

Sag C-624/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

24. november 2020

Forelæggende ret:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederlandene)

Afgørelse af:

24. november 2020

Sagsøger:

E.K.

Sagsøgt:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Hovedsagens genstand

I hovedsagen er det spørgsmålet, om en ret til ophold på grundlag af artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde er af midlertidig karakter og derfor til hinder for erhvervelse af en EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding.

Den præjudicielle anmodnings formål og genstand

Fortolkningen af artikel 20 TEUF og artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109. Spørgsmålet, om medlemsstaterne er beføjet til selv at bestemme, om en opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF er midlertidig. Såfremt dette spørgsmål er omfattet af EU-retten, opstår spørgsmålene, 1) om der er en forskel på opholdsrettigheder, der er afledt af direktiv 2004/38 og afledt af artikel 20 TEUF, 2) om en opholdsret, der er afledt af artikel 20 TEUF er midlertidig, og 3) om direktiv 2003/109 er korrekt gennemført i nederlandsk ret.

Præjudicielle spørgsmål

1. Har medlemsstaterne kompetence til at bestemme, om opholdsretten på grundlag af artikel 20 TEUF i sig selv er af midlertidig eller ikke-midlertidig karakter, eller skal dette afgøres efter EU-retten?
2. Såfremt en EU-retlig fortolkning skal finde anvendelse, er der [da] ved anvendelsen af direktiv 2003/109/EF forskel på de forskellige opholdsrettigheder på grundlag af afhængighedsforhold, der tilkommer tredjelandstatsborgere på grundlag af EU-retten, herunder den opholdsret på grund af et afhængighedsforhold, der tilkendes et familiemedlem til en unionsborger på grundlag af [direktiv 2004/38/EF], og opholdsretten på grundlag af artikel 20 TEUF?
3. Er opholdsretten på grundlag af artikel 20 TEUF, som efter sin art er afhængig af, at der består et afhængighedsforhold mellem tredjelandstatsborgeren og unionsborgeren og således af begrænset varighed, af midlertidig karakter?
4. Såfremt opholdsretten på grundlag af artikel 20 TEUF er midlertidig, skal direktivets artikel 3, stk. 2, litra e), [da] fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national ordning, hvorefter kun indehavere af nationale opholdstilladelser er udelukket fra at erhverve status som fastboende udlænding som omhandlet i direktivet?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde: artikel 20.

Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004, L 16, s.44): artikel 3, stk. 2, litra e).

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 L 158, s. 77): artikel 7 og 16.

Anførte nationalretlige bestemmelser

Vreemdelingenwet 2000 (herefter »udlændingeloven af 2000«): artikel 8, litra e), artikel 14 og artikel 45b.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Sagsøgeren er født den 30. november 1960 og har ghanesisk statsborgerskab. Hendes søn, der er født den 10. februar 2002, har nederlandsk statsborgerskab.
- 2 Den 9. september 2013 fik sagsøgeren på grundlag af artikel 20 TEUF udstedt et EU-opholdsdokument med påtegningen »Familiemedlem til en unionsborger«. Dette benævnes fra 2017 i Nederlandene også som en Chavez-Vilchez-opholdsret¹.
- 3 Den 18. februar 2019 søgte sagsøgeren om en EU-opholdstilladelse med status som fastboende udlænding.
- 4 Ved en afgørelse af 30. august 2019 afslog sagsøgte, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretær for justits- og sikkerhedsanliggender, Nederlandene, herefter »statssekretæren«), sagsøgerens anmodning om en EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding og om en permanent opholdstilladelse. Sagsøgeren påklagede denne afgørelse, men klagen blev afslået ved en afgørelse af 12. december 2029.
- 5 Den 8. januar 2020 indgav sagsøgeren stævning til Rechtbank den Haag (retten i første instans i Haag) og anfægtede afgørelsen.

