

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

21. december 2011 *

I de forenede sager C-424/10 og C-425/10,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelser af 13. juli 2010, indgået til Domstolen den 31. august 2010, i sagerne

Tomasz Ziolkowski (sag C-424/10),

Barbara Szeja,

Maria-Magdalena Szeja,

Marlon Szeja (sag C-425/10)

mod

Land Berlin,

* Processprog: tysk.

procesdeltagere:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský og U. Løhmus samt dommerne R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), M. Ilešič, E. Levits, T. von Danwitz og A. Arabadjiev,

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. juli 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Tomasz Ziolkowski samt Maria-Magdalena Szeja og hendes børn ved Rechtsanwalt L. Weber
- den tyske regering ved T. Henze og N. Graf Vitzthum, som befuldmægtigede
- Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af barrister B. Doherty

- den græske regering ved M. Michelogiannaki og T. Papadopoulou, som befuldmægtigede
- Det Forenede Kongeriges regering ved S. Ossowski, som befuldmægtiget, bistået af barrister T. Ward
- Europa-Kommissionen ved W. Bogensberger, M. Wilderspin og D. Maidani, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. september 2011,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af retten til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16 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 (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, s. 77, og berigtigelse EUT L 229, s. 35).

- 2 Disse anmodninger er indgivet inden for rammerne af to sager anlagt af henholdsvis Tomasz Ziolkowski og Maria-Magdalena Szeja og hendes to mindreårige børn mod Land Berlin angående sidstnævntes afslag på at udstede et dokument til dem, som attesterer deres ret til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16 i direktiv 2004/38.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 3., 4., 10., 17., 18. og 29. betragtning til direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:

»(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.

- (4) For at komme bort fra den sektoropdelte og fragmentariske tilgang til retten til at færdes og opholde sig frit og for at lette udøvelsen af denne ret bør der udarbejdes en samlet retsakt, der ændrer Rådets forordning (EØF) nr. 1612/68

af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet [EFT 1968 I, s. 467, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 2434/92 af 27.7.1992 (EFT L 245, s. 1)] og ophæver følgende retsakter: Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer [EFT 1968 II, s. 477], Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser [EFT L 172, s. 14], Rådets direktiv 90/364/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret [EFT L 180, s. 26], Rådets direktiv 90/365/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet [EFT L 180, s. 28], og Rådets direktiv 93/96/EØF af 29. oktober 1993 om opholdsret for studerende [EFT L 317, s. 59].

[...]

- (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.

[...]

- (17) Tidsubegrænset ophold for unionsborgere, der har valgt at slå sig varigt ned i værtsmedlemsstaten, styrker følelsen af unionsborgerskab og er en afgørende faktor med hensyn til at fremme den sociale samhørighed, der er et af Unionens

grundlæggende mål. Alle unionsborgere og deres familiemedlemmer bør derfor sikres ret til tidsubegrænset ophold, når de har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i dette direktiv, i en uafbrudt periode på fem år, og der ikke er truffet nogen udsendelsesforanstaltning.

- (18) For at være et egentligt middel til integration i samfundet i den værtsmedlemsstat, hvor unionsborgeren har taget ophold, bør retten til tidsubegrænset ophold, når den én gang er opnået, ikke være underkastet betingelser.

[...]

- (29) Nationale regler, der er gunstigere, bør ikke berøres af dette direktiv.«

- ⁴ Kapitel I i direktiv 2004/38 med overskriften »Almindelige bestemmelser« bestemmer i artikel 1, der har overskriften »Område«:

»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

[...]«

5 Nævnte direktivs kapitel III med overskriften »Ret til ophold« består af artikel 6-15.

6 Artikel 6 med overskriften »Ret til ophold i indtil tre måneder« bestemmer:

»1. Unionsborgere har ret til frit at tage ophold på en anden medlemsstats område for en periode på højst tre måneder uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas.

2. Stk. 1 finder ligeledes anvendelse på familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som ledsager eller slutter sig til en unionsborger, hvis de er i besiddelse af et gyldigt pas.«

7 Artikel 7 i direktiv 2004/38 med overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder« har følgende ordlyd:

»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 familiedlemmer, 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 familiedlemmer 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).

