



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

12. marts 2014*

»Direktiv 2004/38/EF — artikel 21, stk. 1, TEUF — ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område — berettigede personer — opholdsret for en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger — unionsborgerens tilbagevenden til denne medlemsstat efter kortvarige ophold i en anden medlemsstat«

I sag C-456/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (Nederlandene) ved afgørelse af 5. oktober 2012, indgået til Domstolen den 10. oktober 2012, i sagerne:

O.

mod

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

og

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

mod

B.,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts (refererende dommer), afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Borg Barthet og C.G. Fernlund samt dommerne G. Arestis, J. Malenovský, E. Levits, A. Ó Caoimh, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. juni 2013,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- O. ved advokaten J. Canales og J. van Bennekom
- B. ved advokaten C. Chen, F. Verbaas og M. van Zantvoort
- den nederlandske regering ved M. de Ree, C. Schillemans og C. Wissels, som befuldmægtigede
- den belgiske regering ved T. Materne og C. Pochet, som befuldmægtigede
- den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede
- den danske regering ved V. Pasternak Jørgensen og M. Wolff, som befuldmægtigede
- den tyske regering ved T. Henze og A. Wiedmann, som befuldmægtigede
- den estiske regering ved M. Linntam og N. Grünberg, som befuldmægtigede
- den polske regering ved K. Pawłowska, M. Szpunar, B. Majczyna og M. Arciszewski, som befuldmægtigede
- Det Forenede Kongeriges regering ved L. Christie, som befuldmægtiget, bistået af barrister G. Facenna
- Europa-Kommissionen ved C. Tufvesson og G. Wils, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. december 2013, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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, berigtiget i EUT 2005 L 229, s. 35) samt af artikel 21, stk. 1, TEUF.
- 2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med to tvister mellem O. og Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (minister for indvandring, integration og asyl, herefter »ministeren«), henholdsvis ministeren og B., vedrørende afgørelser med afslag på at udstede et dokument til disse personer, der attesterer, at de opholder sig lovligt i Nederlandene som familiemedlemmer til en unionsborger.

Retsforskrifter

Direktiv 2004/38

3 Artikel 1 i direktiv 2004/38 med 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

[...]«

4 Artikel 2 i direktiv 93/104 bestemmer under overskriften »Definitioner«:

»I dette direktiv forstås ved:

- 1) »unionsborger«: enhver person, der er statsborger i en medlemsstat

- 2) »familiemedlem«:

- a) ægtefælle

[...]

- 3) »værtsmedlemsstat«: den medlemsstat, hvortil unionsborgeren rejser med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed og ophold.«

5 Samme direktivs artikel 3 med overskriften »Berettigede personer« bestemmer 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.«

6 Artikel 6 i direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:

»1. Unionsborgere har ret til frit at tage ophold på en anden medlemsstats område for en periode på højst tre måneder [...]

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

7 Artikel 7, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38 er sålydende:

»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).«

8 Direktivets artikel 10, stk. 1, bestemmer:

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

9 I henhold til artikel 16, stk. 1, første punktum, i direktiv 2004/38 har »[u]nionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, [...] ret til tidsubegrænset ophold på [dens] område«. Samme artikels stk. 2 bestemmer, at »[s]tk. 1 [...] ligeledes [finder] anvendelse på familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som i fem år i træk lovligt har boet sammen med unionsborgeren«.

Nederlandsk ret

10 Vreemdelingenwet (udlændingelov) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 495) og Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingebekendtgørelse af 2000, Stb. 2000, nr. 497) har gennemført bestemmelserne i direktiv 2004/38 i nederlandsk ret.

