DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 7 oktober 2010 *

I mål C-162/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Förenade kungariket), genom beslut av den 10 mars 2009, som inkom till domstolen den 8 maj 2009, i målet

Secretary of State for Work and Pensions

mot

Taous Lassal,

ytterligare deltagare i rättegången:

The Child Poverty Action Group, meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts samt domarna R. Silva de Lapuerta (referent), G. Arestis, J. Malenovský och T. von Danwitz,

generaladvokat: V. Trstenjak,
justitiesekreterare: handläggaren N. Nanchev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 mars 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

— Förenade kungarikets regering, genom L. Seeboruth och S. Ossowski, båda i egenskap av ombud, biträdda av D. Beard, barrister,

— Belgiens regering, genom L. Van den Broeck, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom D. Maidani och M. Wilderspin, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 11 maj 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, EUT L 197, 2005, s. 34, och EUT L 204, 2007, s. 28).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Taous Lassal och Secretary of State for Work and Pensions (ministern för arbete och pensioner, nedan kallad Secretary of State). Child Poverty Action Group (nedan kallad CPAG) har intervenerat i målet vid den nationella domstolen till stöd för Taous Lassal.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

3 I artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som har rubriken ”Rörelse- och uppehållsfrihet”, föreskrivs följande:

”1. Varje unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

2. Rörelse- och uppehållsfrihet kan i enlighet med fördragen medges tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta inom en medlemsstats territorium.”

4 Skälen 1–3 samt 17–19 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”(1) Unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i fördraget och genom de åtgärder som antas för att genomföra detta.

(2) Fri rörlighet för personer är en av de grundläggande friheterna på den inre marknaden, som omfattar ett område utan inre gränser, där denna frihet säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget.

(3) Unionsmedborgarskap bör vara grundläggande status för medborgarna i medlemsstaterna när de utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig. Det är därför nödvändigt att kodifiera och se över existerande gemenskapsinstrument som var för sig behandlar såväl arbetstagare, egenanställda som studenter och andra inaktiva personer för att förenkla och stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare.

…

(17) Permanent uppehållsrätt för unionsmedborgare som har valt att bosätta sig varaktigt i en annan medlemsstat skulle stärka känslan av ett gemensamt unionsmedborgarskap och är en nyckelfaktor för att främja social sammanhållning, som är ett av gemenskapens grundläggande mål. En permanent uppehållsrätt bör därför föreskrivas för alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som har varit stadigvarande bosatta i den mottagande medlemsstaten i enlighet med villkoren i detta direktiv under fem års tid utan att bli utvisade.

(18) För att utgöra ett verkligt instrument för integration i den mottagande medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, bör den permanenta uppehållsrätten när den en gång erhållits inte omfattas av villkor.

(19) Vissa särskilda förmåner för unionsmedborgare som är arbetstagare eller egenföretagare och deras familjemedlemmar, vilka kan möjliggöra för dem att erhålla en permanent uppehållsrätt innan de har varit bosatta i fem år i den mottagande medlemsstaten, bör behållas, eftersom de utgör förvärvade rättigheter enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 av den 29 juni 1970 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där [EGT L 142, s. 24; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 52] och rådets direktiv 75/34/EEG av den 17 december 1974 om rätten för medborgare i en medlemsstat att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att där ha drivit egen rörelse [EGT L 14, 1975, s. 10; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 172]."

5 I artikel 6 i direktiv 2004/38 föreskrivs följande:

"1. Unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.

2. Bestämmelserna i punkt 1 skall också tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren och som innehar ett giltigt pass."

6 Artikel 7.1–7.3 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

"1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller

c) — är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning

— samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller

d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.

2. Uppehållsrätten enligt punkt 1 skall även omfatta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat när de följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten, förutsatt att unionsmedborgaren uppfyller villkoren i punkt 1 a, 1 b eller 1 c.

3. Vid tillämpningen av punkt 1 a skall en unionsmedborgare som inte längre är arbetstagare eller egenföretagare behålla sin ställning som arbetstagare eller egenföretagare i följande fall:

…”

7 Artikel 16 i direktiv 2004/38, som har rubriken ”Allmän regel för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar”, återfinns i kapitel IV, som har rubriken ”Permanent uppehållsrätt”. I artikeln föreskrivs följande:

”1. Unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten skall ha permanent uppehållsrätt där. Denna rätt skall inte vara underkastad villkoren i kapitel III.

