

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

21. juli 2011 \*

I sag C-325/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 4. august 2009, indgået til Domstolen den 12. august 2009, i sagen:

**Secretary of State for Work and Pensions**

mod

**Maria Dias,**

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne D. Šváby, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), G. Arestis og J. Malenovský,

\* Processprog: engelsk.

generaladvokat: V. Trstenjak  
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. december 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

- M. Dias ved barrister A. Berry for solicitor J. Borrero
  
- Det Forenede Kongeriges regering ved S. Ossowski, som befuldmægtiget, bistået af barrister K. Smith
  
- den danske regering ved B. Weis Fogh, som befuldmægtiget
  
- den portugisiske regering ved L. Fernandes, som befuldmægtiget
  
- Europa-Kommissionen ved D. Maidani og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. februar 2011,

afsagt følgende

## Dom

- <sup>1</sup> Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører såvel fortolkningen af 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 berigtigelser i EUT L 229, s. 35, samt EUT 2005 L 197, s. 34) for så vidt angår ophold forud for datoen for direktivets gennemførelse, som fortolkningen af 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) for så vidt angår opholdsbeviser, der er udstedt i henhold til sidstnævnte direktiv.
- <sup>2</sup> Denne anmodning er indgivet i forbindelse med en sag mellem Secretary of State for Work and Pensions (ministeriet for beskæftigelse og pensioner) og Maria Dias vedrørende sidstnævntes ret til indkomststøtte («income support«).

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

#### Direktiv 68/360

3 Artikel 4 i Rådets direktiv 68/360 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne anerkender ret til ophold inden for deres område for [statsborgere i medlemsstaterne og deres familiemedlemmer, der omfattes af Rådets forordning nr. 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet (EFT 1968 II, s. 467)], som foreviser den i stk. 3 nævnte dokumentation.

2. For ret til ophold udstedes der en tilladelse benævnt »opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat«. Denne tilladelse skal forsynes med påtegning om, at den er udstedt i henhold til forordning [...] nr. 1612/68 og de bestemmelser, som medlemsstaterne har udstedt i henhold til dette direktiv. Ordlyden af denne påtegning fremgår af bilaget til dette direktiv.

3. Til udstedelse af opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat kan medlemsstaterne kun kræve forevist følgende:

— af arbejdstageren:

- a) den legitimation, med hvilken han er indrejst på vedkommende stats område
- b) en erklæring fra arbejdsgiveren om ansættelse hos denne eller en arbejdsattest

[...]«

4 Artikel 6 i nævnte direktiv 68/360 fastsatte følgende:

»1. Opholdsbeviset:

- a) skal gælde for hele den udstedende medlemsstats område
- b) skal have gyldighed i mindst fem år regnet fra tidspunktet for udstedelsen og skal uden videre forlænges.

2. Opholdsbevisets gyldighed berøres ikke af afbrydelser i opholdet af en varighed på ikke over seks på hinanden følgende måneder eller fravær på grund af militærtjeneste.

3. Såfremt arbejdstageren har beskæftigelse af mindst tre måneders, men højst et års varighed hos en arbejdsgiver i modtagerlandet eller for en tjenesteyders regning, udsteder modtagerlandet til vedkommende et midlertidigt opholdsbevis, hvis gyldighedsperiode kan begrænses til beskæftigelsens påregnede varighed.

Med forbehold af bestemmelserne i artikel 8, stk. 1, litra c), skal der ligeledes udstedes et midlertidigt opholdsbevis for sæsonarbejdere, som beskæftiges i over tre måneder. Beskæftigelsens varighed skal fremgå af de i artikel 4, stk. 3, litra b), nævnte dokumenter.«

5 Direktivets artikel 7 fastsatte:

»1. Gyldigt opholdsbevis kan ikke fratages en arbejdstager udelukkende med den begrundelse, at han ikke længere har beskæftigelse enten som følge af midlertidig arbejdsudygtighed på grund af sygdom eller ulykke eller som følge af uforskyldt arbejdsløshed behørigt bekræftet af den kompetente arbejdsmarkedsmyndighed.