3. Med henblik på anvendelsen af stk. 1, litra a), bevarer en unionsborger, der ikke længere er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, sin status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, hvis den pågældende:

- a) er midlertidig uarbejdsdygtig som følge af sygdom eller ulykke

- b) er uforskyldt arbejdsløs efter at have haft lønnet beskæftigelse i mere end et år, og dette er behørigt konstateret, og vedkommende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende
- c) er uforskyldt arbejdsløs efter udløbet af en tidsbegrænset ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed eller uforskyldt har mistet sit arbejde i løbet af de første tolv måneder, og dette er behørigt konstateret, og den pågældende tilmelder sig arbejdsformidlingen som arbejdssøgende. I det tilfælde bevarer den pågældende sin status som arbejdstager i mindst seks måneder
- d) påbegynder en erhvervsuddannelse. Medmindre personen er uforskyldt arbejdsløs, kan status som arbejdstager dog kun bevares, hvis der er en forbindelse mellem den tidligere erhvervsmæssige beskæftigelse og den omhandlede uddannelse.

4. Uanset stk. 1, litra d), og stk. 2 har kun ægtefællen, den registrerede partner som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra b), og forsørgelsesberettigede børn ret til ophold som familiemedlemmer til en unionsborger, der opfylder betingelserne i stk. 1, litra c). Artikel 3, stk. 2, finder anvendelse på den pågældendes slægtninge i opstigende linje samt slægtninge i opstigende linje til den pågældendes ægtefælle eller registrerede partner, når de forsørges af unionsborgeren.«

- 8 Artikel 12 i direktiv 2004/38 med overskriften »Bevarelse af familiemedlemmers ret til ophold i tilfælde af unionsborgerens død eller udrejse« bestemmer i stk. 1 og 2:

»1. En unionsborgers død eller udrejse fra værtsmedlemsstaten berører ikke retten til ophold for familiemedlemmer, 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. Familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, mister ikke deres ret til ophold, hvis den unionsborger, de er knyttet til, afgår ved døden, for så vidt de har haft ophold i værtsmedlemsstaten som familiemedlemmer i mindst et år inden unionsborgerens død, jf. dog andet afsnit.

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.«

- 9 Under overskriften »Bevarelse af familiemedlemmers ret til ophold i tilfælde af skilsmisse eller omstødelse af ægteskabet eller det registrerede partnerskabs ophør« fastsætter artikel 13 i direktiv 2004/38:

»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:

[...]

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.«

¹⁰ Under overskriften »Bevarelse af retten til ophold« bestemmer i artikel 14 i direktiv 2004/38:

»1. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 6, så længe de ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

2. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 7, 12 og 13, såfremt de opfylder de i disse artikler opstillede betingelser.

Hvis der i særlige tilfælde er rimelig tvivl om, hvorvidt unionsborgeren eller dennes familiemedlemmer opfylder betingelserne i artikel 7, 12 og 13, kan medlemsstaterne undersøge, om disse betingelser er opfyldt. En sådan undersøgelse foretages dog ikke systematisk.

3. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers benyttelse af værtsmedlemsstatens sociale system må ikke automatisk medføre foranstaltninger til udsendelse af de pågældende personer.

4. Uanset stk. 1 og 2 og med forbehold af kapitel VI må der under ingen omstændigheder iværksættes foranstaltninger til udsendelse af unionsborgere eller deres familiemedlemmer, hvis:

- a) unionsborgerne er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, eller
- b) unionsborgerne er rejst ind på værtslandets område for at søge beskæftigelse. I så fald må unionsborgerne og deres familiemedlemmer ikke udsendes, så længe det kan dokumenteres, at unionsborgerne fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat.«

- 11 I kapitel IV i direktiv 2004/38 med overskriften »Ret til tidsubegrænset ophold« har artikel 16 med overskriften »Generelle regler for unionsborgere og deres familiemedlemmer« følgende ordlyd:

»1. Unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dens område. Denne ret er ikke underlagt betingelserne i kapitel III.

2. Stk. 1 finder ligeledes anvendelse på familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som i fem år i træk lovligt har boet sammen med unionsborgeren.