2. Bestämmelserna i punkt 1 skall också tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som lagligt har uppehållit sig tillsammans med unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten under en period av fem på varandra följande år.

3. Stadigvarande uppehåll skall inte påverkas av tillfällig frånvaro som inte överstiger sammanlagt sex månader per år eller av längre frånvaro på grund av obligatorisk militärtjänst eller av en frånvaro på högst tolv på varandra följande månader av viktiga skäl, t.ex. graviditet och förlossning, allvarlig sjukdom, studier eller yrkesutbildning, eller utstationering på grund av arbete i en annan medlemsstat eller i tredje land.

4. När uppehållsrätt väl har förvärvats skall den endast kunna gå förlorad genom bortovaro från den mottagande medlemsstaten i mer än två på varandra följande år."

8 I artikel 17 i direktiv 2004/38 föreskrivs, genom undantag från artikel 16 i detsamma, om permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten för personer som inte längre arbetar i den mottagande medlemsstaten och deras familjemedlemmar, även om de inte har varit bosatta där under en fortlöpande period av fem år.

9 Artikel 38 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

"1. Artiklarna 10 och 11 i förordning (EEG) nr 1612/68 skall upphöra att gälla med verkan från och med den 30 april 2006.

2. Direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG skall upphöra att gälla med verkan från och med 30 april 2006.

3. Hänvisningar till de upphävda bestämmelserna och direktiven skall anses som hänvisningar till detta direktiv."

10 I enlighet med artikel 40 i direktiv 2004/38 ska medlemsstaterna införliva direktivet senast den 30 april 2006.

Nationell rätt

1992 års lag om socialförsäkringsavgifter och socialförsäkringsförmåner och 1987 års (allmänna) föreskrifter om inkomsttillägg

11 Tillämplig lagstiftning avseende inkomsttillägg (Income Support) utgörs av 1992 års lag om socialförsäkringsavgifter och socialförsäkringsförmåner (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) och 1987 års (allmänna) föreskrifter om inkomsttillägg (Income Support (General) Regulations 1987).

12 Inkomsttillägg ges till olika personkategorier i förhållande till deras ekonomiska förhållanden. En förutsättning för rätt till inkomsttillägg är bland annat att den berörda personens inkomst inte överstiger det ”tillämpliga beloppet”, vilket kan fastställas till noll. Detta innebär i praktiken att något inkomsttillägg inte beviljas i ett sådant fall.

13 Det tillämpliga belopp som föreskrivs för en ”person från utlandet” är noll. En sådan person definieras som ”en sökande som inte varaktigt uppehåller sig i Förenade kungariket, Kanalöarna, Isle of Man eller Irland”. Ingen sökande kan med avseende på inkomsttillägg anses varaktigt uppehålla sig i Förenade kungariket utan att ha erhållit uppehållsrätt.

14 Uppehållsrätt har inte uttryckligen definierats med avseende på den aktuella förmånen.

15 Det är emellertid allmänt vedertaget att permanent uppehållsrätt enligt artikel 16 i direktiv 2004/38 utgör uppehållsrätt med avseende på inkomsttillägg.

2006 års förordning om invandring (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet)

16 2006 års förordning om invandring (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, nedan kallad regulations 2006) trädde i kraft den 30 april 2006. Genom regulations 2006 införlivades bestämmelserna i direktiv 2004/38 med Förenade kungarikets rättsordning.

17 Artikel 16 i direktiv 2004/38 införlivades genom section 15 i regulations 2006. Section 15 har rubriken ”Permanent uppehållsrätt”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

18 Taous Lassal, som är fransk medborgare, kom till Förenade kungariket för att söka arbete i januari 1999. Mellan september 1999 och februari 2005, då hon uppehöll sig i medlemsstaten i fråga, antingen arbetade hon eller sökte arbete. Enligt den hänskjutande domstolen är det ostridigt mellan parterna i målet vid nämnda domstol att Taous Lassal var att betrakta som arbetstagare i den mening som avses i unionsrätten under perioden januari 1999–februari 2005.

