Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

22. juni 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – direktiv 2004/38/EF – unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – artikel 15 – ophør af en unionsborgers midlertidige ophold på værtsmedlemsstatens område – udsendelsesafgørelse – unionsborgerens fysiske udrejse af dette område – tidsmæssige virkninger af udsendelsesafgørelsen – artikel 6 – nævnte unionsborgers mulighed for at få opholdsret på ny ved sin tilbagevenden til nævnte område«

I sag C-719/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) ved afgørelse af 25. september 2019, indgået til Domstolen den 30. september 2019, i sagen

FS

mod

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan (refererende dommer) og N. Piçarra samt dommerne M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P.G. Xuereb, L.S. Rossi og I. Jarukaitis,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. november 2020,

efter at der er afgivet indlæg af:

– FS ved advocaat V. Senczuk,

* Processprog: nederlandsk.

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,

– den belgiske regering ved M. Van Regemorter og M. Jacobs, som befuldmægtigede,

– den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vláčil og A. Pagáčová, som befuldmægtigede,

– den danske regering ved J. Nymann-Lindegren, P. Jespersen og S. Wolff, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved G. Wils og E. Montaguti, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. februar 2021,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6, stk. 1, og artikel 15, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35, og i EUT 2007, L 204, s. 28).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem FS, der er unionsborger, og som forlod Nederlandene, efter at der var blevet truffet en afgørelse om hans udsendelse, og Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretær for justits- og sikkerhedsanliggender, Nederlandene, herefter »statssekretæren«) vedrørende en afgørelse, hvorved denne unionsborger blev administrativt frihedsberøvet efter at være vendt tilbage til værtsmedlemsstatens område.

Retsforskrifter

EU-retten

Schengengrænsekodeksen

3 I Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1) fastsættes følgende i artikel 22 med overskriften »Passage af de indre grænser«:

»De indre grænser kan passeres overalt, uden at der gennemføres personkontrol, uanset personernes nationalitet.«

Direktiv 2004/38

4 Af 1.-3., 10. og 16. betragtning til direktiv 2004/38 fremgår:

»(1) Unionsborgerskabet giver med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i [EUF-]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 [EUF-]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.

[…]

(10) Det bør imidlertid undgås, at personer, der gør brug af retten til ophold, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system i den første opholdsperiode. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers udøvelse af retten til ophold i perioder af mere end tre måneders varighed bør derfor underkastes betingelser.

[…]

(16) Så længe personer med opholdsret ikke er en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, bør de ikke udsendes […]«

5 Samme direktivs artikel 3, der har overskriften »Berettigede personer«, fastsætter følgende i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2), der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne.«

6 Artikel 5 i direktiv 2004/38 med overskriften »Ret til indrejse« bestemmer:

»1. Uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, giver medlemsstaterne unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, ret til at indrejse på deres område, og giver familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, ret til at indrejse på deres område, hvis de er i besiddelse af et gyldigt pas.

[…]

5. Den pågældende medlemsstat kan forpligte den berørte person til at anmelde sin tilstedeværelse på dens område inden for en rimelig frist, der ikke er udtryk for forskelsbehandling. Ved misligholdelse af denne forpligtelse kan der pålægges sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som ikke må indebære forskelsbehandling.«

7 Direktivets artikel 6 med overskriften »Ret til ophold i indtil tre måneder« fastsætter følgende i stk. 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.«

8 Direktivets artikel 7, som har overskriften »Retten til ophold i mere end tre måneder«, bestemmer følgende i stk. 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

d) 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

[…]«

9 Samme direktivs artikel 8, der har overskriften »Administrative formaliteter for unionsborgere«, fastsætter følgende i stk. 1:

»For ophold ud over tre måneder kan værtslandet kræve, at unionsborgere lader sig registrere hos de kompetente myndigheder, jf. dog artikel 5, stk. 5.«

10 Artikel 14 i direktiv 2004/38, der har overskriften »Bevarelse af retten til ophold«, er affattet således:

»1. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 6, så længe de ikke bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system.

2. Unionsborgere og deres familiemedlemmer har ret til ophold som omhandlet i artikel 7, 12 og 13, såfremt de opfylder de i disse artikler opstillede betingelser.

Hvis der i særlige tilfælde er rimelig tvivl om, hvorvidt unionsborgeren eller dennes familiemedlemmer opfylder betingelserne i artikel 7, 12 og 13, kan medlemsstaterne undersøge, om disse betingelser er opfyldt. En sådan undersøgelse foretages dog ikke systematisk.

3. Unionsborgeres og deres familiemedlemmers benyttelse af værtsmedlemsstatens sociale system må ikke automatisk medføre foranstaltninger til udsendelse af de pågældende personer.

4. Uanset stk. 1 og 2 og med forbehold af kapitel VI må der under ingen omstændigheder iværksættes foranstaltninger til udsendelse af unionsborgere eller deres familiemedlemmer, hvis:

[…]

b) unionsborgerne er rejst ind på værtslandets område for at søge beskæftigelse. I så fald må unionsborgerne og deres familiemedlemmer ikke udsendes, så længe det kan dokumenteres, at unionsborgerne fortsat søger arbejde og har reelle muligheder for at blive ansat.«

11 Direktivets artikel 15 med overskriften »Proceduremæssige garantier« har følgende ordlyd:

»1. Procedurerne i artikel 30 og 31 finder tilsvarende anvendelse på alle afgørelser om begrænsning af bevægelsesfriheden for unionsborgere eller deres familiemedlemmer, som er begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

[…]

3. Værtsmedlemsstaten må ikke lade den i stk. 1 omhandlede udsendelsesafgørelse ledsage af et indrejseforbud.«

12 Nævnte direktivs artikel 16 med overskriften »Generelle regler for unionsborgere og deres familiemedlemmer« bestemmer følgende i stk. 1:

»Unionsborgere, der lovligt har haft ophold fem år i træk i værtsmedlemsstaten, har ret til tidsubegrænset ophold på dets område. […]«

13 Artikel 17 i direktiv 2004/38 med overskriften »Undtagelser for personer, der ikke længere har erhvervsmæssig beskæftigelse i værtsmedlemsstaten, herunder deres familiemedlemmer« fastsætter bl.a. undtagelser til hovedreglen i direktivets artikel 16 om retten til tidsubegrænset ophold.

