



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. december 2014*

»Unionsborgerskab — direktiv 2004/38/EF — unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på en medlemsstats område — ret til indrejse — tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, og som er i besiddelse af et opholdskort udstedt af en medlemsstat — national lovgivning, hvorefter indrejsen på det nationale område er betinget af forudgående opnåelse af en indrejsetilladelse — artikel 35 i direktiv 2004/38/EF — artikel 1 i protokol (nr. 20) om anvendelse af visse aspekter af artikel 26 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på Det Forenede Kongerige og på Irland«

I sag C-202/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Det Forenede Kongerige), ved afgørelse af 25. januar 2013, indgået til Domstolen den 17. april 2013, i sagen:

The Queen på vegne af:

Sean Ambrose McCarthy

Helena Patricia McCarthy Rodriguez

Natasha Caley McCarthy Rodriguez

mod

Secretary of State for the Home Department

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (refererende dommer), S. Rodin og K. Jürimäe samt dommerne A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger og F. Biltgen

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. marts 2014,

* Processprog: engelsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Sean Ambrose McCarthy, Helena Patricia McCarthy Rodriguez og deres barn, Natasha Caley McCarthy Rodriguez, ved barristers M. Henderson og D. Lemer for solicitor K. O'Rourke
- Det Forenede Kongeriges regering ved S. Brighthouse og J. Beeko, som befuldmægtigede, bistået af T. Ward og D. Grieve, QC, samt barrister G. Facenna
- den græske regering ved T. Papadopoulou, som befuldmægtiget
- den spanske regering ved A. Rubio González, som befuldmægtiget
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget
- den slovakiske regering ved B. Ricziová, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved M. Wilderspin og C. Tufvesson, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. maj 2014, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 35 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 i EUT 2004 L 229, s. 35) og artikel 1 i protokol (nr. 20) om anvendelse af visse aspekter af artikel 26 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på Det Forenede Kongerige og på Irland (herefter »protokol nr. 20«).
- 2 Denne anmodning er fremsat inden for rammerne af en tvist mellem Sean Ambrose McCarthy, Helena Patricia McCarthy Rodriguez og deres barn, Natasha Caley McCarthy Rodriguez, og Secretary of State for the Home Department (herefter »Secretary of State«) vedrørende afslaget på at give Helena Patricia McCarthy Rodriguez ret til at indrejse i Det Forenede Kongerige uden visum.

Retsforskrifter

EU-retten

Protokol nr. 20

- 3 Artikel 1 i protokol nr. 20 bestemmer:

»Uanset artikel 26 og 77 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, andre bestemmelser i nævnte traktat eller i traktaten om Den Europæiske Union, foranstaltninger vedtaget i henhold til disse traktater eller internationale aftaler indgået af Unionen eller af Unionen og dens medlemsstater med et

eller flere tredjelande har Det Forenede Kongerige ret til ved sine grænser til andre medlemsstater at foretage en sådan kontrol af personer, der ønsker indrejse i Det Forenede Kongerige, som det finder nødvendigt, med det formål:

- a) at kontrollere retten til indrejse i Det Forenede Kongerige for statsborgere fra medlemsstaterne og for personer, over for hvilke ovennævnte personer har forsørgerpligt, og som udøver rettigheder i henhold til EU-lovgivningen, samt borgere i andre stater, der har fået sådanne rettigheder tillagt ved en aftale, som Det Forenede Kongerige er bundet af, og
- b) at træffe afgørelse om, hvorvidt andre personer skal have tilladelse til indrejse i Det Forenede Kongerige.

Intet i artikel 26 og 77 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde eller i nogen anden bestemmelse i nævnte traktat eller i traktaten om Den Europæiske Union eller i foranstaltninger, der er vedtaget i medfør af dem, anfægter Det Forenede Kongeriges ret til at vedtage eller foretage en sådan kontrol. Henvisninger til Det Forenede Kongerige i denne artikel omfatter områder, hvis eksterne forbindelser henhører under Det Forenede Kongeriges ansvar.«

Direktiv 2004/38

- 4 Det fremgår af femte betragtning til direktiv 2004/38, at »[f]or 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«.

- 5 Ottende betragtning til dette direktiv er affattet således:

»Med henblik på at lette den frie bevægelighed for familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, bør de, der allerede har fået opholdskort, fritages for kravet om indrejsevisum som defineret i Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav [(EFT L 81, s. 1)], eller i den nationale lovgivning, der finder anvendelse.«

- 6 25. og 26. betragtning til nævnte direktiv har følgende ordlyd:

»(25) Der bør ligeledes nøje fastlægges proceduremæssige garantier for at sikre et højt beskyttelsesniveau for unionsborgere og deres familiemedlemmer i tilfælde af nægtelse af indrejse og ophold i en anden medlemsstat og for samtidig at sikre overholdelse af princippet om, at forvaltningsakter skal begrundes.

(26) Unionsborgere og deres familiemedlemmer bør under alle omstændigheder have mulighed for domstolsprøvelse i tilfælde af nægtelse af indrejse og ophold i en anden medlemsstat.«

- 7 Artikel 1 i direktiv 2004/38, der har overskriften »Område«, bestemmer:

»I dette direktiv fastlægges:

- a) betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres familiemedlemmer

[...]«

8 De berettigede personer i direktiv 2004/38 er i artikel 3 defineret således:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2), der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne.