11 Vreemdelingenwets artikel 1 bestemmer:

»I denne lov samt i bestemmelser udstedt i medfør heraf, forstås ved:

[...]

e. fællesskabsborgere

- 1° statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater, som i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab har ret til at indrejse til og opholde sig i en anden medlemsstat
- 2° familiemedlemmer til de under nr. 1° nævnte personer, som er statsborgere i et tredjeland, og som i medfør af en afgørelse truffet i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab har ret til at indrejse til og opholde sig i en medlemsstat

[...]«

12 Nævnte lovs artikel 8 bestemmer:

»En udlænding har kun lovligt ophold i Nederlandene:

[...]

e. som fællesskabsborger, for så vidt som vedkommende har ophold på grundlag af forskrifter vedtaget i medfør af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab eller traktaten om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [...]«

13 I henhold til samme lovs artikel 9, stk. 1, skal ministeren drage omsorg for, at en udlænding, der har lovligt ophold i Nederlandene i medfør af EU-retten, får udstedt et dokument, hvoraf fremgår, at den pågældende har lovligt ophold (herefter et »opholdsdokument«).

De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisterne i hovedsagerne, samt de præjudicielle spørgsmål

O.'s situation

14 O., der er nigeriansk statsborger, indgik i oktober 2006 ægteskab med en nederlandsk statsborger (herefter »referenceperson O.«). Han har oplyst, at han fra 2007 til april 2010 boede i Spanien. I henhold til nogle dokumenter fremlagt af Malaga kommune (Spanien) har O. og referenceperson O. været registreret på samme adresse i denne kommune siden den 7. august 2009. O. har endvidere fremlagt et opholdsdokument, som er gyldigt indtil den 20. september 2014, og hvoraf fremgår, at han har opholdt sig i Spanien som familiemedlem til en unionsborger.

15 Ifølge referenceperson O. opholdt hun sig i perioden mellem 2007 og april 2010 hos O. i Spanien i to måneder, men da hun ikke kunne finde arbejde dér, vendte hun tilbage til Nederlandene. Referenceperson O. tilbragte dog i den samme periode regelmæssigt ferier i Spanien hos O.

16 Siden den 1. juli 2010 har O. været registreret i det nederlandske folkeregister som bosiddende på samme adresse som referenceperson O.

17 Ved afgørelse af 15. november 2010 afslog ministeren en ansøgning fra O. om at få udstedt det i Vreemdelingenwets artikel 9, stk. 1, omhandlede opholdsdokument. Ved afgørelse af 21. marts 2011 opretholdt ministeren dette afslag efter påklage fra O.

18 Ved dom af 7. juli 2011 frifandt Rechtbank 's-Gravenhage ministeren i en sag anlagt af O. til prøvelse af afgørelsen af 21. marts 2011.

19 O. har iværksat appel af denne dom for den forelæggende ret.

B.'s situation

20 B., der er marokkansk statsborger, har oplyst, at han fra december 2002 i nogle år boede i Nederlandene sammen med sin partner (herefter »referenceperson B.«), der er nederlandsk statsborger.

- 21 Ved afgørelse af 14. oktober 2005 erklærede ministeren B. for uønsket på nederlandsk område, efter at han var blevet idømt en fængselsstraf på to måneder for brug af et falsk pas. B. flyttede herefter ind i en lejlighed i Retie (Belgien), som referenceperson B. havde lejet fra oktober 2005 til maj 2007. Referenceperson B. har oplyst, at hun i denne periode opholdt sig dér hver weekend.
- 22 I april 2007 rejste B. tilbage til Marokko, idet han var blevet nægtet ophold i Belgien på grund af afgørelsen af 14. oktober 2005.
- 23 Den 31. juli 2007 blev B. og referenceperson B. gift. Den 30. december 2008 ansøgte B. om ophævelse af afgørelsen om, at han var uønsket. Ved afgørelse af 16. marts 2009 ophævede ministeren denne afgørelse.
- 24 I juni 2009 flyttede B. ind hos referenceperson B. i Nederlandene.
- 25 Ved afgørelse af 30. oktober 2010 afslog Staatssecretaris van Justitie (statssekretær for justitsspørgsmål) en ansøgning fra B. om at få udstedt et opholdsdokument. Ved afgørelse af 19. marts 2010 opretholdt ministeren dette afslag efter påklage fra O.
- 26 Ved dom af 11. november 2010 gav Rechtbank 's-Gravenhage B. medhold i en sag, han havde anlagt til prøvelse af afgørelsen af 19. marts 2010, annullerede afgørelsen og pålagde ministeren at træffe en ny afgørelse under hensyn til de i dommen anførte betragtninger.
- 27 Ministeren har iværksat appel af denne dom for den forelæggende ret.