14 Det nævnte direktivs artikel 21 med overskriften »Opholdets uafbrudte karakter« bestemmer:

»Opholdets uafbrudte karakter kan med henblik på dette direktiv godtgøres med ethvert bevismiddel, der anvendes i værtsmedlemsstaten. Opholdets uafbrudte karakter afbrydes af enhver behørigt gennemført udsendelsesafgørelse vedrørende den pågældende.«

15 Artikel 24 i direktiv 2004/38 med overskriften »Ligebehandling« fastsætter i stk. 2:

»Uanset stk. 1 er værtsmedlemsstaten ikke forpligtet til at tillægge ret til sociale ydelser i de første tre måneder af et ophold eller eventuelt i den længere periode, der er omhandlet i artikel 14, stk. 4, litra b), eller til, forud for erhvervelse af ret til tidsubegrænset ophold, at yde studiestøtte, herunder støtte til erhvervsuddannelse, i form af stipendier eller lån, til andre personer end arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og personer, der har bevaret denne status, samt deres familiemedlemmer.«

16 Direktivets artikel 27, der har overskriften »Generelle principper«, bestemmer i stk. 1:

»Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til

den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.«

17 Artikel 30 i direktiv 2004/38 med overskriften »Meddelelse af afgørelser« er affattet således:

»1. Alle afgørelser, der træffes i henhold til artikel 27, stk. 1, meddeles de pågældende personer skriftligt på en måde, der giver dem mulighed for at forstå afgørelsens indhold og virkning.

[…]

3. I meddelelsen angives det, til hvilken rets- eller forvaltningsmyndighed der kan indgives klage, samt fristen herfor og i givet fald fristen for at forlade medlemsstaten. Medmindre der er tale om behørigt begrundede hastetilfælde, skal fristen for at forlade medlemsstaten være på mindst en måned regnet fra datoen for meddelelsen.«

18 Dette direktivs artikel 31 med overskriften »Proceduremæssige garantier« bestemmer i stk. 4:

»Medlemsstaterne kan beslutte, at den pågældende person ikke må opholde sig i landet, så længe sagen prøves, men de må ikke forbyde den pågældende person at føre sit forsvar personligt, medmindre hans fremmøde kan skabe alvorlige forstyrrelser for den offentlige orden eller sikkerhed, eller sagen vedrører afslag på en anmodning om indrejse i medlemsstaten.«

19 Nævnte direktivs artikel 32, der har overskriften »Varigheden af et indrejseforbud«, har følgende ordlyd:

»1. Personer, der af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed bliver nægtet adgang til en medlemsstats område, kan indgive en ansøgning om ophævelse af indrejseforbuddet efter udløbet af en rimelig frist afhængig af omstændighederne, dog under alle omstændigheder efter tre år regnet fra gennemførelsen af den endelige afgørelse om indrejseforbud, der er gyldigt truffet i overensstemmelse med fællesskabsretten, under påberåbelse af enhver ændring af de forhold, der begrundede udstedelsen af indrejseforbuddet.

Den pågældende medlemsstat skal tage stilling til denne ansøgning inden for en frist på seks måneder regnet fra indgivelsen.

2. Personer, der er omfattet af stk. 1, må ikke rejse ind i medlemsstaten, så længe ansøgningen behandles.«

Nederlandsk ret

Vw 2000

20 Artikel 1 i Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (lov af 2000 om udlændinge) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 495) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »Vw 2000«), har følgende ordlyd:

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

[…]

[unionsborgere]:

1° [statsborgere i Den Europæiske Union], som i henhold til EUF-traktaten har ret til at indrejse til og opholde sig i en anden medlemsstat

[…]

udenlandsk statsborger: enhver person, der ikke er nederlandsk statsborger, og som ikke skal sidestilles med en nederlandsk statsborger i henhold til en lovbestemmelse.«

21 Artikel 8 i Vw 2000 bestemmer:

»En udenlandsk statsborger kan kun opholde sig lovligt i Nederlandene

[…]

e. som unionsborger, for så vidt som vedkommende har ophold i Nederlandene på grundlag af forskrifter vedtaget i medfør af EUF-traktaten eller aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS)«.

22 Artikel 50 i Vw 2000 fastsætter:

»1. Embedsmænd, der er ansvarlige for grænseovervågning og kontrol med udlændinge, har ret til enten på grund af faktiske forhold og omstændigheder, der efter objektive kriterier med rimelighed lader formode et ulovligt ophold, eller inden for rammerne af bekæmpelsen af ulovligt ophold efter grænsepassage, at standse personer for at kontrollere deres identitet, nationalitet og betingelserne for deres ophold. Enhver, der hævder at være nederlandsk statsborger, men som ikke kan godtgøre dette, kan gøres til genstand for de tvangsforanstaltninger, der er omhandlet i stk. 2 og 5. En generel bekendtgørelse præciserer, hvilke dokumenter en udenlandsk statsborger skal være i besiddelse af med henblik på kontrol af dennes identitet, nationalitet og betingelserne for vedkommendes ophold.

[…]

3. Hvis den standsede persons identitet straks kan efterprøves, og det viser sig, at den pågældende ikke har lovlig opholdsret, eller det ikke umiddelbart viser sig, at vedkommende har lovlig opholdsret, kan den pågældende overføres til et bestemt sted med henblik på afhøring. Den pågældende tilbageholdes dér i en periode på ikke over seks timer, idet der ikke tages hensyn til perioden fra midnat til klokken ni om morgenen.

[…]«

23 Artikel 59 i Vw 2000 er affattet således:

»1. Hvis hensynet til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed kræver det, kan ministeren med henblik på udsendelse frihedsberøve en udlænding, der

a. ikke har lovligt ophold

[…]«

24 Artikel 61 i Vw 2000 har følgende ordlyd:

»1. En udenlandsk statsborger, som ikke eller ikke længere har lovligt ophold, skal på eget initiativ forlade Nederlandenes område inden for den i artikel 62 fastsatte frist.