2. Opholdsbevisets gyldighed kan ved første forlængelse begrænses, såfremt arbejdstageren uforskyldt er arbejdsløs i modtagerlandet og har været det i over 12 på hinanden følgende måneder. Forlængelsen må dog ikke være for en periode, der er kortere end 12 måneder.«

- 6 Bilaget til direktiv 68/360 med overskriften »Ordlyden af den i artikel 4, stk. 2, angivne påtegning« fastsatte:

»Dette opholdsbevis er udstedt i henhold til De Europæiske Fællesskabers forordning (EØF) nr. 1612/68 af 15. oktober 1968 og de til gennemførelse af Rådets direktiv af 15. oktober 1968 fastsatte bestemmelser.

I henhold til bestemmelserne i den nævnte forordning har indehaveren af dette opholdsbevis ret til på samme vilkår som [...] arbejdstagere [...] at have lønnet beskæftigelse og at udøve disse på [...] område.«

Direktiv 90/364/EØF

- 7 Artikel 1, stk. 1, første afsnit, i Rådets direktiv 90/364/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret (EFT L 180, s. 26) bestemte:

»Medlemsstaterne giver opholdsret til statsborgere fra en medlemsstat, som ikke har denne ret på grundlag af andre bestemmelser i fællesskabslovgivningen, samt til medlemmerne af deres familie, som defineret i stk. 2, når de selv og medlemmerne af deres familie er omfattet af en sygeforsikringsordning, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og råder over tilstrækkelige midler til at undgå, at de under deres ophold falder værtsmedlemsstatens sociale system til byrde.«

8 Direktivets artikel 2, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Retten til ophold fastslås ved udstedelse af et dokument, benævnt »opholdstilladelse for statsborgere i en EF-medlemsstat«, hvis gyldighed kan begrænses til fem år med mulighed for fornyelse. Medlemsstaterne kan dog, hvis de finder det nødvendigt, kræve, at tilladelsen skal fornyes ved udløbet af de første to år af opholdet. Er et medlem af familien ikke statsborger i en medlemsstat, udstedes et opholdsdokument med samme gyldighed som det, der udstedes til den statsborger, til hvis familie den pågældende hører.

For udstedelse af opholdstilladelse eller -dokument kan medlemsstaten kun kræve af ansøgeren, at denne foreviser et gyldigt identitetsbevis eller pas og godtgør, at de betingelser, der er fastsat i artikel 1, er opfyldt.

2. Artikel 2 og 3, artikel 6, stk. 1, litra a), og stk. 2, samt artikel 9 i direktiv 68/360/EØF finder tilsvarende anvendelse på de af nærværende direktiv omfattede personer.

[...].

Medlemsstaterne kan kun fravige dette direktivs bestemmelser, når dette er begrundet i hensynet til den offentlige orden og sikkerhed eller folkesundheden. [...]



9 Direktivets artikel 3 fastsatte:

»Opholdsretten gælder, så længe indehaverne af denne ret opfylder betingelserne i artikel 1.«

Direktiv 2004/38

10 Af 17. betragtning til direktivet følger:

»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.«

11 Direktivets kapitel III med overskriften »Ret til ophold« indeholder direktivets artikel 6-15.

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

»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.«

- 13 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 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).

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.«

14 I kapitel IV i direktiv 2004/38 med overskriften »Ret til tidsubegrænset ophold« fastsætter direktivets artikel 16 med overskriften »Generelle regler for unionsborgere og deres familiemedlemmer« følgende:

»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 [i værtsmedlemsstaten].

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.«

<sup>15</sup> Artikel 38 i direktiv 2004/38 fastsætter:

»1. Artikel 10 og 11 i forordning (EØF) nr. 1612/68 ophæves med virkning fra 30. april 2006.

2. 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 ophæves med virkning fra 30. april 2006.

3. Henvisninger til de ophævede bestemmelser betragtes som henvisninger til dette direktiv.«

<sup>16</sup> Ifølge artikel 40, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2004/38 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 30. april 2006.

