



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

27. februar 2020 \*

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 20 TEUF – unionsborgerskab – unionsborger, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed – ansøgning om midlertidigt opholdskort til en ægtefælle, der er tredjelandstatsborger – afslag – pligt til at forsørge ægtefællen – ikke tilstrækkelige midler hos unionsborgeren – forpligtelse for ægtefællerne til at bo sammen – national lovgivning og praksis – den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er tildelt unionsborgerne – fratagelse«

I sag C-836/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (øverste regionale domstol i Castilla-La Mancha, Spanien) ved afgørelse af 30. november 2018, indgået til Domstolen den 28. december 2018, i sagen

### **Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real**

mod

**RH,**

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, og dommerne I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič og C. Lycourgos (refererende dommer),

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- RH ved abogados P. García Valdivieso Manrique og A. Ceballos Cabrillo,
- den spanske regering ved S. Jiménez García, som befuldmægtiget,
- den danske regering ved J. Nymann-Lindgren, M. Wolff og P. Ngo, som befuldmægtigede,
- den tyske regering ved J. Möller og R. Kanitz, som befuldmægtigede,

\* Processprog: spansk.

- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og J. Hoogveld, som befuldmægtigede,
  - Europa-Kommissionen ved I. Martínez del Peral og E. Montaguti, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. november 2019, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (regeringens repræsentant i Ciudad Real, Spanien) (herefter »repræsentanten«) og RH vedrørende repræsentantens afslag på RH's ansøgning om midlertidigt opholdskort som familiemedlem til en unionsborger.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 3 Artikel 3 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 (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35), bestemmer følgende i stk. 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.«
- 4 Dette direktivs artikel 7 fastsætter i stk. 1 og 2:  
  
»1. Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:  
  
[...]  
  
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  
  
[...]  
  
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).«

## *Spansk ret*

5 Forfatningens artikel 32 fastsætter:

»1. Mand og kvinde har ret til at indgå ægteskab med lige rettigheder.

2. Loven regulerer ægteskabsformer, fra hvilken alder ægteskab kan indgås, retsevne med henblik på ægteskab, ægtefællernes rettigheder og forpligtelser, separations- og opløsningsårsager samt disses virkninger.«

6 Artikel 68 i Código Civil (civillovbogen) bestemmer:

»Ægtefæller skal have fælles bopæl og skal udvise troskab og gensidigt bistå hinanden. De skal endvidere i fællesskab løse de huslige pligter og opfylde behovene hos deres slægtninge i op- og nedstigende linje og andre personer, over for hvilke de har forsørgerpligt.«

7 Den nævnte lovs artikel 70 bestemmer:

»Ægtefællerne træffer i enighed aftale om stedet for det fælles hjem, idet domstolene i tilfælde af uenighed afgør spørgsmålet under hensyntagen til familiens interesser.«

8 I den affattelse, der finder anvendelse, bestemmer artikel 1 i Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (kongeligt dekret nr. 240/2007 om indrejse, fri bevægelighed og ophold i Spanien for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater og i andre stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde) af 16. februar 2007:

»1. Dette kongelige dekret regulerer betingelserne for ind- og udrejse, fri bevægelighed, ophold, tidsubegrænset ophold og beskæftigelse i Spanien for statsborgere fra andre medlemsstater i Den Europæiske Union og fra andre stater, der er parter i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og begrænsningerne for udøvelse af disse rettigheder af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.

2. Dette kongelige dekrets indhold berører ikke bestemmelser i særlovgivningen og i internationale traktater, som [Kongeriget Spanien] er part i.«

9 Det kongelige dekrets artikel 2 fastsætter:

»Dette kongelige dekret finder på de heri fastsatte betingelser også anvendelse på de familiemedlemmer til en statsborger fra en anden medlemsstat i Den Europæiske Union eller fra en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, der uanset nationalitet ledsager eller slutter sig til denne, og som er nævnt i det følgende:

ægtefælle, for så vidt der ikke er indgået en aftale om eller foreligger en erklæring om ægteskabets ugyldighed, skilsmisse eller separation.