De præjudicielle spørgsmål

- 28 Da O. og B. var familiemedlemmer til unionsborgere som omhandlet i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2004/38 på tidspunkterne for afgørelserne med afslag på deres respektive ansøgninger om opholdsdokumenter, rejser den forelæggende ret for det første spørgsmålet, om dette direktiv giver dem en ret til ophold i den medlemsstat, hvor disse unionsborgere er statsborgere.
- 29 Ifølge den forelæggende ret er det tænkeligt, at udtrykket »rejser« i den forstand, hvori det er anvendt i artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38, skal forstås som det at rejse til en anden medlemsstat end den, hvor unionsborgerne er statsborgere – uden at flytte dertil – og vende tilbage derfra. Det kan ligeledes tænkes, at der ved udtrykket »slutter sig til denne« i den forstand, hvori det er anvendt i samme artikel 3, stk. 1, skal forstås som det at slutte sig til unionsborgerne i den medlemsstat, hvor disse er statsborgere. Den forelæggende ret konstaterer imidlertid, at der er andre bestemmelser i samme direktiv, særligt artikel 6, stk. 1, og artikel 7, stk. 1 og 2, der synes at udelukke en sådan fortolkning, eftersom de udtrykkeligt nævner »en anden medlemsstat« og »værtsmedlemsstaten« som den medlemsstat, hvor opholdsretten finder anvendelse. Dom af 5. maj 2011, McCarthy (sag C-434/09, Sml. I, s. 3375), bekræfter, at nævnte artikel 6 og 7 regulerer retsstillingen for en unionsborger i en medlemsstat, hvor denne ikke er statsborger.
- 30 Den forelæggende ret henviser endvidere til, at det fremgår af dom af 7. juli 1992, Singh (sag C-370/90, Sml. I, s. 4265), og af 11. december 2007, Eind (sag C-291/05, Sml. I, s. 10719), at en ægtefælle til en statsborger i en medlemsstat, der har gjort brug af retten til fri bevægelighed, ved sidstnævntes tilbagevenden til sin oprindelsesmedlemsstat må tillægges mindst de samme rettigheder med hensyn til indrejse og ophold som dem, vedkommende ville have i henhold til EU-retten, hvis den berørte unionsborger valgte at indrejse og tage ophold i en anden medlemsstat. Den forelæggende ret udtrykker imidlertid tvivl med hensyn til spørgsmålet, om denne retspraksis finder anvendelse på situationer som dem, der er omhandlet i hovedsagerne. Den fremhæver i denne forbindelse, at de berørte unionsborgere i tvisterne i hovedsagerne i modsætning til, hvad der var tilfældet i de sager,

der gav anledning til Singh-dommen og Eind-dommen, ikke opholdt sig i værtsmedlemsstaten som arbejdstagere, men i deres egenskab af unionsborgere i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF og som modtagere af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF.