*Nationale bestemmelser*

- 17 Lov om sociale sikringsbidrag og ydelser af 1992 (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) og (General) Regulations 1987 om indkomststøtte (Income Support (General) Regulations 1987) indeholder de gældende regler om indkomststøtte.
- 18 Indkomststøtte er en indtægtsbestemt ydelse til forskellige grupper af personer. Opnåelse af denne ydelse er bl.a. undergivet betingelsen om, at indkomsten ikke overstiger det fastsatte »gældende beløb«, som kan fastsættes til nul, hvilket i praksis medfører, at der i det tilfælde ikke bliver tildelt nogen ydelse.
- 19 Det beløb, som en »person fra udlandet« har ret til, er nul. »En person fra udlandet« defineres som »en ansøger, der ikke har sædvanligt opholdssted i Det Forenede Kongerige, Kanaløerne, Øen Man eller Republikken Irland«. For at anses for havende sædvanligt opholdssted i Det Forenede Kongerige, Kanaløerne, Øen Man eller Republikken Irland skal den person, der anmoder om indkomststøtte, være indehaver af en »opholdsret«.
- 20 Betingelsen om »opholdsret«, der giver mulighed for at søge om tildeling af indkomststøtte, er ikke udtrykkeligt defineret. Siden maj 2004 har den nationale ret tilstræbt at begrænse udbetalingen af denne ydelse, således at visse personer ikke bliver en urimelig byrde for det sociale sikringssystem.

- 21 For så vidt angår Den Europæiske Unions borgere er visse former for opholdsret, såsom den, der meddeles i henhold til artikel 6 i direktiv 2004/38, således ikke omfattet og berettiger dermed ikke til udbetaling af den pågældende støtte. Med henblik på indkomststøtte bliver — blandt andre grupper af personer — arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende som defineret i samme direktiv, herunder dem, der bevarer en sådan status i henhold til direktivets artikel 7, stk. 3, samt deres familiemedlemmer i henhold til direktivet til gengæld ikke anset for »personer fra udlandet«, og har derfor ret til udbetaling af denne.
- 22 Det er almindelig anerkendt, at retten til tidsbegrænset ophold som fastsat i artikel 16 i direktiv 2004/38 udgør en opholdsret, som giver mulighed for tildeling af indkomststøtte.

### **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 23 Maria Dias er en portugisisk statsborger, der indrejste i Det Forenede Kongerige i løbet af januar 1998. Ifølge den forelæggende ret består hendes ophold af følgende fem perioder (herefter henholdsvis »første til femte periode«):

— fra januar 1998 til sommeren 2002: i job

— fra sommeren 2002 til den 17. april 2003: på barselsorlov

— fra den 18. april 2003 til den 25. april 2004: uden job

— fra den 26. april 2004 til den 23. marts 2007: i job, og

— siden den 24. marts 2007: uden job.

<sup>24</sup> Den 13. maj 2000 fik Maria Dias af Home Office udstedt et opholdsbevis svarende til opholdstilladelsen som fastsat i artikel 4 i direktiv 68/360. Dette bevis indeholdt de angivelser, som er anført i direktivets bilag. Endvidere angav det en gyldighedsperiode, der gik fra den 13. maj 2000 til den 13. maj 2005, og det fastslog, at »[d]ette opholdsbevis er gyldigt for perioden af opholdet i Det Forenede Kongerige. Perioden er, medmindre andet bestemmes, gældende for enhver efterfølgende tilladelse til indrejse i Det Forenede Kongerige, som opnås efter en fraværperiode fra Det Forenede Kongerige inden for dette opholdsbevis' gyldighedsperiode«.

<sup>25</sup> I slutningen af marts 2007 ansøgte Maria Dias om indkomststøtte.

<sup>26</sup> Ifølge Social Security Commissioner (herefter »Commissioner«) kunne Maria Dias, idet hun på det nævnte tidspunkt ikke længere var arbejdstager som omhandlet i direktiv 2004/38, kun opnå indkomststøtte, hvis hun besad en ret til tidsubegrænset ophold i medfør af dette direktivs artikel 16. I den forbindelse udtalte Commissioner, at den nævnte opholdsret udelukkende kunne påberåbes efter datoen for Det Forenede Kongeriges gennemførelse af direktiv 2004/38, dvs. efter den 30. april 2006.