[...]«

10 Det nævnte kongelige dekrets artikel 7 har følgende ordlyd:

»1. Enhver unionsborger eller statsborger fra en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, har ret til at opholde sig på den spanske stats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

[...]

b) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for det sociale system i Spanien, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i Spanien, eller

[...]

d) er et familiemedlem, der ledsager eller slutter sig til en unionsborger eller en statsborger fra en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, 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 i Spanien ledsager eller slutter sig til unionsborgeren eller en statsborger fra en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, for så vidt som unionsborgeren eller denne statsborger opfylder betingelserne i stk. 1, litra a), b) eller c).

[...]

7. Tilstrækkelige underholdsmidler skal ikke anses for at udgøre et bestemt beløb, idet der skal tages hensyn til den personlige situation, som statsborgeren fra en medlemsstat i Den Europæiske Union eller fra en anden stat, der er part i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, befinder sig i. Dette beløb kan under ingen omstændigheder være højere end det niveau for økonomiske midler, der giver spanske statsborgere mulighed for at modtage sociale ydelser, eller den laveste sociale pension.«

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

11 Den 13. november 2015 giftede RH, der er en myndig marokkansk statsborger, sig i Ciudad Real (Spanien) med en myndig spansk statsborger, som aldrig havde udøvet sin ret til fri bevægelighed inden for Unionen. Lovligheden af dette ægteskab er aldrig blevet bestridt. Siden dette tidspunkt har ægtefællerne boet sammen i Ciudad Real, hvor de deler bopæl med den spanske statsborgers far.

12 Den 23. november 2015 indgav RH en ansøgning om meddelelse af et midlertidigt opholdskort som familiemedlem til en unionsborger.

13 Den 20. januar 2016 meddelte den kompetente administrative myndighed afslag på ansøgningen med den begrundelse, at RH's ægtefælle ikke havde godtgjort, at hun opfyldte betingelserne fastsat i artikel 7 i kongeligt dekret nr. 240/2007. Det blev nærmere bestemt vurderet, at RH's ægtefælle ikke havde godtgjort at råde over tilstrækkelige økonomiske midler til at forsørge sin ægtefælle, selv om pligten til at råde over sådanne midler i medfør af nævnte artikel 7 påhvilede hende alene.

14 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den kompetente administrative myndighed hverken undersøgte nogen andre omstændigheder vedrørende det reelle forhold mellem ægtefællerne eller analyserede de følger, som det for denne spanske statsborger ville have, hvis hendes ægtefælle blev

pålagt at forlade Unionens område. Nævnte myndighed tog heller ikke hensyn til, at faren til den spanske statsborger havde forpligtet sig til at dække omkostningerne til RH's ophold i Spanien, idet der i øvrigt forelå dokumentation for dette løfte samt for RH's svigerfars økonomiske midler.