- 31 Endelig rejser den forelæggende ret for det tilfælde, at den retspraksis, der følger af Singh-dommen og Eind-dommen, finder anvendelse på situationer som de i hovedsagerne omhandlede, spørgsmålet, hvorvidt det kræves, at unionsborgerens ophold i en anden medlemsstat end den, hvor denne er statsborger, har været af en vis mindstevarighed, for at der, efter unionsborgerens tilbagevenden til den medlemsstat, hvor denne er statsborger, tilkommer et familiemedlem til denne, som er tredjelandstatsborger, en opholdsret i den sidstnævnte medlemsstat. I den sag, der vedrører B., rejser den forelæggende ret endvidere spørgsmålet, om B.'s opholdsret i Nederlandene i medfør af direktiv 2004/38 påvirkes af den omstændighed, at han først sluttede sig til referenceperson B. i den medlemsstat, hvor hun er statsborger, mere end to år efter, at hun vendte tilbage til denne stat.
- 32 På denne baggrund har Raad van State besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, hvoraf de tre første er enslydende for så vidt angår O. og B., og alene det fjerde spørgsmål specifikt vedrører B.:
- »1) Skal [direktiv 2004/38] med hensyn til betingelserne for retten til ophold for en unionsborgeres familiemedlemmer, der har statsborgerskab i et tredjeland, anvendes analogt, således som det var tilfældet i [Singh-dommen] og i [Eind-dommen], når en unionsborger vender tilbage til den stat, hvor den pågældende er statsborger, efter i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF samt som modtager af tjenester som omhandlet i artikel 56 TEUF at have opholdt sig i en anden medlemsstat?
 - 2) [Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende], er det da et krav, at unionsborgerens ophold i en anden medlemsstat har haft en vis mindstevarighed, for – ved unionsborgerens tilbagevenden til den medlemsstat, i hvilken den pågældende har statsborgerskab – at unionsborgerens familiemedlem, der har statsborgerskab i et tredjeland, har ret til ophold i denne stat?
 - 3) [Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende], kan dette krav da også opfyldes, såfremt der ikke er tale om et uafbrudt ophold, men ophold af en vis hyppighed såsom ugentlige ophold i weekenden eller regelmæssige besøg?
 - 4) Fortabes den eventuelle ret for et familiemedlem, der er statsborger i et tredjeland, til ophold på grundlag af EU-retten som følge af den tid, der går fra unionsborgerens tilbagevenden til den medlemsstat, i hvilken den pågældende har statsborgerskab, til det tidspunkt, hvor familiemedlemmet, der er statsborger i et tredjeland, under omstændigheder som de i [sagen vedrørende B.] foreliggende, slutter sig til denne unionsborger i denne medlemsstat?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Første til tredje spørgsmål

- 33 Med det første til tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i direktiv 2004/38 og artikel 21, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat nægter en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, der er statsborger i den nævnte medlemsstat, opholdsret ved unionsborgerens tilbagevenden til den samme medlemsstat, når unionsborgeren før sin tilbagevenden har udøvet sin ret til fri bevægelighed i medfør af artikel 21, stk. 1, TEUF ved, udelukkende i sin egenskab af unionsborger, at opholde sig i en anden medlemsstat sammen med det pågældende familiemedlem, og i bekræftende fald, på hvilke betingelser en sådan opholdsret indrømmes.

- 34 I denne forbindelse erindres om, at i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF »[har] enhver unionsborger [...] 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«.
- 35 Hvad angår direktiv 2004/38 har Domstolen allerede fastslået, at det tilsigter 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 det navnlig har til formål at styrke denne ret (jf. i denne retning dom af 25.7.2008, sag C-127/08, *Metock* m.fl., Sml. I, s. 6241, præmis 59 og 82, og af 7.10.2010, sag C-162/09, *Lassal*, Sml. I, s. 9217, præmis 30, samt *McCarthy*-dommen, præmis 28).
- 36 Artikel 21, stk. 1, TEUF og bestemmelserne i direktiv 2004/38 giver ikke tredjelandstatsborgere nogen selvstændig ret (jf. i denne retning dom af 8.11.2012, sag C-40/11, *Iida*, præmis 66, og af 8.5.2013, sag C-87/12, *Ymeraga* og *Ymeraga-Tafarshiku*, præmis 34). De eventuelle rettigheder, der tildeles tredjelandstatsborgere ved EU-rettens bestemmelser om unionsborgerskab, er således rettigheder, der er afledt af en unionsborgers udøvelse af retten til fri bevægelighed (jf. *Iida*-dommen, præmis 67, og *Ymeraga* og *Ymeraga-Tafarshiku*-dommen, præmis 35, samt dom af 10.10.2013, sag C-86/12, *Alokpa* m.fl., præmis 22).
- 37 Det fremgår imidlertid af en fortolkning af bestemmelserne i direktiv 2004/38 under hensyn til deres ordlyd, systematik og formål, at de ikke giver grundlag for en afledt opholdsret for tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til en unionsborger, i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger.
- 38 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 definerer således som personer, der er »berettigede« i relation til direktivet, »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«.
- 39 Direktiv 2004/38 fastsætter dermed kun en afledt opholdsret for tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger som omhandlet i dette direktivs artikel 2, nr. 2), når unionsborgeren har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger (jf. i denne retning dommen i sagen *Metock* m.fl., præmis 73, dom af 15.11.2011, sag C-256/11, *Dereci* m.fl., Sml. I, s. 11315, præmis 56, *Iida*-dommen, præmis 51, samt dom af 6.12.2012, forenede sager C-356/11 og C-357/11, O. m.fl., præmis 41).
- 40 De øvrige bestemmelser i direktiv 2004/38, navnlig artikel 6, artikel 7, stk. 1 og 2, og artikel 16, stk. 1 og 2, henviser til opholdsretten for en unionsborger og til den afledte opholdsret for dennes familiemedlemmer i enten »en anden medlemsstat« eller »værtstatsmedlemsstaten« og bekræfter således, at en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, ikke på grundlag af dette direktiv kan påberåbe sig en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor den pågældende unionsborger er statsborger (jf. *McCarthy*-dommen, præmis 37, og *Iida*-dommen, præmis 64).
- 41 For så vidt angår en formålsfortolkning af bestemmelserne i direktiv 2004/38 skal der erindres om, at selv om det er korrekt, at dette direktiv tilsigter at lette og styrke udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er tillagt alle unionsborgere direkte, forholder det sig ikke desto mindre således, at direktivet, som det fremgår af dets artikel 1, litra a), fastlægger betingelserne for udøvelse af denne ret (*McCarthy*-dommen, præmis 33).

