



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

2. september 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2004/38/EF – artikel 13, stk. 2 – ret til ophold for familiemedlemmer til en unionsborger – ægteskab mellem en unionsborger og en tredjelandstatsborger – bevarelse, i tilfælde af skilsmisse, af opholdsretten for en tredjelandstatsborger, der har været udsat for vold i hjemmet begået af dennes ægtefælle – forpligtelse til at godtgøre, at der foreligger tilstrækkelige midler – fravær af en sådan forpligtelse i direktiv 2003/86/EF – gyldighed – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 20 og 21 – ligebehandling – forskellig behandling i forhold til, om referencepersonen er unionsborger eller tredjelandstatsborger – manglende sammenlignelighed mellem situationerne«

I sag C-930/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) ved afgørelse af 13. december 2019, indgået til Domstolen den 20. december 2019, i sagen

X

mod

État belge,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), afdelingsformændene J.-C. Bonichot, A. Prechal, M. Vilaras, N. Piçarra og A. Kumin samt dommerne M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, K. Jürimäe, P.G. Xuereb, L.S. Rossi, I. Jarukaitis og J. Passer,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: fuldmægtig M. Krausenböck,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. december 2020,

* Processprog: fransk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- X ved avocats J. Wolsey og E. Didi,
- den belgiske regering ved L. Van den Broeck, M. Jacobs og C. Pochet, som befuldmægtigede, bistået af avocats E. Derricks, K. de Haes og G. van Witzenburg,
- Europa-Parlamentet ved D. Warin og R. van de Westelaken, som befuldmægtigede,
- Rådet for Den Europæiske Union ved S. Boelaert og R. Meyer, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga og E. Montaguti, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. marts 2021, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 13, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (E[Ø]F) 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 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35), henset til artikel 20 og 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en sag mellem X og État belge vedrørende bevarelsen af hans ret til ophold i Belgien.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2004/38

- 3 Første til tredje, femte, tiende og femtende betragtning til direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:
 - »(1) Unionsborgerskabet giver med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i [EUF-]traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, alle unionsborgere en primær og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.
 - (2) Den frie bevægelighed for personer er en af de grundlæggende friheder i det indre marked, der indebærer et område uden indre grænser, hvor denne frihed sikres i overensstemmelse med [EUF-]traktatens bestemmelser.

(3) Unionsborgerskab bør være udgangspunktet for medlemsstaternes statsborgere, når de udøver deres ret til fri bevægelighed og ophold. Det er derfor nødvendigt at kodificere og foretage en gennemgang af eksisterende fællesskabsinstrumenter, der omhandler arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende samt studerende og andre ikke-erhvervsaktive personer, med henblik på at forenkle og styrke unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold.

[...]

(5) For at unionsborgerne kan udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område på objektive betingelser, der sikrer frihed og værdighed, bør denne ret også indrømmes familiemedlemmer uanset nationalitet. [...]

[...]

(10) Det bør imidlertid undgås, at personer, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system i den første opholdsperiode. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers udøvelse af retten til ophold i perioder af mere end tre måneders varighed bør derfor underkastes betingelser.

[...]

(15) Familiemedlemmer bør sikres retsbeskyttelse i tilfælde af unionsborgerens død, opløsning af ægteskab eller et registreret partnerskabs ophør. Af hensyn til familielivet og den menneskelige værdighed, samt på visse betingelser for at undgå misbrug, er det derfor nødvendigt at træffe foranstaltninger for at sikre, at familiemedlemmer, der allerede opholder sig på værtsmedlemsstatens område, i sådanne tilfælde bevarer deres opholdsret udelukkende på et personligt grundlag.«

4 Under overskriften »Område« bestemmer artikel 1 i direktiv 2004/38:

»I dette direktiv fastlægges:

- a) betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres familiemedlemmer
- b) unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til tidsubegrænset ophold i medlemsstaterne
- c) begrænsningerne for udøvelse af rettighederne efter litra a) og b) af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.«

5 Direktivets artikel 7 med overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« fastsætter følgende i stk. 1 og 2:

»1. Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

- a) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, eller

- b) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, eller
- c) – er indskrevet ved en privat eller offentlig institution, der er godkendt eller som finansieres af værtsmedlemsstaten i medfør af dennes lovgivning eller administrative praksis, med henblik på dér som hovedaktivitet at følge en uddannelse, herunder en erhvervsuddannelse, og
 - er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og ved en erklæring eller på anden tilsvarende måde, efter den pågældende persons eget valg godtgør over for den relevante nationale myndighed, at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, eller
- d) er et familiemedlem, der ledsager eller slutter sig til en unionsborger, der opfylder betingelserne i litra a), b) eller c).

2. Retten til ophold, jf. stk. 1, omfatter også familiemedlemmer til en unionsborger, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, når disse ledsager eller slutter sig til unionsborgeren i værtsmedlemsstaten, og unionsborgeren opfylder betingelserne i stk. 1, litra a), b) eller c).«

- 6 Direktivets artikel 13, der har overskriften »Bevarelse af familiemedlemmers ret til ophold i tilfælde af skilsmisse eller omstødelse af ægteskabet eller det registrerede partnerskabs ophør«, har følgende ordlyd:

»1. Unionsborgeres skilsmisse, omstødelse af ægteskab eller ophør af den pågældendes registrerede partnerskab som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra b), berører ikke retten til ophold for familiemedlemmer til unionsborgere, der er statsborgere i en medlemsstat, jf. dog andet afsnit.

Før de pågældende personer opnår ret til tidsubegrænset ophold, skal de dog opfylde betingelserne i artikel 7, stk. 1, litra a), b), c) eller d).

2. Skilsmisse, omstødelse af ægteskabet eller ophør af det registrerede partnerskab som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra b), betyder ikke, at familiemedlemmer til unionsborgere, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, mister deres ret til ophold, jf. dog andet afsnit:

- a) hvis ægteskabet eller det registrerede partnerskab ved begyndelsen af proceduren til skilsmisse eller omstødelse eller ophør af det registrerede partnerskab som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra b), har varet i mindst tre år, heraf mindst ét år i værtsmedlemsstaten

[...]

