DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

7. oktober 2010 *

I sag C-162/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Det Forenede Kongerige) ved afgørelse af 10. marts 2009, indgået til Domstolen den 8. maj 2009, i sagen:

Secretary of State for Work and Pensions

mod

Taous Lassal,

procesdeltager:

The Child Poverty Action Group,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

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

generaladvokat: V. Trstenjak
justitssekretær: fuldmægtig N. Nanchev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. marts 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— The Child Poverty Action Group ved solicitor S. Clarke, R. Drabble, QC, og barrister R. Turney

— Det Forenede Kongeriges regering ved L. Seeboruth og S. Ossowski, som befuldmægtigede, bistået af barrister D. Beard

— den belgiske regering ved L. Van den Broeck, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved D. Maidani og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. maj 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, og berigtigelse i EUT 2004 L 229, s. 35, EUT 2005 L 197, s. 34, og EUT 2007 L 204, s. 28).

2 Denne anmodning er fremsat inden for rammerne af en sag mellem Taous Lassal og Secretary of State for Work and Pensions (ministeriet for arbejde og pension, herefter »Secretary of State«). Child Poverty Action Group (herefter »CPAG«) har intervene-ret i hovedsagen til støtte for Taous Lassals påstande.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 45 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder med overskriften »Fri bevægelighed og opholdsret« har følgende ordlyd:

»1. Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

2. Fri bevægelighed og opholdsret kan i overensstemmelse med traktaterne indrømmes tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på en medlemsstats område.«

4 Betragtning 1-3 og 17-19 til direktiv 2004/38 har følgende ordlyd:

»1) Unionsborgerskabet giver med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, alle unionsborgere en primær og individuel ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

2) Den frie bevægelighed for personer er en af de grundlæggende friheder i det indre marked, der indebærer et område uden indre grænser, hvor denne frihed sikres i overensstemmelse med traktatens bestemmelser.

3) Unionsborgerskab bør være udgangspunktet for medlemsstaternes statsborgere, når de udøver deres ret til fri bevægelighed og ophold. Det er derfor nødvendigt at kodificere og foretage en gennemgang af eksisterende fællesskabsinstrumenter, der omhandler arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende samt studerende og andre ikke-erhvervsaktive personer, med henblik på at forenkle og styrke unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold.

[…]

17) Tidsubegrænset ophold for unionsborgere, der har valgt at slå sig varigt ned i værtsmedlemsstaten, styrker følelsen af unionsborgerskab og er en afgørende faktor med hensyn til at fremme den sociale samhørighed, der er et af Unionens grundlæggende mål. Alle unionsborgere og deres familiemedlemmer bør derfor sikres ret til tidsubegrænset ophold, når de har opholdt sig i værtsmedlemsstaten i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i dette direktiv i en uafbrudt periode på fem år, og der ikke er truffet nogen udsendelsesforanstaltning.

18) For at være et egentligt middel til integration i samfundet i den værtsmedlemsstat, hvor unionsborgeren har taget ophold, bør retten til tidsubegrænset ophold, når den én gang er opnået, ikke være underkastet betingelser.

19) Visse særlige fordele for unionsborgere, der er arbejdstagere eller selvstændige erhvervsdrivende, og for deres familiemedlemmer, som tillader disse personer at opnå ret til tidsubegrænset ophold, før de har opholdt sig fem år i værtsmedlemsstaten, bør bevares, da disse fordele udgør erhvervede rettigheder efter Kommissionens forordning (EØF) nr. 1251/70 af 29. juni 1970 om arbejdstageres ret til at blive boende på en medlemsstats område efter at have haft beskæftigelse dér [(EFT 1970 II, s. 348)] og Rådets direktiv 75/34/EØF af 17. december 1974 om retten for statsborgere i en medlemsstat til at blive boende på en anden medlemsstats område efter dér at have henholdsvis været arbejdstager og udøvet selvstændig erhvervsvirksomhed [(EFT 1975 L 14, s. 10)].«

5 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 uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas.