- 42 Eftersom en stat i medfør af et folkeretligt princip ikke kan nægte sine egne statsborgere ret til indrejse og ophold på sit område, tilsigtes det med direktiv 2004/38 udelukkende at regulere betingelserne for en unionsborgers indrejse og ophold i andre medlemsstater end den, hvor den pågældende er statsborger (jf. McCarthy-dommen, præmis 29).
- 43 På denne baggrund og henset til det i denne doms præmis 36 anførte, tilsigtes det med direktiv 2004/38 derfor heller ikke at tillægge en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som opholder sig i den medlemsstat, hvor denne er statsborger, en afledt opholdsret.
- 44 Eftersom tredjelandsstatsborgere, der befinder sig i situationer som dem, O. og B. befinder sig i, ikke på grundlag af bestemmelserne i direktiv 2004/38 kan indrømmes en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor deres respektive referencepersoner er statsborgere, skal det undersøges, om artikel 21, stk. 1, TEUF i givet fald kan danne grundlag for en afledt opholdsret.
- 45 I denne henseende skal der henvises til, at en sådan afledt opholdsrets formål og begrundelse er baseret på en konstatering af, at et afslag på at anerkende en sådan ret kan gribe ind i den frie bevægelighed for unionsborgeren, idet denne afholdes fra at udøve sine rettigheder med hensyn til indrejse og ophold i værtsmedlemsstaten (jf. Iida-dommen, præmis 68, dommen i sagen Ymeraga og Ymeraga-Tafarshiku, præmis 35, og dommen i sagen Alokpa m.fl., præmis 22).
- 46 Således har Domstolen fastslået, at når en unionsborger har opholdt sig sammen med et familiemedlem, som er tredjelandsstatsborger, i en anden medlemsstat end den, hvor unionsborgeren er statsborger, i et tidsrum på mere end henholdsvis to og et halvt år og halvandet år og har udøvet lønnet beskæftigelse dér, skal tredjelandsstatsborgeren ved unionsborgerens tilbagevenden til den medlemsstat, hvor denne er statsborger, i medfør af EU-retten indrømmes en afledt opholdsret i den sidstnævnte stat (jf. Singh-dommen, præmis 25, og Eind-dommen, præmis 45). Såfremt tredjelandsstatsborgeren ikke havde en sådan opholdsret, ville en arbejdstager, der er unionsborger, kunne blive afskrækket fra at forlade den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, for at udøve lønnet beskæftigelse på en anden medlemsstats område på grund af fraværet af sikkerhed for denne arbejdstager for efter sin tilbagevenden til oprindelsesmedlemsstaten at kunne fortsætte et familieliv, som den pågældende måtte have indledt ved ægteskab eller familiesammenføring i værtsmedlemsstaten (Eind-dommen, præmis 35 og 36, og Iida-dommen, præmis 70).
- 47 Den hindring for at rejse ud fra den medlemsstat, hvor arbejdstageren er statsborger, som der henvises til i Singh-dommen og Eind-dommen, er således en følge af, at familiemedlemmer til denne arbejdstager, som er tredjelandsstatsborgere, ved arbejdstagerens tilbagevenden til sin oprindelsesmedlemsstat nægtes en afledt opholdsret, skønt arbejdstageren har opholdt sig sammen med dem i værtsmedlemsstaten på grundlag af og under overholdelse af EU-retten.
- 48 Det skal derfor undersøges, om den retspraksis, der følger af de nævnte domme, kan finde generel anvendelse på familiemedlemmer til unionsborgere, som, idet de har gjort brug af deres rettigheder i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF, har opholdt sig i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, før de er vendt tilbage til den medlemsstat, hvor de er statsborgere.
- 49 Dette findes at være tilfældet. At der ved en unionsborgers tilbagevenden til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, indrømmes en tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til unionsborgeren, og som denne sidstnævnte udelukkende i sin egenskab af unionsborger har opholdt sig sammen med i værtsmedlemsstaten på grundlag af og under overholdelse af EU-retten, en afledt opholdsret, tjener således til at fjerne den samme type hindring for udrejse fra oprindelsesmedlemsstaten som den, der er beskrevet i denne doms præmis 47, ved at garantere, at unionsborgeren i oprindelsesmedlemsstaten kan fortsætte det familieliv, som denne har opbygget eller konsolideret i værtsmedlemsstaten.