De væsentligste argumenter, der fremføres af hovedsagens parter

- 6 Ifølge statssekretæren følger det af dommene i sagerne Singh², Chavez-Vilchez³ m.fl., og K.A.⁴, at medlemsstaterne har beføjelse til at fastsætte de til lovligt ophold på deres område knyttede rettigheder og forpligtelser. Medlemsstaterne kan således også bestemme, om opholdsretten på grundlag af artikel 20 TEUF skal anses for midlertidig eller ikke-midlertidig.
- 7 Videre har statssekretæren anført, at sagsøgeren ikke er omfattet af direktiv 2003/109. En opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF har nemlig midlertidig karakter, idet en sådan form for opholdsret falder bort, så snart unionsborgerens afhængighed af tredjelandsstatsborgeren ophører. Der er derfor tale om et ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109.
- 8 En Chavez-Vilchez-opholdsret er midlertidig, idet opholdsretten ikke beror på sagsøgerens, men på barnets rettigheder. Formålet er således at sørge for, at

¹ – Domstolens dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354.

² – Dom af 18.10.2012, C-502/10, EU:C:2012:636, præmis 39-42.

³ – Dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl., præmis 64.

⁴ – Dom af 8.5.2018, C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 53-54.

sagsøgerens barn ikke behøver at forlade EU. Opholdsretten er baseret på afhængighedsforholdet mellem sagsøgeren og hendes mindreårige barn, som pr. definition er midlertidigt. Sagsøgeren kommer derfor heller ikke i betragtning til en national permanent opholdstilladelse.

- 9 Sagsøgeren har for det første anført, at det af Chavez-Vilchez-dommen og K.A.-dommen ikke følger, at medlemsstaterne har beføjelse til at bestemme opholdsrettens karakter. Begrebet opholdsret af »midlertidig karakter« skal fortolkes ensartet inden for EU. Sagsøgeren har herved henvist til Singh-dommen.
- 10 Videre har sagsøgeren anført, at det af direktiv 2003/109 ikke følger, at hendes afledte opholdsret er midlertidig. Undtaget fra direktivet er kun de former for opholdsret, hvor det fra starten tydeligt er bestemt, at de er midlertidige såsom opholdstilladelser for studenter og au pairs. Det følger ikke af direktiv 2003/109, at der kun kan udstedes en EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding, hvor der foreligger en selvstændig, uafhængig opholdstilladelse.
- 11 Derpå har sagsøgeren gjort gældende, at det fremtidige mulige ophør af anhängighedsforholdet ikke gør hendes opholdsret midlertidig. Hun ønsker nemlig at etablere sig varigt. Hun er derfor omfattet af direktiv 2003/109. Afslaget på hendes ansøgning er i strid med direktivets artikel 3.
- 12 Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at statssekretæren ikke er beføjet til at nægte hende en tilladelse. I henhold til artikel 45b, stk. 1, litra a), i udlændingeloven af 2000 er det kun muligt at afslå en ansøgning om EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding, såfremt den pågældende har en midlertidig opholdstilladelse i henhold til artikel 14 i udlændingeloven af 2000. Sagsøgeren har ikke en national opholdstilladelse, men en EU-opholdsret. Der foreligger ingen af de af de i artikel 45 i udlændingeloven af 2000 nævnte grund til afslag, og sagsøgte må således ikke afslå ansøgningen.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 13 Besvarelsen af spørgsmålet, om opholdsretten på grundlag af artikel 20 TEUF er af midlertidig karakter, har betydning for afgørelsen af spørgsmålet, om sagsøgte måtte afslå sagsøgerens ansøgning om en EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding.
- 14 Dette spørgsmål kan ifølge retten ikke besvares uden begrundet tvivl. I Domstolens retspraksis har rechtbank fundet holdepunkter for, at opholdsretten efter artikel 20 TEUF ikke har midlertidig karakter. Afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har derimod den 23. september 2020 (NL:RVS:2020:2272) udtalt, at en opholdsret, der er afledt af et mindreårigt barn, i princippet bortfalder, når barnet bliver myndigt, eller når barnet ikke længere er afhængig af tredjelandsstatsborgerens forsørgelse. Ifølge Raad van State ligger det dermed på forhånd fast, at opholdsretten er midlertidig.