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

6 Artikel 7, stk. 1-3, i direktiv 2004/38 er affattet således:

»1. Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

a) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten, eller

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

c) — er indskrevet ved en privat eller offentlig institution, der er godkendt eller som finansieres af værtsmedlemsstaten i medfør af dennes lovgivning eller administrative praksis, med henblik på dér som hovedaktivitet at følge en uddannelse, herunder en erhvervsuddannelse, og

— er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og ved en erklæring eller på anden tilsvarende måde, efter den pågældende persons eget valg godtgør over for den relevante nationale myndighed, at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, eller

d) er et familiemedlem, der ledsager eller slutter sig til en unionsborger, der opfylder betingelserne i litra a), b) eller c).

2. Retten til ophold, jf. stk. 1, omfatter også familiemedlemmer til en unionsborger, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, når disse ledsager eller slutter sig til unionsborgeren i værtsmedlemsstaten, og unionsborgeren opfylder betingelserne i stk. 1, litra a), b) eller c).

3. Med henblik på anvendelsen af stk. 1, litra a), bevarer en unionsborger, der ikke længere er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, sin status som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende, hvis den pågældende:

[…]«

7 Artikel 16 i direktiv 2004/38, kapitel IV, der vedrører »ret til tidsubegrænset ophold«, har overskriften »Generelle regler for unionsborgere og deres familiemedlemmer« og er affattet således:

»1. Unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dens område. Denne ret er ikke underlagt betingelserne i kapitel III.

2. Stk. 1 finder ligeledes anvendelse på familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som i fem år i træk lovligt har boet sammen med unionsborgeren [i værtsmedlemsstaten].

3. Opholdets uafbrudte karakter berøres ikke af midlertidige fravær, der ikke tilsammen overstiger seks måneder om året, og heller ikke af fravær af længere varighed på grund af værnepligt, eller af ét fravær på højst tolv på hinanden følgende måneder af vægtige grunde som f.eks. graviditet og fødsel, alvorlig sygdom, studier eller erhvervsuddannelse eller udstationering på en anden medlemsstats område eller i et tredjeland.

4. Når der er opnået ret til tidsubegrænset ophold, mistes denne ret kun ved fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på to på hinanden følgende år.«

8 Som en undtagelse til artikel 16 i direktiv 2004/38/EF er det i artikel 17 bestemt, at arbejdstagere, der ophører med at være erhvervsaktiveret, og deres familiemedlemmer har ret til tidsubegrænset ophold i værtsmedlemsstaten, selv om de ikke har haft fast ophold der i fem år i træk.

9 Artikel 38 i direktiv 2004/38 er affattet således:

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

2. Direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF ophæves med virkning fra den 30. april 2006.

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

10 I overensstemmelse med artikel 40 i direktiv 2004/38 skulle medlemsstaterne gennemføre dette direktiv inden den 30. april 2006.

Nationale bestemmelser

Lov om sociale sikringsbidrag og ydelser af 1992 og (General) Regulations 1987 om indkomststøtte

11 Lov om sociale sikringsbidrag og ydelser af 1992 (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) og (General) Regulations 1987 om indkomststøtte (Income Support (General) Regulations 1987) indeholder de gældende regler om indkomststøtte (Income Support).

12 Indkomststøtte er en indtægtsbestemt ydelse til forskellige grupper af personer. Den er bl.a. undergivet betingelsen om, at den pågældende persons indkomst ikke overstiger det »gældende beløb«, som kan fastsættes til nul, hvilket i praksis betyder, at denne person ikke har ret til indkomststøtte.

13 Det beløb, som en »person fra udlandet« har ret til, er nul. »En person fra udlandet« defineres som »en ansøger, der ikke har sædvanligt opholdssted i Det Forenede Kongerige, Kanaløerne, Øen Man eller Irland«. Med henblik på indkomststøtte behandles ingen ansøger som havende sit sædvanlige opholdssted i Det Forenede Kongerige, medmindre han har »opholdsret«.

14 Betingelsen om »opholdsret« for tildeling af den omhandlede ydelse er ikke udtrykkeligt defineret.

15 Det er imidlertid almindeligt antaget, at en ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i artikel 16 i direktiv 2004/38 er en ret til at opholde sig som omhandlet i bestemmelserne om indkomststøtte.