[…]«

25 Artikel 62 i Vw 2000 bestemmer:

»1. Efter at der er truffet en afgørelse om tilbagesendelse af en udenlandsk statsborger eller, hvis der er tale om en unionsborger, efter at sidstnævntes lovlige ophold er ophørt, skal den pågældende på eget initiativ forlade Nederlandenes område inden fire uger.

[…]«

26 Artikel 63 i Vw 2000 fastsætter:

»1. En udenlandsk statsborger, som ikke har lovligt ophold, og som ikke på eget initiativ har forladt Nederlandenes område inden for denne frist, kan udvises.

[…]«

27 Artikel 72 i Vw 2000 er affattet således:

»[…]

3. Med henblik på anvendelsen af dette afsnit sidestilles en forvaltningsakt udstedt af en administrativ myndighed over for en udenlandsk statsborger ligeledes med en afgørelse […]

[…]«

28 Artikel 106 i Vw 2000 har følgende ordlyd:

»1. Såfremt rechtbank [(ret i første instans)] træffer bestemmelse om ophævelse af en frihedsberøvende eller frihedsbegrænsende foranstaltning, eller hvis frihedsberøvelsen eller frihedsbegrænsningen allerede er ophævet, inden anmodningen om ophævelse af denne foranstaltning behandles, kan retten tilkende den udenlandske statsborger en erstatning fra staten. […]

2. Stk. 1 finder tilsvarende anvendelse, når Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State [(afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Raad van State)] træffer afgørelse om ophævelse af en frihedsberøvende eller frihedsbegrænsende foranstaltning.«

29 Artikel 112 i Vw 2000 bestemmer:

»I henhold til en international traktat eller en afgørelse fra en international organisation, der er bindende for Kongeriget Nederlandene, kan der ved eller i medfør af en generel bekendtgørelse fastsættes regler om udenlandske statsborgeres lovlige ophold, som kan fravige denne lov til fordel for disse statsborgere.«

Vreemdelingenbesluit 2000

30 Artikel 8.7 i Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (bekendtgørelse af 2000 om udlændinge) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 497) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, er indeholdt i denne bekendtgørelses kapitel 8, andet afsnit, andet underafsnit, der bl.a. omfatter artikel 8.8, 8.11, 8.12 og 8.16. Bestemmelsen fastsætter:

»1. Dette underafsnit finder anvendelse på udenlandske statsborgere, der er statsborgere i en EU-medlemsstat eller i en stat, der er part i EØS-aftalen, eller som er schweiziske statsborgere, og som rejser til eller tager ophold i Nederlandene.

[…]«

31 Bekendtgørelsens artikel 8.11 er affattet således:

»1. En udenlandsk statsborger som omhandlet i artikel 8.7, stk. 1, har lovligt ophold i en periode på tre måneder fra indrejsen, hvis den pågældende:

a. har et gyldigt identitetskort eller pas eller

b. på anden måde utvetydigt fører bevis for sin identitet og sit statsborgerskab.

[…]«

32 Samme bekendtgørelses artikel 8.12 har følgende ordlyd:

»1. En udenlandsk statsborger som omhandlet i artikel 8.7, stk. 1, har lovligt ophold på Nederlandenes område i en periode på mere end tre måneder fra indrejsen, hvis den pågældende

a. er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i Nederlandene eller indrejser til Nederlandene med henblik på at søge beskæftigelse, når vedkommende kan bevise dette og har reelle muligheder for at blive ansat

b. råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i Nederlandene

c. er indskrevet med henblik på en uddannelse, der er optaget i Centraal register Opleidingen hoger onderwijs [(centralregistret for videregående uddannelser, Nederlandene)] […]

[…]

2. Den udenlandske statsborgers lovlige ophold som omhandlet i stk. 1, litra a), ophører ikke, alene fordi den pågældende statsborger ikke længere udøver lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed,

a. i tilfælde af midlertidig uarbejdsdygtig som følge af sygdom eller ulykke

b. hvis den pågældende er blevet uforskyldt arbejdsløs efter at have haft beskæftigelse som arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i mindst et år og har tilmeldt sig som arbejdssøgende hos Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen [(institut for forvaltning af forsikringsordninger for arbejdstagere, Nederlandene)]

c. i en periode på mindst seks måneder, efter at den pågældende er blevet uforskyldt arbejdsløs ved udløbet af en ansættelseskontrakt af mindre end et års varighed eller efter at have været uforskyldt arbejdsløs i de første tolv måneder, såfremt den pågældende har tilmeldt sig som arbejdssøgende ved institut for forvaltning af forsikringsordninger for arbejdstagere

d. hvis den pågældende påbegynder en erhvervsuddannelse, som, undtagen i tilfælde af uforskyldt arbejdsløshed, har forbindelse med vedkommendes tidligere erhvervsmæssige beskæftigelse.

[…]«

33 Artikel 8.16, stk. 1, i bekendtgørelse af 2000 om udlændinge bestemmer:

»Med forbehold af artikel 8.22 og 8.23 ophører lovligt ophold ikke, så længe den udenlandske statsborger opfylder betingelserne i artikel 8.12-8.15. Når der i visse særlige tilfælde kan rejses tvivl herom, kan ministeren undersøge, om betingelserne er opfyldt. En sådan undersøgelse foretages ikke systematisk. Modtagelse af offentlig bistand bringer ikke automatisk det lovlige ophold til ophør.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

34 Ved afgørelse af 1. juni 2018 fastslog statssekretæren, at FS, der er polsk statsborger, opholdt sig ulovligt på nederlandsk område.

35 Statssekretæren baserede denne afgørelse på den omstændighed, at det fremgik af en undersøgelse, at FS havde arbejdet i fem måneder i Nederlandene, men ikke længere havde lønnet eller selvstændig beskæftigelse, ikke havde godtgjort at være uforskyldt arbejdsløs eller arbejdssøgende og ikke studerede. Desuden fremgik det af den nævnte undersøgelse, at FS ikke havde godtgjort, at han rådede over tilstrækkelige midler til at kunne forsørge sig selv. Endelig var der blevet taget hensyn til den omstændighed, at FS jævnligt var blevet anholdt af politiet som følge af mistanke om butikstyveri og lommetyveri.