3. Opholdets uafbrudte karakter berøres ikke af midlertidige fravær, der ikke tilsammen overstiger seks måneder om året, og heller ikke af fravær af længere varighed på grund af værnepligt, eller af ét fravær på højst tolv på hinanden følgende måneder af vægtige grunde som f.eks. graviditet og fødsel, alvorlig sygdom, studier eller erhvervsuddannelse eller udstationering på en anden medlemsstats område eller i et tredjeland.

4. Når der er opnået ret til tidsubegrænset ophold, mistes denne ret kun ved fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på to på hinanden følgende år.«

- 12 I samme kapitel IV fastsætter i artikel 18 i direktiv 2004/38 med overskriften »Erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold for visse familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat«:

»Når familiemedlemmer til unionsborgere som omhandlet i artikel 12, stk. 2, og artikel 13, stk. 2, opfylder de deri fastsatte betingelser, opnår de ret til tidsubegrænset

ophold efter lovligt at have haft ophold i fem år i træk i værtsmedlemsstaten, jf. dog artikel 17.«

¹³ Artikel 37 i direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:

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

National ret

¹⁴ Under overskriften »Retten til indrejse og ophold« bestemmes i § 2, stk. 1 og 2, i Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (lov om unionsborgeres ret til fri bevægelighed) af 30. juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), som ændret ved Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (lov om gennemførelse af Den Europæiske Unions direktiver på området for opholds- og asylret) af 19. august 2007 (BGBl. 2007 I, s. 1970, herefter »FreizügG/EU«):

»(1) Unionsborgere, der har ret til fri bevægelighed, og deres familiemedlemmer har ret til at indrejse og opholde sig på Forbundsrepublikkens område i overensstemmelse med bestemmelserne i nærværende lov.

(2) Følgende er omfattet af den fællesskabsretlige ret til fri bevægelighed:

[...]

5. Ikke-erhvervsaktive unionsborgere på de i § 4 anførte betingelser

[...]«

- ¹⁵ § 4 i FreizügG/EU med overskriften »Ikke-erhvervsaktive personers ret til fri bevægelighed« fastsætter:

»Ikke-erhvervsaktive unionsborgere, deres familiemedlemmer og partnere, som ledsager eller slutter sig til unionsborgeren, er omfattet af retten i henhold til § 2, stk. 1, såfremt de har tilstrækkelig sygeforsikring og råder over tilstrækkelige midler. [...]«

- ¹⁶ § 4a i FreizügG/EU med overskriften »Retten til tidsubegrænset ophold« fastsætter i stk. 1:

»Unionsborgere, deres familiemedlemmer og partnere, der lovligt har haft fast ophold i Forbundsrepublikken Tyskland i fem år, har ret til indrejse og ophold, uanset om de fortsat opfylder betingelserne i § 2, stk. 2 (ret til tidsubegrænset ophold).«

17 § 5, stk. 6, i FreizügG/EU har følgende ordlyd:

»Unionsborgere, der anmoder herom, meddeles omgående bevis for deres ret til tids-ubegrænset ophold.«

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Tomasz Ziolkowski er polsk statsborger og indrejste i Tyskland i løbet af september 1989. Han blev meddelt opholdstilladelse af humanitære grunde i perioden fra juli 1991 til april 2006.

19 Maria-Magdalena Szeja er polsk statsborger og indrejste i Tyskland i 1988. Hun blev meddelt opholdstilladelse af humanitære grunde i perioden fra maj 1990 til oktober 2005. Hendes børn er født i Tyskland i henholdsvis 1994 og 1996. De blev meddelt opholdstilladelse svarende til deres mors. Børnenes fader, der er tyrkisk statsborger, bor ikke sammen med dem, men har fælles forældremyndighed over dem med Maria-Magdalena Szeja.

20 I 2005 ansøgte Tomasz Ziolkowski samt Maria-Magdalena Szeja og hendes børn Land Berlin om, at deres opholdstilladelser blev forlænget, eller i givet fald om et bevis for deres ret til tidsubegrænset ophold i henhold til EU-retten. Maria-Magdalena Szeja og hendes børn blev meddelt afslag på deres ansøgning. Tomasz Ziolkowski fik sin opholdstilladelse forlænget indtil april 2006, men blev efterfølgende også meddelt afslag på sin nye ansøgning om forlængelse. De berørte parter blev alle informeret om, at der ville blive truffet eventuelle foranstaltninger til udsendelse af dem til deres

oprindelsesland, medmindre de forlod tysk område inden for en vis frist efter det tidspunkt, hvor ovennævnte afslag fra Land Berlin blev endelige.