[...]«

9 Artikel 5 i direktiv 2004/38 med overskriften »Ret til indrejse« præciserer:

»1. Uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, giver medlemsstaterne unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, ret til at indrejse på deres område, og giver familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, ret til at indrejse på deres område, hvis de er i besiddelse af et gyldigt pas.

Unionsborgere kan ikke pålægges visumpligt eller en lignende forpligtelse ved indrejse.

2. Familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, kan kun pålægges pligt til at være i besiddelse af et indrejsevisum i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 539/2001 eller i givet fald den nationale lovgivning. Med henblik på dette direktiv medfører besiddelse af et gyldigt opholdskort jf. artikel 10, at sådanne familiemedlemmer er fritaget for kravet om visum.

Medlemsstaterne bistår disse personer med henblik på udstedelsen af de nødvendige visa. Disse visa udstedes så hurtigt så muligt efter en hasteprocedure og er gratis.

3. Værtslandet påstempler ikke indrejse eller udrejse i pas, der tilhører et familiemedlem, der ikke er statsborger i en medlemsstat, såfremt den pågældende person foreviser et opholdskort, jf. artikel 10.

4. Hvis unionsborgeren eller et familiemedlem, som ikke er statsborger i en medlemsstat, ikke er i besiddelse af de krævede rejsedokumenter eller de eventuelt krævede visa, giver den berørte medlemsstat disse personer enhver rimelig mulighed for inden for en rimelig frist at opnå eller fremskaffe de nødvendige dokumenter eller få bekræftet eller på anden måde godtgjort, at de er omfattet af retten til fri bevægelighed og ophold, inden der træffes afgørelse om tilbagesendelse.

5. Den pågældende medlemsstat kan forpligte den berørte person til at anmelde sin tilstedeværelse på dens område inden for en rimelig frist, der ikke er udtryk for forskelsbehandling. Ved misligholdelse af denne forpligtelse kan der pålægges sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som ikke må indebære forskelsbehandling.«

10 Hvad angår retten til ophold bestemmer artikel 6 og artikel 7, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38:

»Artikel 6

Ret til ophold i indtil tre måneder

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.

Artikel 7

Retten til ophold i mere end tre måneder

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).«

11 Hvad angår udstedelsen af et opholdskort bestemmer dette direktivs artikel 10:

»1. Retten til ophold for unionsborgeres familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, fastslås ved udstedelse af et dokument »opholdskort for familiemedlem til en unionsborger« senest seks måneder efter indgivelse af ansøgning. Der udstedes straks kvittering for indgivelse af ansøgning om opholdskort.

2. Med henblik på udstedelse af opholdskort kræver medlemsstaterne forevisning af følgende dokumenter:

- a) et gyldigt pas
- b) et dokument, der attesterer, at der består en familiemæssig tilknytning eller et registreret partnerskab
- c) bevis for registrering, eller hvis der ikke findes nogen registreringsordning, enhver anden dokumentation for ophold i værtsmedlemsstaten for den unionsborger, der ledsager eller slutter sig til
- d) i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c) og d), dokumentation for, at de dér omhandlede betingelser er opfyldt

- e) i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), et dokument udstedt af den kompetente myndighed i hjemlandet eller det land, de ankommer fra, der attesterer, at de forsørges af unionsborgeren eller er medlemmer af dennes husstand, eller dokumentation for, at der foreligger alvorlige helbredsmæssige grunde, der gør det absolut nødvendigt, at unionsborgeren personligt plejer familiemedlemmet
 - f) i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra b), dokumentation for, at der består en varig tilknytning til unionsborgeren.«
- 12 Kapitel VI i direktiv 2004/38 med overskriften »Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed« bestemmer i artikel 27, 30 og 31:

»Artikel 27

Generelle principper

»1. Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2. Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

[...]

Artikel 30

Meddelelse af afgørelser

1. Alle afgørelser, der træffes i henhold til artikel 27, stk. 1, meddeles de pågældende personer skriftligt på en måde, der giver dem mulighed for at forstå afgørelsens indhold og virkning.
2. De præcise og fuldstændige oplysninger om hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der danner grundlaget for en sådan afgørelse, meddeles de pågældende personer, medmindre hensynet til statens sikkerhed er til hinder herfor.
3. I meddelelsen angives det, til hvilken rets- eller forvaltningsmyndighed der kan indgives klage, samt fristen herfor og i givet fald fristen for at forlade medlemsstaten. Medmindre der er tale om behørigt begrundede hastetilfælde, skal fristen for at forlade medlemsstaten være på mindst en måned regnet fra datoen for meddelelsen.

Artikel 31

Proceduremæssige garantier

1. Når der vedrørende en person træffes en hvilken som helst afgørelse begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, har den pågældende adgang til domstolsprøvelse og i givet fald administrativ prøvelse af afgørelsen i værtsmedlemsstaten.

2. Hvis den administrative klage over en udsendelsesafgørelse eller anmodningen om domstolsprøvelse ledsages af en anmodning om en midlertidig afgørelse om at udsætte afgørelsens gennemførelse, må den faktiske udsendelse fra medlemsstaten ikke finde sted, før der er truffet beslutning om den midlertidige afgørelse, medmindre

- udsendelsesafgørelsen bygger på en tidligere retsafgørelse
- de pågældende personer tidligere har haft adgang til domstolsprøvelse, eller
- udsendelsesafgørelsen er bydende nødvendig af hensyn til den offentlige sikkerhed, jf. artikel 28, stk. 3.