36 Statssekretæren fandt derfor i nævnte afgørelse, at FS ikke opfyldte betingelserne i artikel 7 i direktiv 2004/38.

37 Ved afgørelse af 25. september 2018 (herefter »afgørelsen om udsendelse af FS«) afslog statssekretæren den klage, som FS havde indgivet over afgørelsen af 1. juni 2018.

38 Statssekretæren baserede afgørelsen om udsendelse af FS på den omstændighed, at de forhold, som han havde påberåbt sig i sin klage, ikke gav anledning til en anden bedømmelse end den, der havde ført til afgørelsen af 1. juni 2018. Statssekretæren fandt bl.a., at FS heller ikke i sin klage havde godtgjort, at han var uforskyldt arbejdsløs eller arbejdssøgende. Statssekretæren udtalte tillige, at det ikke var blevet undersøgt, om FS' adfærd udgjorde en aktuel, reel og alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse. Afgørelsen om udsendelse af FS var således ikke baseret på artikel 27 i direktiv 2004/38.

39 I afgørelsen om udsendelse af FS fastsatte statssekretæren en frist for hans frivillige udrejse på fire uger fra datoen for meddelelsen af denne afgørelse og oplyste, at FS kunne udvises, hvis han ikke overholdt denne frist. Henset til datoen for meddelelsen af denne afgørelse udløb den nævnte frist den 23. oktober 2018.

40 FS påklagede ikke udsendelsesafgørelsen, hvorfor denne er blevet endelig.

41 Ifølge den forelæggende ret forlod FS i hvert fald Nederlandene senest den 23. oktober 2018, eftersom de tyske politimyndigheder på denne dato anholdt ham som mistænkt for butikstyveri.

42 FS har forklaret, at han opholdt sig hos venner i Kaldenkirchen (Tyskland), efter at han forlod Nederlandene. Dette sted ligger lige på den anden side af grænsen mellem disse to medlemsstater. FS har ligeledes oplyst, at han er afhængig af marihuana og dagligt rejste ind i Nederlandene for at købe dette.

43 Endelig har FS forklaret, at han indrejste i Nederlandene den 21. november 2018, fordi han var tilsagt til at give møde for retten den 23. november 2018. Den 22. november 2018 blev FS pågrebet i et supermarked i Venlo (Nederlandene) for tyveri. FS blev anholdt af de nederlandske politimyndigheder, da han ikke var i stand til at fremlægge et identitetsbevis, og blev frihedsberøvet af politiet med henblik på afhøring i henhold til artikel 50 i Vw 2000.

44 Statssekretæren traf afgørelse om administrativ frihedsberøvelse af FS i henhold til artikel 59, stk. 1, litra a), i Vw 2000. En sådan administrativ frihedsberøvelse anvendes for udenlandske statsborgere, som opholder sig ulovligt på Nederlandenes område, mens de afventer deres udsendelse til deres oprindelsesland.

45 Statssekretæren begrundede afgørelsen med, at en frihedsberøvende foranstaltning var påkrævet af hensyn til den offentlige orden, da der var en risiko for, at FS ville unddrage sig kontrollen af udlændinge eller hindre forberedelsen af hans udrejse eller udsendelsesproceduren. For det første havde FS i strid med den nederlandske udlændingelovgivning i en periode unddraget sig kontrollen af udlændinge, for det andet havde FS tidligere fået meddelt en afgørelse, som forpligtede ham til at forlade Nederlandenes område og havde ikke efterkommet den inden for den fastsatte frist, for det tredje havde FS ikke nogen bopæl eller fast adresse, for det fjerde rådede han ikke over tilstrækkelige midler, og for det femte var han mistænkt for at have begået kriminalitet eller en lovovertrædelse eller var allerede blevet dømt herfor.

46 Ved dom af 7. december 2018 forkastede rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (retten i første instans i Haag, tingstedet Groningen, Nederlandene) det af FS anlagte søgsmål til prøvelse af afgørelsen om frihedsberøvelse, og herunder navnlig hans krav om erstatning, som ugrundet.

47 FS iværksatte appel af denne dom ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene).

48 Den 18. december 2018 indgav FS en klage i henhold til artikel 72, stk. 3, i Vw 2000 over hans udsendelse til Polen den kommende 21. december. Han indgav tillige en begæring til voorzieningenrechter van rechtbank Den Haag (dommeren i sager om foreløbige forholdsregler ved retten i første instans i Haag, Nederlandene) om udsættelse af hans udsendelse.

49 Ved afgørelse af 20. december 2018 imødekom voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (dommeren i sager om foreløbige forholdsregler ved retten i første instans i Haag) FS' begæring om foreløbige forholdsregler og nedlagde således forbud mod udsendelse af FS til Polen før udløbet af en frist på fire uger fra meddelelsen af afgørelsen af FS' klage. Da udsendelsen af FS til Polen var omfattet af et midlertidigt forbud på grundlag af den nævnte afgørelse om foreløbige forholdsregler, ophævede statssekretæren samme dag den frihedsberøvelsesforanstaltning, som denne havde truffet over for FS.

50 Selv om statssekretæren ophævede den nævnte frihedsberøvelsesforanstaltning, har FS ifølge den forelæggende ret fortsat interesse i den appel, der nu verserer for denne ret, eftersom FS i henhold til artikel 106 i Vw 2000 har ret til erstatning, hvis det fastslås, at han blev frihedsberøvet ulovligt.

51 Den forelæggende ret har anført, at afgørelsen om udsendelse af FS, hvorved statssekretæren fandt, at han ikke havde ret til ophold i Nederlandene, idet han ikke opfyldte betingelserne i artikel 7 i direktiv 2004/38, og pålagde ham at forlade dette område inden for en frist på fire uger fra datoen for meddelelsen af denne afgørelse, idet han ellers ville blive udsendt, er en afgørelse om udsendelse som omhandlet i dette direktivs artikel 15. Den forelæggende ret har oplyst, at det nu er ubestridt inden for rammerne af den verserende tvist, at FS frivilligt har forladt Nederlandenes område inden for den fastsatte frist.

52 Ifølge denne ret afhænger spørgsmålet om, hvorvidt FS med rette blev frihedsberøvet den 23. november 2018 efter sin tilbagevenden til Nederlandene, af, om han på denne dato på ny havde opholdsret på dette område, hvilket kræver en fastlæggelse af retsvirkningerne af afgørelsen om udsendelse af FS.