- 21 Ifølge Land Berlin er det ikke muligt at forlænge sagsøgerne i hovedsagens opholdstilladelser, fordi de ikke råder over tilstrækkelige midler til deres underhold. Anerkendelsen af en ret til tidsubegrænset ophold i henhold til EU-retten var heller ikke muligt, da sidstnævnte ikke udøvede erhvervsaktivitet og heller ikke kunne godtgøre at råde over tilstrækkelige midler til deres underhold.
- 22 Verwaltungsgericht gav sagsøgerne i hovedsagen medhold i deres søgsmål, idet den fandt, at enhver unionsborger, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, bør indrømmes ret til tidsubegrænset ophold i henhold til EU-retten, hvorved det ikke er afgørende, at den pågældende råder over tilstrækkelige midler. Land Berlin indbragte Verwaltungsgerichts afgørelser for Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, som ved domme af 28. april 2009 omgjorde disse.
- 23 Ifølge disse domme kan udelukkende perioder tilbagelagt af den pågældende statsborger fra det tidspunkt, hvor sidstnævntes oprindelsesland blev medlem af Den Europæiske Union, tages i betragtning med henblik på erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold på grundlag af EU-retten. Med henblik på en sådan erhvervelse kan et ophold således kun anses for lovligt, hvis det er tilbagelagt på grundlag af § 2, stk. 2, i FreizügG/EU, som er den bestemmelse, der svarer til artikel 7 i direktiv 2004/83. For så vidt som sagsøgerne i hovedsagen på tidspunktet for deres oprindelseslands tiltrædelse af Unionen, dvs. den 1. maj 2004, ikke var arbejdstagere eller rådede over tilstrækkelige midler til deres underhold og var afhængige af værtsmedlemsstatens sociale system, opfyldte de ifølge ovennævnte ret ikke betingelserne i § 2, stk. 2, i

FreizügG/EU og havde derfor ikke ret til tidsubegrænset ophold i henhold til dennes lovs § 4a.

²⁴ Sagsøgerne i hovedsagen har til den forelæggende ret indgivet en »revisionsanke« af disse domme afsagt af Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg.

²⁵ Den forelæggende ret har fulgt appelrettens konklusioner, hvorefter sagsøgerne i hovedsagen ikke har opholdt sig i Tyskland i overensstemmelse med de i EU-retten fastsatte betingelser, men alene på grundlag af national ret. Den finder dog under alle omstændigheder, at såfremt et sådant ophold ikke muliggør erhvervelse af retten til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, påhviler det den at indbringe sagen for Domstolen, inden den træffer afgørelse.

²⁶ Bundesverwaltungsgericht har derfor besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der er formuleret identisk i de to sager C-424/10 og C-425/10:

»1) Skal artikel 16, stk. 1, første punktum, i direktiv [2004/38] fortolkes således, at en unionsborger, der alene i henhold til national ret har haft lovligt ophold i en medlemsstat i mere end fem år, men som i denne periode ikke opfyldte kravene

i artikel 7, stk. 1, i direktiv [2004/38], har ret til tidsubegrænset ophold i denne medlemsstat?

- 2) Skal der i det lovlige ophold i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 til-lige medregnes opholdsperioder, som unionsborgeren har tilbagelagt i værtsmed-lemsstaten, før hans oprindelsesstats tiltrædelse af Den Europæiske Union?»

- ²⁷ Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 6. oktober 2010 blev sagerne C-424/10 og C-425/10 forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhand-ling samt dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- ²⁸ Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at en unionsborger, der ale-ne i henhold til national ret har haft ophold i mere end fem år i værtsmedlemsstaten, skal anses for at have erhvervet ret til tidsubegrænset ophold i overensstemmelse med denne bestemmelse, når han under dette ophold ikke opfyldte betingelserne i samme direktivs artikel 7, stk. 1.