3. I forbindelse med prøvelsen undersøges det, om afgørelsen er lovligt truffet, og der tages stilling til de faktiske forhold og omstændigheder, der begrundet den påtænkte foranstaltning. Det sikres herved, at afgørelsen står i rimeligt forhold navnlig til de krav, der følger af artikel 28.

4. Medlemsstaterne kan beslutte, at den pågældende person ikke må opholde sig i landet, så længe sagen prøves, men de må ikke forbyde den pågældende person at føre sit forsvar personligt, medmindre hans fremmøde kan skabe alvorlige forstyrrelser for den offentlige orden eller sikkerhed, eller sagen vedrører afslag på en anmodning om indrejse i medlemsstaten.«

- 13 Artikel 35 i direktiv 2004/38, der står i kapitel VII med overskriften »Afsluttende bestemmelser«, bestemmer for så vidt angår de foranstaltninger, som medlemsstaterne kan træffe i tilfælde af misbrug af rettigheder eller svig:

»Medlemsstaterne kan træffe de nødvendige foranstaltninger til at nægte, ophæve eller tilbagekalde rettigheder i henhold til dette direktiv, når der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig, som f.eks. proformaægteskab. Sådanne foranstaltninger skal stå i rimeligt forhold til misbruget og være omfattet af de proceduremæssige garantier i artikel 30 og 31.«

Forordning nr. 539/2001

- 14 I fjerde betragtning til forordning nr. 539/2001 anføres:

»I medfør af artikel 1 i protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, der er knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, deltager Det Forenede Kongerige og Irland ikke i vedtagelsen af denne forordning. Derfor, og med forbehold af artikel 4 i nævnte protokol, gælder bestemmelserne i denne forordning hverken for Det Forenede Kongerige eller for Irland.«

Forordning (EF) nr. 562/2006

- 15 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks) (EUT L 105, s. 1) indeholder bestemmelser med henblik på at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser mellem EU-medlemsstater, og fastsætter regler for udøvelse af grænsekontrol af personer, der passerer EU-medlemsstaternes ydre grænser.
- 16 I henhold til 27. betragtning er »denne forordning [...] et led i udviklingen af de bestemmelser i Schengen-reglerne, som Det Forenede Kongerige ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2000/365/EF af 29. maj 2000 om anmodningen fra Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland om at

deltage i visse bestemmelser i Schengen-reglerne [(EFT L 131, s. 43)]. Det Forenede Kongerige deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige«.

Det Forenede Kongeriges ret

- 17 Hvad angår retten til indrejse for tredjelandsstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger, fastsætter regulation 11(2)-(4) i Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (herefter »EEA-Regulations«):

»(2) En person, der ikke er en EØS-borger, skal have ret til indrejse i Det Forenede Kongerige, hvis han er familiemedlem til en EØS-borger, et familiemedlem, som har bevaret opholdsretten, eller en person med tidsubegrænset ret til ophold i henhold til regulation 15, og hvis han ved ankomsten fremviser:

- a) et gyldigt pas, og
- b) en EØS-familietilladelse, et opholdskort eller et tidsubegrænset opholdskort.

(3) En repræsentant for udlændingemyndighederne kan ikke påstemple et pas tilhørende en person, der er indrejst i Det Forenede Kongerige i henhold til denne regulation, og som ikke er en EØS-borger, hvis personen foreviser et opholdskort eller et opholdskort med tidsubegrænset ophold.

(4) Inden en repræsentant for udlændingemyndighederne nægter en person indrejse i Det Forenede Kongerige i henhold til denne regulation, fordi personen ikke ved ankomsten foreviser et dokument, der er nævnt i paragraph (1) eller (2), skal repræsentanten for udlændingemyndighederne give personen enhver rimelig mulighed for at opnå dokumentet eller fremskaffe det inden for et rimeligt tidsrum eller på anden måde bevise, at han er –

- a) en EØS-borger
- b) et familiemedlem til en EØS-borger med ret til at ledsage denne borger eller slutte sig til den pågældende i Det Forenede Kongerige, eller
- c) et familiemedlem, der har bevaret opholdsretten, eller en person med tidsubegrænset ret til ophold [...]

- 18 Hvad angår udstedelsen af en EØS-familietilladelse, som omhandlet i regulation 11 i EEA-Regulations, bestemmer regulation 12(1), (4) og (5), heri følgende:

»(1) En embedsmand, der behandler ansøgninger om indrejsetilladelser, skal udstede en EØS-familietilladelse til en person, som ansøger om en tilladelse, hvis personen er et familiemedlem til en EØS-borger, og

- a) EØS-borgeren:
 - i) er bosiddende i Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med disse Regulations, eller
 - ii) skal rejse til Det Forenede Kongerige inden for seks måneder fra ansøgningsdatoen og bliver en EØS-borger bosiddende i Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med disse Regulations ved ankomsten til Det Forenede Kongerige, og
- b) familiemedlemmet ledsager EØF-borgeren eller slutter sig til ham i Det Forenede Kongerige og

- i) har lovligt ophold i en EØS-stat, eller
- ii) ville opfylde kravene i indvandringsreglerne (ud over dem, der vedrører indrejsetilladelse) om tilladelse til at rejse ind i Det Forenede Kongerige som familiemedlem til EØS-borgeren, eller i tilfælde af ægtefællens eller samleverens direkte efterkommere eller afhængige direkte slægtninge i opadgående linje som familiemedlem til ægtefællen eller samleveren, hvis EØS-borgeren eller ægtefællen eller samleveren er en person, der er til stede og har fast ophold i Det Forenede Kongerige.