53 Det fremgår imidlertid hverken af ordlyden af artikel 15 i direktiv 2004/38 eller af direktivets opbygning, om en udsendelsesafgørelse fortsat har retsvirkninger i en bestemt periode efter den berørte persons udrejse fra værtsmedlemsstatens område, eller om en sådan afgørelse derimod skal anses for at være fuldt ud gennemført på det tidspunkt, hvor denne person forlod dette område.

54 Den forelæggende ret har for det første anført, at det følger af artikel 15, stk. 3, i direktiv 2004/38, at en medlemsstat ikke ved en udsendelsesafgørelse kan tvinge en unionsborger til at opholde sig uden for medlemsstatens område i mere end tre måneder efter den pågældendes udrejse eller udsendelse fra dette område. I modsat fald ville en udsendelsesafgørelse truffet af en medlemsstat reelt svare til et forbud mod indrejse på dens område, hvilket ville være i strid med denne bestemmelse, således som den blev fortolket af Domstolen i den sag, der gav anledning til dom af 10. september 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693).

55 For det andet tilsigter en udsendelsesafgørelse generelt, at den unionsborger, der er omfattet af denne afgørelse, opholder sig varigt uden for værtsmedlemsstatens område. Et sådant formål ville ikke kunne opnås, hvis denne unionsborger, samme dag, som han forlod dette område, på ny kunne indrejse på nævnte område i henhold til artikel 5 i direktiv 2004/38 og opholde sig dér i henhold til dette direktivs artikel 6. I et sådant tilfælde kan der med rette rejses tvivl om den effektive virkning af en udsendelsesafgørelse, der er truffet i henhold til nævnte direktivs artikel 15.

56 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 15, stk. 1, i [direktiv 2004/38] fortolkes således, at en i henhold til denne artikel truffet afgørelse om udsendelse af en unionsborger fra [værtsmedlemsstatens] område er blevet gennemført og ikke længere har retsvirkninger, når unionsborgeren påviseligt er udrejst fra [værtsmedlemsstatens] område inden for den i afgørelsen fastsatte frist for frivillig udrejse?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, har denne unionsborger ved en umiddelbar tilbagevenden til [værtsmedlemsstaten] den i artikel 6, stk. 1, i [direktiv 2004/38] omhandlede ret til ophold i indtil tre måneder, eller kan [værtsmedlemsstaten] træffe en ny afgørelse om udsendelse for at forhindre, at unionsborgeren hver gang kommer ind i [værtsmedlemsstaten] for en kort periode?

3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, skal unionsborgeren i dette tilfælde da opholde sig uden for [værtsmedlemsstatens] område i et bestemt tidsrum, og hvor langt er dette tidsrum?«

Om de præjudicielle spørgsmål

57 Med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at en afgørelse om udsendelse af en unionsborger fra værtsmedlemsstatens område, der er truffet på grundlag af denne bestemmelse med henvisning til, at den pågældende unionsborger ikke længere har ret til midlertidigt ophold på dette område i henhold til dette direktiv, er gennemført fuldt ud, alene fordi den pågældende unionsborger fysisk har forladt det nævnte område inden for den frist, der i udsendelsesafgørelsen er fastsat for vedkommendes frivillige udrejse, og i bekræftende fald, for det første, om den pågældende unionsborger i tilfælde af dennes umiddelbare tilbagevenden til det samme område får opholdsret på ny i medfør af nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, eller, for det andet, om værtsmedlemsstaten kan vedtage en ny afgørelse om udsendelse for at forhindre, at den samme unionsborger gentagne gange indrejser til værtsmedlemsstatens område i kortvarige perioder. Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, ønsker den forelæggende ret oplyst, om den samme unionsborger skal opholde sig i en bestemt minimumsperiode uden for værtsmedlemsstatens område for på ny at kunne påberåbe sig en ret til ophold på dennes område i henhold til sidstnævnte bestemmelse, og i bekræftende fald hvor lang denne periode skal være.

58 Indledningsvis bemærkes, at i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38 finder direktivet anvendelse på og giver de heri fastsatte rettigheder til de unionsborgere, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, samt deres familiemedlemmer – som defineret i direktivets artikel 2, nr. 2) – der ledsager disse eller slutter sig til dem (dom af 10.9.2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

59 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at FS, som er polsk statsborger og dermed unionsborger, gjorde brug af sin ret til fri bevægelighed ved at rejse til og tage ophold i en anden medlemsstat, nemlig Nederlandene, end den medlemsstat, hvor han er statsborger. Det fremgår navnlig af forelæggelsesafgørelsen, at FS arbejdede i Nederlandene i fem måneder, før

udsendelsesafgørelsen blev truffet. Denne afgørelse var baseret på den omstændighed, at FS, da afgørelsen blev truffet, ikke længere opfyldte betingelserne i artikel 7 i direktiv 2004/38 og derfor opholdt sig ulovligt på nederlandsk område.

60 Det fremgår imidlertid af de sagsakter, som Domstolen råder over, at FS, inden for rammerne af det eneste klagepunkt, som han har gjort gældende for den forelæggende ret, har anført, at eftersom han har godtgjort frivilligt at have forladt Nederlandene inden for den frist på fire uger, der var fastsat for at forlade dette område, og som udløb den 23. oktober 2018, kunne han på ny påberåbe sig opholdsret i henhold til artikel 6 i direktiv 2004/38, så snart han vendte tilbage til det nævnte område. Ifølge FS var det derfor med urette, at statssekretæren frihedsberøvede ham administrativt den 23. november 2018 med henblik på udsendelse.

61 Selv om der således opstår spørgsmål om lovligheden af denne administrative frihedsberøvelse for den forelæggende ret, følger det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at hverken lovligheden af selve afgørelsen om udsendelse af FS, som er blevet endelig, eller den omstændighed, at FS frivilligt efterkom denne afgørelse inden for den fastsatte frist, anfægtes under tvisten i hovedsagen.

62 Det følger heraf, at Domstolen alene anmodes om at udtale sig om de omstændigheder, hvorunder en unionsborger, der er omfattet af en udsendelsesafgørelse i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38, på ny kan påberåbe sig opholdsret i værtsmedlemsstaten i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 1.