19 Under februari 2005 lämnade Taous Lassal Förenade kungariket för att besöka sin mor i Frankrike. Hon blev kvar i Frankrike i 10 månader. Hon återvände under december 2005 till Förenade kungariket där hon sökte arbete. Hon uppbar mellan januari och november 2006 ett bidrag för arbetssökande. Hon ansökte under november 2006 om inkomsttillägg och åberopade härvidlag att hon var gravid. Ansökan avslogs med motiveringen att hon saknade uppehållsrätt i Förenade kungariket.

20 Taous Lassal överklagade avslagsbeslutet vid en Appeal Tribunal, vilken den 3 september 2007 biföll hennes överklagande med motiveringen att hon enligt section 15 i regulations 2006 hade permanent uppehållsrätt i Förenade kungariket.

21 Secretary of State överklagade avgörandet från Appeal Tribunal, först vid Social Security Commissioner, därefter vid den hänskjutande domstolen.

22 Mot denna bakgrund beslutade Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”När … en unionsmedborgare kom till Förenade kungariket i september 1999 som arbetstagare och var kvar som arbetstagare till februari 2005, … unionsmedborgaren därefter lämnade Förenade kungariket och återvände till den medlemsstat i vilken hon var medborgare för en period av 10 månader, … unionsmedborgaren återvände till Förenade kungariket i december 2005 och uppehöll sig där fortlöpande till november 2006, då hon begärde en socialförsäkringsförmån: Ska artikel 16.1 i … direktiv 2004/38 … tolkas så att den unionsmedborgaren är berättigad till permanent

uppehållsrätt på grundval av att hon har uppehållit sig lagligt, i enlighet med tidigare gemenskapsrättsliga instrument som utgjort grund för arbetstagares uppehållsrätt, under en fortlöpande period av fem år, vilken slutade före den 30 april 2006 (den dag då medlemsstaterna senast måste införliva direktivet)?”

Prövning av tolkningsfrågan

23 Tolkningsfrågan utgår från vissa faktiska omständigheter och ska därför delas upp i två delar för att domstolen ska kunna besvara den på ett lämpligt sätt.

24 Den hänskjutande domstolen vill för det första få klarhet i huruvida fortlöpande uppehållsperioder på fem år, vilka slutfördes innan direktiv 2004/38 införlivades, det vill säga den 30 april 2006, ska beaktas, i enlighet med de unionsrättsliga instrument som var i kraft före denna tidpunkt, för att en unionsmedborgare ska erhålla permanent uppehållsrätt enligt artikel 16 i direktivet.

25 För det fall den första delen av frågan skulle besvaras jakande, vill den hänskjutande domstolen, för det andra, få klarhet i huruvida tillfällig frånvaro, som inträffat före den 30 april 2006 och efter en fortlöpande laglig uppehållsperiod på fem år, kan påverka möjligheten för en unionsmedborgare som Taous Lassal att få permanent uppehållsrätt i den mening som avses i artikel 16.1 i direktiv 2004/38.

Huruvida perioder som slutförts innan direktiv 2004/38 införlivades, i enlighet med unionsrättsliga instrument från tiden före denna tidpunkt, ska beaktas för förvärv av permanent uppehållsrätt enligt artikel 16 i direktivet

Yttranden som ingetts till domstolen

26 Bland de parter och övriga som har ingett skriftliga yttranden vid domstolen i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga kan två principiella ståndpunkter urskiljas.

27 Förenade kungarikets och Belgiens regeringar anser, å ena sidan, att endast uppehållsperioder som antingen avslutats den 30 april 2006 eller därefter, eller som påbörjats efter nämnda datum ska beaktas. Förenade kungarikets regering har till stöd för en sådan tolkning huvudsakligen grundat sig på uttrycket ”i enlighet med villkoren i detta direktiv” i skäl 17 i direktiv 2004/38, och på förarbetena till direktivet, medan den belgiska regeringen huvudsakligen stöder sig på att artikel 16 saknar retroaktiv verkan samt på rättssäkerhetsprincipen.