Indlæg for Domstolen

²⁹ Ifølge sagsøgerne i hovedsagen kræver artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 ikke, at unionsborgeren opfylder betingelserne i dette direktivs artikel 7, stk. 1. For at være berettiget til at opnå ret til tidsubegrænset ophold i henhold til denne artikel 16, stk. 1, er det tilstrækkeligt at godtgøre et lovligt ophold i overensstemmelse med national ret, og den omstændighed, at ansøgeren har modtaget sociale ydelser, eller at udlændingemyndighederne i opholdsperioden har haft grundlag for at fastslå, at retten til fri bevægelighed er bortfaldet, er i denne forbindelse uden relevans.

³⁰ Alle de medlemsstater, der har afgivet indlæg, samt Europa-Kommissionen anfører i lighed med den forelæggende ret, at erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 kræver, at den pågældende unionsborger har opholdt sig i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 7, stk. 1, i en uafbrudt periode på fem år, og at et ophold, der ikke opfylder disse betingelser, derfor heller ikke kan kvalificeres som »lovligt ophold« i nævnte artikel 16, stk. 1's forstand.

Domstolens svar

³¹ I henhold til artikel 16, stk. 1, første punktum, i direktiv 2004/38 har unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, ret til tidsubegrænset ophold på dens område.

- ³² Indledningsvis bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis følger det såvel af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at en bestemmelse i EU-retten, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Den Europæiske Union (dom af 19.9.2000, sag C-287/98, Linster, Sml. I, s. 6917, præmis 43, og af 18.10.2011, sag C-34/10, Brüstle, Sml. I, s. 9821, præmis 25).
- ³³ Selv om ordlyden af denne bestemmelse i direktiv 2004/38 ikke giver en nærmere angivelse af, hvordan udtrykket »lovligt har haft ophold« i værtsmedlemsstaten skal forstås, henviser den heller ikke til national ret med hensyn til den betydning af disse ord, der skal lægges til grund. Det følger således heraf, at disse med henblik på anvendelsen af dette direktiv skal anses for at betegne et selvstændigt begreb i EU-retten, som skal fortolkes ensartet på samtlige medlemsstaters område.
- ³⁴ Det bemærkes i denne forbindelse, at fastlæggelsen af betydningen og rækkevidden af udtryk, som ikke er defineret i EU-retten, bl.a. skal foretages under hensyn til den generelle sammenhæng, hvori de anvendes, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som de udgør en del af (jf. bl.a. dom af 10.3.2005, sag C-336/03, easyCar, Sml. I, s. 1947, præmis 21, af 22.12.2008, sag C-549/07, Wallentin-Hermann, Sml. I, s. 11061, præmis 17, og af 29.7.2010, sag C-151/09, UGT-FSP, Sml. I, s. 7591, præmis 39, samt Brüstle-sagen, præmis 31).
- ³⁵ Hvad for det første angår formålene med direktiv 2004/38 anføres det i første betragtning til direktivet, at unionsborgerskabet med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, giver alle unionsborgere en primær og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (jf. dom af 7.10.2010, sag C-162/09, Lassal, Sml. I, s. 9217, præmis 29, og af 5.5.2011, sag C-434/10, McCarthy, Sml. I, s. 3375, præmis 27).

- 36 Selv om direktiv 2004/38 tilsigter at lette og styrke udøvelsen af den grundlæggende og individuelle ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er tillagt alle unionsborgere direkte, forholder det sig ikke desto mindre således, som det fremgår af artikel 1, litra a) og b), at dets genstand vedrører betingelserne for udøvelse af denne ret og retten til tidsubegrænset ophold, hvoraf sidstnævnte blev indført i EU's retsorden for første gang med dette direktiv, undtagen hvad angår personer, der ikke længere har erhvervsmæssig beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, herunder deres familiemedlemmer.
- 37 Det fremgår af tredje og fjerde betragtning til direktiv 2004/38, at dette tilsigter at komme bort fra den sektoropdelte og fragmentariske tilgang til retten til at færdes og opholde sig frit i værtsmedlemsstaten, og for at lette udøvelsen af denne ret bør der udarbejdes en samlet retsakt, der kodificerer og ændrer de EU-retlige instrumenter, der var gældende før dette direktiv.
- 38 Hvad dernæst angår den generelle sammenhæng af direktiv 2004/38 bemærkes, at dette har fastsat et gradvist system med hensyn til retten til ophold i værtsmedlemsstaten, der i det væsentlige ved gentagelse af de trin og betingelser, der var fastlagt i de forskellige EU-retlige instrumenter og den retspraksis, der var gældende før vedtagelsen af dette direktiv, munder ud i retten til tidsubegrænset ophold.
- 39 For det første vedrørende ophold i indtil tre måneder begrænser artikel 6 i direktiv 2004/38 således de betingelser eller formaliteter, som gælder for retten til ophold, til kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, og direktivets artikel 14, stk. 1, opretholder denne ret, så længe unionsborgeren og dennes familiemedlemmer ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