- c) hvis der foreligger en særlig vanskelig situation, og ægtefællen eller partneren f.eks. har været udsat for vold i hjemmet, mens ægteskabet eller det registrerede partnerskab stadig bestod [...]

[...]

Før de pågældende personer opnår ret til tidsubegrænset ophold, er deres ret til ophold fortsat betinget af, at de kan godtgøre, at de er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, eller at

de råder over tilstrækkelige midler til sig selv og deres familiemedlemmer, således at deres ophold ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og at de har en sygeforsikring i værtsmedlemsstaten, der dækker alle risici, eller at de i værtsmedlemsstaten har status som familiemedlem til en person, der opfylder disse krav. »Tilstrækkelige midler« er defineret i artikel 8, stk. 4.

Sådanne familiemedlemmers ret til ophold bevares udelukkende på et personligt grundlag.«

7 Under overskriften »Gunstigere nationale bestemmelser« fastsætter direktivets artikel 37:

»Dette direktiv berører ikke love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne, der er gunstigere for de personer, der er omfattet af dette direktiv.«

Direktiv 2003/86/EF

8 Tredje, fjerde, sjette og femtende betragtning til Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12) er sålydende:

»(3) Det Europæiske Råd erkendte på sit særlige møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999, at der er behov for indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold. Det fastslog i forbindelse hermed[,] at Den Europæiske Union bør sikre en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, som opholder sig lovligt på medlemsstaternes område, og at en mere effektiv integrationspolitik bør sigte mod at indrømme dem rettigheder og pligter, der kan sidestilles med dem, der gælder for unionsborgere. [...]

(4) Familiesammenføring er et nødvendigt middel til at muliggøre familielivet. Det bidrager til at skabe en sociokulturel stabilitet, der letter tredjelandsstatsborgernes integration i medlemsstaterne, hvilket desuden gør det muligt at styrke den økonomiske og sociale samhørighed, der er et af [Det Europæiske Fællesskabs] grundlæggende mål, som anført i [EF-]traktaten.

[...]

(6) For at sikre beskyttelsen af familien samt opretholdelsen eller skabelsen af familielivet bør de materielle betingelser for udøvelsen af retten til familiesammenføring fastsættes efter fælles kriterier.

[...]

(15) 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.«

9 Direktivets artikel 15 bestemmer:

»[...]

3. Hvis ægtefællen dør, eller parterne skilles eller separeres, eller hvis førstegradsslægtninge i lige opstigende linje eller efterkommere i lige linje dør, kan der efter ansøgning, hvis det kræves, udstedes selvstændig opholdstilladelse til personer, der er indrejst med henblik på familiesammenføring. Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser, der sikrer, at der meddeles selvstændig opholdstilladelse, hvis der opstår særligt vanskelige situationer.

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

Belgisk ret

- 10 Artikel 42c, stk. 1 og 4, i loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, du 15 décembre 1980 (lov om udlændinges adgang til, ophold og bosættelse i samt udsendelse af Belgien) (*Moniteur belge* af 31.12.1980, s. 14584), hvorved det tilsigtes at gennemføre artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 i belgisk ret, fastsætter i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov af 15. december 1980«), at den minister, hvis ansvarsområde omfatter udlændinges adgang til, ophold og bosættelse i samt udsendelse af Belgien (herefter »ministeren«), eller dennes befuldmægtigede inden for fem år fra indrømmelsen af deres opholdsret kan bringe opholdsretten for familiemedlemmer til en unionsborger, der ikke selv er unionsborgere, og som opholder sig i Unionen som familiemedlemmer til denne unionsborger, til ophør, når ægteskabet med den unionsborger, som de har ledsaget eller sluttet sig til, er opløst, eller parterne ikke længere lever sammen, medmindre det pågældende familiemedlem godtgør, at der foreligger en særligt vanskelig situation, såsom at denne har været udsat for vold i hjemmet under ægteskabet eller det registrerede partnerskab, og forudsat, at den berørte person godtgør, at denne er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i Belgien eller råder over tilstrækkelige midler, således at den pågældende ikke bliver en byrde for det belgiske sociale system under sit ophold, og at vedkommende er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i Belgien, eller i denne medlemsstat har status som familiemedlem til en person, som opfylder disse betingelser.
- 11 Artikel 11, stk. 2, i lov af 15. december 1980, der har til formål at gennemføre artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86 i belgisk ret, bestemmer, at ministeren eller dennes befuldmægtigede inden for de første fem år efter udstedelsen af opholdstilladelsen eller efter udstedelsen af det dokument, der attesterer, at ansøgningen om opholdstilladelse er blevet indgivet, kan bringe opholdsretten for familiemedlemmerne til en tredjelandstatsborger, der har tilladelse til eller opnået ret til ophold, til ophør, når de ikke længere har et faktisk ægteskabeligt samliv eller familieliv, medmindre det pågældende familiemedlem fører bevis for at have været udsat for vold i hjemmet under ægteskabet eller partnerskabet.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 12 Sagsøgeren i hovedsagen, X, der er algerisk statsborger, giftede sig med en fransk statsborger den 26. september 2010 i Alger (Algeriet), inden han den 22. februar 2012 rejste til Belgien med et visum til kortvarigt ophold med henblik på at slutte sig til sin ægtefælle, som var bosiddende på denne medlemsstats område.
- 13 Den 20. april 2012 blev der inden for ægteskabet mellem sagsøgeren i hovedsagen og hans ægtefælle født en pige, der ligesom sin mor er fransk statsborger.