28 CPAG och Europeiska kommissionen anser, å andra sidan, att permanent uppehållsrätt visserligen inte har kunnat förvärvas förrän från och med den 30 april 2006 men att fortlöpande uppehållsperioder på fem år, som fullbordats i enlighet med unionsrättsliga instrument från tiden före direktiv 2004/38 och som avslutats före nämnda datum, ska beaktas vad avser artikel 16 i direktivet. Såväl CPAG som kommissionen har bland annat grundat sig på direktivets syfte och *ratio legis*, enligt vilka det krävs att artikel 16 är tillämplig i sin helhet på dessa uppehållsperioder.

Domstolens svar

29 Det ska inledningsvis anges att unionsmedborgarskapet ger varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, med förbehåll för de begränsningar och villkor som fastställs i EU-fördraget och genom de åtgärder som antas för att genomföra detta. Fri rörlighet för personer är vidare en av de grundläggande friheterna på den inre marknaden, vilket för övrigt bekräftas i artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

30 Domstolen har redan slagit fast att syftet med direktiv 2004/38 är att underlätta utövandet av unionsmedborgarnas primära, individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, vilken följer direkt av fördraget, och att direktivet bland annat syftar till att stärka dessa rättigheter. Unionsmedborgarnas rättigheter enligt direktivet kan därför inte vara sämre än dem som följde av de sekundärrättsakter som ändrats eller upphävts genom direktivet (se dom av den 25 juli 2008 i mål C-127/08, Metock m.fl., REG 2008, I-6241, punkterna 82 och 59).

31 Domstolen har likaledes angett att mot bakgrund av sammanhanget och ändamålen med direktiv 2004/38 kan bestämmelserna i detta direktiv inte tolkas restriktivt och får under alla förhållanden inte fråntas sin ändamålsenliga verkan (se domen i det ovannämnda målet Metock m.fl., punkt 84).

32 I likhet med vad som framgår av skäl 17 i direktiv 2004/38 är permanent uppehållsrätt en nyckelfaktor för att främja social sammanhållning och har föreskrivits i direktivet för att stärka känslan av ett gemensamt unionsmedborgarskap.

33 Det är visserligen utrett att erhållande av permanent uppehållsrätt på grund av en laglig vistelse under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten, vilket föreskrivs i artikel 16.1 i direktiv 2004/38, inte förekommer bland de unionsrättsliga instrument som antagits för att tillämpa artikel 18 EG, före tillkomsten av direktiv 2004/38.

34 Detta konstaterande kan emellertid inte leda till att enbart fortlöpande lagliga uppehållsperioder på fem år, som antingen avslutats den 30 april 2006 eller därefter eller påbörjats efter den 30 april 2006, ska beaktas vad avser erhållande av sådan permanent uppehållsrätt som föreskrivs i artikel 16 i direktiv 2004/38.

35 För det första leder nämligen tolkningen enligt vilken enbart de fortlöpande lagliga uppehållsperioder på fem år som påbörjats efter den 30 april 2006 ska beaktas, vad avser erhållande av en sådan permanent uppehållsrätt, till att en sådan rätt inte kan uppkomma förrän efter den 30 april 2011. En sådan tolkning skulle medföra att unionsmedborgares uppehållsperioder som slutförts, i enlighet med unionsrättsliga instrument, före den 30 april 2006 skulle fråntas all verkan vad avser erhållande av permanent uppehållsrätt. Det ska därvid påpekas att det redan innan direktiv 2004/38 antogs fanns bestämmelser i unionsrätten om att en permanent uppehållsrätt kunde uppkomma i vissa bestämda fall. Denna uppehållsrätt har dessutom upprepats i artikel 17 i direktivet.

36 Ett sådant resultat strider emellertid mot ändamålet med direktiv 2004/38, vilket anges i punkterna 30–32 i förevarande dom, och fråntar direktivet dess ändamålsenliga verkan.