63 Efter disse indledende præciseringer skal det for det første undersøges, om unionsborgerens fysiske udrejse af værtsmedlemsstaten i sig selv er tilstrækkelig til, at en udsendelsesafgørelse, som værtsmedlemsstaten har truffet over for denne, kan anses for at være blevet gennemført fuldt ud, således at denne afgørelse ikke længere kan gøres gældende over for unionsborgeren i forbindelse med dennes umiddelbare tilbagevenden til den nævnte medlemsstats område. Hvis unionsborgerens fysiske udrejse ikke i sig selv er tilstrækkelig med henblik herpå, skal det for det andet vurderes, om varigheden af denne unionsborgers fravær fra værtsmedlemsstaten er relevant, og hvilke andre kriterier, der eventuelt er relevante i denne sammenhæng. For det tredje og sidste skal konsekvenserne af den manglende gennemførelse af en udsendelsesafgørelse undersøges.

Om unionsborgerens fysiske udrejse af værtsmedlemsstatens område

64 Det bemærkes, at direktiv 2004/38 ikke alene indeholder regler om betingelserne for at opnå en af de forskellige typer opholdsret, som det fastsætter, og om de betingelser, som skal være opfyldt for at kunne bevare de pågældende rettigheder. Direktivet fastsætter desuden en række regler, som skal regulere den situation, som opstår, når en af disse rettigheder mistes (dom af 10.9.2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, præmis 70).

65 I denne forbindelse finder artikel 15 i direktiv 2004/38 med overskriften »Proceduremæssige garantier« anvendelse på en udsendelsesafgørelse, der ligesom den i hovedsagen omhandlede er begrundet i hensyn, som ikke har at gøre med nogen risiko for den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed (jf. i denne retning dom af 10.9.2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, præmis 73).

66 Denne bestemmelse, der indgår i kapitel III i direktiv 2004/38 med overskriften »Ret til ophold«, fastsætter nemlig den ordning, som finder anvendelse, når en midlertidig opholdsret i henhold til dette direktiv ophører, navnlig når en unionsborger eller dennes familiemedlem, som tidligere har haft en ret til ophold i indtil tre måneder eller i mere end tre måneder i medfør af henholdsvis nævnte direktivs artikel 6 og artikel 7, ikke længere opfylder betingelserne for den pågældende opholdsret og derfor i princippet kan udsendes af værtsmedlemsstaten (dom af 10.9.2019, Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, præmis 74).

67 Navnlig finder procedurerne i direktivets artikel 30 og 31, i overensstemmelse med artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38, tilsvarende anvendelse på en sådan afgørelse om udsendelse.

68 Desuden fastsætter direktivets artikel 15, stk. 3, at værtsmedlemsstaten ikke må lade den i denne artikels stk. 1 omhandlede udsendelsesafgørelse ledsage af et forbud mod indrejse på dens område.

69 Det skal imidlertid bemærkes, at de tidsmæssige virkninger af en udsendelsesafgørelse, der er truffet i henhold til det nævnte direktivs artikel 15, stk. 1, hverken fremgår af ordlyden af sidstnævnte bestemmelse eller af ordlyden af de øvrige bestemmelser i samme direktiv.

70 For så vidt som ordlyden af direktiv 2004/38 ikke i sig selv gør det muligt at besvare den forelæggende rets spørgsmål, skal der med henblik på fortolkningen af dette direktivs artikel 15, stk. 1, tages hensyn til bestemmelsens formål og den sammenhæng, hvori den indgår, samt til formålet med selve direktivet (jf. analogt dom af 12.11.2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

71 I denne henseende bemærkes, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38 bl.a. giver værtsmedlemsstaten mulighed for at udsende en unionsborger, som ikke længere har opholdsret i henhold til direktivets artikel 6 eller 7, fra sit område. Det følger heraf, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38 navnlig har til formål at gøre det muligt for værtsmedlemsstaten at sikre, at opholdet for unionsborgere, der ikke har ret til tidsubegrænset ophold på dens område, sker under overholdelse af rækkevidden af de midlertidige opholdsrettigheder, der er fastsat i dette direktiv.

72 Det bemærkes, at værtsmedlemsstatens mulighed for at udsende en unionsborger, der ikke længere opholder sig lovligt på dens område, er i overensstemmelse med det særlige formål med direktiv 2004/38, som kommer til udtryk i dets artikel 6 og 7, sammenholdt med artikel 14, og i 10. betragtning hertil, og som består i at undgå, at unionsborgere og deres familiemedlemmer, der udøver en opholdsret på grundlag heraf, bliver en urimelig byrde for værtsmedlemsstatens sociale system under deres midlertidige ophold.

73 Hvis artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38 skulle fortolkes således, at unionsborgerens fysiske udrejse i sig selv er tilstrækkelig for at gennemføre en afgørelse om udsendelse, der er truffet over for denne i henhold til denne bestemmelse, ville denne unionsborger imidlertid kun skulle krydse værtsmedlemsstatens grænse for straks derefter at kunne vende tilbage til denne medlemsstats område og på ny påberåbe sig opholdsret i henhold til dette direktivs artikel 6. Ved at handle på denne måde gentagne gange ville den pågældende unionsborger i henhold til sidstnævnte artikel kunne få den ene ret til ophold efter den anden på den samme medlemsstats område, selv om disse forskellige opholdsrettigheder i realiteten ville blive anerkendt for ét og samme faktiske ophold.

74 En sådan fortolkning ville indebære, at værtsmedlemsstatens mulighed for at bringe en unionsborgers ophold til ophør i henhold til artikel 6 i direktiv 2004/38, når dennes ophold på tre måneder på medlemsstatens område er tilendebragt, ville blive illusorisk, idet unionsborgeren faktisk ville kunne få ophold på dette område i mere end tre måneder, selv om der er truffet en afgørelse om udsendelse af den pågældende, og betingelserne i dette direktivs artikel 7 ikke er opfyldt. Ifølge denne fortolkning får denne unionsborger, alene fordi vedkommende krydser værtsmedlemsstatens grænse hver tredje måned, nemlig reelt ret til ophold af ubegrænset varighed, dels selv om den pågældende muligvis ikke overholder de betingelser, der er fastsat i nævnte direktivs artikel 7, dels selv om samme direktivs artikel 6, som den pågældende påberåber sig for at opnå dette ophold uden reel tidsbegrænsning, kun er blevet udformet med henblik på ophold op til tre måneder, således som det fremgår af selve overskriften til sidstnævnte bestemmelse.