(4) En EØS-familiетilladelse, udstedt i henhold til denne regulation, skal udstedes gratis og så snart som muligt.

(5) En EØS-familiетilladelse skal dog ikke udstedes i henhold til denne regulation, hvis den pågældende ansøger eller EØS-borger står over for at skulle udsendes fra Det Forenede Kongerige på grund af den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed i overensstemmelse med regulation 21.«

19 Section 40 i Immigration and Asylum Act 1999 fastsætter:

»Betalingen for passagerer uden de rette dokumenter

(1) Denne section finder anvendelse, hvis en person, der ansøger om tilladelse til indrejse i Det Forenede Kongerige med skib eller fly, og som på anmodning fra en repræsentant for udlændingemyndighederne ikke kan forevise:

- (a) et gyldigt indvandringsdokument, som på tilfredsstillende vis fastslår hans identitet og nationalitet eller statsborgerskab, og
- (b) hvis personen er visumpligtig, et visum af den krævede art.

(2) Secretary of State kan pålægge ejeren af skibet eller flyet at betale [2 000 GBP] for denne person.

(3) Beløbet skal betales til Secretary of State efter anmodning.

(4) Der skal ikke betales noget beløb for enhver person, hvor ejeren godtgør, at personen foreviste det krævede dokument eller dokumenter til ejeren eller dennes ansatte eller agent, da personen stod på skibet eller flyet med henblik på at rejse til Det Forenede Kongerige.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 20 Sean Ambrose McCarthy er gift med Helena Patricia McCarthy Rodriguez. Natasha Caley McCarthy Rodriguez er parrets barn. Disse tre personer har siden maj 2010 haft bopæl i Marbella (Spanien) og rejser jævnligt til Det Forenede Kongerige, hvor de har et hus.
- 21 Sean Ambrose McCarthy har dobbelt britisk og irsk statsborgerskab. Helena Patricia McCarthy Rodriguez, som er colombiansk statsborger, er indehaver af et opholdskort, der er udstedt i 2010 af de spanske myndigheder på grundlag af artikel 10 i direktiv 2004/38, og som udløber i løbet af 2015.
- 22 For at kunne indrejse i Det Forenede Kongerige skal Helena Patricia McCarthy Rodriguez i henhold til regulation 11 i EEA-Regulations derfor først ansøge om en »EØS-familiетilladelse«. Denne familiетilladelse er gyldig i seks måneder og kan fornyes, hvis ansøgeren giver personligt fremmøde på en af Det Forenede Kongeriges diplomatiske repræsentationer i udlandet og udfylder et

ansøgningsskema, som indeholder spørgsmål om ansøgerens økonomi og ansættelsesforhold. Hver gang hun ønsker at forny nævnte familietilladelse, må Helena Patricia McCarthy derfor rejse fra Marbella til Det Forenede Kongeriges diplomatiske repræsentation i Madrid (Spanien).

- 23 Helena Patricia McCarthy Rodriguez har oplevet, at visse luftfartselskaber har nægtet hende ombordstigning på fly til Det Forenede Kongerige, når hun kun viser sit opholdskort uden den EØS-familietilladelse, der er påkrævet i Det Forenede Kongeriges lovgivning. Denne praksis skyldes retningslinjer udstedt af Secretary of State til transportfirmaer, der transporterer personer til Det Forenede Kongerige, vedrørende anvendelsen af section 40 i Immigration and Asylum Act 1999. Disse retningslinjer sigter på at tilskynde transportfirmaerne til ikke at transportere tredjelandstatsborgere, som ikke er i besiddelse af et opholdskort, der er udstedt af Det Forenede Kongeriges myndigheder, eller gyldige rejsedokumenter, såsom en EØS-familietilladelse.
- 24 I løbet af 2012 anlagde sagsøgerne i hovedsagen sag for den forelæggende ret mod Det Forenede Kongerige med påstand om, at det blev fastslået, at Det Forenede Kongerige ikke havde foretaget en korrekt gennemførelse af artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38. Inden for rammerne af denne tvist blev der truffet foreløbige forholdsregler til fordel for Helena Patricia McCarthy Rodriguez således, at der skal ske fornyelse af hendes familietilladelse efter skriftlig ansøgning, uden at hun skal give personligt fremmøde på Det Forenede Kongeriges diplomatiske repræsentation i Madrid.
- 25 For den forelæggende ret har Secretary of State gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning i Det Forenede Kongerige ikke sigter på at gennemføre artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38. Denne lovgivning er som manglende gennemførelse af denne sidstnævnte bestemmelse berettiget som en nødvendig foranstaltning som omhandlet i artikel 35 i direktiv 2004/38 og som en kontrolforanstaltning som omhandlet i artikel 1 i protokol nr. 20.
- 26 I denne henseende har Secretary of State påberåbt sig, at der er et »systematisk problem« med misbrug af rettigheder og svig begået af statsborgere fra tredjelande. De opholdskort, som er omhandlet i artikel 10 i direktiv 2004/38, kan forfalskes. Der er navnlig ikke et ensartet format for disse kort. Opholdskort udstedt af Forbundsrepublikken Tyskland og Republikken Estland opfylder de passende sikkerhedsstandarder, herunder de af Organisationen for International Civil Luftfart fastsatte, således at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning bør ændres for personer, der er i besiddelse af et opholdskort udstedt af en af disse to medlemsstater.
- 27 Efter at have vurderet de beviser, som Secretary of State har fremlagt, har den forelæggende ret konkluderet, at denne parts betænkeligheder i forhold til et »systematisk« misbrug af rettigheder forekommer den at være velbegrundede. Opholdskortene er lette at udnytte i forbindelse med ulovlig adgang til Det Forenede Kongerige. Der er en konkret risiko for, at en betydelig andel af dem, der er involveret i »proformaægteskabsmarkedet«, vil anvende falske opholdskort for at få ulovlig adgang til Det Forenede Kongerige. Af disse grunde er denne medlemsstats afslag på at fritage indehavere af opholdskort for kravet om, at der kræves et indrejsevisum, rimelig, nødvendigt og objektivt begrundet.
- 28 På denne baggrund High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Gør artikel 35 i [direktiv 2004/38] det muligt for en medlemsstat at vedtage en foranstaltning, som finder generel anvendelse, og som nægter, ophæver eller tilbagekalder rettigheder, der er tildelt ved direktivets artikel 5, stk. 2, hvorefter familiemedlemmer, der ikke er EU-borgere, og som er indehavere af opholdskort udstedt i medfør af direktivets artikel 10, fritages for visumpligten?
- 2) Kan Det Forenede Kongerige på grundlag af artikel 1 i protokol nr. 20 [...] kræve, at indehavere af opholdskort skal have et indrejsevisum, der skal være opnået forud for ankomsten til grænsen?