37 För det andra strider även en sådan tolkning – som innebär att enbart fortlöpande lagliga uppehållsperioder på fem år som avslutats den 30 april 2006 eller därefter ska beaktas vad gäller sådan permanent uppehållsrätt som föreskrivs i artikel 16 i

direktiv 2004/38 – mot ändamålet med direktivet och mot dess ändamålsenliga verkan. Unionslagstiftaren har nämligen gjort unionsmedborgarens integration i den mottagande medlemsstaten till en förutsättning för att erhålla sådan permanent uppehållsrätt som avses i artikel 16.1 i direktiv 2004/38. I likhet med vad generaladvokaten angett i punkt 80 i sitt förslag till avgörande är det oförenligt med den integrationsidé som ligger till grund för artikel 16 i direktivet att den grad av integration i den mottagande medlemsstaten som krävs ska vara beroende av huruvida den fortlöpande uppehållsperioden på fem år upphörde före den 30 april 2006 eller därefter.

38 Det ska vidare anges att eftersom sådan permanent uppehållsrätt som föreskrivs i artikel 16 i direktiv 2004/38 inte kan erhållas förrän från och med den 30 april 2006 leder den omständigheten att sådana uppehållsperioder som slutförts före denna tidpunkt beaktas inte till att artikel 16 i direktiv 2004/38 ges retroaktiv verkan utan endast till att situationer som uppkommit före den tidpunkt då direktivet införlivandes ges aktuella verkningar.

39 Det ska erinras om att bestämmelserna om unionsmedborgarskap är tillämpliga från det att de trädde i kraft. De ska därför tillämpas på aktuella verkningar av situationer som uppkom tidigare (se dom av den 11 juli 2002 i mål C-224/98, D'Hoop, REG 2002, s. I-6191, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

40 Följaktligen ska, för att en sådan permanent uppehållsrätt som föreskrivs i artikel 16 i direktiv 2004/38 ska erhållas, fortlöpande uppehållsperioder på fem år som slutförts innan direktiv 2004/38 införlivades, det vill säga den 30 april 2006, i enlighet med unionsrättsliga instrument från tiden före denna tidpunkt, beaktas.

Huruvida en tillfällig frånvaro under en tid som understiger två år i följd, vilken inträffat före den 30 april 2006 och efter en fortlöpande uppehållsperiod på fem år, inverkar på permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38

Yttranden som ingetts till domstolen

41 Såsom framgår av punkterna 27 och 28 i förevarande dom anser Förenade kungarikets regering att artikel 16 i direktiv 2004/38, inbegripet reglerna om tillfällig frånvaro däri, inte ska tillämpas på fortlöpande uppehållsperioder som avslutats före den 30 april 2006.

42 CPAG och kommissionen anser däremot att bestämmelserna i nämnda artikel ska tillämpas i sin helhet på denna typ av perioder.

Domstolens svar

43 Det ska inledningsvis anges att ett krav för att erhålla permanent uppehållsrätt enligt artikel 16 i direktiv 2004/38 är att en unionsmedborgare har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten.

44 I tvisten vid den nationella domstolen är det ostridigt att Taous Lassal har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av mer än fem år i den mottagande

medlemsstaten. Hon har emellertid varit frånvarande under tio månader från nämnda medlemsstat, efter en sådan laglig fortlöpande uppehållsperiod på mer än fem år och innan direktiv 2004/38 införlivades den 30 april 2006. Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida frånvaro som ägt rum före den 30 april 2006 och efter en fortlöpande laglig uppehållsperiod på fem år i den mottagande medlemsstaten, medför att en unionsmedborgare inte kan göra gällande permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38.

45 I ett fall som det som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen, i vilket det inte har bestritts att personen i fråga har uppehållit sig lagligt under en period av minst fem år i den mening som avses i artikel 16.1 i direktiv 2004/38, saknar tolkningen av artikel 16.3 relevans. I denna bestämmelse preciseras nämligen tillfällig frånvaro som kan uppkomma under den femåriga uppehållsperiod som avses i artikel 16.1 utan att den fortlöpande karaktären av uppehållsperioden påverkas, och följaktligen frågan huruvida perioden ska betraktas som oavbruten. Under alla omständigheter har det heller inte bestritts att Taous Lassals tillfälliga frånvaro inte skulle omfattas av någon av de kategorier som anges i nämnda bestämmelse.