- 14 Den 7. maj 2013 indgav sagsøgeren i hovedsagen i sin egenskab af ægtefælle til en fransk statsborger en ansøgning om udstedelse af et opholdskort for familiemedlem til en unionsborger, og et sådant opholdskort, der var gyldigt indtil den 3. december 2018, blev udstedt til ham den 13. december 2013.
- 15 Efter næsten fem års ægteskab, heraf to års samliv i Belgien, var sagsøgeren i hovedsagen tvunget til at forlade det fælles hjem som følge af, at han var blevet udsat for vold i hjemmet begået af hans ægtefælle. Han blev først indlogeret på et opholdssted, inden han fandt en bolig i Tournai (Belgien), hvor han bosatte sig den 22. maj 2015. Den 2. marts 2015 anmeldte sagsøgeren i hovedsagen desuden den vold i hjemmet, som han havde været udsat for.
- 16 Som følge af en samlivsrapport, der blev udfærdiget den 30. oktober 2015, og hvori det blev konkluderet, at sagsøgeren i hovedsagen og hans ægtefælle ikke længere havde fælles bopæl, eftersom sidstnævnte havde været bosiddende i Frankrig med deres datter siden den 10. september 2015, bragte État belge (den belgiske stat) ved afgørelse af 2. marts 2016 sagsøgeren i hovedsagens opholdsret til ophør og pålagde ham at forlade Belgien. Denne afgørelse blev imidlertid annulleret ved dom afsagt af Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) den 16. september 2016.
- 17 Ved skrivelse af 10. marts 2017 anmodede État belge sagsøgeren i hovedsagen om supplerende oplysninger, herunder bevis for, at han rådede over tilstrækkelige midler til sit ophold og var i besiddelse af en sygeforsikring. Den 2. maj 2017 oplyste sagsøgeren i hovedsagen État belge om, at han var blevet udsat for vold i hjemmet begået af hans ægtefælle, og anmodede om bevarelse af hans ret til ophold på denne medlemsstats område i medfør af artikel 42c, stk. 4, nr. 4, i lov af 15. december 1980.
- 18 Ved afgørelse af 14. december 2017 bragte État belge sagsøgeren i hovedsagens opholdsret til ophør med den begrundelse, at han, selv om han befandt sig i en vanskelig situation, ikke havde ført bevis for, at han rådede over tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv. Denne afgørelse pålagde ham imidlertid ikke at forlade Belgien. Den 26. januar 2018 anlagde sagsøgeren i hovedsagen sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret, Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager).
- 19 Den nævnte ret har anført, at i henhold til artikel 42c, stk. 4, i lov af 15. december 1980, som udgør gennemførelsen af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 i belgisk ret, er bevarelsen af opholdsretten for en tredjelandstatsborger, der har været udsat for vold i hjemmet begået af dennes ægtefælle, som er unionsborger, i tilfælde af skilsmisse eller ophør af parternes samliv underlagt visse betingelser, herunder navnlig, at den pågældende skal råde over tilstrækkelige midler og være i besiddelse af en sygeforsikring, mens artikel 11, stk. 2, i lov af 15. december 1980, hvormed artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86 er blevet gennemført i belgisk ret, under de samme omstændigheder alene underlægger tildeling af en selvstændig opholdstilladelse til en tredjelandstatsborger, som er blevet familiesammenført med en tredjelandstatsborger, der opholder sig lovligt i Belgien, et krav om, at det bevises, at vold i hjemmet har fundet sted.
- 20 Den forelæggende ret er således af den opfattelse, at tredjelandstatsborgere, der har været udsat for vold i hjemmet begået af deres ægtefæller, behandles forskelligt, afhængigt af om de er blevet familiesammenført med en unionsborger eller med en tredjelandstatsborger, og at de ovenfor nævnte bestemmelser i direktiv 2004/38 og 2003/86 ligger til grund for en sådan forskelsbehandling.

21 På denne baggrund har Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Tilsidesætter artikel 13, stk. 2, i [direktiv 2004/38] [chartrets] artikel 20 og 21 [...], for så vidt som den bestemmer, at skilsmisse, omstødelse af ægteskabet eller ophør af det registrerede partnerskab ikke betyder, at familiemedlemmer til unionsborgere, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, mister deres ret til ophold – navnlig når der foreligger en særlig vanskelig situation, og ægtefællen eller partneren f.eks. har været udsat for vold i hjemmet, mens ægteskabet eller det registrerede partnerskab stadig bestod – men udelukkende på den betingelse, at de pågældende kan godtgøre, at de er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, eller at de råder over tilstrækkelige midler til sig selv og deres familiemedlemmer, således at deres ophold ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og at de har en sygeforsikring i værtsmedlemsstaten, der dækker alle risici, eller at de i værtsmedlemsstaten har status som familiemedlem til en person, der opfylder disse krav, mens artikel 15, stk. 3, i [direktiv 2003/86], der indeholder den samme mulighed for at bevare en opholdsret, ikke gør denne opholdsret betinget af, at dette krav er opfyldt?«

22 Ved skrivelse af 9. september 2020, indgået til Domstolens Justitskontor den 17. september 2020, anførte den forelæggende ret som svar på den anmodning om oplysninger, som Domstolen havde tilstillet sidstnævnte den 14. august 2020, at sagsøgeren i hovedsagen havde indgivet skilsmissebegæring den 5. juli 2018, og at skilsmissen mellem ham og hans hustru var blevet bevilget den 24. juli 2018.

Om Domstolens kompetence

23 Den belgiske regering har gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare det forelagte spørgsmål, med den begrundelse, at den forelæggende ret for det første ikke har rejst tvivl om gyldigheden af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 i forhold til en EU-retlig bestemmelse, men i forhold til en retsregel, som den nationale lovgiver har fastsat inden for rammerne af den kompetence, som denne er tillagt i henhold til artikel 15, stk. 2 og 3, i direktiv 2003/86, at en manglende overholdelse af de betingelser, der er fastsat i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38, for det andet er i strid med reglerne om kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne, og at chartrets bestemmelser for det tredje ikke kan føre til en ændring af Unionens kompetencer og dermed berøre de kompetencer, der tilkommer medlemsstaterne på EU-rettens nuværende udviklingstrin, såsom kompetencerne vedrørende opholdsbetingelserne for tredjelandstatsborgere, der ikke opfylder betingelsen om at være familiemedlem til en unionsborger.

24 I denne henseende følger det af artikel 19, stk. 3, litra b), TEU og af artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF, at Domstolen er tillagt en kompetence til uden undtagelse at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen og gyldigheden af retsakter fra EU's institutioner, idet disse retsakter skal være fuldt forenelige med traktaternes bestemmelser og med de heraf følgende forfatningsmæssige principper samt med chartrets bestemmelser (dom af 14.5.2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus), C-391/16, C-77/17 og C-78/17, EU:C:2019:403, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).