75 Nævnte fortolkning – som ikke kræver, at den pågældende unionsborger reelt og faktisk bringer sit ophold i værtsmedlemsstaten til ophør – risikerer i øvrigt at rejse tvivl om den ligevægt, som direktiv 2004/38 har til formål at skabe mellem på den ene side unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til fri bevægelighed og ophold og på den anden side beskyttelsen af værtsmedlemsstatens sociale system over for de urimelige byrder, som de pågældende personer kan komme til at udgøre under et midlertidigt ophold på dette område.

76 Det bemærkes endvidere, at en unionsborger med henblik på at opnå ret til tidsubegrænset ophold på værtsmedlemsstatens område ifølge artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal have opholdt sig lovligt på dette område i fem år i træk med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 17 for så vidt angår arbejdstagere, der er ophørt med at arbejde på nævnte område. Det fremgår imidlertid af nævnte direktivs artikel 21, at opholdets uafbrudte karakter afbrydes af enhver behørigt gennemført udsendelsesafgørelse vedrørende den pågældende.

77 At anse unionsborgerens fysiske udrejse af værtsmedlemsstatens område for i sig selv at være tilstrækkelig med henblik på gennemførelsen af en udsendelsesafgørelse, der er truffet over for den pågældende, ville følgelig ligeledes medføre, at den sondring mellem midlertidigt ophold og tidsubegrænset ophold, der klart er indført ved direktiv 2004/38, ville blive frataget en del af sin effektive virkning. En sådan betragtning ville nemlig gøre det muligt for en sådan unionsborger at påberåbe sig flere på hinanden følgende midlertidige ophold i denne medlemsstat med henblik på at opholde sig varigt dér, selv om den pågældende ikke opfylder betingelserne for at have ret til tidsubegrænset ophold, der er fastsat i dette direktiv.

78 Den fortolkning, der fremgår af denne doms præmis 73, er derfor ikke i overensstemmelse med den overordnede sammenhæng i direktiv 2004/38, der, som Domstolen gentagne gange har fastslået, har indført en gradueret ordning for så vidt angår retten til ophold i værtsmedlemsstaten, som, idet den i det væsentlige gentager de trin og betingelser, der er fastsat i de forskellige EU-retlige instrumenter og den retspraksis, der var gældende før dette direktiv, ender med en ret til tidsubegrænset ophold (dom af 22.1.2020, Pensionsversicherungsanstalt (Ophør med erhvervsaktivitet efter pensionsalderen), C-32/19, EU:C:2020:25, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

79 Det bemærkes endvidere, at fristen for at forlade værtsmedlemsstatens område i henhold til artikel 30, stk. 3, i direktiv 2004/38 ikke må være kortere end en måned regnet fra datoen for meddelelsen af udsendelsesafgørelsen til den berørte part, medmindre der foreligger behørigt begrundede hastetilfælde. Eftersom denne bestemmelse, således som det fremgår af denne doms

præmis 67, finder »tilsvarende« anvendelse på en afgørelse truffet på grundlag af dette direktivs artikel 15, finder nævnte frist ligeledes anvendelse på udsendelsesafgørelser som den i hovedsagen omhandlede, som er begrundet i andre hensyn end den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed.

80 Som den nederlandske regering har gjort gældende, taler indrømmelsen af en frist på mindst en måned til at gennemføre udsendelsesafgørelsen regnet fra meddelelsen heraf – for så vidt som denne frist bl.a. gør det muligt for den pågældende at forberede sin udrejse – til fordel for den fortolkning, hvorefter gennemførelsen af en udsendelsesafgørelse ikke sker alene ved den pågældende persons fysiske udrejse af værtsmedlemsstatens område, men ved at denne person reelt og faktisk bringer sit ophold på værtsmedlemsstatens område til ophør.

81 Henset til det ovenstående skal det fastslås, således som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 77 i forslaget til afgørelse, at unionsborgerens fysiske udrejse af værtsmedlemsstatens område ikke i sig selv er tilstrækkelig til fuldt ud at gennemføre en udsendelsesafgørelse, der er truffet over for denne i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38. For på ny at kunne påberåbe sig ret til ophold på dette område i henhold til direktivets artikel 6, stk. 1, skal unionsborgeren ikke blot fysisk have forladt nævnte område, men tillige reelt og faktisk have bragt sit ophold på dette område til ophør, således at det i forbindelse med dennes tilbagevenden til værtsmedlemsstatens område ikke kan antages, at den pågældendes ophold i realiteten er en fortsættelse af vedkommendes tidligere ophold på dette område.

82 Det påhviler den forelæggende ret på grundlag af en samlet vurdering af samtlige omstændigheder i den verserende sag at efterprøve, om den pågældende unionsborger reelt og faktisk har bragt sit ophold på værtsmedlemsstatens område til ophør, således at den udsendelsesafgørelse, som den pågældende er omfattet af, er blevet fuldt ud gennemført. Det tilkommer imidlertid Domstolen at give nyttige oplysninger i denne henseende for at sætte den forelæggende ret i stand til at afgøre den tvist, der er indbragt for den (jf. analogt dom af 4.7.2019, Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

Om de forhold, der er relevante for vurderingen af, om en udsendelsesafgørelse er gennemført

83 For det første skal det afgøres, om unionsborgeren, for at det kan antages, at vedkommende reelt og faktisk har bragt sit midlertidige ophold på værtsmedlemsstatens område til ophør, skal opholde sig uden for dette område i en bestemt minimumsperiode, såsom f.eks. en varighed på tre måneder, således som den nederlandske regering har gjort gældende.

84 Det er ganske vist korrekt, således som det fremgår af denne doms præmis 66 og 74, at perioden på tre måneder allerede spiller en vigtig rolle inden for rammerne af direktiv 2004/38, navnlig for så vidt som denne periode gør det muligt at sondre mellem de to typer af midlertidig opholdsret, der er fastsat i dette direktivs artikel 6 og 7.