- 40 For det andet vedrørende ophold i mere end tre måneder er udøvelsen af retten til ophold underkastet de betingelser, som er fastsat i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38, og i henhold til direktivets artikel 14, stk. 12, opretholdes denne ret kun, såfremt unionsborgere og dennes familiemedlemmer opfylder disse betingelser. Det fremgår nærmere bestemt af tiende betragtning til direktiv 2004/38, at disse betingelser bl.a. tilsigter at undgå, at disse personer bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.
- 41 For det tredje følger det af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, at unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dens område, og at denne ret ikke er underlagt de betingelser, som er nævnt i den foregående præmis. Som det fremgår af 18. betragtning til direktiv 2004/38, bør retten til tidsubegrænset ophold, når den én gang er opnået, ikke være underkastet betingelser, og dette for at være et egentligt middel til integration i samfundet i denne stat.
- 42 Endelig for så vidt angår den særlige sammenhæng ved direktiv 2004/38 i forbindelse med tidsubegrænset ophold bemærkes, at 17. betragtning til direktivet præciserer, at alle unionsborgere og deres familiemedlemmer bør sikres en sådan ret, når de har opholdt sig i værtsmedlemsstaten »i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i dette direktiv« i en uafbrudt periode på fem år, og der ikke er truffet nogen udsendelsesforanstaltning.
- 43 En sådan præcisering blev indsat i nævnte betragtning under lovgivningsprocessen forud for vedtagelsen af direktiv 2004/38 ved Rådet for Den Europæiske Unions fælles holdning (EF) nr. 6/2004 af 5. december 2003 (EUT 2004 C 54 E, s. 12). Ifølge Europa-Parlamentets meddelelse af 30. december 2003 (SEC(2003) 1293 endelig) blev nævnte præcisering indsat »for at slå fast, hvad der ligger i begrebet lovligt ophold« i henhold til direktivets artikel 16, stk. 1.

44 Artikel 18 i direktiv 2004/38, som er indeholdt i samme kapitel som direktivets artikel 16 og vedrører erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold for familiemedlemmer til en unionsborger, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, bestemmer desuden, at i tilfælde af denne unionsborgers død eller afrejse, af skilsmisse, omstødelse af ægteskabet eller det registrerede partnerskabs ophør, skal disse familiemedlemmer i lighed med, hvad der er fastsat i artikel 16, stk. 1, »lovligt [...] have haft ophold« i fem år i træk i værtsmedlemsstaten for at opnå ret til tidsubegrænset ophold, idet den herved henviser til samme direktivs artikel 12, stk. 2, og artikel 13, stk. 2, i hvilke andet afsnit bl.a. kræver af de berørte, at de skal kunne godtgøre, at de opfylder betingelserne i dette direktivs artikel 7, stk. 1, litra a), b) eller d).

45 På samme måde skal familiemedlemmer til en unionsborger, der er statsborgere i en medlemsstat, i henhold til artikel 12, stk. 1, og artikel 13, stk. 1, i direktiv 2004/38, også hvis unionsborgerens død eller udrejse, eller skilsmisse, omstødelse af ægteskab, eller ophør af et registreret partnerskab ikke berører disse familiemedlemmers ret til ophold, før de opnår ret til tidsubegrænset ophold, ligeledes godtgøre, at de opfylder betingelserne i dette direktivs artikel 7, stk. 1.