- 27 Idet Maria Dias ifølge Kommissioner heller ikke var arbejdstager i henhold til EU-retten under den tredje periode af sit ophold i Det Forenede Kongerige, vurderede Kommissioner, at hun med henblik på ret til tidsubegrænset ophold som sådan hverken kunne tilføje denne periode til den første og den anden opholdsperiode eller til den fjerde periode.
- 28 Kommissioner vurderede imidlertid, at Maria Dias' ophold i Det Forenede Kongerige under den tredje periode kunne anses for et gyldigt ophold med henblik på ret til tidsubegrænset ophold, enten på baggrund af det opholdsbevis, der var blevet udstedt til hende, eller på baggrund af artikel 18 EF.
- 29 Kommissioner besluttede som følge heraf at tildele Maria Dias indkomststøtte.
- 30 Kommissioners afgørelse blev af Secretary of State for Work and Pensions indbragt for den forelæggende ret.
- 31 Ifølge denne ret tager Kommissioners afgørelse udgangspunkt i den forudsætning, at den i artikel 16 i direktiv 2004/38 fastsatte ret til tidsubegrænset ophold ikke kan tage hensyn til de opholdsperioder, der var afsluttet før den 30. april 2006, datoen for Det Forenede Kongeriges gennemførelse af direktivet. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at der kan tages hensyn til disse perioder med henblik på vurderingen af, om den pågældende opholdsret foreligger. Idet dette spørgsmål var genstand for anmodningen om præjudiciel afgørelse, som den indgav i sagen, der førte til dom af 7. oktober 2010, Lassal (sag C-162/09, Sml. I, s. 9217), fandt den forelæggende ret det imidlertid ikke nødvendigt på ny at forelægge Domstolen dette spørgsmål.

32 Den forelæggende ret deler med udgangspunkt i Commissioners forudsætning dennes opfattelse af, at Maria Dias under den tredje periode af sit ophold i Det Forenede Kongerige ikke kan anses for en arbejdstager i henhold til EU-retten. Derimod vurderer denne ret, at den berørte under denne periode ikke kan udlede en opholdsret i medfør af artikel 16 i direktiv 2004/38 alene på baggrund af det opholdsbevis, som var blevet udstedt til hende. Ved vurderingen af, om retten til tidsubegrænset ophold foreligger, kan Maria Dias' ophold under den nævnte periode, ifølge den samme ret, sluttelig anses for et gyldigt ophold, alene i medfør af artikel 18 EF, såfremt det fastslås, at artikel 16 i direktiv 2004/38 indeholder en lakune for så vidt angår tilbagelagte ophold forud for datoen for direktivets gennemførelse i medlemsstaternes retsordener.

33 Det er i denne sammenhæng, at Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Såfremt en EU-statsborger, der opholder sig i en medlemsstat, hvor hun ikke er statsborger, før gennemførelsen af direktiv 2004/38[...] var indehaver af et opholdsbevis, der var gyldigt udstedt i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 68/360[...], men som i en periode i opholdsbevisets løbetid var frivilligt arbejdsløs, ikke selvforsørgende og ikke opfyldte betingelserne for udstedelsen af et sådant opholdsbevis, forblev den pågældende da alene på grund af sin indehavelse af opholdsbeviset en person, som »har haft lovligt ophold« i værtsmedlemsstaten, således at der senere har kunnet opnås en ret til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38?

2) Såfremt fem års ophold i træk som arbejdstager før den 30. april 2006 [på værtsmedlemsstatens område] ikke afgiver grundlag for den tidsubegrænsede ret til ophold, der er indført ved artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38[...], medfører et sådant uafbrudt ophold som arbejdstager en ret til tidsubegrænset ophold direkte

i henhold til EU-traktatens artikel 18, stk. 1, på baggrund af, at der er en lakune i direktivet?»

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Indledende bemærkninger vedrørende Lassal-dommens betydning for hovedsagen*

<sup>34</sup> Som anført i denne doms præmis 31, tager de af den forelæggende ret stillede spørgsmål udgangspunkt i en forudsætning fra Kommissioner, hvorefter de perioder af Maria Dias' ophold i Det Forenede Kongerige, der var afsluttet inden datoen for denne medlemsstats gennemførelse af direktiv 2004/38, dvs. den 30. april 2006, ikke kan tages i betragtning med henblik på erhvervelse af retten til tidsubegrænset ophold som fastsat i direktivets artikel 16. Denne ret er af den opfattelse, at en sådan forudsætning er ukorrekt, men den har ikke fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen et nyt spørgsmål herom, for så vidt som dette spørgsmål allerede udgjorde genstanden for anmodningen om præjudiciel afgørelse indgivet af samme ret i sagen, der førte til Lassal-dommen.