- 15 Den 10. marts 2016 opretholdt repræsentanten afslaget på den ansøgning, som RH havde indgivet. RH anlagde en forvaltningsretlig sag til prøvelse af denne afgørelse ved Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n<sup>o</sup> 2 de Ciudad Real (forvaltningsdomstol nr. 2 i Ciudad Real, Spanien).
- 16 Denne domstol gav ham medhold, idet den fastslog, at artikel 7 i kongeligt dekret nr. 240/2007 ikke finder anvendelse på RH, der er familiemedlem til en spansk statsborger, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed.
- 17 Statsadministrationen har iværksat appel til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret.
- 18 Den forelæggende ret har fremhævet, at Tribunal Supremo (øverste domstol, Spanien) ved dom af 1. juni 2010 udtalte, at kongeligt dekret nr. 240/2007 finder anvendelse på spanske statsborgere, hvad end disse har udøvet deres ret til fri bevægelighed på Unionens område eller ej, samt på deres familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere.
- 19 Det er imidlertid den forelæggende rets opfattelse, at Tribunal Supremo (øverste domstol) ikke korrekt har vurderet, at det følger af artikel 3 i direktiv 2004/38 og af Domstolens praksis, at dette direktiv kun finder anvendelse på de af en medlemsstats statsborgere, der er rejst til en anden medlemsstats område. Den forelæggende ret har endvidere anført, at det følger af praksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol), at den ordning for familiesammenføring af tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til en spansk statsborger, der er fastsat i kongeligt dekret nr. 240/2007, nu er den samme som ordningen for en unionsborger, der er flyttet til Spanien.
- 20 På det tidspunkt, hvor dommen fra Tribunal Supremo (øverste domstol) blev afsagt, var de i artikel 7 i direktiv 2004/38 fastsatte betingelser, navnlig betingelsen om, at en unionsborger skal råde over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for det sociale system, ifølge den forelæggende ret ikke indarbejdet i kongeligt dekret nr. 240/2007.
- 21 Ved en lov af 20. april 2012 blev artikel 7 i direktiv 2004/38 endelig i sin helhed gennemført i spansk ret, herunder forpligtelsen til at være omfattet af en sygeforsikring og til at råde over tilstrækkelige økonomiske midler. Disse betingelser blev dermed ligeledes anvendelige på spanske statsborgere, der aldrig har udøvet deres ret til fri bevægelighed, og som ønsker, at deres familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere, slutter sig til dem. Anvendelsen af betingelserne i artikel 7 i kongeligt dekret nr. 240/2007, som ændret ved lov af 20. april 2012, på spanske statsborgere, der aldrig har udøvet deres ret til fri bevægelighed, er i tidligere praksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol) blevet anset for at have virkning som en bestemmelse i national ret, uafhængigt af direktiv 2004/38.
- 22 Den forelæggende ret ønsker imidlertid oplyst, om artikel 20 TEUF er til hinder for en spansk praksis, som pålægger en spansk statsborger, der aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed inden for Unionen, at godtgøre, at den pågældende råder over tilstrækkelige økonomiske midler til sig selv og sin ægtefælle for ikke at blive en byrde for det sociale system. Den forelæggende ret har nærmere bestemt anført, at denne automatiske praksis fra den spanske stat, der er uden mulighed for tilpasning i særlige situationer, kan være i strid med nævnte artikel 20 TEUF, hvis den medfører, at den spanske statsborger skal forlade Unionens område.
- 23 Den forelæggende ret er således af den opfattelse, at dette kunne være tilfældet, henset til den spanske lovgivning, der finder anvendelse på ægteskaber. Den har herved fremhævet, at retten til et fælles liv afledes af minimumsindholdet af forfatningens artikel 32. Civillovbogens artikel 68 og 70 fastsætter

desuden, at ægtefællerne er forpligtet til at bo sammen, og at de i enighed træffer aftale om stedet for det fælles hjem. Heraf følger, at forpligtelsen for ægtefællerne til at bo sammen i medfør af spansk ret adskiller sig fra en beslutning, der blot er baseret på opportuniste eller bekvemmelighedshensyn.