25 Eftersom den forelæggende ret i det foreliggende tilfælde er af den opfattelse, at hvad angår betingelserne for, at opholdsretten for tredjelandstatsborgere, der har været udsat for vold i hjemmet begået af deres ægtefæller, bevares i tilfælde af bl.a. skilsmisse, er den i artikel 13, stk. 2,

i direktiv 2004/38 fastsatte ordning for så vidt angår tredjelandsstatsborgere, hvis ægtefæller er unionsborgere, mindre gunstig end den, som er fastsat i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86 med hensyn til tredjelandsstatsborgere, hvis ægtefæller også er tredjelandsstatsborgere, har den nævnte ret anmodet Domstolen om at udtale sig om gyldigheden af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 i lyset af chartrets artikel 20 og 21, der knæsætter ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

26 Under disse omstændigheder har Domstolen kompetence til at besvare det forelagte spørgsmål.

Om det præjudicielle spørgsmål

27 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 er gyldig i lyset af chartrets artikel 20 og 21.

28 Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om EU-lovgiver ved i tilfælde af skilsmisse at underlægge bevarelsen af opholdsretten for tredjelandsstatsborgere, der har været udsat for vold i hjemmet begået af deres ægtefæller, som er unionsborgere, de betingelser, der er fastsat i artikel 13, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2004/38 – herunder navnlig betingelsen om at råde over tilstrækkelige midler – mens artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86 ikke opstiller sådanne betingelser med henblik på tildeling, under samme omstændigheder, af en selvstændig opholdstilladelse til tredjelandsstatsborgere, som har været udsat for vold i hjemmet begået af deres ægtefæller, der også er tredjelandsstatsborgere, i strid med chartrets artikel 20 og 21 har indført en forskelsbehandling mellem disse to kategorier af tredjelandsstatsborgere, som har været udsat for vold i hjemmet, til skade for den førstnævnte kategori.

29 Indledningsvis skal det bemærkes, at Europa-Kommissionen, uden at denne formelt har fremsat en påstand om afvisning af den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål, i sit skriftlige indlæg og Europa-Parlamentet i sit mundtlige indlæg har rejst tvivl om, hvorvidt artikel 13, stk. 2, første afsnit, litra c), i nævnte direktiv 2004/38 finder anvendelse under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede.

30 Denne tvivl er støttet på dom af 30. juni 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, præmis 51), hvori Domstolen fastslog, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, der er blevet skilt fra en unionsborger, som under ægteskabet har udsat den pågældende tredjelandsstatsborger for vold i hjemmet, ikke kan bevare sin ret til ophold i værtsmedlemsstaten på grundlag af denne bestemmelse, når den ægtefælle, som er unionsborger, er udrejst fra denne medlemsstat inden begyndelsen af proceduren til skilsmisse.

31 Som anført i nærværende doms præmis 16 og 22, forholder det sig således, at selv om sagsøgeren i hovedsagen under sit ægteskab var udsat for vold i hjemmet begået af sin tidligere ægtefælle, der er unionsborger – hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve – har hun siden den 10. september 2015 boet i Frankrig med deres datter. Proceduren til skilsmisse blev først indledt knap tre år efter de sidstnævntes udrejse fra Belgien, nemlig den 5. juli 2018, og førte til skilsmisse den 24. juli 2018.

32 Det er i denne sammenhæng, at anvendelsesområdet for artikel 13, stk. 2, første afsnit, litra c), i direktiv 2004/38 skal fastlægges, inden gyldigheden af dette direktivs artikel 13, stk. 2, andet afsnit, vurderes i lyset af de grunde, som den forelæggende ret har anført.

- 33 I denne henseende fremgår det indledningsvis af de udtryk, der er anvendt både i overskriften til og i ordlyden af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38, at bevarelsen af den ret til ophold, som de medlemmer af en unionsborgers familie, som ikke selv er statsborgere i en medlemsstat, har på grundlag af denne bestemmelse, bl.a. er fastsat i tilfælde af skilsmisse, og at en sådan skilsmisse derfor ikke betyder, at en sådan opholdsret mistes, når betingelserne i denne bestemmelse er opfyldt (dom af 30.6.2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, præmis 40).
- 34 Hvad dernæst angår den sammenhæng, som denne bestemmelse indgår i, er artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 en undtagelse til princippet om, at det ikke er alle tredjelandstatsborgere, men kun dem, som er »familiemedlem[er]« som omhandlet i dette direktivs artikel 2, nr. 2), til en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, som i medfør af det nævnte direktiv har ret til indrejse og ophold i en medlemsstat, idet et sådant princip allerede er blevet fastlagt i Domstolens faste praksis (dom af 30.6.2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 omhandler således de undtagelsestilfælde, hvor skilsmissen ikke betyder, at de omhandlede tredjelandstatsborgere mister retten til ophold i henhold til direktiv 2004/38, selv om disse statsborgere efter deres skilsmisse ikke længere opfylder betingelserne i dette direktivs artikel 7, stk. 2, herunder navnlig betingelsen om »familiemedlem« til en unionsborger som omhandlet i direktivets artikel 2, nr. 2, litra a) (dom af 30.6.2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, præmis 42).
- 36 Hvad endelig angår formålet med artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 modsvarer denne bestemmelse det i 15. betragtning til dette direktiv fastsatte formål om at sikre familiemedlemmerne retsbeskyttelse i tilfælde af skilsmisse, omstødelse af ægteskabet eller et registreret partnerskabs ophør ved i denne henseende at træffe foranstaltninger for at sikre, at familiemedlemmer, der allerede opholder sig på værtsmedlemsstatens område, i sådanne tilfælde bevarer deres ret til ophold på et personligt grundlag (dom af 30.6.2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, præmis 45).
- 37 I denne henseende fremgår det af forarbejderne til direktiv 2004/38, herunder navnlig af begrundelsen til forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (KOM(2001) 257 endelig), at den fraskilte ægtefælle kunne blive frataget retten til ophold i værtsmedlemsstaten i medfør af EU-retten før direktiv 2004/38 (dom af 30.6.2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, præmis 46).
- 38 Dette direktivforslag præciserer i denne forbindelse, at formålet med den påtænkte bestemmelse, nu artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38, er at sikre en vis retsbeskyttelse for tredjelandstatsborgere, hvis opholdsret er knyttet til et familiemæssigt bånd i form af ægteskab, og som derfor kunne udsættes for afpresning med trusler om skilsmisse, og at en sådan beskyttelse kun er nødvendig i tilfælde af en uigenkaldelig skilsmisseerklæring, eftersom retten til ophold for en ægtefælle, der er tredjelandstatsborger, på ingen måde påvirkes i tilfælde af separation (dom af 30.6.2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, præmis 47).