<sup>35</sup> I Lassal-dommen udtalte Domstolen imidlertid, dels at ophold fem år i træk, der er tilbagelagt før gennemførelsesdatoen for direktiv 2004/38, dvs. den 30. april 2006, og som er tilbagelagt i overensstemmelse med de EU-retlige instrumenter, der var gældende før denne dato, skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der foreligger en ret til tidsubegrænset ophold på grundlag af nævnte direktivs artikel 16, stk. 1, dels at fravær fra værtsmedlemsstaten af en kortere varighed end to på hinanden følgende

år, før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt inden denne dato, ikke kan påvirke erhvervelsen af retten til tidsbegrænset ophold på grundlag af nævnte artikel 16, stk. 1.

- 36 Det følger heraf, at den forudsætning, hvorpå de præjudicielle spørgsmål er baseret, er ukorrekt, som den forelæggende ret med rette har bemærket det, og at det er i lyset af Lassal-dommen, man bør undersøge disse spørgsmål.
- 37 I den forbindelse skal det for det første bemærkes, at som det fremgår af denne doms præmis 23, opholdt Maria Dias sig i Det Forenede Kongerige som arbejdstager, i henhold til de på det tidspunkt gældende EU-retlige instrumenter, fra januar 1998 til den 17. april 2003 (første og anden periode af hendes ophold).
- 38 Det må derfor fastslås, at Maris Dias har opholdt sig fem år i træk i Det Forenede Kongerige inden datoen for denne medlemsstats gennemførelse af direktiv 2004/38, dvs. den 30. april 2006, i overensstemmelse med de EU-retlige instrumenter, der var gældende før denne dato, og at denne periode skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der foreligger en ret til tidsbegrænset ophold på grundlag af nævnte direktivs artikel 16, stk. 1.
- 39 For det andet var Maria Dias under den tredje periode af sit ophold i Det Forenede Kongerige, dvs. fra den 18. april 2003 til den 25. april 2004, frivilligt arbejdsløs, og hun havde derfor ikke status som arbejdstager i henhold til de på det tidspunkt gældende EU-retlige instrumenter. Til gengæld opnåede hun på ny denne status i løbet af det nævnte opholds fjerde periode, dvs. fra den 26. april 2004 til den 23. marts 2007. Endvidere besad Maria Dias under den tredje periode fortsat det opholdsbevis, der den 13. maj 2000 i henhold til direktiv 68/360 var blevet gyldigt udstedt til hende i hendes

egenskab af arbejdstager, også selv om hun under denne periode, hverken i henhold til EU-retten eller national ret, opfyldte betingelserne for opnåelse af opholdsret.

- 40 I det omfang retten til tidsubegrænset ophold som fastsat i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 først kan erhverves fra den 30. april 2006 (Lassal-dommen, præmis 38), er spørgsmålet herefter, hvilken betydning et ophold som det i perioden fra den 18. april 2003 til den 25. april 2004, dvs. tredje periode af Maria Dias' ophold i Det Forenede Kongerige, har ved afgørelsen af, om der foreligger en ret til tidsubegrænset ophold på grundlag af denne bestemmelse.
- 41 I lyset af Lassal-dommen skal de af den forelæggende ret stillede spørgsmål derfor omformuleres således, at denne ret nærmere bestemt ønsker oplyst, om en unionsborgers opholdsperioder i en værtsmedlemsstat — før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt inden denne dato — alene på grundlag af et i henhold til direktiv 68/360 gyldigt udstedt opholdsbevis og uden at betingelserne for opnåelse af nogen form for opholdsret er opfyldt, kan påvirke erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold på grundlag af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38.

*Om de præjudicielle spørgsmål som omformuleret af Domstolen i lyset af Lassal-dommen*

- 42 For at besvare de af den forelæggende ret stillede spørgsmål som omformuleret af Domstolen bør det for det første undersøges, om en unionsborgers ophold i en værtsmedlemsstat alene på grundlag af et i henhold til direktiv 68/360 gyldigt udstedt opholdsbevis — alt imens indehaveren af dette bevis ikke opfylder betingelserne for

opnåelse af nogen opholdsret — kan anses for et lovligt tilbagelagt ophold ved afgørelsen af, om der foreligger en ret til tidsubegrænset ophold på grundlag af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38.