- 24 Ifølge den forelæggende ret vil det kunne være umuligt at overholde denne forpligtelse, såfremt det lovlige ophold for en tredjelandsstatsborger, der er ægtefælle til en spansk statsborger, afhænger af økonomiske kriterier. Et afslag på at indrømme opholdsret til ægtefællen vil indebære, at det bliver nødvendigt for den spanske statsborger, som ikke råder over de underholdsmidler, der kræves i henhold til artikel 7 i kongeligt dekret nr. 240/2007, at forlade Unionens område, eftersom dette vil være den eneste måde, hvorpå den i spansk ret fastsatte ret og forpligtelse til et fælles samliv kan overholdes og gennemføres. For at nå til en sådan konklusion er det ikke nødvendigt, at det er muligt for domstolene at pålægge ægtefællerne at bo sammen.
- 25 Det er desuden under alle omstændigheder den forelæggende rets vurdering, at artikel 20 TEUF tilsidesættes ved den spanske stats praksis, som består i automatisk at afslå familiesammenføring af en tredjelandsstatsborger med en spansk statsborger, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, alene med den begrundelse, at denne spanske statsborger ikke råder over en vis levestandard, uden at myndighederne har undersøgt, om der mellem unionsborgeren og denne tredjelandsstatsborger består et afhængighedsforhold af en sådan art, at unionsborgeren, såfremt tredjelandsstatsborgeren nægtes en afledt opholdsret, reelt vil være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed.
- 26 Det er den forelæggende rets opfattelse, at de spanske myndigheder har givet afslag på RH's ansøgning alene med den begrundelse, at hans ægtefælle ikke råder over tilstrækkelige midler, uden at have undersøgt de særlige omstændigheder i forbindelse med det pågældende ægteskab. I denne henseende har den forelæggende ret afvist myndighedernes kritik af, at RH's ægtefælle ikke har oplyst, at der eventuelt skulle foreligge særlige omstændigheder. Ifølge den forelæggende ret har den spanske stat ikke givet RH's ægtefælle mulighed for at udtale sig om, hvorvidt der eventuelt består et afhængighedsforhold mellem hende og hendes ægtefælle. Myndighederne undersøgte ikke engang dokumentationen for, at RH's svigerfar rådede over tilstrækkelige underholdsmidler, selv om han udtrykkeligt havde foreslået at påtage sig forsørgelsen af sin datters ægtefælle, hvilket i praksis beviser, at den spanske stat ved nægtelsen af at meddele tredjelandsstatsborgeren et opholdskort i dennes egenskab af familiemedlem til en unionsborger udelukkende og automatisk baserede sig på, at den spanske statsborger ikke selv rådede over tilstrækkelige underholdsmidler.
- 27 På denne baggrund har Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (øverste regionale domstol i Castilla-La Mancha, Spanien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Henset til, at den spanske civillovbogs artikel 68 bestemmer, at ægtefæller har pligt til at bo sammen, kan kravet om, at en spansk statsborger, der ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, skal opfylde betingelserne i artikel 7[, stk. 1,] i kongeligt dekret nr. 240/2007 som en nødvendig betingelse for at få anerkendt opholdsretten for vedkommendes ægtefælle, som ikke er unionsborger, i overensstemmelse med artikel 7[, stk. 2,] i kongeligt dekret nr. 240/2007 – såfremt disse betingelser ikke er opfyldt – da udgøre en tilsidesættelse af artikel 20 [TEUF], hvis den spanske statsborger som følge af nægtelsen af denne ret er nødsaget til at forlade Unionens område som helhed?
- 2) Under alle omstændigheder, uanset det foregående og besvarelsen af det første spørgsmål, og henset til Den Europæiske Unions Domstols praksis, bl.a. dom af 8. maj 2018, C-82/16, K.A. m.fl. mod Belgische Staat, er den spanske stats praksis – hvorefter bestemmelsen i artikel 7 i kongeligt dekret nr. 240/2007 automatisk anvendes, og der nægtes opholdsret til et familiemedlem til en unionsborger, der aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, alene af den grund, at unionsborgeren ikke opfylder betingelserne i denne bestemmelse, uden at det i den konkrete sag er blevet undersøgt, om der mellem den pågældende unionsborger og tredjelandsstatsborgeren

består et afhængighedsforhold af en sådan art, at dette, uanset grunden hertil og i betragtning af de foreliggende omstændigheder, medfører, at unionsborgeren, såfremt tredjelandstatsborgeren nægtes opholdsret, ikke kan blive adskilt fra det familiemedlem, som unionsborgeren er afhængig af, og må forlade Unionens område – da i strid med artikel 20 [TEUF]?«

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Indledende bemærkninger*

- 28 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgårelsen, at de spanske myndigheder på grundlag af artikel 7 i kongeligt dekret nr. 240/2007, der gennemfører artikel 7 i direktiv 2004/38, har nægtet at meddele RH, der er marokkansk statsborger, en opholdstilladelse som familiemedlem til en unionsborger med den begrundelse, at hans ægtefælle, der er unionsborger, ikke råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for det nationale sociale system, uden at der herved blev taget hensyn til den omstændighed, at unionsborgerens far har givet udtryk for at ville forsørge RH.
- 29 Den forelæggende ret har endvidere præciseret, at RH's ægtefælle er en spansk statsborger, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed inden for Unionen. Det bemærkes, at i en sådan situation kan den pågældendes ægtefælle, som er tredjelandstatsborger, hverken udlede en afledt ret til ophold af direktiv 2004/38 eller artikel 21 TEUF (jf. i denne retning dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 Det følger imidlertid af forelæggelsesafgårelsen, at artikel 7 i kongeligt dekret nr. 240/2007 ikke alene finder anvendelse på ansøgninger om familiesammenføring indgivet af en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, der har udøvet sin frie bevægelighed, som er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/38, men i medfør af fast praksis fra Tribunal Supremo (øverste domstol) ligeledes finder anvendelse på ansøgninger om familiesammenføring indgivet af en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en spansk statsborger, som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed.
- 31 Under disse omstændigheder bør det bemærkes, at betingelsen om tilstrækkelige midler, der er fastsat i artikel 7 i direktiv 2004/38, ifølge Domstolens faste praksis, og således som generaladvokaten har anført i punkt 41 i forslaget til afgørelse, skal fortolkes således, at selv om unionsborgeren skal råde over tilstrækkelige midler, indebærer EU-retten imidlertid ikke noget som helst krav med hensyn til, hvor midlerne kommer fra, idet de bl.a. kan tilvejebringes af et familiemedlem til nævnte unionsborger (jf. i denne retning dom af 19.10.2004, Zhu og Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 30-33, og af 2.10.2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