- 3) Hvis spørgsmål 1 eller 2 besvares bekræftende, er Det Forenede Kongeriges fremgangsmåde i forhold til indehavere af opholdskort i denne sag da begrundet, henset til de beviser, der er sammenfattet i den forelæggende rets kendelse?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første og det andet spørgsmål

- 29 Med sit første og andet spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 35 i direktiv 2004/38 og artikel 1 i protokol nr. 20 skal fortolkes således, at de tillader en medlemsstat i forfølgelsen af generalpræventive formål at pålægge en unionsborgers familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som er indehavere af et gyldigt opholdskort udstedt i medfør af artikel 10 i direktiv 2004/38 af myndighederne i en anden medlemsstat, en pligt til i henhold til national ret at være i besiddelse af en indrejsetilladelse, såsom EØS-familietilladelsen, for at kunne indrejse på dens område.

Om fortolkningen af direktiv 2004/38

- 30 Da den forelæggende ret har forelagt et spørgsmål om fortolkningen af artikel 35 i direktiv 2004/38 ud fra den forudsætning, at dette direktiv finder anvendelse på hovedsagen, skal det først undersøges, om nævnte direktiv giver Helena Patricia McCarthy Rodriguez ret til at indrejse i Det Forenede Kongerige, når hun kommer fra en anden medlemsstat.

– Om anvendeligheden af direktiv 2004/38

- 31 Som det fremgår af fast retspraksis, tilsigter direktiv 2004/38 at lette udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som direkte er tillagt unionsborgerne i artikel 21, stk. 1, TEUF, og at styrke denne ret (dom O. og B., C-456/12, EU:C:2014:135, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Henset til den sammenhæng, som direktiv 2004/38 indgår i, og de mål, der søges opnået herved, kan bestemmelserne i dette direktiv ikke fortolkes restriktivt og bør under alle omstændigheder ikke fratages deres effektive virkning (dom Metock m.fl., C-127/08, EU:C:2008:449, præmis 84).
- 33 Hvad for det første angår eventuelle rettigheder for en unionsborgers familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, understreges det i femte betragtning til direktiv 2004/38, at retten for alle unionsborgere til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, for at den kan udøves på objektive betingelser, der sikrer værdighed, også må indrømmes familiemedlemmer, uanset disses nationalitet (dom Metock m.fl., EU:C:2008:449, præmis 83).
- 34 Selv om bestemmelserne i direktiv 2004/38 ikke giver en unionsborgers familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, nogen selvstændig ret, er de eventuelle rettigheder, der tildeles disse ved EU-rettens bestemmelser om unionsborgerskab, således rettigheder, der er afledt af en unionsborgers udøvelse af retten til fri bevægelighed (jf. i denne retning dom O. og B., EU:C:2014:135, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Nævnte direktivs artikel 3, stk. 1, definerer »Berettigede personer«, som dette tildeler rettigheder, som »enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2), der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne«.