- 43 Det skal i den forbindelse erindres, at Domstolen allerede har udtalt, at ophold fem år i træk, der er tilbagelagt før gennemførelsesdatoen for direktiv 2004/38, og som er tilbagelagt i overensstemmelse med de EU-retlige instrumenter, der var gældende før denne dato, skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der foreligger en ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i dette direktivs artikel 16, stk. 1 (Lassaldommen, præmis 40 og 59).
- 44 Idet den tredje periode af Maris Dias' ophold i Det Forenede Kongerige alene var støttet på indehavelsen af et opholdsbevis, der var udstedt i henhold til direktiv 68/360, skal det i den foreliggende sag derfor undersøges, om disse opholdsbeviser havde en deklaratorisk karakter, eller om de skabte nogen ret.
- 45 I den forbindelse gør Maria Dias gældende, at et opholdsbevis, som er blevet udstedt af værtsmedlemsstatens regering, og som ikke er blevet tilbagekaldt af denne, selv om den havde mulighed herfor, berettiger den berørte til en opholdsret under hele bevisets løbetid. Eftersom direktiv 68/360 ikke indeholdt en bestemmelse, der svarede til artikel 3 i direktiv 90/364, er hun af den opfattelse, at en opholdsret, som er blevet indrømmet i medfør af direktiv 68/360, og som er dokumenteret ved udstedelsen af et opholdsbevis, forbliver gældende frem til udløbet eller tilbagekaldelsen af dette bevis, desuagtet at indehaveren af beviset ikke længere opfylder de nødvendige betingelser for opholdet.

- 46 Det Forenede Kongeriges regering og den danske regering samt Europa-Kommissionen er derimod af den opfattelse, at det i henhold til direktiv 68/360 udstedte opholdsbevis havde en rent deklatorisk betydning og ikke skabte nogen opholdsret.
- 47 Maria Dias' synspunkt kan ikke lægges til grund.
- 48 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, er retten for en medlemsstats statsborgere til at rejse ind på en anden medlemsstats område og opholde sig dér i de af EF-traktaten hjemlede øjemed en ret, som er direkte afledt af traktaten eller efter omstændighederne af bestemmelser udstedt til dennes gennemførelse. Udstedelse af opholdstilladelse til en statsborger i en medlemsstat må anses for en foranstaltning, som ikke skaber nogen ret, men hvorved medlemsstaten blot fastslår den individuelle stilling for en statsborger fra en anden medlemsstat i forhold til EU-rettens regler (jf. dom af 23.3.2006, sag C-408/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2647, præmis 62 og 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 For så vidt angår opholdstilladelser er en sådan deklatorisk karakter, som ikke skaber nogen ret, blevet anerkendt af Domstolen, uagtet at denne tilladelse er blevet udstedt i henhold til bestemmelserne i direktiv 68/360 eller i direktiv 90/364 (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 65).
- 50 Det følger heraf, at forskellene mellem bestemmelserne i direktiv 90/364 og direktiv 68/360 ikke kan begrunde synspunktet, hvorefter opholdsbeviser udstedt i henhold til sidstnævnte direktiv — i modsætning til det i denne doms præmis 48 nævnte princip — er af en sådan art, at de skaber rettigheder for indehaverne af disse.