### *Det andet spørgsmål*

- 32 Med det andet spørgsmål, som skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat giver afslag på en ansøgning om familiesammenføring, der er indgivet af en tredjelandstatsborger, der er ægtefælle til en unionsborger, som er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, alene med den begrundelse, at unionsborgeren ikke råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sin ægtefælle, således at opholdet ikke bliver en byrde for det nationale sociale system, uden at det er blevet undersøgt, om der mellem nævnte unionsborger og dennes ægtefælle består et afhængighedsforhold af en sådan art, at unionsborgeren, såfremt dennes ægtefælle nægtes en afledt opholdsret, vil være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed vil blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som unionsborgeren er tildelt ved sin status.

- 33 For det første skal det fremhæves, at EU-retten principielt ikke finder anvendelse på en tredjelandstatsborgers ansøgning om familiesammenføring med et familiemedlem, der er statsborger i en medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og at EU-retten dermed principielt ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter en sådan familiesammenføring er underlagt en betingelse om tilstrækkelige midler som den, der er beskrevet i den foregående præmis.
- 34 Det bemærkes imidlertid for det andet, at den systematiske pålæggelse, uden undtagelse, af en sådan betingelse kan være i strid med den afledte opholdsret, som i medfør af artikel 20 TEUF i ganske særlige situationer skal tildeles en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger.
- 35 I denne henseende bemærkes, at artikel 20 TEUF ifølge fast praksis giver enhver person, der er statsborger i en medlemsstat, status som unionsborger, hvilket er tænkt som den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Unionsborgerskabet giver enhver unionsborger en grundlæggende og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Domstolen har i denne sammenhæng fastslået, at artikel 20 TEUF er til hinder for nationale foranstaltninger, herunder afgørelser om afslag på ophold til en unionsborgers familiemedlemmer, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Traktatens bestemmelser om unionsborgerskab giver derimod ikke tredjelandstatsborgere nogen selvstændig ret. De eventuelle rettigheder, der tildeles tredjelandstatsborgere, er således ikke selvstændige rettigheder for disse statsborgere, men rettigheder, der er afledt af unionsborgerens rettigheder. Disse afledte rettigheders formål og begrundelse beror på den omstændighed, at en nægtelse af at anerkende dem kan gribe ind i navnlig unionsborgerens frie bevægelighed (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at der findes ganske særlige situationer, hvor en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, uanset den omstændighed, at den sekundære ret vedrørende tredjelandstatsborgeres opholdsret ikke finder anvendelse, og at unionsborgeren ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke desto mindre skal tildeles en opholdsret, idet den effektive virkning af unionsborgerskabet ellers ville blive bragt i fare, såfremt unionsborgeren som følge af, at tredjelandstatsborgeren nægtes opholdsret, reelt bliver nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som unionsborgeren er tildelt ved denne status (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 51).
- 40 Nægtelsen af at tildele en opholdsret til en tredjelandstatsborger bringer imidlertid kun den effektive virkning af unionsborgerskabet i fare, såfremt der mellem denne tredjelandstatsborger og den unionsborger, som er tredjelandstatsborgerens familiemedlem, består et afhængighedsforhold af en sådan art, at det vil resultere i, at unionsborgeren er nødsaget til at ledsage den omhandlede tredjelandstatsborger og til at forlade Unionens område som helhed (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).