- 36 Domstolen har således fastslået, at det ikke er alle en unionsborgers familiemedlemmer, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, der i medfør af direktiv 2004/38 har ret til indrejse og ophold i en medlemsstat, men kun dem, som er familiemedlemmer som omhandlet i direktivets artikel 2, nr. 2), til en unionsborger, der har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger (domme Metock m.fl., EU:C:2008:449, præmis 73, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 56, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 51, og O. og B., EU:C:2014:135, præmis 39).
- 37 I den foreliggende sag er det ubestridt, at Sean Ambrose McCarthy har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i Spanien. Det er desuden ubestridt, at hans ægtefælle, Helena Patricia McCarthy Rodriguez, opholder sig sammen med ham og deres barn, der er født i denne medlemsstat, og at hun er i besiddelse af et gyldigt opholdskort udstedt af de spanske myndigheder i medfør af artikel 10 i direktiv 2004/38, der gør det muligt for hende at opholde sig lovligt på spansk område.
- 38 Det følger heraf, at Sean Ambrose McCarthy og Helena Patricia McCarthy Rodriguez i forhold til dette direktiv er berettigede personer som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 1.
- 39 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt Helena Patricia McCarthy Rodriguez af direktiv 2004/38 udleder en ret til indrejse i Det Forenede Kongerige, når hun kommer fra en anden medlemsstat, bemærkes, at dette direktivs artikel 5 regulerer retten til indrejse og betingelserne for indrejse på medlemsstaternes område. Således bestemmer denne artikel 5, stk. 1, at »medlemsstaterne [giver] unionsborgere [...] og [...] familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, ret til at indrejse på deres område, hvis de er i besiddelse af et gyldigt pas«.
- 40 Desuden fastsætter artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38, at »[m]ed henblik på dette direktiv medfører besiddelse af et gyldigt opholdskort jf. artikel 10, at sådanne familiemedlemmer er fritaget for kravet om visum«. Som det følger af ottende betragtning til dette direktiv, har denne undtagelse til formål at lette den frie bevægelighed for familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat.
- 41 I denne henseende skal det fastslås, at artikel 5 i direktiv 2004/38 omhandler »medlemsstaterne« og ikke sonder mellem indrejsemedlemsstaten, bl.a. for så vidt som den bestemmer, at besiddelsen af et gyldigt opholdskort, jf. artikel 10, medfører, at en unionsborgers familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, er fritaget for kravet om indrejsevisum. Det fremgår således på ingen måde af denne artikel 5, at retten til indrejse for en unionsborgers familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, er begrænset til andre medlemsstater end dér, hvor unionsborgeren er statsborger.
- 42 På denne baggrund skal det fastslås, at i henhold til artikel 5 i direktiv 2004/38 er en person, der er familiemedlem til en unionsborger, i en situation som den, Helena Patricia McCarthy befinder sig i, ikke forpligtet til at erhverve sig et visum eller en lignende forpligtelse for at kunne indrejse på den medlemsstats område, hvor denne unionsborger er statsborger.

– Om fortolkningen af artikel 35 i direktiv 2004/38

- 43 Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kræver, at en unionsborgers familiemedlem, der ikke er statsborger i en medlemsstat, forudgående opnår en indrejsetilladelse. Denne lovgivning er baseret på, at der foreligger en generel risiko for misbrug af rettigheder og svig, der af Secretary of State er beregnet som »systematisk«, hvilket således udelukker enhver individuel vurdering fra de kompetente nationale myndigheders side af den pågældendes personlige adfærd for så vidt angår et eventuelt misbrug af rettigheder eller svig.

- 44 Denne lovgivning gør indrejsen på Det Forenede Kongeriges område betinget af forudgående opnåelse af en indrejsetilladelse, selv i sager som den foreliggende, hvor de nationale myndigheder ikke mener, at unionsborgerens familiemedlem kan være involveret i misbrug af rettigheder eller svig. Nævnte lovgivning stiller således denne betingelse, selv om ægtheden af det opholdskort, der er udstedt i medfør af artikel 10 i direktiv 2004/38, og rigtigheden af oplysningerne herpå ikke anfægtes af Det Forenede Kongeriges myndigheder. Samme lovgivning udelukker dermed absolut og automatisk en unionsborgers familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, fra den ret til at indrejse på medlemsstaternes område visumfrit, der er tildelt dem ved artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38, selv om disse er i besiddelse af et gyldigt opholdskort udstedt af bopælsmedlemsstaten på grundlag af artikel 10 i direktiv 2004/38.
- 45 I henhold til Domstolens praksis fratager direktiv 2004/38 ganske vist ikke medlemsstaterne enhver kontrolbeføjelse i forbindelse med en unionsborgers familiemedlemmers indrejse på deres område. Når en unionsborgers familiemedlem, der ikke er statsborger i en medlemsstat, i medfør af direktiv 2004/38 har ret til indrejse og ophold i værtsmedlemsstaten, kan denne kun begrænse denne ret under overholdelse af dette direktivs artikel 27 og 35 (jf. dom Metock m.fl., EU:C:2008:449, præmis 74 og 95).
- 46 I medfør af artikel 27 i direktiv 2004/38 kan medlemsstaterne, når det er berettiget, nægte indrejse og ophold under henvisning til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. En sådan nægtelse skal baseres på en individuel vurdering i det foreliggende tilfælde (dom Metock m.fl., EU:C:2008:449, præmis 74). Begrundelser, der ikke vedrører den pågældende individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må således ikke anvendes (domme Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, præmis 24, og Aladzhev, C-434/10, EU:C:2011:750, præmis 42).
- 47 Desuden kan medlemsstaterne i henhold til artikel 35 i direktiv 2004/38 træffe de nødvendige foranstaltninger til at nægte, ophæve eller tilbagekalde rettigheder i henhold til dette direktiv, når der er tale om misbrug af rettigheder eller om svig, som f.eks. proformaægteskab, forudsat at sådanne foranstaltninger står i rimeligt forhold til misbruget og er omfattet af de proceduremæssige garantier i nævnte direktiv (dom Metock m.fl., EU:C:2008:449, præmis 75).
- 48 Hvad angår spørgsmål om, hvorvidt artikel 35 i direktiv 2004/38 gør det muligt for medlemsstaterne at vedtage foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede, bemærkes, at retten til indrejse og ophold tillægges unionsborgere og deres familiemedlemmer, henset til deres individuelle stilling.
- 49 De afgørelser eller foranstaltninger, som de kompetente nationale myndigheder træffer om en eventuel ret til indrejse og ophold på grundlag af direktiv 2004/38, tager sigte på den individuelle stilling for en statsborger fra en medlemsstat eller dennes familiemedlemmer, der er fastslået i forhold til dette direktiv (jf. i denne retning vedrørende udstedelsen af opholdskort på grundlag af sekundær ret domme Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, præmis 40, Kommissionen mod Belgien, C-408/03, EU:C:2006:192, præmis 62 og 63, og Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 48).
- 50 Som det fremgår udtrykkeligt af artikel 35 i direktiv 2004/38, er de foranstaltninger, der er truffet i henhold til denne artikel, desuden omfattet af de proceduremæssige garantier i dette direktivs artikel 30 og 31. Som det fremgår af 25. betragtning til nævnte direktiv, har disse proceduremæssige garantier bl.a. til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau for unionsborgere og deres familiemedlemmer i tilfælde af nægtelse af indrejse og ophold i en anden medlemsstat.
- 51 Henset til den omstændighed, at direktiv 2004/38 tildeler individuelle rettigheder, har klageprocedurerne til formål at gøre det muligt for den omhandlede person at fremføre omstændigheder og bemærkninger om sin individuelle stilling med henblik på at kunne opnå myndighedernes eller de kompetente nationale retters anerkendelse af den individuelle ret, som han kan gøre krav på.