Hører det under medlemsstaternes beføjelser at bestemme opholdsrettens karakter?

- 15 Parterne er først uenige om spørgsmålet, om karakteren af opholdsretten i henhold til artikel 20 TEUF er et nationalt anliggende eller skal afgøres ved en EU-retlig fortolkning. I de af sagsøgte nævnte domme fra Domstolen ser sagsøgte ingen angivelse af, at fortolkningen af opholdsrettens karakter er et nationalretligt anliggende. Ifølge rechtbank følger det netop af retspraksis, at spørgsmålet, om opholdsretten efter artikel 20 TEUF er midlertidig, må afgøres ved en ensartet fortolkning inden for EU. Af disse domme følger nemlig, at fastsættelsen af de forskrifter, der gælder for en opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF, er et nationalt anliggende, men ikke at fastsættelsen af opholdsrettens karakter også er et nationalt anliggende. Som Domstolen har udtalt i præmis 54 i K.A.-dommen er der herved tale om processuelle regler, såsom regler vedrørende den måde, på hvilken en tredjelandstatsborger kan gøre gældende, at den pågældende har ret til en Chavez-Vilchez-opholdstilladelse. Spørgsmålet, om opholdsretten er midlertidig, berører imidlertid kernen i af denne opholdsret. Det er for retten et spørgsmål, om det er ønskværdigt, at medlemsstaterne træffer afgørelse i så henseende. Dette ville nemlig indebære, at der på grundlag af artikel 20 TEUF gives tilladelse i en medlemsstat men ikke i en anden. Dette medfører en uønsket retsulighed. Derfor stiller retten spørgsmål 1.
- 16 Hvis Domstolen fastslår, at opholdsrettens karakter er et spørgsmål, der er omfattet af EU-retten, anmoder retten også Domstolen om at besvare de følgende spørgsmål.

Har opholdsretten på grundlag af artikel 20 TEUF en midlertidig karakter?

– *Afledte opholdsretter*

- 17 Sagsøgte har indtaget det standpunkt, at det af den omstændighed, at opholdsretten i henhold til artikel 20 TEUF er afledt af en unionsborgers rettigheder, kan sluttes, at en sådan form for opholdsret aldrig kan føre til varigt ophold. Denne opholdsret har kun til formål at muliggøre, at unionsborgeren ikke behøver at forlade EU's område. Der skabes ingen personlige rettigheder.
- 18 Rechtbank konstaterer, at Domstolen i forskellige domme⁵ har fastslået, at unionsborgerskab ikke giver tredjelandstatsborgere nogen selvstændige rettigheder. De eventuelle rettigheder, som de indrømmes i kraft af traktatens bestemmelser vedrørende unionsborgerskabet, er nemlig ikke personlige rettigheder men rettigheder, der er afledt af unionsborgerens ret til frit at rejse og opholde sig EU. Dette gælder ikke alene for de rettigheder, der følger af artikel 20

⁵ – Dommen i sagen Chavez-Vilchez m.fl., præmis 62; dom af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 72 og 73, og af 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 27 og 28.

TEUF, men også for de rettigheder, der følger af direktiv 2004/38 (dommene i sagerne Eind ⁶, Dereci ⁷, Lida ⁸, O. og B. ⁹ og Rendón Marín ¹⁰).