- 41 Det følger heraf, at en tredjelandstatsborger kun har ret til at få tildelt en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF, hvis såvel tredjelandstatsborgeren som unionsborgeren, der er tredjelandstatsborgerens familiemedlem, vil være nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt en sådan opholdsret ikke tildeles. Tildelingen af en sådan afledt opholdsret kan derfor kun komme i betragtning, såfremt den tredjelandstatsborger, der er en unionsborgers familiemedlem, ikke opfylder de betingelser, der er fastsat for på grundlag af andre bestemmelser, og navnlig i medfør af den nationale lovgivning, der finder anvendelse på familiesammenføring, at opnå en opholdsret i den medlemsstat, hvor nævnte unionsborger er statsborger.
- 42 Når det er konstateret, at en tredjelandstatsborger, der er en unionsborgers familiemedlem, ikke kan indrømmes nogen opholdsret i medfør af national ret eller den afledte EU-ret, kan den omstændighed, at der mellem denne tredjelandstatsborger og denne unionsborger består et afhængighedsforhold, som vil resultere i, at nævnte unionsborger er nødsaget til at forlade Unionens område som helhed, såfremt den tredjelandstatsborger, der er unionsborgerens familiemedlem, udsendes af Unionens område, imidlertid medføre, at artikel 20 TEUF principielt pålægger den pågældende medlemsstat at tildele tredjelandstatsborgeren en afledt opholdsret.
- 43 Når dette er sagt, skal det dog ligeledes for det tredje bemærkes, at Domstolen allerede har medgivet, at den afledte opholdsret, der følger af artikel 20 TEUF, ikke er absolut, idet medlemsstaterne kan afslå at tildele den under visse særlige omstændigheder.
- 44 Domstolen har således allerede udtalt, at artikel 20 TEUF ikke berører medlemsstaternes mulighed for at påberåbe sig en undtagelse fra nævnte afledte opholdsret i forbindelse med navnlig opretholdelsen af den offentlige orden og beskyttelsen af den offentlige sikkerhed (dom af 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 36, og af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 81).
- 45 Et afslag på opholdsret, der meddeles en unionsborgers familiemedlem, der er tredjelandstatsborger, som er begrundet i, at der, navnlig henset til de strafbare forhold, som er begået af nævnte tredjelandstatsborger, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, vil derfor være i overensstemmelse med EU-retten, selv hvis det medfører en forpligtelse for den unionsborger, der er tredjelandstatsborgerens familiemedlem, til at forlade Unionens område (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Det skal derfor undersøges, om artikel 20 TEUF på samme måde tillader medlemsstaterne at indføre en undtagelse fra den afledte opholdsret, der er fastsat i denne artikel, og som vedrører et krav om, at unionsborgeren råder over tilstrækkelige midler.
- 47 I denne henseende skal det fremhæves, at der ved bedømmelsen af en undtagelse fra den afledte opholdsret, der følger af artikel 20 TEUF, bl.a. skal tages hensyn til retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastslået i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (dom af 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 36, og af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 81), samt mere generelt til proportionalitetsprincippet som et almindeligt EU-retligt princip.
- 48 En nægtelse af at tildele en tredjelandstatsborger, som er en unionsborgers familiemedlem, en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor nævnte unionsborger er statsborger, alene med den begrundelse, at unionsborgeren ikke råder over tilstrækkelige midler, selv om der mellem denne unionsborger og denne tredjelandstatsborger består et afhængighedsforhold som det, der er beskrevet i nærværende doms præmis 39, vil imidlertid udgøre et indgreb i den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der følger af en status som unionsborger, som ikke står i et rimeligt forhold til det formål, der forfølges med en sådan betingelse om midler, nemlig at værne om den pågældende medlemsstats offentlige finanser. Et sådant rent økonomisk formål adskiller sig således grundlæggende fra formålet

om at opretholde den offentlige orden og sikre den offentlige sikkerhed og gør det ikke muligt at begrunde så alvorlige indgreb i den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der følger af en status som unionsborger.