- 39 Så længe ægteskabet består, bevarer en ægtefælle, der er tredjelandstatsborger, nemlig sin status som familiemedlem til en unionsborger som defineret i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2004/38 og har på dette grundlag en afledt opholdsret i værtsmedlemsstaten eller i givet fald i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger (dom af 12.3.2014, O. og B., C-456/12, EU:C:2014:135, præmis 61).
- 40 Det følger af det ovenstående, at det fremgår af dens ordlyd, den sammenhæng, hvori den indgår, og dens målsætninger, at iværksættelsen af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38, herunder retten i artikel 13, stk. 2, første afsnit, litra c), i direktiv 2004/38, er betinget af de pågældendes skilsmisse (dom af 30.6.2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, præmis 48).
- 41 I præmis 62 i dom af 16. juli 2015, Singh m.fl. (C-218/14, EU:C:2015:476), fastslog Domstolen, at i den situation, hvor unionsborgeren inden begyndelsen af proceduren til skilsmisse forlader den medlemsstat, hvor den pågældendes ægtefælle har bopæl, med henblik på at slå sig ned i en anden medlemsstat eller et tredjeland, ophører den ret til ophold, som tredjelandstatsborgeren afledte på grundlag af artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38, i forbindelse med unionsborgerens udrejse, og den kan ikke længere bevares på grundlag af direktivets artikel 13, stk. 2, første afsnit, litra a).
- 42 I det tilfælde, der er fastsat i artikel 13, stk. 2, første afsnit, litra c), i direktiv 2004/38, ville den omstændighed, at der for bevarelsen af opholdsretten for en tredjelandstatsborger, som har været udsat for vold i hjemmet begået af den pågældendes ægtefælle, der er unionsborger, opstilles et krav om, at proceduren til skilsmisse indledes inden denne unionsborgers udrejse fra værtsmedlemsstaten, imidlertid kunne give sidstnævnte et afpresningsmiddel, som åbenbart er i strid med målet om at sikre beskyttelsen af ofre for sådan vold, og derved – således som generaladvokaten har anført i punkt 87 og 88 i forslaget til afgørelse – kunne udsætte disse ofre for afpresning med trusler om skilsmisse eller om udrejse.
- 43 I modsætning til, hvad der blev fastslået i præmis 51 i dom af 30. juni 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487), skal det derfor fastslås, at med henblik på bevarelsen af retten til ophold på grundlag af artikel 13, stk. 2, første afsnit, litra c), i direktiv 2004/38 kan proceduren til skilsmisse indledes efter unionsborgerens udrejse fra værtsmedlemsstaten. Af retssikkerhedshensyn kan en tredjelandstatsborger, der har været udsat for vold i hjemmet begået af dennes ægtefælle – som er unionsborger – og hvis procedure til skilsmisse ikke er blevet indledt inden sidstnævntes udrejse fra værtsmedlemsstaten, imidlertid kun påberåbe sig bevarelsen af sin ret til ophold på grundlag af denne bestemmelse, såfremt denne procedure indledes inden for en rimelig frist efter en sådan udrejse.
- 44 Det er således vigtigt, at den pågældende tredjelandstatsborger, hvis ægtefælle er unionsborger, gives tilstrækkelig tid til at foretage et valg mellem de to muligheder, som vedkommende indrømmes i direktiv 2004/38 med henblik på at bevare en opholdsret i medfør af dette direktiv, og som består i enten at indlede en procedure til skilsmisse med henblik på meddelelse af en personlig opholdsret i henhold til nævnte direktivs artikel 13, stk. 2, første afsnit, litra c), eller at tage ophold i den medlemsstat, hvor unionsborgeren har bopæl, med henblik på at bevare sin afledte ret til ophold. Det skal i denne henseende bemærkes, at ægtefællen ikke nødvendigvis til stadighed skal bo sammen med unionsborgeren for at have en afledt opholdsret (dom af 13.2.1985, Diatta, 267/83, EU:C:1985:67, præmis 20 og 22, og af 8.11.2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 58).

- 45 Som anført i nærværende doms præmis 31 sluttede sagsøgeren i hovedsagen sig i det foreliggende tilfælde ikke til sin ægtefælle i oprindelseslandet. Han indledte proceduren til skilsmisse den 5. juli 2018, dvs. knap tre år efter hans ægtefælles og deres datters udrejse fra værtsmedlemsstaten, hvilket ikke synes at svare til en rimelig frist.
- 46 Det fremgår imidlertid under alle omstændigheder af forelæggelsesafgørelsen, at i medfør af den nationale lovgivning til gennemførelse af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 har en tredjelandsstatsborger, der befinder sig i sagsøgeren i hovedsagens situation, ret til bevarelse af sin opholdsret, forudsat dog at den forpligtelse, som er fastsat i artiklens andet afsnit, er opfyldt.
- 47 Under disse omstændigheder synes det ikke åbenbart, at det forelagte spørgsmål, for så vidt som det vedrører gyldigheden af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38, savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.
- 48 Det forelagte spørgsmål kan derfor antages til realitetsbehandling.