46 Det følger heraf, at begrebet lovligt ophold, som er forbundet med udtrykket »lovligt har haft ophold« i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, skal forstås som et ophold i overensstemmelse med de i dette direktiv fastsatte betingelser, herunder dem, der er fastsat i direktivets artikel 7, stk. 1.

47 Et ophold i overensstemmelse med en medlemsstats ret, men som ikke opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38, kan derfor ikke betragtes som et »lovligt« ophold i henhold til direktivets artikel 16, stk. 1.

- 48 En modsat fortolkning kan i denne forbindelse ikke med føje gøres gældende på grundlag af artikel 37 i direktiv 2004/38, ifølge hvilken bestemmelserne heri ikke berører love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne, der er gunstigere for de personer, der er omfattet af dette direktiv.
- 49 Den omstændighed, at nationale bestemmelser — der med hensyn til unionsborgeres ret til ophold er gunstigere end bestemmelserne i direktiv 2004/38 — ikke berøres, indebærer på ingen måde, at disse bestemmelser skal integreres i den ordning, der er indført med dette direktiv.
- 50 Artikel 37 i direktiv 2004/38 bestemmer udelukkende, at sidstnævnte ikke er til hinder for, at medlemsstaternes ret indfører en gunstigere ordning end den, som indføres ved bestemmelserne i dette direktiv. Det tilkommer imidlertid hver enkelt medlemsstat at afgøre ikke alene, om den vil indføre en sådan ordning, men også betingelserne og virkningerne heraf, herunder retsvirkningerne af en ret til ophold meddelt alene i henhold til national ret.
- 51 På grundlag af det anførte skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at en unionsborger, der alene i henhold til national ret har haft ophold i mere end fem år i værtsmedlemsstaten, ikke skal anses for at have erhvervet ret til tidsubegrænset ophold i overensstemmelse med denne bestemmelse, når han under dette ophold ikke opfyldte betingelserne i samme direktivs artikel 7, stk. 1.

Det andet spørgsmål

- ⁵² Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om opholdsperioder, som en tredjelandsstatsborger har tilbagelagt i en medlemsstat før dette tredjelands tiltrædelse af Unionen — hvis der ikke findes særlige bestemmelser i tiltrædelsesakten — skal tages i betragtning med henblik på erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38.

Indlæg for Domstolen

- ⁵³ Irland og Kommissionen har anført, at det er ufornuddent at besvare den forelæggende rets andet spørgsmål, for så vidt som det er ubestridt, at sagsøgerne i hovedsagen aldrig har opfyldt betingelserne i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38, herunder under opholdsperioderne før deres oprindelseslands tiltrædelse af Unionen.
- ⁵⁴ Den tyske og Det Forenede Kongeriges regering er af den opfattelse, at opholdsperioder forud for den pågældende borgers oprindelseslands tiltrædelse af Unionen ikke kan tages i betragtning med henblik på erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, da denne ret til ophold kræver, at den person, der ansøger herom, har opholdt sig i sin egenskab af unionsborger, og da sagsøgerne i hovedsagen før Republikken Polens tiltrædelse af Unionen ikke var borgere i sidstnævnte, kan de hermed heller ikke nyde de rettigheder, som følger af Unionens retlige instrumenter.

- 55 Den græske regering mener derimod, at det fremgår af ordlyden, formålet og opbygningen af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, at denne bestemmelse skal anvendes uafhængigt af datoen for den pågældende borgers oprindelseslands tiltrædelse af Unionen. Opholdsperioder, der er tilbagelagt forud for tiltrædelse, skal derfor medregnes, forudsat at de opfylder de i dette direktiv fastsatte betingelser.