2006-bekendtgørelsen om immigration (Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde)

16 2006-bekendtgørelsen om immigration (Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, herefter »2006-bekendtgørelsen«) trådte i kraft den 30. april 2006 og har til formål at gennemføre bestemmelserne i direktiv 2004/38 i Det Forenede Kongeriges retsorden.

17 Under overskriften »ret til tidsubegrænset ophold« gennemfører artikel 15 i 2006-bekendtgørelsen artikel 16 i direktiv 2004/38.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

18 Taous Lassal er fransk statsborger og indrejste til Det Forenede Kongerige i januar 1999 for at finde et arbejde dér. Fra september 1999 til februar 2005 var Taous Lassal enten ansat eller arbejdssøgende, mens hun opholdt sig i denne medlemsstat. Ifølge den forelæggende rets oplysninger er parterne i hovedsagen enige om, at Taous Lassal var »arbejdstager« i EU-rettens forstand i perioden fra januar 1999 til februar 2005.

19 I løbet af februar 2005 forlod Taous Lassal Det Forenede Kongerige for at besøge sin mor i Frankrig, hvor hun opholdt sig i ti måneder. Efter sin tilbagekomst til Det Forenede Kongerige i december 2005 blev hun atter arbejdssøgende. Hun modtog arbejdsløshedsunderstøttelse fra januar 2006 til november 2006. I november 2006 ansøgte hun om indkomststøtte med den begrundelse, at hun var gravid. Ansøgningen blev afvist med den begrundelse, at hun ikke havde opholdsret i Det Forenede Kongerige.

20 Taous Lassal anlagde sag til prøvelse af afvisningen af ansøgningen og fik medhold ved en Appeal Tribunal, som den 3. september 2007 fastslog, at Taous Lassal havde ret til indkomststøtte, fordi hun havde ret til tidsubegrænset ophold i Det Forenede Kongerige på grundlag af artikel 15 i 2006-bekendtgørelsen.

21 Secretary of State iværksatte appel til prøvelse af Appeal Tribunals afgørelse, først ved Social Security Commissioner og herefter ved den forelæggende ret.

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

»Hvis […] en EU-borger ankom til Det Forenede Kongerige i september 1999 som arbejdstager og forblev dér som arbejdstager indtil februar 2005, […] [og] EU-borgeren derefter forlod Det Forenede Kongerige og vendte tilbage til den medlemsstat, hvori hun er statsborger, i en periode på ti måneder, […] [hvorefter] EU-borgeren vendte tilbage til Det Forenede Kongerige i december 2005 og opholdt sig der uafbrudt indtil november 2006, hvor hun ansøgte om social bistand, skal artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 da fortolkes således, at den pågældende EU-borger [under sådanne

omstændigheder] har ret til tidsubegrænset ophold som følge af, at hun har opholdt sig lovligt i overensstemmelse med tidligere fællesskabsretlige instrumenter, der tillægger arbejdstagere opholdsret, i en uafbrudt periode på fem år, som ophørte før den 30. april 2006 (den dag, hvor medlemsstaterne skulle have gennemført direktivet)?«

Om det præjudicielle spørgsmål

23 Da det forelagte spørgsmål tager udgangspunkt i visse faktuelle forhold, skal det opdeles i to dele med henblik på at give den forelæggende ret et egnet svar.

24 Den forelæggende ret ønsker for det første nærmere bestemt oplyst, om ophold fem år i træk, der er afsluttet før gennemførelsesdatoen for direktiv 2004/38, dvs. den 30. april 2006, og som er afholdt i overensstemmelse med de EU-retlige instrumenter, der var gældende før denne dato, skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der foreligger en ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i nævnte direktivs artikel 16.

25 Såfremt den første del af spørgsmålet besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret for det andet oplyst, om midlertidigt fravær før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk, kan ændre retten til tidsubegrænset ophold som omhandlet i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, for en unionsborger som Taous Lassal.