Om gyldigheden af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38

- 49 Det skal indledningsvis efterprøves, om chartrets artikel 20 og 21 er relevante, når det, således som den forelæggende ret har anmodet om, drejer sig om at undersøge, om artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 kan føre til en forskelsbehandling af tredjelandsstatsborgere, der er udsat for vold i hjemmet, og hvis ægtefæller er unionsborgere, i forhold til tredjelandsstatsborgere, hvis ægtefæller også er tredjelandsstatsborgere.
- 50 Hvad i denne henseende for det første angår chartrets artikel 21 forholder det sig således, at eftersom den ved artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 indførte forskelsbehandling er støttet på statsborgerskabet hos den ægtefælle, der har udøvet vold i hjemmet, skal det bemærkes, at chartrets artikel 21, stk. 2 – hvoraf det fremgår, at »[i] nden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af deres særlige bestemmelser er enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet forbudt« – ifølge forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17) svarer til artikel 18, stk. 1, TEUF og skal anvendes i overensstemmelse med sidstnævnte bestemmelse.
- 51 Som fastslået af Domstolen vedrører artikel 18, stk. 1, TEUF situationer, der henhører under EU-rettens anvendelsesområde, og hvori en statsborger i en medlemsstat udsættes for forskelsbehandling i forhold til statsborgerne i en anden medlemsstat alene på grundlag af sin nationalitet, og kan ikke finde anvendelse i tilfælde af en eventuel forskellig behandling af statsborgere i medlemsstater og statsborgere i tredjelande (dom af 4.6.2009, Vatsouras og Koupatantze, C-22/08 og C-23/08, EU:C:2009:344, præmis 52).
- 52 Den nævnte bestemmelse kan derfor heller ikke finde anvendelse i tilfælde af en eventuel forskelsbehandling mellem to kategorier af tredjelandsstatsborgere, såsom de to kategorier af ofre for vold i hjemmet, der er omhandlet i henholdsvis artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86.
- 53 Det følger heraf, at chartrets artikel 21 ikke er relevant med henblik på den gyldighedsefterprøvelse, som den forelæggende ret har anmodet om.

- 54 Hvad for det andet angår chartrets artikel 20 indeholder denne bestemmelse, der fastsætter, at »[a]lle mennesker er lige for loven«, ingen udtrykkelig begrænsning af sit anvendelsesområde og finder derfor anvendelse i alle de situationer, der reguleres af EU-retten, såsom dem, der er omfattet af direktiv 2004/38 og 2003/86 (jf. i denne retning udtalelse 1/17 (CETA-aftalen EU-Canada) af 30.4.2019, EU:C:2019:341, præmis 171 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Chartrets artikel 20 er derfor relevant med henblik på den gyldighedsefterprøvelse, som den forelæggende ret har anmodet om.
- 56 På denne baggrund skal gyldigheden af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 udelukkende vurderes i forhold til chartrets artikel 20.
- 57 Således som det fremgår af Domstolens faste praksis, er lighed for loven, som er fastsat i chartrets artikel 20, et almindeligt princip i EU-retten, der kræver, at ensartede forhold ikke må behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke må behandles ensartet, medmindre en sådan differentiering er objektivt begrundet (dom af 17.10.2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Kravet om, at der skal foreligge tilsvarende situationer med henblik på at fastslå, om der foreligger en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, skal vurderes på grundlag af alle de omstændigheder, som kendetegner disse situationer, og navnlig i lyset af indholdet af og formålet med den retsakt, der indfører den forskellige behandling, idet det bemærkes, at der med henblik herpå skal tages hensyn til de principper, der gælder inden for det område, som retsakten henhører under, og de formål, der forfølges på det pågældende område. I det omfang situationerne ikke kan sammenlignes, udgør en forskellig behandling af de omhandlede situationer ikke en tilsidesættelse af den lighed for loven, som er fastsat i chartrets artikel 20 (udtalelse 1/17 (CETA-aftalen EU-Canada) af 30.4.2019, EU:C:2019:341, præmis 177 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret rejst tvivl om gyldigheden af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38, for så vidt som der herved er indført en anden ordning end den, som er fastsat i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86, skønt de begge efter den nævnte rets opfattelse finder anvendelse i identiske situationer.
- 60 Hvad i denne henseende for det første angår den i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 fastsatte ordning skal det bemærkes, at dette direktivs artikel 13, stk. 2, første afsnit, bestemmer, at skilsmisse ikke betyder, at familiemedlemmer til unionsborgere, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, mister deres ret til ophold, bl.a. hvis der foreligger en særligt vanskelig situation, såsom at ægtefællen har været udsat for vold i hjemmet, mens ægteskabet stadig bestod. Som det præciseres i direktivets artikel 13, stk. 2, tredje afsnit, bevares disse familiemedlemmers ret til ophold udelukkende på et personligt grundlag.
- 61 Disse familiemedlemmers ret til at bevare opholdsretten inden meddelelsen af en ret til tidsbegrænset ophold er imidlertid underlagt de betingelser, som er fastsat i artikel 13, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2004/38, nemlig at de pågældende kan godtgøre, at de er arbejdstagere, eller at de råder over tilstrækkelige midler til sig selv og deres familiemedlemmer, således at deres ophold ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og at de har en sygeforsikring i denne medlemsstat, der dækker alle risici, eller at de i nævnte medlemsstat har status som familiemedlem til en person, der opfylder disse krav.

- 62 Det skal bemærkes, at disse betingelser svarer til dem, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, litra a), b) og d), i direktiv 2004/38, og som unionsborgerne selv skal opfylde for at have ret til et midlertidigt ophold af mere end tre måneders varighed på værtsmedlemsstatens område.
- 63 Endelig fremgår det af tiende betragtning til dette direktiv, at det med de nævnte betingelser bl.a. tilsigtes at undgå, at disse personer bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.
- 64 Hvad for det andet angår den i artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86 fastsatte ordning fremgår det af denne bestemmelse, at hvis parterne skilles, kan der efter ansøgning, hvis det kræves, udstedes selvstændig opholdstilladelse til personer, der er indrejst med henblik på familiesammenføring, og at medlemsstaterne fastsætter bestemmelser, der sikrer, at der meddeles selvstændig opholdstilladelse, hvis der opstår »særligt vanskelige situationer«. I denne henseende er tilfælde af vold i hjemmet i punkt 5.3, i meddelelsen fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet af 3. april 2014 om retningslinjer for anvendelsen af direktiv 2003/86 (COM(2014) 210 final) nævnt som eksempel på »særligt vanskelige situationer«.
- 65 Det nævnte direktivs artikel 15, stk. 4, præciserer, at betingelserne i forbindelse med denne selvstændige opholdstilladelses meddelelse og gyldighedsperiode fastsættes i henhold til national ret.
- 66 Det fremgår således, at artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86 fastsætter forskellige ordninger og betingelser.
- 67 Det skal derfor efterprøves, om på den ene side de tredjelandstatsborgere, som er ægtefæller til unionsborgere, har været udsat for vold i hjemmet begået af de sidstnævnte og er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38, og på den anden side de tredjelandstatsborgere, der er ægtefæller til tredjelandstatsborgere, har været udsat for vold i hjemmet begået af de sidstnævnte og er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86, for så vidt angår bevarelsen af deres ret til ophold i en medlemsstat befinder sig i en sammenlignelig situation, henset til samtlige de forhold, som kendetegner disse to situationer.