- 52 Det følger af det ovenstående, at de foranstaltninger, som de nationale myndigheder har vedtaget på grundlag af artikel 35 i direktiv 2004/38, da de har til formål at nægte, ophæve eller tilbagekalde rettigheder i henhold til dette direktiv, skal baseres på en individuel vurdering i det foreliggende tilfælde.
- 53 Medlemsstaterne kan således ikke nægte en unionsborgers familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som er indehavere af et gyldigt opholdskort udstedt i medfør af artikel 10 i direktiv 2004/38, retten til indrejse på deres område visumfrit, som fastsat i dette direktivs artikel 5, stk. 2, uden at de kompetente nationale myndigheder har foretaget en individuel undersøgelse i det foreliggende tilfælde. De er dermed forpligtet til at anerkende et sådant opholdskort med henblik på indrejse uden visum på deres område, medmindre der på grund af de konkrete forhold i den enkelte sag er tvivl om ægtheden af dette kort og rigtigheden af de oplysninger, der fremgår heraf, som gør det muligt at konkludere, at der foreligger misbrug af rettigheder eller svig (jf. analogt dom Dafeki, C-336/94, EU:C:1997:579, præmis 19 og 21).
- 54 I denne henseende har Domstolen præciseret, at bevis på, at der er tale om misbrug, nødvendiggør dels en flerhed af objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det formål, som EU-lovgivningen forfølger, ikke er opnået, selv om betingelserne i denne lovgivning formelt er overholdt, dels et subjektivt element, der består i ønsket om at drage fordel af EU-lovgivningen ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel (domme Ungarn mod Slovakiet, C-364/10, EU:C:2012:630, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis, og O. og B., EU:C:2014:135, præmis 58).
- 55 Når der ikke findes en udtrykkelig bestemmelse i direktiv 2004/38, kan den omstændighed, at en medlemsstat, således som Det Forenede Kongerige mener at gøre, står over for et øget antal tilfælde af misbrug af rettigheder eller svig begået af tredjelandsstatsborgere ved indgåelse af proformaægteskaber eller anvendelse af falske opholdskort, ikke berettiger vedtagelsen af en foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede, der støttes på generalpræventive formål og udelukker enhver individuel vurdering af den pågældendes personlige adfærd.
- 56 Vedtagelsen af foranstaltninger, der forfølger et generalpræventivt formål i tilfælde af udbredt misbrug af rettigheder eller svig, ville som i den foreliggende sag indebære, at alene tilhørsforholdet til en bestemt gruppe af personer ville gøre det muligt for medlemsstaterne at nægte anerkendelse af en ret, som direktiv 2004/38 udtrykkeligt tillægger en unionsborgers familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, selv om de faktisk opfylder de i dette direktiv fastsatte betingelser. Resultatet ville blive det samme i det tilfælde, hvor anerkendelsen af denne ret er begrænset til personer, der er i besiddelse af et opholdskort udstedt af visse medlemsstater, som påpeget af Det Forenede Kongerige.
- 57 Sådanne foranstaltninger ville på grund af deres automatiske karakter gøre det muligt for medlemsstaterne at undlade at anvende direktiv 2004/38 og tilsidesætte selve indholdet af unionsborgernes grundlæggende og individuelle ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område samt af de afledte rettigheder, som disse borgeres familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, nyder.
- 58 Henset til det ovenstående skal artikel 35 i direktiv 2004/38 fortolkes således, at den ikke tillader en medlemsstat i forfølgelsen af generalpræventive formål at pålægge en unionsborgers familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som er indehavere af et gyldigt opholdskort udstedt i medfør af artikel 10 i direktiv 2004/38 af myndighederne i en anden medlemsstat, en pligt til i henhold til national ret at være i besiddelse af en indrejsetilladelse, såsom EØS-familietilladelsen, for at kunne indrejse på dens område.