Spørgsmålet, om perioder, der er tilbagelagt før gennemførelsesdatoen for direktiv 2004/38, og som er tilbagelagt i overensstemmelse med EU-retlige instrumenter, der var gældende før denne dato, skal medregnes ved afgørelsen af, om der foreligger en ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i direktivets artikel 16

Indlæg for Domstolen

26 De interesserede parter, der har indgivet skriftlige indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, har indtaget to forskellige principielle standpunkter.

27 På den ene side har Det Forenede Kongeriges regering og den belgiske regering gjort gældende, at kun ophold, der enten er ophørt den 30. april 2006 eller efter denne dato, eller som er påbegyndt efter den 30. april 2006, skal tages i betragtning. Til støtte for en sådan fortolkning har Det Forenede Kongeriges regering i det væsentlige støttet sig på ordene »i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i dette direktiv« i betragtning 17 til direktiv 2004/38, og til dets forarbejder, mens den belgiske regering navnlig har støttet sig på, at direktivets artikel 16 ikke har tilbagevirkende kraft, og på retssikkerhedsprincippet.

28 På den anden side har CPAG og Europa-Kommissionen gjort gældende, at selv om retten til tidsubegrænset ophold først blev erhvervet fra den 30. april 2006, skal ophold fem år i træk, der er tilbagelagt i overensstemmelse med EU-retlige instrumenter, der var gældende før direktiv 2004/38, og som er ophørt før denne dato, tages i betragtning ved anvendelsen af dette direktivs artikel 16. Såvel CPAG som Kommissionen har navnlig henvist til direktivets formål og ratio legis, som kræver, at artikel 16 anvendes i sin helhed på disse ophold.

Domstolens svar

29 Indledningsvis bemærkes, at unionsborgerskabet med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i TEU-traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, giver alle unionsborgere en grundlæggende og personlig ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, idet den frie bevægelighed for personer er en af de grundlæggende friheder i det indre marked, der desuden er bekræftet på ny i artikel 45 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

30 Hvad angår direktiv 2004/38 har Domstolen allerede haft lejlighed til at fastslå, at dette direktiv tilsigter at lette udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som i medfør af traktaten direkte er tillagt unionsborgerne, og navnlig har til formål at styrke denne ret, således at unionsborgerne ikke må tillægges færre rettigheder i medfør af dette direktiv, end de tillægges i medfør af de afledte retsakter, som det ændrer eller ophæver (jf. dom af 25.7.2008, sag C-127/08, Metock m.fl., Sml. I, s. 6241, præmis 82 og 59).

31 Domstolen har ligeledes fastslået, at henset til den sammenhæng, som direktiv 2004/38 indgår i, og de mål, der søges opnået herved, kan bestemmelserne i dette direktiv ikke fortolkes restriktivt og bør under alle omstændigheder ikke fratages deres effektive virkning (jf. dommen i sagen Metock m.fl., præmis 84).

32 Således som det fremgår af betragtning 17 til direktiv 2004/38, er tidsubegrænset ophold en afgørende faktor med hensyn til at fremme den sociale samhørighed og er fastsat i dette direktiv for at styrke følelsen af unionsborgerskab.

33 Det er ganske vist korrekt, at erhvervelse af en tidsubegrænset opholdsret på grundlag af et lovligt ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten som omhandlet i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 ikke var blandt de EU-retlige instrumenter, der var vedtaget med henblik på anvendelsen af artikel 18 EF før dette direktivs tilblivelse.

34 Denne konstatering kan imidlertid ikke føre til, at kun lovligt ophold fem år i træk, der enten er ophørt den 30. april 2006 eller efter denne dato, eller som er påbegyndt efter den 30. april 2006, skal tages i betragtning ved vurderingen af, om der gælder en ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i artikel 16 i direktiv 2004/38.

35 Det bemærkes for det første, at den fortolkning, hvorefter kun lovligt ophold fem år i træk, der er påbegyndt efter den 30. april 2006, skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der gælder denne ret til tidsubegrænset ophold, ville føre til, at en sådan ret først kan tildeles efter den 30. april 2011. En sådan fortolkning vil berøve de ophold, som unionsborgere i medfør af EU-retlige instrumenter har haft før 30. april 2006, enhver virkning med hensyn til erhvervelsen af den nævnte ret til tidsubegrænset ophold. Det skal i denne henseende understreges, at EU-retten før vedtagelsen af direktiv 2004/38 allerede indeholdt bestemmelse om en ret til tidsubegrænset ophold i visse bestemte tilfælde, som desuden er gentaget i dette direktivs artikel 17.