Om formålene med artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86

- 68 Hvad angår det med artikel 13, stk. 2, første afsnit, litra c), i direktiv 2004/38 forfulgte formål tilsigtes det med denne bestemmelse, således som det er anført i nærværende doms præmis 36-38, i tilfælde af skilsmisse, omstødelse af ægteskab eller ophør af registreret partnerskab at beskytte en tredjelandstatsborger, som har været udsat for vold i hjemmet begået af dennes ægtefælle eller partner, der er unionsborger, mens ægteskabet eller det registrerede partnerskab stadig bestod, ved at tildele den pågældende en personlig opholdstilladelse i værtsmedlemsstaten.
- 69 Direktiv 2003/86 har samme formål om beskyttelse af de familiemedlemmer, der er udsat for vold i hjemmet, for så vidt som direktivet i artikel 15, stk. 3, fastsætter, at hvis parterne bl.a. skilles eller separeres, kan der udstedes selvstændig opholdstilladelse til personer, som er indrejst med henblik på familiesammenføring, og at medlemsstaterne fastsætter bestemmelser, som sikrer, at der meddeles selvstændig opholdstilladelse, hvis der opstår særligt vanskelige situationer.

70 Artikel 13, stk. 2, første afsnit, litra c), i direktiv 2004/38 og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86 har derfor det samme mål om at sikre beskyttelsen af familiemedlemmer, der er udsat for vold i hjemmet. Som det imidlertid fremgår af den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 58, skal situationernes sammenlignelighed vurderes i lyset af samtlige de forhold, som kendetegner dem.

Om de områder, hvorunder direktiv 2004/38 og 2003/86 henhører

71 Hvad angår de områder, hvorunder direktiv 2004/38 og 2003/86 henhører, skal det bemærkes, at direktiv 2004/38 blev vedtaget på grundlag af artikel 12 EF, 18 EF, 40 EF, 44 EF og 52 EF, nu henholdsvis artikel 18 TEUF, 21 TEUF, 46 TEUF, 50 TEUF og 59 TEUF, dvs. på området for fri bevægelighed for personer, og således indgår i det i artikel 3 TEU omhandlede mål for Unionen om at oprette et indre marked, som indebærer et område uden indre grænser, hvor denne grundlæggende frihed er sikret i henhold til bestemmelserne i EUF-traktaten.

72 Det skal bemærkes, at det fremgår af første og anden betragtning til direktiv 2004/38, at unionsborgerskabet med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, giver alle unionsborgere en grundlæggende og personlig ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, idet den frie bevægelighed for personer i øvrigt er en af de grundlæggende friheder i det indre marked, der er fastsat i chartrets artikel 45 (dom af 22.6.2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.* (Forebyggende foranstaltninger med henblik på udsendelse), C-718/19, EU:C:2021:505, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

73 Retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område indrømmes i øvrigt familiemedlemmer til unionsborgere uanset deres statsborgerskab.

74 I denne sammenhæng skal det bemærkes, at de rettigheder, som tredjelandsstatsborgere udleder af EU-retten bestemmelser om unionsborgerskab, ikke udgør selvstændige rettigheder for disse statsborgere, men rettigheder, der er afledt af en unionsborgers udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold. Formålet med og begrundelsen for sådanne afledte rettigheder er baseret på en konstatering af, at et afslag på at anerkende sådan rettigheder kan gribe ind i den frie bevægelighed for unionsborgeren, idet denne afholdes fra at udøve sine rettigheder med hensyn til indrejse og ophold i værtsmedlemsstaten (dom af 16.7.2015, *Singh m.fl.*, C-218/14, EU:C:2015:476, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

75 Hvad angår direktiv 2003/86 blev dette vedtaget på grundlag af artikel 63, stk. 3, litra a), EF – nu artikel 79 TEUF – dvs. i henhold til Unionens fælles indvandringspolitik, med hvilken det tilsigtes at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme i alle faser, en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne, samt forebyggelse og øget bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel.

76 I denne henseende skal det bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 122 i forslaget til afgørelse, at Unionens kompetence i indvandringsanliggender er en harmoniseringskompetence. Der vedtages således fælles regler ved udstedelse af direktiver – såsom direktiv 2003/86 – som medlemsstaterne er forpligtet til at gennemføre i deres nationale ret, idet disse dog kan lovgive om spørgsmål, der ikke er omfattet af EU-retten, og fravige de fælles regler, såfremt EU-retten tillader det.

Om genstanden for direktiv 2004/38 og 2003/86

- 77 Hvad angår genstanden for direktiv 2004/38 og 2003/86 skal det bemærkes, at direktiv 2004/38 i henhold til artikel 1 vedrører betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres familiemedlemmer, unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til tidsubegrænset ophold i medlemsstaterne og begrænsningerne for udøvelse af disse rettigheder af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.
- 78 Således som det følger af selve ordlyden af artikel 20 TEUF og 21 TEUF, er unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område nemlig ikke ubetinget, men underlagt de begrænsninger og betingelser, som er fastsat i EUF-traktaten og gennemførelsesbestemmelserne hertil (dom af 22.6.2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.* (Forebyggende foranstaltninger med henblik på udsendelse), C-718/19, EU:C:2021:505, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). Det er derfor ved direktiv 2004/38, at EU-lovgiver har reguleret disse begrænsninger og betingelser i overensstemmelse med de nævnte artikler i EUF-traktaten.
- 79 For så vidt angår direktiv 2003/86 har dette i overensstemmelse med artikel 1, sammenholdt med sjette betragtning til direktivet, til formål efter fælles regler at fastsætte de materielle betingelser for udøvelsen af retten til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område.
- 80 EU-lovgiver har således ved direktiv 2003/86 villet sikre indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold, således som det fremgår af tredje betragtning til dette direktiv.