- 50 Hvad angår betingelserne for, at der ved en unionsborgers tilbagevenden til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, indrømmes en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til unionsborgeren, og som denne sidstnævnte, udelukkende i sin egenskab af unionsborger, har opholdt sig sammen med i værtsmedlemsstaten, en afledt opholdsret på grundlag af artikel 21, stk. 1, TEUF, bør de principielt ikke være strengere end dem, som er fastsat i direktiv 2004/38 for at indrømme en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, en sådan opholdsret. Selv om direktiv 2004/38 ikke dækker et sådant tilfælde af tilbagevenden, skal det således anvendes analogt med hensyn til betingelserne for en unionsborgers ophold i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, eftersom det i begge tilfælde er unionsborgeren, der er referenceperson for tildeling af en afledt opholdsret til en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til unionsborgeren.
- 51 En hindring som den, der er nævnt i denne doms artikel 47, opstår kun, når unionsborgerens ophold i værtsmedlemsstaten reelt har kunnet sætte den pågældende i stand til at opbygge eller konsolidere et familieliv i denne medlemsstat. Artikel 21, stk. 1, TEUF kræver derfor ikke, at ethvert tilfælde, hvor en unionsborger opholder sig i en værtsmedlemsstat, ledsaget af et familiemedlem, der er tredjelandstatsborger, nødvendigvis indebærer, at familiemedlemmet indrømmes en afledt opholdsret i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger, når unionsborgeren vender tilbage til denne medlemsstat.
- 52 I denne henseende bemærkes, at en unionsborger, som udøver sine rettigheder i henhold til artikel 6, stk. 1, i direktiv 2004/38, ikke har til hensigt at slå sig ned i værtsmedlemsstaten på en sådan måde, at det er gunstigt for at opbygge eller konsolidere et familieliv i denne medlemsstat. Det vil derfor ikke afskrække en unionsborger fra at udøve sine rettigheder i henhold til den nævnte artikel 6, at unionsborgerens familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere, ved unionsborgerens tilbagevenden til sin oprindelsesmedlemsstat nægtes en afledt opholdsret.
- 53 Derimod vil der kunne opstå en hindring som den, der er nævnt i denne doms præmis 47, såfremt unionsborgeren har til hensigt at udøve sine rettigheder i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38. Et ophold i værtsmedlemsstaten i henhold til og under overholdelse af betingelserne i direktivets artikel 7, stk. 1, vidner principielt om, at unionsborgeren flytter til og dermed reelt tager ophold i den sidstnævnte medlemsstat, og er af en sådan karakter, at det egner sig til at opbygge eller konsolidere et familieliv i denne medlemsstat.
- 54 Såfremt et familieliv er blevet opbygget eller konsolideret i værtsmedlemsstaten i forbindelse med en unionsborgers reelle ophold i denne medlemsstat i henhold til og under overholdelse af betingelserne i artikel 7, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38, kræver den effektive virkning af den berørte unionsborgers rettigheder i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF, at unionsborgerens familieliv i værtsmedlemsstaten kan fortsættes, når unionsborgeren vender tilbage til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, ved at det berørte familiemedlem, der er tredjelandstatsborger, indrømmes en afledt opholdsret. Uden en sådan afledt opholdsret ville unionsborgeren således kunne blive afskrækket fra at forlade den medlemsstat, hvor denne er statsborger, for at udøve sin opholdsret i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF i en anden medlemsstat, fordi den pågældende ikke har sikkerhed for at kunne fortsætte et familieliv med sine nære familiemedlemmer, som er blevet opbygget eller konsolideret i værtsmedlemsstaten, i sin oprindelsesmedlemsstat (jf. i denne retning Eind-dommen, præmis 35 og 36, og Iida-dommen, præmis 70).
- 55 Så meget desto mere kræver den effektive virkning af artikel 21, stk. 1, TEUF, at unionsborgeren ved sin tilbagevenden til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, kan fortsætte det familieliv, som denne har haft i værtsmedlemsstaten, hvis unionsborgeren og det berørte familiemedlem, som er tredjelandstatsborger, i den sidstnævnte medlemsstat har opnået en tidsubegrænset opholdsret i medfør af henholdsvis artikel 16, stk. 1 og stk. 2, i direktiv 2004/38.