46 Artikel 16.4 i direktiv 2004/38 avser däremot förlust av permanent uppehållsrätt. I bestämmelsen anges nämligen att permanent uppehållsrätt endast kan gå förlorad genom bortovaro från den mottagande medlemsstaten i mer än två på varandra följande år.

47 Vad avser frågan huruvida artikel 16.4 i direktiv 2004/38 ska tillämpas på tillfällig frånvaro som ägt rum före den 30 april 2006, har Förenade kungarikets regering och den belgiska regeringen hävdat att om en unionsmedborgare, som har uppehållit sig lagligt i den mottagande medlemstaten under en fortlöpande period av fem år före den 30 april 2006, varit tillfälligt frånvarande under en period som understiger två på varandra följande år och denna frånvaro inte är sådan som avses i artikel 16.3 i

direktivet och den har ägt rum före den 30 april 2006, kan denne unionsmedborgare inte erhålla permanent uppehållsrätt enligt nämnda artikel, eftersom vederbörande inte kan åberopa artikel 16.4 i direktiv 2004/38 i den mån som den tillfälliga frånvaron ägt rum innan permanent uppehållsrätt erhållits. Uppehållsperioden blir följaktligen inte fortlöpande och ska därmed betraktas som avbruten.

48 Det är förvisso riktigt, såsom angetts i punkt 38 i förevarande dom, att eftersom den permanenta uppehållsrätt som föreskrivs i artikel 16 i direktiv 2004/38 endast kan erhållas från och med den 30 april 2006, följer det inte uttryckligen av artikel 16.4 i direktivet att en unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten före den 30 april 2006 kan åberopa sin anknytning till den mottagande medlemsstaten för att undvika att en tillfällig frånvaro under kortare tid än två på varandra följande år, vilken ägt rum före den 30 april 2006, kan hindra att denne förvärvar permanent uppehållsrätt.

49 Det ska emellertid erinras om att, vid tolkningen av en unionsbestämmelse, inte bara dess lydelse ska beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med det regelverk som den ingår i (se, bland annat, dom av den 19 september 2000 i mål C-156/98, Tyskland mot kommissionen, REG 2000, s. I-6857, punkt 50, av den 7 december 2006 i mål C-306/05, SGAE, REG 2006, s. I-11519, punkt 34, samt av den 19 november 2009 i de förenade målen C-402/07 och C-432/07, Sturgeon m.fl., REG 2009, I-10923, punkt 41).

50 Artikeldelen i en unionsrättsakt kan härvid inte skiljas från sin motivering och den ska, vid behov, tolkas med beaktande av de skäl som föranledde att rättsakten antogs (dom av den 29 april 2004 i mål C-298/00 P, Italien mot kommissionen, REG 2004, s. I-4087, punkt 97 och där angiven rättspraxis, samt domen i de ovannämnda förenade målen Sturgeon m.fl., punkt 42).

51 Domstolen har likaledes slagit fast att när en unionsbestämmelse kan bli föremål för flera tolkningar, ska företräde ges för den tolkning som är ägnad att säkerställa bestämmelsens ändamålsenliga verkan (se domen i de ovannämnda förenade målen Sturgeon m.fl., punkt 47 och där angiven rättspraxis).

52 En sådan tolkning som den som föreslagits av Förenade kungarikets regering och den belgiska regeringen strider emellertid mot den ändamålsenliga verkan av och ändamålet med direktiv 2004/38 samt mot systematiken och andan i artikel 16 i direktivet.

53 För det första skulle nämligen såväl syftet och ändamålet med direktiv 2004/38, vilka anges i punkterna 30 och 31 i förevarande dom, nämligen att underlätta utövandet av unionsmedborgarnas primära, individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium samt att stärka denna grundläggande rättighet, som, mer specifikt, de rättigheter som anges i artikel 16 i direktivet och som det erinras om i punkt 32 i förevarande dom, nämligen att främja social sammanhållning och stärka känslan av ett gemensamt unionsmedborgarskap genom en permanent uppehållsrätt, allvarligt äventyras om en unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten före den 30 april 2006 skulle nekas permanent uppehållsrätt endast på grund av att vederbörande varit tillfälligt frånvarande under en period som understiger två på varandra följande år och frånvaron har inträffat efter uppehållsperioden men före den 30 april 2006.