Om fortolkningen af protokol nr. 20

- 59 Det bemærkes, at artikel 77, stk. 1, litra a), TEUF bestemmer, at Unionen skal udforme en politik, der skal sikre, at personer uanset nationalitet ikke kontrolleres ved passage af Unionens indre grænser. Ophævelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser er en del af EU's målsætning som omhandlet i artikel 26 TEUF, om oprettelse af et område uden indre grænser med fri bevægelighed for personer. EU-lovgiver har gennemført målsætningen om, at der ikke må gennemføres kontrol ved de indre grænser ved i medfør af artikel 62 EF, nu artikel 77 TEUF, at vedtage forordning nr. 562/2006, som tilsigter at udvikle Schengenreglerne (jf. i denne retning dom Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, præmis 48-50).
- 60 Da Det Forenede Kongerige imidlertid ikke deltager i bestemmelserne i Schengenreglerne om ophævelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser og fri bevægelighed for personer, herunder den fælles visumpolitik, bestemmelser artikel 1 i protokol nr. 20, at Det Forenede Kongerige har ret til ved sine grænser til andre medlemsstater at foretage en sådan kontrol af personer, der ønsker indrejse i Det Forenede Kongerige, som det finder nødvendigt, bl.a. med det formål at kontrollere retten til indrejse i Det Forenede Kongerige for statsborgere fra medlemsstaterne og for personer, over for hvilke ovennævnte personer har forsørgerpligt, og som udøver rettigheder i henhold til EU-lovgivningen, og at træffe afgørelse om, hvorvidt andre personer skal have tilladelse til indrejse i Det Forenede Kongerige.
- 61 Denne kontrol udøves »ved grænserne« og har til formål at kontrollere, om personer, der ønsker at indrejse i Det Forenede Kongerige, har ret til indrejse i henhold til EU-lovgivningen, eller om de, i mangel af en sådan ret, skal gives tilladelse til at indrejse på dette område. Kontrollen har dermed bl.a. til formål at forhindre ulovlig passage af Det Forenede Kongeriges grænser til andre medlemsstater.
- 62 Hvad således angår en unionsborgers familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som ønsker at indrejse på Det Forenede Kongeriges område under påberåbelse af en indrejse ret i henhold til direktiv 2004/38, består kontrollen, som omhandlet i artikel 1 i protokol nr. 20, bl.a. i at kontrollere, om den pågældende er i besiddelse af de dokumenter, der er nævnt i dette direktivs artikel 5. Selv om Domstolen har fastslået, at opholdskort udstedt på grundlag af EU-retten er af konstaterende, og ikke retsstiftende, karakter (domme Dias, EU:C:2011:498, præmis 49, og O. og B., EU:C:2014:135, præmis 60), ændrer det ikke ved, at medlemsstaterne, som fastslået i nærværende doms præmis 53, principielt er forpligtet til at anerkende opholdskort udstedt i medfør af artikel 10 i direktiv 2004/38 med henblik på visumfri indrejse på deres område.
- 63 I overensstemmelse med sit formål om at forebygge ulovlig passage af grænserne kan kontrollen som omhandlet i artikel 1 i protokol nr. 20 imidlertid omfatte en undersøgelse af disse dokumenters ægthed og rigtigheden af de oplysninger, der fremgår heraf, samt af konkrete forhold, der gør det muligt at konkludere, om der foreligger misbrug af rettigheder eller svig.
- 64 Det følger heraf, at artikel 1 i protokol nr. 20 tillader Det Forenede Kongerige at kontrollere, om en person, der ønsker at indrejse på dets område, faktisk opfylder indrejsebetingelserne, herunder de i EU-retten fastsatte. Denne artikel 1 gør det derimod ikke muligt for denne medlemsstat at fastlægge indrejsebetingelserne for personer, der har ret til indrejse i medfør af EU-retten, herunder navnlig at pålægge dem yderligere indrejsebetingelser eller andre betingelser end de i EU-retten fastsatte.
- 65 Det er netop det, der er sket i denne sag. Ved at kræve forudgående opnåelse af en EØS-familiетilladelse fastsætter den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning en indrejsebetingelse for en unionsborgers familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som er i besiddelse af et gyldigt opholdskort udstedt i medfør af artikel 10 i direktiv 2004/38, som følger sig til dem, der er fastsat i dette direktivs artikel 5, og ikke blot en kontrol af indrejsebetingelserne »ved grænserne«.

- 66 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 35 i direktiv 2004/38 og artikel 1 i protokol nr. 20 skal fortolkes således, at de ikke tillader en medlemsstat i forfølgelsen af generalpræventive formål at pålægge en unionsborgers familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som er indehavere af et gyldigt opholdskort udstedt i medfør af artikel 10 i direktiv 2004/38 af myndighederne i en anden medlemsstat, en pligt til i henhold til national ret at være i besiddelse af en indrejsetilladelse, såsom EØS-familietilladelsen, for at kunne indrejse på dens område.

Det tredje spørgsmål

- 67 I betragtning af det svar, der er givet på det første og det andet spørgsmål, er det uforment at besvare det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 68 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 (Store Afdeling) for ret:

Såvel artikel 35 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes 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 som artikel 1 i protokol (nr. 20) om anvendelse af visse aspekter af artikel 26 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på Det Forenede Kongerige og på Irland skal fortolkes således, at de ikke tillader en medlemsstat i forfølgelsen af generalpræventive formål at pålægge en unionsborgers familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, og som er indehavere af et gyldigt opholdskort udstedt i medfør af artikel 10 i direktiv 2004/38 af myndighederne i en anden medlemsstat, en pligt til i henhold til national ret at være i besiddelse af en indrejsetilladelse, såsom EØS-familietilladelsen, for at kunne indrejse på dens område.

Underskrifter