- 56 Det er derfor det forhold, at unionsborgeren og familiemedlemmet, der er tredjelandstatsborger, reelt har haft ophold i værtsmedlemsstaten i henhold til og under overholdelse af betingelserne i henholdsvis artikel 7, stk. 1 og stk. 2, eller artikel 16, stk. 1 og stk. 2, i direktiv 2004/38, som ved unionsborgerens tilbagevenden til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, giver den tredjelandstatsborger, med hvem unionsborgeren har haft et familieliv i værtsmedlemsstaten, en afledt opholdsret på grundlag af artikel 21, stk. 1, TEUF.
- 57 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om referenceperson O. og referenceperson B., som er unionsborgere, er flyttet til og dermed reelt har taget ophold i værtsmedlemsstaten, og om O. og B. på grund af det familieliv, som de har haft under dette reelle ophold, har opnået en afledt opholdsret i værtsmedlemsstaten i henhold til og under overholdelse af artikel 7, stk. 2, eller artikel 16, stk. 2, i direktiv 2004/38.
- 58 Det skal tilføjes, at anvendelsesområdet for EU-retlige regler ikke kan udvides til at dække en praksis, som udgør misbrug (jf. i denne retning dom af 14.12.2000, sag C-110/99, Emsland-Stärke, Sml. I, s. 11569, præmis 51, og af 22.12.2010, sag C-303/08, Bozkurt, Sml. I, s. 13445, præmis 47), idet bevis for et sådant misbrug imidlertid kræver dels et sammenfald 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 en hensigt til at drage fordel af EU-lovgivningen ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel (dom af 16.10.2012, sag C-364/10, Ungarn mod Slovakiet, præmis 58).
- 59 Med hensyn til spørgsmålet, om den kumulative virkning af flere kortvarige ophold i værtsmedlemsstaten vil kunne danne grundlag for en afledt opholdsret for en unionsborgers familiemedlem, som er tredjelandstatsborger, ved unionsborgerens tilbagevenden til den medlemsstat, hvor denne er statsborger, skal der erindres om, at kun et ophold, som opfylder betingelserne i artikel 7, stk. 1 og 2, eller artikel 16, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38, vil kunne give grundlag for en sådan opholdsret. I denne henseende henhører kortvarige ophold, såsom weekender eller ferier, der tilbringes i en anden medlemsstat end den, hvor unionsborgeren er statsborger, selv hvis de betragtes samlet, under anvendelsesområdet for artikel 6 i direktiv 2004/38 og opfylder ikke de nævnte betingelser.
- 60 For så vidt angår situationen for O., der, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er indehaver af et opholdskort som omhandlet i artikel 10 i direktiv 2004/38 som familiemedlem til en unionsborger, skal der erindres om, at EU-retten ikke pålægger myndighederne i den medlemsstat, hvor den berørte unionsborger er statsborger, at indrømme en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til denne unionsborger, en afledt opholdsret alene af den grund, at tredjelandstatsborgeren i værtsmedlemsstaten havde et sådant gyldigt opholdskort (jf. Eind-dommen, præmis 26). Et opholdskort udstedt i henhold til artikel 10 i direktiv 2004/38 er nemlig af konstaterende, og ikke retsstiftende, karakter (jf. dom af 21.7.2011, sag C-325/09, Dias, Sml. I, s. 6387, præmis 49).
- 61 På baggrund af det ovenfor anførte skal det første til tredje spørgsmål besvares med, at artikel 21, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at i en situation, hvor en unionsborger har opbygget eller konsolideret et familieliv med en tredjelandstatsborger under et reelt ophold i henhold til og under overholdelse af betingelserne i artikel 7, stk. 1 og 2, eller artikel 16, stk. 1 og 2, i direktiv 2004/38 i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, finder dette direktivs bestemmelser analog anvendelse, når den nævnte unionsborger, sammen med det pågældende familiemedlem, vender tilbage til sin oprindelsesmedlemsstat. Betingelserne for at indrømme den nævnte tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til unionsborgeren, en afledt opholdsret i unionsborgerens oprindelsesmedlemsstat bør derfor principielt ikke være strengere end dem, som er fastsat i det nævnte direktiv for at indrømme en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, en afledt opholdsret.