- 19 De afledte rettigheder, som i henhold til direktiv 2004/38 tilkommer en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, kan dog føre til permanent opholdsret (se direktivets artikel 16). Betingelsen herfor er, at den tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, på samme måde som unionsborgeren selv har haft lovligt ophold i fem år i værtsmedlemsstaten på grundlag af artikel 7 i direktiv 2004/38.
- 20 Spørgsmålet er da også, om der kan gøres forskel på rettigheder, der er afledt på grundlag af direktiver, og rettigheder, der er afledt på grundlag af artikel TEUF. Også generaladvokaten har i sit forslag til afgørelse i sagen Rendón Marín og CS ¹¹ henvist til den mulige uens behandling af afledte opholdsrettigheder, alt efter om retten er afledt af direktiv 2004/38 eller af artikel 20 TEUF som fortolket i Ruiz Zambrano-dommen ¹².
- 21 På den andens side påpeger den forelæggende ret, at medlemsstaterne selv har kaldt den afledte opholdsret på grundlag af direktiv 2004/38 til live. Endvidere har de også selv været med til at bestemme, at et familiemedlem til en EU-borger kan komme i betragtning til permanent opholdsret på grundlag af direktiv 2004/38. Disse rettigheder er således optaget i direktiv 2004/38. Den opholdsret, der er afledt af artikel 20 TEUF, er imidlertid udviklet i Domstolens retspraksis. Dette kunne være en angivelse af, at der er en forskel på behandlingen af disse afledte opholdsrettigheder. Rechtbank stiller spørgsmålstejn ved, om dette er ønskværdigt. Desuden opfatter rechtbank den omstændighed, at andre afledte opholdsrettigheder kan føre til permanent opholdsret, som en angivelse af, at den omstændighed, at opholdsretten efter artikel 20 TEUF er en afledt opholdsret, ikke i sig selv er tilstrækkelig til, at det kan hævdes, at denne opholdsret har midlertidig karakter.

– *Direktiv 2003/109*

- 22 Det følger af Domstolens faste praksis, at indholdet af begrebet »lovligt ophold« i direktiv 2003/109 og de hertil knyttede betingelser eller rettigheder kan fastsættes

⁶ – Dom af 11.12.2007, C-291/05, EU:C:2007:771, præmis 23.

⁷ – Dom af 15.11.2011, C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 55.

⁸ – Dom af 8.11.2012, C-40/11, EU:C:2012:691, præmis 66-68.

⁹ – Dom af 12.3.2014, C-456/12, EU:C:2014:135, præmis 36.

¹⁰ – Dom af 13.9.2016, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 36.

¹¹ – Forslag til afgørelse fra generaladvokat Szpunar Rendón Marín og CS, C-165/14 og C-304/14, EU:C:2016:75, punkt 152.

¹² – Dom af 8.3.2011, C-34/09, EU:C:2011:124.

af medlemsstaterne¹³. Når en tredjelandsstatsborger forud for ansøgningen uafbrudt har haft lovligt ophold i fem år, kan den pågældende meddeles tilladelse på grundlag af direktivet. Ifølge artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109 finder dette direktiv ikke anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der har taget ophold af årsager, der udelukkende er af midlertidig karakter, f.eks. arbejde som au pair eller sæsonarbejder, som lønmodtager udstationeret af en tjenesteyder med henblik på grænseoverskridende tjenesteydelser eller som leverandør af grænseoverskridende tjenesteydelser, eller hvis opholdstilladelse formelt er blevet begrænset.

- 23 Af Singh-dommen (præmis 45-50) følger, at det for at fastsætte karakteren af opholdsretten er vigtigt at få afgjort, om tredjelandsstatsborgeren har til hensigt at etablere sig permanent i den pågældende medlemsstat. Er dette tilfældet, er dette en angivelse af, at tredjelandsstatsborgerens opholdsret ikke er midlertidig.
- 24 De eksempler, der er nævnt i direktiv 2003/109 har det til fælles, at de pågældende tredjelandsstatsborgere ikke har til hensigt at etablere sig permanent i medlemsstaten. Det drejer sig i alle tilfælde om et ophold af begrænset varighed, der knyttes ikke tætte bånd til medlemsstaten, og båndene til oprindelseslandet bliver ved med at bestå¹⁴.
- 25 Således har formålet med tredjelandsstatsborgerens ønske om at etablere sig i landet betydning for afgørelsen af spørgsmålet, om opholdsretten har en midlertidig karakter. Spørgsmålet er, hvorfor det skulle forholde sig anderledes med en opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF end med en anden opholdsret, der kan føre til en EU-opholdstilladelse.
- 26 I henhold til direktiv 2003/109 skal der gås ude fra tredjelandsstatsborgerens formål med at etablere sig permanent i medlemsstaten. Hvor der er tale om en opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF, har tredjelandsstatsborgeren fået opholdsretten for at sikre, at unionsborgeren faktisk kan gøre brug af sine rettigheder som unionsborger. Dette har i praksis imidlertid til følge, at tredjelandsstatsborgeren også foretager aktiviteter, hvormed den pågældende varigt deltager i samfundslivet såsom som indgåelse af arbejdskontrakter på ubestemt tid, anskaffelse af en bolig eller tidsmæssig investering for at opbygge og vedligeholde et socialt netværk. I tilfælde af en opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF gælder det oven i købet, at den tredjelandsstatsborger, der er forælder til en unionsborger, netop på grund af unionsborgerbarnet – der går i skole i medlemsstaten, får venner der og driver sport – knytter stærke og varige bånd til denne medlemsstat. Forælderens integration i medlemsstaten er netop et vigtigt led i barnets opvækst der.
- 27 Heller ikke sagsøgte anbringende, hvorefter afhængighedsforholdet ophører på et givet tidspunkt i fremtiden, nemlig når unionsborgeren bliver 18 år, og