- 49 Det følger heraf, at såfremt der består et afhængighedsforhold som omhandlet i nærværende doms præmis 39 mellem en unionsborger og en tredjelandstatsborger, der er unionsborgerens familiemedlem, er artikel 20 TEUF til hinder for, at denne medlemsstat fastsætter en undtagelse fra den afledte opholdsret, som denne artikel tillægger denne tredjelandstatsborger, alene med den begrundelse, at nævnte unionsborger ikke råder over tilstrækkelige midler.
- 50 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 66 i forslaget til afgørelse, kan den forpligtelse, som påhviler en unionsborger til at råde over tilstrækkelige midler til sig selv og sin ægtefælle, der er tredjelandstatsborger, bringe den effektive virkning af artikel 20 TEUF i fare, hvis den medfører, at nævnte tredjelandstatsborger skal forlade Unionens område som helhed, og at unionsborgeren som følge af, at der mellem denne og tredjelandstatsborgeren består et afhængighedsforhold, reelt er nødsaget til at ledsage tredjelandstatsborgeren og dermed også selv må forlade Unionens område.
- 51 Hvad for det fjerde angår de processuelle regler, hvorefter en tredjelandstatsborger inden for rammerne af en ansøgning om opholdstilladelse med henblik på familiesammenføring kan gøre gældende, at der består en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF, har Domstolen fastslået, at selv om det ganske vist tilkommer medlemsstaterne at fastsætte betingelserne for gennemførelsen af den afledte opholdsret, som i ganske særlige situationer som omhandlet i nærværende doms præmis 39 skal tildeles tredjelandstatsborgeren i medfør af artikel 20 TEUF, forholder det sig herved ikke desto mindre således, at disse processuelle regler imidlertid ikke må bringe den effektive virkning af artikel 20 TEUF i fare (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 54).
- 52 Selv om de nationale myndigheder således ikke har pligt til systematisk og af egen drift at undersøge, om der består et afhængighedsforhold i henhold til artikel 20 TEUF, idet den berørte person skal fremlægge de forhold, som gør det muligt at bedømme, om betingelserne for anvendelse af artikel 20 TEUF er opfyldt, kan den effektive virkning af denne artikel imidlertid bringes i fare, såfremt tredjelandstatsborgeren eller den unionsborger, der er tredjelandstatsborgerens familiemedlem, forhindres i at fremlægge de forhold, som gør det muligt at bedømme, om der mellem dem består et afhængighedsforhold i henhold til artikel 20 TEUF (jf. analogt dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 75 og 76).
- 53 Når den kompetente nationale myndighed fra en tredjelandstatsborger modtager en ansøgning om tildeling af en opholdsret med henblik på familiesammenføring med en unionsborger, som er statsborger i den pågældende medlemsstat, kan denne myndighed derfor ikke automatisk give afslag på nævnte ansøgning alene med den begrundelse, at unionsborgeren ikke råder over tilstrækkelige midler. Det påhviler derimod myndigheden på grundlag af de forhold, som den pågældende tredjelandstatsborger og den pågældende unionsborger frit skal kunne fremlægge for myndigheden, og om nødvendigt efter yderligere undersøgelser, at vurdere, om der mellem disse to personer består et afhængighedsforhold som det i nærværende doms præmis 39 beskrevne, således at der principielt skal tildeles denne tredjelandstatsborger en afledt opholdsret i medfør af artikel 20 TEUF (jf. i denne retning dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 75-77).
- 54 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat giver afslag på en ansøgning om familiesammenføring, der er indgivet af en tredjelandstatsborger, der er ægtefælle til en unionsborger, som er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, alene med den begrundelse, at unionsborgeren ikke råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sin ægtefælle, således at opholdet ikke bliver en byrde for det nationale sociale system, uden at det er

blevet undersøgt, om der mellem nævnte unionsborger og dennes ægtefælle består et afhængighedsforhold af en sådan art, at unionsborgeren, såfremt dennes ægtefælle nægtes en afledt opholdsret, vil være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed vil blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som unionsborgeren er tildelt ved sin status.