Det fjerde spørgsmål

- 62 Som det fremgår af denne doms præmis 21-23, opnåede B. status som familiemedlem, som omhandlet i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2004/38, til en unionsborger på et tidspunkt efter referenceperson B.'s ophold i værtsmedlemsstaten.
- 63 En tredjelandsstatsborger, som ikke i det mindste under en del af sit ophold i værtsmedlemsstaten har haft status som familiemedlem som omhandlet i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2004/38, har imidlertid ikke kunnet opnå en afledt opholdsret i henhold til artikel 7, stk. 2, eller artikel 16, stk. 2, i direktiv 2004/38 i denne medlemsstat. Denne tredjelandsstatsborger kan derfor heller ikke opnå en afledt opholdsret på grundlag af artikel 21, stk. 1, TEUF ved den pågældende unionsborgers tilbagevenden til den medlemsstat, hvor denne er statsborger.
- 64 Der er derfor ikke anledning til at besvare det fjerde spørgsmål.

Sagens omkostninger

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

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

Artikel 21, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at i en situation, hvor en unionsborger har opbygget eller konsolideret et familieliv med en tredjelandsstatsborger under et reelt ophold i henhold til og under overholdelse af betingelserne i artikel 7, stk. 1 og 2, eller artikel 16, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (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 i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, finder dette direktivs bestemmelser analog anvendelse, når den nævnte unionsborger, sammen med det pågældende familiemedlem, vender tilbage til sin oprindelsesmedlemsstat. Betingelserne for at indrømme den nævnte tredjelandsstatsborger, som er familiemedlem til unionsborgeren, en afledt opholdsret i unionsborgerens oprindelsesmedlemsstat bør derfor principielt ikke være strengere end dem, som er fastsat i det nævnte direktiv for at indrømme en tredjelandsstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, en afledt opholdsret.

Underskrifter