36 Det skal således fastslås, at et sådant resultat er i strid med formålet med direktiv 2004/38, som er gengivet i denne doms præmis 30-32, og berøver det dets effektive virkning.

37 For det andet er den fortolkning, hvorefter kun lovligt ophold fem år i træk, der er ophørt den 30. april 2006 eller efter denne dato, skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der gælder ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i artikel 16

i direktiv 2004/38, ligeledes i strid med dette direktivs formål og effektive virkning. Unionslovgiver har nemlig betinget erhvervelsen af en ret til tidsubegrænset ophold på grundlag af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 af unionsborgerens integration i værtsmedlemsstaten. Således som generaladvokaten har anført i punkt 80 i forslaget til afgørelse, ville det være uforeneligt med den integrationstanke, der ligger til grund for nævnte direktivs artikel 16, at fastslå, at den fornødne grad af integration i værtsmedlemsstaten afhænger af, om opholdet fem år i træk ophørte før den 30. april 2006 eller efter denne dato.

38 Det skal desuden bemærkes, at i det omfang retten til tidsubegrænset ophold i artikel 16 i direktiv 2004/38 først kan erhverves fra den 30. april 2006, har hensyntagen til ophold, der er tilbagelagt før denne dato, ikke til virkning at give artikel 16 i direktiv 2004/38 tilbagevirkende kraft, men blot at give situationer, der er opstået før gennemførelsesdatoen for dette direktiv, en aktuel virkning.

39 Det bemærkes i denne henseende, at bestemmelserne vedrørende unionsborgerskabet finder anvendelse fra deres ikrafttrædelsestidspunkt, og at det således må antages, at de skal anvendes på nuværende virkninger af situationer, der er opstået tidligere (jf. dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D'Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

40 Følgelig skal ophold fem år i træk, der er afsluttet før gennemførelsesdatoen for direktiv 2004/38, dvs. den 30. april 2006, og som er tilbagelagt i overensstemmelse med de EU-retlige instrumenter, der var gældende før denne dato, tages i betragtning ved afgørelsen af, om der foreligger en ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 16.

Om betydningen for retten til tidsubegrænset ophold på grundlag af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 af midlertidigt fravær af en varighed på to på hinanden følgende år før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk

Indlæg for Domstolen

41 Således som det fremgår af denne doms præmis 27 og 28, har Det Forenede Kongeriges regering gjort gældende, at artikel 16 i direktiv 2004/38, herunder de regler om midlertidigt fravær, der er fastsat heri, ikke skal finde anvendelse på perioder med uafbrudt ophold, der er ophørt før den 30. april 2006.

42 Derimod har CPAG og Kommissionen foreslået, at bestemmelserne i denne artikel i det hele skal anvendes på denne type ophold.

Domstolens svar

43 Indledningsvis bemærkes, at erhvervelse af retten til tidsubegrænset ophold som omhandlet i artikel 16 i direktiv 2004/38 forudsætter et lovligt ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten.

44 Inden for rammerne af tvisten i hovedsagen er det ubestridt, at Taous Lassal lovligt har opholdt sig i værtsmedlemsstaten fem år i træk. Hun var imidlertid fraværende

i ti måneder fra denne medlemsstat efter et sådant lovligt ophold fem år i træk og før gennemførelsesdatoen for direktiv 2004/38, den 30. april 2006. Den forelæggende ret ønsker med sit spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om et sådant fravær før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten forhindrer en unionsborger i at gøre en ret til tidsubegrænset ophold gældende i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38.