54 För det andra talar även den allmänna systematiken och andan i artikel 16 i direktiv 2004/38 för att artikel 16.4 ska tillämpas på tillfällig frånvaro som ägt rum före den 30 april 2006 och som skett under den period av fem år som en unionsmedborgare har uppehållit sig lagligt i den mottagande medlemsstaten, vilken period slutförts före nämnda tidpunkt.

55 Artikel 16.4 i direktiv 2004/38 avser förlust av permanent uppehållsrätt på grund av bortovaro från den mottagande medlemsstaten i mer än två på varandra följande år.

Enligt förarbetena till direktiv 2004/38 motiveras en sådan åtgärd av att kopplingen till den mottagande medlemsstaten har försvagats efter en sådan bortovaro (se förarbetena till gemensam ståndpunkt (EG) nr 6/2004 av den 5 december 2003, antagen av rådet inför antagandet av direktiv 2004/38 (EUT C 54, 2004, s. 12), vad avser artikel 16 i sistnämnda direktiv).

56 Artikel 16.4 i direktiv 2004/38 ska tillämpas oberoende av huruvida uppehållsperioderna ägt rum före eller efter den 30 april 2006. Eftersom uppehållsperioder på fem år som ägt rum före den 30 april 2006 ska beaktas för förvärv av permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38, vilket följer av den analys som gjorts i punkterna 29–40 i förevarande dom, måste nämligen artikel 16.4 med nödvändighet äga tillämpning på dessa perioder. Om så inte vore fallet skulle medlemsstaterna vara tvungna att bevilja denna permanenta uppehållsrätt enligt artikel 16 i direktivet även om det förekommit betydande bortovaro som medfört att kopplingen mellan den berörda personen och den mottagande medlemsstaten kan ifrågasättas.

57 Härav följer att artikel 16.4 i direktiv 2004/38 ska tillämpas på sådana perioder då en unionsmedborgare har uppehållit sig lagligt under fortlöpande perioder av fem år i den mottagande medlemsstaten och perioderna slutförts före den 30 april 2006. Det följer vidare att en sådan tillämpning bland annat innebär att bortovaro från den mottagande medlemsstaten under mindre än två på varandra följande år som inträffat efter dessa perioder men före den 30 april 2006 inte kan påverka den berörda unionsmedborgarens integrationsanknytning.

58 Bortovaro från den mottagande medlemsstaten under mindre än två på varandra följande år vilken inträffat före den 30 april 2006 och efter en fortlöpande laglig uppehållsperiod som slutförts före denna tidpunkt kan följaktligen inte inverka på unionsmedborgarens förvärv av permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38.

59 Mot bakgrund av det anförda ska tolkningsfrågan besvaras på så sätt att artikel 16.1 och 16.4 i direktiv 2004/38 ska tolkas så

— att fortlöpande uppehållsperioder på fem år som slutförts före tidpunkten för införlivandet av direktiv 2004/38, det vill säga den 30 april 2006, i enlighet med unionsrättsliga instrument från tiden före denna tidpunkt, ska beaktas med avseende på förvärv av permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktivet, och

— att bortovaro från den mottagande medlemsstaten under mindre än två på varandra följande år som inträffat före den 30 april 2006, och efter en fortlöpande laglig uppehållsperiod på fem år som slutförts före denna tidpunkt, inte kan inverka på förvärvet av permanent uppehållsrätt enligt nämnda artikel 16.1.

Rättegångskostnader

60 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 16.1 och 16.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG ska tolkas så

— **att fortlöpande uppehållsperioder på fem år som slutförts före tidpunkten för införlivandet av direktiv 2004/38, det vill säga den 30 april 2006, i enlighet med unionsrättsliga instrument från tiden före denna tidpunkt, ska beaktas med avseende på förvärv av permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktivet, och**

— **att bortovaro från den mottagande medlemsstaten under mindre än två på varandra följande år som inträffat före den 30 april 2006, och efter en fortlöpande laglig uppehållsperiod på fem år som slutförts före denna tidpunkt, inte kan inverka på förvärvet av permanent uppehållsrätt enligt nämnda artikel 16.1.**

Underskrifter