en tilladelse til lokal grænsetrafik, der følger af denne fortolkning, hverken er ubetinget eller absolut. Således er det en betingelse for at få en sådan tilladelse, at den pågældende har haft bopæl i grænseområdet i nabolandet i en periode på mindst et år, som kan være af længere varighed i medfør af en bilateral aftale. Endvidere er intet til hinder for, at der i en sådan aftale fastsættes en maksimal varighed af det uafbrudte ophold, som er kortere end de tre måneder, der er fastsat i forordning nr. 1931/2006, og som alene er et maksimum. Desuden er lettelsen af grænsepassagen, som det fremgår af selve ordlyden af fjerde betragtning til forordningen og dens artikel 9, litra b), rettet mod bona fide-indbyggere i grænseområderne, der har legitime, behørigt dokumenterede grunde til hyppigt at passere en ydre landgrænse. I denne henseende står det de kompetente myndigheder frit for at pålægge indbyggere i grænseområderne, som gør sig skyld i misbrug eller svigagtig anvendelse af deres tilladelse til lokal grænsetrafik, de sanktioner, som der henvises til i artikel 7 i forordning nr. 1931/2006.
- 26 Det første og det fjerde spørgsmål skal derfor besvares med, at forordning nr. 1931/2006 skal fortolkes således, at indehaveren af en tilladelse til lokal grænsetrafik, som er meddelt denne i medfør af den særlige ordning for lokal grænsetrafik, der er oprettet ved den nævnte forordning, inden for de grænser, som er fastsat i forordningen og den bilaterale aftale, der er indgået til gennemførelse heraf

mellem det tredjeland, hvor den pågældende er statsborger, og nabomedlemsstaten, skal kunne dels færdes frit i grænseområdet i tre måneder, hvis den pågældendes ophold dér ikke afbrydes, dels opnå en ny ret til ophold i tre måneder efter hver afbrydelse af sit ophold.

Det andet spørgsmål

- 27 Med det andet spørgsmål rejser den forelæggende ret nærmere bestemt spørgsmålet om den acceptable hyppighed af afbrydelser af opholdet for en indehaver af en tilladelse til lokal grænsetrafik som omhandlet i artikel 5 i forordning nr. 1931/2006.
- 28 I denne henseende og i konsekvens af det ovenfor anførte skal opholdet for indehaveren af en tilladelse til lokal grænsetrafik, som er udstedt i medfør af ordningen for lokal grænsetrafik, anses for at være afbrudt, så snart den pågældende krydser grænsen for at vende tilbage til sin bopælsstat i overensstemmelse med den tilladelse, som den pågældende er blevet meddelt, og det er herved ikke nødvendigt at tage antallet af gange, grænsen passeres hver enkelt dag, i betragtning.
- 29 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 5 i forordning nr. 1931/2006 skal fortolkes således, at der foreligger en afbrydelse af opholdet som omhandlet i denne artikel ved passage af grænsen mellem grænsemedlemsstaten og det tredjeland, hvor indehaveren af tilladelsen til lokal grænsetrafik har sin bopæl, i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i tilladelsen, uanset hvor hyppigt grænsen passeres, også selv om det måtte ske flere gange om dagen.

De øvrige spørgsmål

- 30 Henset til besvarelsen af det første, det andet og det fjerde spørgsmål, er der ikke anledning til at besvare det tredje og det femte spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 31 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. 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 (Fjerde Afdeling) for ret:

- 1) **Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1931/2006 af 20. december 2006 om fastsættelse af regler for lokal grænsetrafik ved medlemsstaternes ydre landgrænser og om ændring af Schengenkonventionen skal fortolkes således, at indehaveren af en tilladelse til lokal grænsetrafik, som er meddelt denne i medfør af den særlige ordning for lokal grænsetrafik, der er oprettet ved den nævnte forordning, inden for de grænser, som er fastsat i forordningen og den bilaterale aftale, der er indgået til gennemførelse heraf mellem det tredjeland, hvor den pågældende er statsborger, og nabomedlemsstaten, skal kunne dels færdes frit i grænseområdet i tre måneder, hvis den pågældendes ophold dér ikke afbrydes, dels opnå en ny ret til ophold i tre måneder efter hver afbrydelse af sit ophold.**
- 2) **Artikel 5 i forordning nr. 1931/2006 skal fortolkes således, at der foreligger en afbrydelse af opholdet som omhandlet i denne artikel ved passage af grænsen mellem grænsemedlemsstaten og det tredjeland, hvor indehaveren af tilladelsen til lokal grænsetrafik har sin bopæl, i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i tilladelsen, uanset hvor hyppigt grænsen passeres, også selv om det måtte ske flere gange om dagen.**

Underskrifter