Om formålene med direktiv 2004/38 og 2003/86

- 81 Hvad angår formålene med direktiv 2004/38 og 2003/86 skal det bemærkes, således som det fremgår af tredje og fjerde betragtning til direktiv 2004/38, at det med sidstnævnte direktiv tilsigtes at lette udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som direkte er tillagt unionsborgerne ved artikel 21, stk. 1, TEUF, og at styrke denne grundlæggende ret (dom af 2.10.2019, *Bajratari*, C-93/18, EU:C:2019:809, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 82 Forfølgelsen af målet om at lette udøvelsen af enhver unionsborgers grundlæggende ret til at færdes og opholde sig frit kræver ganske vist, at målene om beskyttelse af den pågældendes familieliv og om integration af dennes familie i værtsmedlemsstaten ligeledes forfølges. Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 tillægger således familiemedlemmer til denne unionsborger en ret til ophold. Tilsvarende er det blevet fastslået, at betingelser, der er gunstige for integrationen af unionsborgernes familiemedlemmers integration i værtsmedlemsstaten, bidrager til gennemførelsen af formålet om fri bevægelighed (jf. i denne retning dom af 17.4.1986, *Reed*, 59/85, EU:C:1986:157, præmis 28, og af 6.10.2020, *Jobcenter Krefeld*, C-181/19, EU:C:2020:794, præmis 51). Disse formål om beskyttelse og integration er imidlertid sekundære i forhold til dette direktivs primære formål, som er at fremme unionsborgernes frie bevægelighed.
- 83 Hvad angår direktiv 2003/86 har dette, således det fremgår af fjerde betragtning hertil, som almindeligt formål at lette tredjelandsstatsborgernes integration i medlemsstaterne, idet familielivet muliggøres gennem familiesammenføring (dom af 21.4.2016, *Khachab*, C-558/14, EU:C:2016:285, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

Om den skønsbeføjelse, som medlemsstaterne er tillagt i forbindelse med anvendelsen af de betingelser, der er fastsat i direktiv 2004/38 og 2003/86

- 84 Hvad angår den skønsbeføjelse, som medlemsstaterne er indrømmet inden for rammerne af direktiv 2004/38, er denne begrænset, uden at det berører gennemførelsen af direktivets artikel 37 (jf. i denne retning dom af 15.7.2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, præmis 83).
- 85 Den skønsbeføjelse, som medlemsstaterne er indrømmet inden for rammerne af direktiv 2003/86, er derimod vidt for så vidt angår netop betingelserne for, at en tredjelandstatsborger, der er indrejst på den pågældende medlemsstats område med henblik på familiesammenføring, og som har været udsat for vold i hjemmet begået af referencepersonen under ægteskabet, i tilfælde af skilsmisse kan tildeles en selvstændig opholdstilladelse på grundlag af direktivets artikel 15, stk. 3.
- 86 Selv om det er korrekt, at denne bestemmelse pålægger medlemsstaterne at fastsætte bestemmelser, som i en sådan situation sikrer, at den pågældende tredjelandstatsborger meddeles en sådan opholdstilladelse, forholder det sig nemlig ikke desto mindre således, at det nævnte direktivs artikel 15, stk. 4 – således som det er anført i nærværende doms præmis 65 – præciserer, at betingelserne i forbindelse med denne selvstændige opholdstilladelses meddelelse og gyldighedsperiode fastsættes i henhold til national ret.
- 87 Ved i artikel 15, stk. 4, i direktiv 2003/86 at have foretaget en henvisning til national ret har EU-lovgiver således givet udtryk for, at denne ønskede at overlade det til hver medlemsstat at fastsætte de betingelser, hvorunder en selvstændig opholdstilladelse i tilfælde af skilsmisse skal meddeles til en tredjelandstatsborger, der er indrejst på den pågældende medlemsstats område efter familiesammenføringsreglerne, og som har været udsat for vold i hjemmet begået af vedkommendes ægtefælle under ægteskabet (jf. i denne retning dom af 7.11.2018, *C og A*, C-257/17, EU:C:2018:876, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 Under alle omstændigheder må medlemsstaterne ikke anvende den til dem indrømmede skønsbeføjelse på en måde, der ville være i strid med direktivets formål og til hinder for dets effektive virkning, eller som ville være i strid med proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 9.7.2015, *K og A*, C-153/14, EU:C:2015:453, præmis 50 og 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 89 Det følger af det ovenstående, at uanset den omstændighed, at artikel 13, stk. 2, første afsnit, litra c), i direktiv 2004/38 og artikel 15, stk. 3, i direktiv 2003/86 har samme formål om at sikre beskyttelsen af familiemedlemmer, der er udsat for vold i hjemmet, henhører de ved disse direktiver indførte ordninger under forskellige områder, hvis principper, genstande og mål ligeledes er forskellige. Desuden har de personer, der er omfattet af direktiv 2004/38, en anden status og rettigheder af en anden art end dem, som de personer, der er omfattet af direktiv 2003/86, kan påberåbe sig, og den til medlemsstaterne indrømmede skønsbeføjelse til at anvende de i disse direktiver fastsatte betingelser er ikke den samme. Det er bl.a. et valg truffet af de belgiske myndigheder inden for rammerne af gennemførelsen af den vide skønsbeføjelse, som de er blevet indrømmet ved artikel 15, stk. 4, i direktiv 2003/86, der har ført til den forskelsbehandling, som sagsøgeren i hovedsagen har klaget over.
- 90 Det skal derfor fastslås, at for så vidt angår bevarelsen af deres opholdsret på den pågældende medlemsstats område befinder på den ene side de tredjelandstatsborgere, der er ægtefæller til unionsborgere, har været udsat for vold i hjemmet begået af de sidstnævnte og er omfattet af

direktiv 2004/38, og på den anden side de tredjelandsstatsborgere, der er ægtefæller til andre tredjelandsstatsborgere, har været udsat for vold i hjemmet begået af de sidstnævnte og er omfattet af direktiv 2003/86, sig ikke i en sammenlignelig situation for så vidt angår en eventuel anvendelse af ligebehandlingsprincippet, hvis iagttagelse er sikret ved EU-retten og navnlig chartrets artikel 20.

- 91 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at behandlingen af den forelæggende rets spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 13, stk. 2, i direktiv 2004/38 i lyset af chartrets artikel 20.

Sagsomkostninger

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

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

Behandlingen af den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål har intet frembragt, der i lyset af artikel 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 13, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (E[Ø]F) 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.

Underskrifter