¹³ – Se eksempelvis Singh-dommen, præmis 39.

¹⁴ – Se også generaladvokat Bots forslag til afgørelse Singh, C-502/10, EU:C:2012:294, punkt 48.

opholdsretten derfor har en midlertidig karakter, indebærer efter rechtbanks opfattelse, at der er nogen holdepunkter for at antage, at en opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF skulle anses for at være midlertidig. Der således ikke klart, om den førnævnte opholdsret direkte ophører, når unionsborgeren fylder 18 år. Det kan tænkes, at et 18-årigt barn, der stadig går i skole, fortsat er afhængig af sin moder, der forsørger det. Desuden findes der også andre former for grunde til opholdet, der på et givet tidspunkt ophører. Ikke alle disse grunde til ophold er midlertidige.

- 28 Henset til tvivlen med hensyn til spørgsmålet, om opholdsretten i henhold til artikel 20 TEUF er af midlertidig karakter, forelægger retten spørgsmål 2 og spørgsmål 3.

Er artikel 3, stk. litra e), i direktiv 2003/109 korrekt gennemført i nederlandsk ret?

- 29 Hvis det tredje spørgsmål besvares bekræftende, er følgende af betydning.
- 30 Artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109 er gennemført i nederlandsk ret ved artikel 45b i udlændingeloven af 2000. Ifølge denne artikel er en midlertidig opholdstilladelse på grundlag af en tidsbegrænset opholdstilladelse som omhandlet i artikel 14 i udlændingeloven af 2000 (det vil sige en national tidsbegrænset opholdstilladelse) en afslagsgrund ved en ansøgning om EU-opholdstilladelse som fastboende udlænding. En opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF falder ikke herunder, idet dette er en opholdsret på grundlag af EU-retten. Dette betyder ifølge rechtbank, at artikel 3, stk. 2, litra e), i direktiv 2003/109 ikke er korrekt gennemført. Nederlandene synes at have valgt en fortolkning af artikel 3, stk. 2, litra e), der er strengere end det egentlig er muligt.
- 31 Spørgsmålet er, hvorledes rechtbank skal forholde sig hertil. Ifølge Domstolens faste praksis må en national ret, hvis et direktiv ikke er korrekt gennemført, og den skal fortolke i overensstemmelse med direktivet, ikke herved foretage en fortolkning af national ret contra legem.¹⁵ I denne sag synes den nationale ret at være mere fordelagtig for tredjelandssatsborgeren end direktiv 2003/109. I henhold til national ret må opholdsrettigheder, der har midlertidig karakter, men som er baseret på EU-retten, ikke føre til afslag på ophold som fastboende udlænding, selv om tredjelandssatsborgeren på grundlag af direktivet ville være udelukket herfra. Rechtbank vil derfor også anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af det fjerde spørgsmål.

¹⁵ – Dom af 24.1.2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 25.