45 I denne henseende bemærkes, at i et tilfælde som det i hovedsagen foreliggende, hvor kontinuiteten af det lovlige ophold i mindst fem år som omhandlet i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 ikke er bestridt, er fortolkningen af nævnte direktivs artikel 16, stk. 3, uden relevans. I denne sidstnævnte bestemmelse er det nemlig præciseret, hvilke former for midlertidige fravær der kan forekomme i perioden med ophold i fem år som omhandlet i denne artikel 16, stk. 1, uden at det anses for at påvirke kontinuiteten i det pågældende ophold og dermed kvalifikationen af det pågældende ophold som uafbrudt ophold. Desuden, og under alle omstændigheder, er det ikke blevet bestridt, at Taous Lassals midlertidige fravær ikke henhører under nogen af de kategorier, der er nævnt i denne bestemmelse.

46 Derimod omhandler artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 det tænkte tilfælde med fortabelse af en ret til tidsubegrænset ophold. I denne henseende er det i nævnte bestemmelse fastsat, at retten til tidsubegrænset ophold kun mistes ved fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på to på hinanden følgende år.

47 Hvad angår anvendelsen af artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 på midlertidigt fravær før den 30. april 2006, har Det Forenede Kongeriges regering og den belgiske regering gjort gældende, at den omstændighed, at unionsborgere, der har haft lovligt ophold fem år i træk før den 30. april 2006, er midlertidigt fraværende fra værtsmedlemsstaten i mindre end to på hinanden følgende år, hvilket fravær ikke er omhandlet i dette direktivs artikel 16, stk. 3, og er indtrådt før denne dato, er til hinder for, at disse borgere får ret til tidsubegrænset ophold på grundlag af denne artikel, eftersom disse

borgere — for så vidt som disse midlertidige fravær indtrådte før erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold — ikke kan støtte ret på bestemmelserne i nævnte direktivs artikel 16, stk. 4, og følgelig fremstår deres ophold ikke som sammenhængende og må derfor anses for at være afbrudt.

48 I denne henseende er det ganske vist korrekt, at i det omfang retten til tidsubegrænset ophold som omhandlet i artikel 16 i direktiv 2004/38, således som det er nævnt i denne doms præmis 38, ikke kan erhverves før den 30. april 2006, følger det ikke udtrykkeligt af den nævnte artikel 16, stk. 4, at unionsborgere, der har haft lovligt ophold på værtsmedlemsstatens område fem år i træk, der er tilbagelagt inden denne dato, kan nyde fordel af deres forbindelse med denne medlemsstat for at forhindre, at deres midlertidige fravær af en kortere varighed end to på hinanden følgende år, før den 30. april 2006, kan være til hinder for, at de opnår en ret til tidsubegrænset ophold.

49 Det skal imidlertid bemærkes, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. bl.a. dom af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 50, af 7.12.2006, sag C-306/05, SGAE, Sml. I, s. 11519, præmis 34, og af 19.11.2009, forenede sager C-402/07 og C-432/07, Sturgeon m.fl., Sml. I, s. 10923, præmis 41).

50 I denne henseende kan den dispositive del af en EU-retsakt ikke udskilles fra dens begrundelse, hvorfor den om nødvendigt må fortolkes under hensyn til de betragtninger, som har ført til dens vedtagelse (dom af 29.4.2004, sag C-298/00 P, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4087, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis, samt dommen i sagen Sturgeon m.fl., præmis 42).

51 Tilsvarende har Domstolen fastslået, at hvis en EU-retlig bestemmelse kan fortolkes på flere måder, skal den fortolkning, som kan sikre bestemmelsens effektive virkning, foretrækkes (dommen i sagen Sturgeon m.fl., præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

52 Det skal fastslås, at en fortolkning som den, Det Forenede Kongeriges regering og den belgiske regering har gjort gældende, ville være i strid med direktiv 2004/38's effektive virkning og formål samt artikel 16's generelle opbygning og ånd.

53 Det skal for det første bemærkes, at såvel målene som formålet med direktiv 2004/38, som er gengivet i denne doms præmis 30 og 31, og som tilsigter at lette udøvelsen af den grundlæggende ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område og at styrke denne grundlæggende ret, samt nærmere bestemt målene med direktivets artikel 16, der er gengivet i denne doms præmis 32, som er at fremme den sociale samhørighed og styrke følelsen af unionsborgerskab, ved hjælp af retten til tidsubegrænset ophold, ville blive bragt i alvorlig fare, hvis denne opholdsret blev nægtet unionsborgere, som har opholdt sig lovligt på værtsmedlemsstatens område i en periode på fem år i træk, der er tilbagelagt før den 30. april 2006, alene med den begrundelse, at der har været perioder med midlertidigt fravær af en kortere varighed end to på hinanden følgende år, efter ophøret af denne periode, men før den nævnte dato.