- 51 Det bør desuden bemærkes, at artikel 3 i direktiv 90/364 ikke henviste til det bevis, der blev udstedt for at fastslå opholdsretten, men opholdsretten som sådan og betingelserne for indrømmelse af denne. Følgelig kan der ud fra denne bestemmelse ikke drages nogen konklusioner for så vidt angår arten af det opholdsbevis, som er foreskrevet ved artikel 2, stk. 1, i direktiv 90/364, eller så meget desto mindre arten af det opholdsbevis, som er foreskrevet ved artikel 4, stk. 2, i direktiv 68/360.
- 52 Den eneste bestemmelse i direktiv 68/360, der henviste til fratagelsen af opholdsbeviset, nemlig direktivets artikel 7, stk. 1, bekræfter i øvrigt, at beviset har en tæt sammenhæng med den berørte borgers i forvejen eksisterende opholdsret. Ligesom en arbejdstagers opholdsret nemlig ikke bortfalder — lige så lidt som selve arbejdstagerstatussen mistes — alene af den grund, at dens indehaver ikke længere har en beskæftigelse, enten som følge af midlertidig arbejdsudygtighed på grund af sygdom eller ulykke eller som følge af uforskyldt arbejdsløshed behørigt bekræftet af den kompetente arbejdsmarkedsmyndighed, var det i henhold til denne bestemmelse nemlig heller ikke muligt at fratage en arbejdstager, der befandt sig i denne situation, vedkommendes gyldige opholdsbevis.
- 53 Endelig er det ganske vist korrekt, at Domstolen vedrørende opholdsbevisernes deklaratoriske karakter kun har udtalt sig om de situationer, hvor et sådant bevis ikke var blevet udstedt, skønt den berørte unionsborger opfyldte betingelserne for at opholde sig i en værtsmedlemsstat i henhold til EU-retten.
- 54 Som det er blevet fastslået i denne doms præmis 48-52, indebærer opholdsbevisernes deklaratoriske karakter imidlertid, at disse beviser blot dokumenterer en allerede eksisterende ret. Ligesom denne karakter forhindrer, at en borgers ophold kan betegnes som ulovlig i henhold til EU-retten, alene af den grund, at vedkommende ikke har et opholdsbevis, er den dermed også til hinder for, at en unionsborgers ophold skal anses for lovligt i henhold til EU-retten, alene af den grund, at et sådant bevis er blevet gyldigt udstedt til vedkommende.



- 55 Det må herefter fastslås, at opholdsperioderne, der var tilbagelagt før den 30. april 2006 alene på grundlag af et i henhold til direktiv 68/360 gyldigt udstedt bevis og uden at betingelserne for opnåelse af nogen opholdsret var opfyldt, ikke kan anses for lovligt tilbagelagt ved afgørelsen af, om der foreligger en ret til tidsubegrænset ophold på grundlag af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38.
- 56 I lyset af denne konstatering indebærer de stillede spørgsmål som omformuleret af Domstolen i denne doms præmis 41, at det desuden bør undersøges, hvilken betydning sådanne opholdsperioder, før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt inden denne dato, har for erhvervelsen af denne ret til tidsubegrænset ophold.
- 57 I den forbindelse skal det erindres, som det er blevet fastslået i denne doms præmis 40, at retten til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16 i direktiv 2004/38 først kan erhverves fra den 30. april 2006. I modsætning til et lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt efter denne dato, og som tildeler unionsborgere retten til tidsubegrænset ophold i selve det øjeblik, det er tilbagelagt, berettiger et ophold, der er tilbagelagt inden denne dato, altså ikke disse til en sådan opholdsret inden den 30. april 2006.
- 58 For så vidt som en unionsborgers opholdsperioder i en værtsmedlemsstat, alene på grundlag af et i henhold til direktiv 68/360 gyldigt udstedt opholdsbevis, men uden at betingelserne for opnåelse af nogen form for opholdsret er opfyldt, ikke kan anses for lovligt tilbagelagt ved afgørelsen af, om der foreligger en ret til tidsubegrænset ophold på grundlag af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, opstår derfor spørgsmålet om, hvilken betydning en sådan opholdsperiode, før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk, der allerede er tilbagelagt inden denne dato, har for denne afgørelse.

- 59 Det bør i den henseende for det første bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 vedrører fortabelse af retten til tidsubegrænset ophold som følge af fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på to på hinanden følgende år, og at en sådan foranstaltning er begrundet i det forhold, at tilknytningen til værtsmedlemsstaten er svækket efter et sådant fravær (Lassal-dommen, præmis 55).
- 60 Dernæst har Domstolen ligeledes fastslået, at den nævnte bestemmelse kan finde anvendelse, uanset om der er tale om opholdsperioder tilbagelagt før eller efter den 30. april 2006, idet ikke-anvendelsen på disse perioder af artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 ville medføre — for så vidt som perioderne med ophold på fem år, der er tilbagelagt før denne dato, skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der er en ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 — at medlemsstaterne havde pligt til at indrømme denne ret til tidsubegrænset ophold selv i tilfælde af lang tids fravær, hvilket ville rejse tvivl om tilknytningen mellem den berørte person og værtsmedlemsstaten (Lassal-dommen, præmis 56).
- 61 Sluttelig konkluderede Domstolen heraf, at anvendelsen af artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 på perioder med lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt før den 30. april 2006, bl.a. indebærer, at fravær fra værtsmedlemsstaten af en kortere varighed end to på hinanden følgende år, efter at disse perioder er tilbagelagt, men før den nævnte dato, ikke kan påvirke den berørte unionsborgers integrationsmæssige tilknytning, og at disse fravær følgelig ikke kan påvirke erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold på grundlag af det nævnte direktivs artikel 16, stk. 1 (Lassal-dommen, præmis 57 og 58).
- 62 En sådan argumentation bør endvidere anvendes analogt på opholdsperioder — før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt inden denne dato — der alene er tilbagelagt på grundlag af et i henhold til direktiv 68/360