Domstolens svar

- 56 Indledningsvis bemærkes, at tiltrædelsesakten for en ny medlemsstat er baseret på et princip om, at EU-rettens bestemmelser straks og fuldt ud gælder for den pågældende stat, således at undtagelser kun kan forekomme, i det omfang de udtrykkeligt er fastsat i overgangsbestemmelserne (jf. dom af 28.4.2009, sag 420/07, Apostolides, Sml. I, s. 3571, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 For så vidt angår EØF-traktatens artikel 6 (senere EF-traktatens artikel 6, efter ændring nu artikel 12 EF) og EF-traktatens artikel 48 og 51 (senere, efter ændring, henholdsvis artikel 39 EF og artikel 42 EF) har Domstolen allerede har lejlighed til at fastslå, at såfremt der i akten vedrørende vilkårene for en medlemsstats tiltrædelse ingen overgangsbestemmelser findes vedrørende anvendelsen af disse artikler, må disse antages at have været umiddelbart anvendelige og bindende for denne medlemsstat fra det tidspunkt, hvor den tiltrådte Unionen, således at de fra dette tidspunkt har kunnet påberåbes af statsborgere i alle medlemsstater, og de har fundet anvendelse på nuværende og fremtidige virkninger af situationer, der er opstået, før den pågældende stat tiltrådte Unionen (dom af 2.10.1997, sag C-122/96, Saldanha og MTS, Sml. I, s. 5325, præmis 14, af 30.11.2000, sag C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Sml. I, s. 10497, præmis 55, og af 18.4.2002, sag C-290/00, Duchon, Sml. I, s. 3567, præmis 44).

- 58 Domstolen har desuden fastslået, at bestemmelserne vedrørende unionsborgerskabet finder anvendelse fra ikrafttrædelsestidspunktet, og at det således må antages, at de skal anvendes på nuværende virkninger af situationer, der er opstået tidligere (jf. dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 25, og Lassal-sagen, præmis 39).
- 59 I det foreliggende tilfælde findes der ingen overgangsbestemmelse om anvendelsen i Republikken Polen af EU-rettens bestemmelser vedrørende fri bevægelighed for personer i akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003 L 236, s. 33), bortset fra visse overgangsbestemmelser vedrørende fri bevægelighed for arbejdstagere og tjenesteydelser, som er indeholdt bilaget i denne akt.
- 60 Bestemmelserne i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 kan derfor påberåbes af unionsborgerne og finde anvendelse på nuværende og fremtidige virkninger af situationer, der er opstået før Republikken Polens tiltrædelse af Unionen.
- 61 Det er i den henseende korrekt, at opholdsperioder, der er tilbagelagt i værtsmedlemsstaten af en statsborger fra et andet land før dettes tiltrædelse af Unionen, ikke er omfattet af EU-retten, men alene af værtsmedlemsstatens ret.
- 62 For så vidt som den pågældende er i stand til at godtgøre, at sådanne perioder er blevet tilbagelagt i overensstemmelse med betingelserne i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38, har hensyntagen til disse perioder fra datoen for den pågældende medlemsstats

tiltrædelse af Unionen ikke til virkning at give direktivets artikel 16 tilbagevirkende kraft, men blot at give situationer, der er opstået før gennemførelsesdatoen for dette direktiv, en aktuel virkning (jf. Lassal-dommen, præmis 38).

- ⁶³ På baggrund af ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at opholdsperioder, som en tredjelandsstatsborger har tilbagelagt i en medlemsstat før dette tredjelands tiltrædelse af Unionen, skal — hvis der ikke findes særlige bestemmelser i tiltrædelsesakten — tages i betragtning med henblik på erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, forudsat at de er tilbagelagt i overensstemmelse med de i direktivets artikel 7, stk. 1, nævnte betingelser.

Sagsomkostningerne

- ⁶⁴ Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

- 1) **Artikel 16, stk. 1, 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 (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 skal fortolkes således, at en unionsborger, der alene i henhold til national ret har haft ophold i mere end fem år i værtsmedlemsstaten, ikke skal anses for at have erhvervet ret til tidsubegrænset ophold i overensstemmelse med denne bestemmelse, når han under dette ophold ikke opfyldte betingelserne i samme direktivs artikel 7, stk. 1.

- 2) Opholdsperioder, som en tredjelandsstatsborger har tilbagelagt i en medlemsstat før dette tredjelands tiltrædelse af Unionen, skal — hvis der ikke findes særlige bestemmelser i tiltrædelsesakten — tages i betragtning med henblik på erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, forudsat at de er tilbagelagt i overensstemmelse med de i direktivets artikel 7, stk. 1, nævnte betingelser.**

Underskrifter