54 For det andet tilsiger den generelle opbygning af og ånden i artikel 16 i direktiv 2004/38 ligeledes, at stk. 4 i denne artikel 16 anvendes på perioder med midlertidigt fravær inden den 30. april 2006, i tilfælde af lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt inden denne dato.

55 Det bemærkes, at artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 vedrører fortabelse af retten til tidsubegrænset ophold som følge af fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed

på to på hinanden følgende år. Ifølge forarbejderne til direktiv 2004/38 er en sådan foranstaltning begrundet i det forhold, at efter et sådant fravær er forbindelsen til værtsmedlemsstaten svækket (se begrundelsen til fælles holdning (EF) nr. 6/2004 af 5.12.2003 vedtaget af Rådet med henblik på vedtagelse af direktiv 2004/38 (EFT 2004 C 54 E, s. 12) vedrørende direktivets artikel 16).

56 Artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 kan finde anvendelse, uanset om der er tale om ophold tilbagelagt før eller efter den 30. april 2006. I det omfang perioderne med ophold på fem år, der er tilbagelagt før den 30. april 2006, skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der er en ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38, således som det følger af den gennemgang, der er foretaget i denne doms præmis 29-40, skal artikel 16, stk. 4, nødvendigvis være anvendelig på de nævnte perioder. I modsat fald ville medlemsstaterne have pligt til i medfør af artikel 16 at indrømme denne ret til tidsubegrænset ophold selv i tilfælde af lang tids fravær, hvilket ville bringe forbindelsen mellem den berørte person og værtsmedlemsstaten i fare.

57 Det følger heraf, at artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 kan finde anvendelse på perioder med lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt før den 30. april 2006, og at en sådan fortolkning bl.a. indebærer, at fravær fra værtsmedlemsstaten af en kortere varighed end to på hinanden følgende år, efter at disse perioder er tilbagelagt, men før den nævnte dato, ikke kan påvirke den berørte unionsborgers forbindelse med hensyn til integration.

58 Følgelig kan fravær fra værtsmedlemsstaten af en kortere varighed end to på hinanden følgende år, før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt inden denne dato, ikke påvirke erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold på grundlag af artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38.

59 Henset til det ovenstående, skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 16, stk. 1 og 4, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at

— ophold fem år i træk, der er tilbagelagt før gennemførelsesdatoen for direktiv 2004/38, dvs. den 30. april 2006, og som er tilbagelagt i overensstemmelse med de EU-retlige instrumenter, der var gældende før denne dato, skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der foreligger en ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i dette direktivs artikel 16, stk. 1, og

— fravær fra værtsmedlemsstaten af en kortere varighed end to på hinanden følgende år, før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt inden denne dato, ikke kan påvirke erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold på grundlag af nævnte artikel 16, stk. 1.

Sagens omkostninger

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

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

Artikel 16, stk. 1 og 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF skal fortolkes således, at

— **ophold fem år i træk, der er tilbagelagt før gennemførelsesdatoen for direktiv 2004/38, dvs. den 30. april 2006, og som er tilbagelagt i overensstemmelse med de EU-retlige instrumenter, der var gældende før denne dato, skal tages i betragtning ved afgørelsen af, om der foreligger en ret til tidsubegrænset ophold som omhandlet i dette direktivs artikel 16, stk. 1, og**

— **fravær fra værtsmedlemsstaten af en kortere varighed end to på hinanden følgende år, før den 30. april 2006 og efter et lovligt ophold fem år i træk, der er tilbagelagt inden denne dato, ikke kan påvirke erhvervelsen af retten til tidsubegrænset ophold på grundlag af nævnte artikel 16, stk. 1.**

Underskrifter