gyldigt udstedt opholdsbevis og uden at betingelserne for opnåelse af nogen form for opholdsret er opfyldt.

- <sup>63</sup> Selv om artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 kun henviser til fravær fra værtsmedlemsstaten, kan der nemlig også drages tvivl om den integrationsmæssige tilknytning mellem den berørte person og denne medlemsstat i det tilfælde, hvor en borger efter at have opholdt sig lovligt i fem år i træk beslutter sig for at forblive i medlemsstaten uden at have nogen opholdsret.
- <sup>64</sup> Det bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 106 og 107 i forslaget til afgørelse, at den integrationstanke, der regulerer erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, ikke blot er baseret på territoriale og tidsmæssige omstændigheder, men også på kvalitative elementer, der har sammenhæng med graden af integration i værtsmedlemsstaten.
- <sup>65</sup> Da der således er tale om sammenlignelige situationer, følger det heraf, at den i artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 fastsatte regel ligeledes skal finde analog anvendelse på opholdsperioder i værtsmedlemsstaten — før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt inden denne dato — der alene er tilbagelagt på grundlag af et i henhold til direktiv 68/360 gyldigt udstedt opholdsbevis og uden at betingelserne for opnåelse af nogen form for opholdsret er opfyldt.
- <sup>66</sup> Det følger heraf, at opholdsperioder — af en kortere varighed end to på hinanden følgende år, før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt inden denne dato — der alene er tilbagelagt på grundlag af et i henhold til direktiv 68/360 gyldigt udstedt opholdsbevis og uden at de foreskrevne betingelser

for opnåelse af nogen form for opholdsret er opfyldt, ikke kan påvirke erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold på grundlag af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38.

<sup>67</sup> På baggrund af det ovenfor anførte skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 16, stk. 1 og 4, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at

— opholdsperioder, der er tilbagelagt inden den 30. april 2006 alene på grundlag af et i henhold til direktiv 68/360 gyldigt udstedt opholdsbevis og uden at betingelserne for opnåelse af nogen form for opholdsret er opfyldt, ikke kan anses for lovligt tilbagelagt ved afgørelsen af, om der foreligger en ret til tidsubegrænset ophold på grundlag af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, og

— opholdsperioder — af en kortere varighed end to på hinanden følgende år, før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt inden denne dato — der alene er tilbagelagt på grundlag af et i henhold til direktiv 68/360 gyldigt udstedt opholdsbevis og uden at betingelserne for opnåelse af en opholdsret er opfyldt, ikke kan påvirke erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold på grundlag af nævnte artikel 16, stk. 1.

### **Sagens omkostninger**

<sup>68</sup> Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

**Artikel 16, stk. 1 og 4, 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**

- opholdsperioder, der er tilbagelagt inden den 30. april 2006 alene på grundlag af et i henhold til 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 gyldigt udstedt opholdsbevis og uden at betingelserne for opnåelse af nogen form for opholdsret er opfyldt, ikke kan anses for lovligt tilbagelagt ved afgørelsen af, om der foreligger en ret til tidsubegrænset ophold på grundlag af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, og
  
- opholdsperioder — af en kortere varighed end to på hinanden følgende år, før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt inden denne dato — der alene er tilbagelagt på grundlag af et i henhold til direktiv 68/360 gyldigt udstedt opholdsbevis og uden at betingelserne for opnåelse af en opholdsret er opfyldt, ikke kan påvirke erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold på grundlag af nævnte artikel 16, stk. 1.

Underskrifter