### *Det første spørgsmål*

- 55 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at der består et afhængighedsforhold, der kan begrunde tildelingen af en afledt opholdsret i medfør af denne artikel, alene af den grund, at en statsborger i en medlemsstat, som er myndig og aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og dennes ægtefælle, der er myndig og tredjelandstatsborger, har pligt til at bo sammen i medfør af forpligtelser, der er knyttet til ægteskabet ifølge lovgivningen i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger.
- 56 Det bemærkes for det første, at til forskel fra mindreårige, og i endnu højere grad såfremt disse mindreårige er små børn, er en voksen person i princippet i stand til at føre en tilværelse uafhængigt af sine familiemedlemmer. Heraf følger, at anerkendelsen af, at der mellem to voksne, som er medlemmer af samme familie, består et afhængighedsforhold, der kan skabe en ret til afledt ophold i medfør af artikel 20 TEUF, alene er mulig i særlige tilfælde, hvor den omhandlede person, henset til samtlige relevante omstændigheder, ikke på nogen måde vil kunne være adskilt fra det familiemedlem, som den pågældende er afhængig af (jf. i denne retning dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 65).
- 57 For det andet følger det ligeledes af Domstolens praksis, at den omstændighed alene, at det for en statsborger i en medlemsstat af økonomiske årsager eller for at bevare familieenheden på Unionens område måtte forekomme ønskværdigt, at medlemmer af den pågældendes familie, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, kan opholde sig med den pågældende på Unionens område, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at det må antages, at unionsborgeren vil være nødsaget til at forlade Unionens område, hvis en sådan ret ikke tildeles (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Den omstændighed, at der består et familiemæssigt bånd, hvad enten dette bånd er biologisk eller retligt, mellem unionsborgeren og dennes familiemedlem, som er tredjelandstatsborger, er således ikke tilstrækkelig til, at der i medfør af artikel 20 TEUF tildeles nævnte familiemedlem en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger (jf. i denne retning dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 75).
- 59 For det tredje har Domstolen ligeledes fastslået, at det følger af et folkeretligt princip, der bekræftes i artikel 3 i protokol nr. 4 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950, som EU-retten ikke kan antages at have fraveget for så vidt angår medlemsstaternes indbyrdes forhold, at en medlemsstat ikke med nogen begrundelse kan nægte sine egne statsborgere ret til indrejse og ophold på sit område.
- 60 Da statsborgerne i en medlemsstat således har en ubetinget opholdsret på denne medlemsstats område (dom af 14.11.2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 37), kan en medlemsstat ikke lovligt pålægge en af sine statsborgere at forlade medlemsstatens område, herunder med henblik på at overholde forpligtelser, der følger af statsborgerens ægteskab, uden herved at tilsidesætte det folkeretlige princip, der er nævnt i den foregående præmis i nærværende dom.
- 61 Selv hvis det antages, således som den forelæggende ret har anført vedrørende spansk ret, at en medlemsstats regler vedrørende ægteskab pålægger en statsborger i denne medlemsstat og dennes ægtefælle at bo sammen, kan en sådan forpligtelse imidlertid aldrig retligt pålægge denne statsborger

at forlade Unionens område, heller ikke selv om den pågældendes ægtefælle, som er tredjelandsstatsborger, ikke får tildelt en opholdstilladelse på nævnte medlemsstats område. Henset til det ovenstående er en sådan retlig forpligtelse, hvorefter ægtefællerne skal bo sammen, ikke i sig selv tilstrækkelig til at godtgøre, at der mellem dem består et afhængighedsforhold af en sådan art, at unionsborgeren, såfremt dennes ægtefælle sendes ud af Unionens område, vil være nødsaget til at ledsage denne og dermed også selv må forlade Unionens område.

- 62 Under alle omstændigheder fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den forpligtelse, som følger af spansk ret, hvorefter ægtefællerne skal bo sammen, ikke kan håndhæves ved domstolene.
- 63 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at der ikke består et afhængighedsforhold, der kan begrunde tildelingen af en afledt opholdsret i medfør af denne artikel, alene af den grund, at en statsborger i en medlemsstat, som er myndig og aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og dennes ægtefælle, der er myndig og tredjelandsstatsborger, har pligt til at bo sammen i medfør af forpligtelser, der er knyttet til ægteskabet ifølge lovgivningen i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger.

### Sagsomkostninger

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

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

- 1) **Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat giver afslag på en ansøgning om familiesammenføring, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger, der er ægtefælle til en unionsborger, som er statsborger i denne medlemsstat, og som aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, alene med den begrundelse, at unionsborgeren ikke råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sin ægtefælle, således at opholdet ikke bliver en byrde for det nationale sociale system, uden at det er blevet undersøgt, om der mellem nævnte unionsborger og dennes ægtefælle består et afhængighedsforhold af en sådan art, at unionsborgeren, såfremt dennes ægtefælle nægtes en afledt opholdsret, vil være nødsaget til at forlade Den Europæiske Unions område som helhed og dermed vil blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som unionsborgeren er tildelt ved sin status.**
- 2) **Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at der ikke består et afhængighedsforhold, der kan begrunde tildelingen af en afledt opholdsret i medfør af denne artikel, alene af den grund, at en statsborger i en medlemsstat, som er myndig og aldrig har udøvet sin ret til fri bevægelighed, og dennes ægtefælle, der er myndig og tredjelandsstatsborger, har pligt til at bo sammen i medfør af forpligtelser, der er knyttet til ægteskabet ifølge lovgivningen i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger.**

Underskrifter