85 Denne betragtning begrunder imidlertid ikke, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38 fortolkes således, at denne bestemmelse fastsætter en betingelse for gennemførelsen af en udsendelsesafgørelse som den, der er omhandlet i denne doms præmis 83.

86 Således som Domstolen gentagne gange har fastslået, og som det fremgår af første og anden betragtning til direktiv 2004/38, giver unionsborgerskabet med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, navnlig alle unionsborgere en grundlæggende og personlig ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, idet den frie bevægelighed for personer i øvrigt er en af de

grundlæggende friheder i det indre marked, der er fastsat i artikel 45 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning dom af 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

87 Som det fremgår af tredje betragtning til direktiv 2004/38, tilsigter dette direktiv desuden at lette udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som i medfør af EUF-traktaten direkte er tillagt unionsborgerne, og det har navnlig til formål at styrke denne ret (jf. i denne retning dom af 5.5.2011, C-127/08, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

88 Da den frie bevægelighed for personer udgør et af Unionens grundlæggende principper, skal bestemmelser til gennemførelse af denne frihed desuden fortolkes udvidende, mens undtagelser til og fravigelser af denne derimod skal fortolkes strengt (jf. i denne retning dom af 3.6.1986, Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, præmis 13, og af 10.7.2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, præmis 23).

89 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 91 og 93 i forslaget til afgørelse, ville en fortolkning af artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38, hvorefter en unionsborger, der er omfattet af en udsendelsesafgørelse truffet i henhold til denne bestemmelse, under alle omstændigheder ville være nødsaget til at udeblive fra værtsmedlemsstaten i en minimumsperiode, f.eks. på tre måneder, for på ny at kunne påberåbe sig en ret til ophold på denne medlemsstats område, imidlertid svare til at undergive udøvelsen af denne grundlæggende ret en begrænsning, der hverken er fastsat i traktaterne eller i direktiv 2004/38.

90 Selv om varigheden af den periode, som unionsborgeren har tilbragt uden for værtsmedlemsstatens område efter vedtagelsen af en afgørelse om udsendelse af denne i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38, ikke i sig selv er afgørende for vurderingen af, om den pågældende reelt og faktisk har bragt sit ophold på dette område til ophør, kan denne varighed imidlertid have en vis betydning i forbindelse med den samlede vurdering, der er omhandlet i denne doms præmis 82. Jo længere den pågældende er fraværende fra værtsmedlemsstatens område, desto mere vidner det nemlig om, at den pågældendes ophold reelt og faktisk er blevet bragt til ophør. Et meget kort fravær blot på nogle dage eller nogle timer kan derimod snarere anvendes til at fastslå, at det ophold, som unionsborgeren påberåber sig i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 1, i forbindelse med sin tilbagevenden til værtsmedlemsstatens område, i realiteten indgår i den samme opholdsperiode på dette område.

91 For det andet skal der, således som Europa-Kommissionen har gjort gældende, med henblik på at afgøre, om en unionsborger reelt og faktisk har bragt sit ophold til ophør i henhold til artikel 7 i direktiv 2004/38, for det første tages hensyn til alle de forhold, der godtgør, at den pågældende unionsborger har afbrudt tilknytningen til værtsmedlemsstaten. I denne henseende kan en anmodning om sletning fra et folkeregister, opsigelse af en lejekontrakt eller af en kontrakt om levering af offentlige tjenesteydelser, såsom vand eller elektricitet, flytning, afmelding af en tjeneste vedrørende integration på arbejdsmarkedet eller ophør af andre forhold, der lader formode en vis integration af den pågældende unionsborger i denne medlemsstat, bl.a. have en vis relevans.

92 I denne henseende skal det fremhæves, at relevansen af sådanne forhold, som kan variere efter omstændighederne, skal vurderes af den kompetente nationale myndighed under hensyn til alle de konkrete omstændigheder, der kendetegner den pågældende unionsborgers specifikke situation. Der skal navnlig tages hensyn til graden af integration i værtsmedlemsstaten,

varigheden af opholdet på værtsmedlemsstatens område umiddelbart inden vedtagelsen af afgørelsen om den pågældendes udsendelse samt til vedkommendes familiemæssige og økonomiske situation.

93 Ud over ovenstående forhold vedrørende et eventuelt ophør af tilknytningen mellem den pågældende unionsborger og værtsmedlemsstaten skal der for det andet tages hensyn til alle forhold vedrørende dennes fraværsperiode fra værtsmedlemsstatens område efter vedtagelsen af en afgørelse om udsendelse af den pågældende, som kan afklare, om denne unionsborger kan anses for rent faktisk at have opholdt sig uden for nævnte område i denne periode. I denne henseende skal der under alle omstændigheder, når den pågældendes ophold i værtsmedlemsstaten var baseret på artikel 7, stk. 1, i direktiv 2004/38, tages hensyn til forhold, der tyder på, at unionsborgeren har flyttet midtpunktet for sine personlige, erhvervsmæssige eller familiemæssige interesser til en anden stat i løbet af den nævnte periode.

Om konsekvenserne af en udsendelsesafgørelses manglende gennemførelse

94 Det følger af det ovenstående, at afgørelsen om udsendelse af en unionsborger ikke er gennemført, så længe det, henset til samtlige de omstændigheder, der karakteriserer unionsborgerens situation, ikke kan antages, at den pågældende reelt og faktisk har bragt sit midlertidige ophold på værtsmedlemsstatens område til ophør. Hvis udsendelsesafgørelsen ikke gennemføres, opholder denne unionsborger sig således ulovligt på dette område, selv når han efter at have forladt dette på ny vender tilbage hertil. I et sådant tilfælde er denne medlemsstat derfor ikke forpligtet til at træffe en ny afgørelse om udsendelse på grundlag af de samme faktiske omstændigheder, der har givet anledning til den udsendelsesafgørelse, der allerede er truffet over for denne unionsborger i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38, men kan lægge sidstnævnte afgørelse til grund med henblik på at pålægge unionsborgeren at forlade dens område.

95 Imidlertid skal det præciseres, at en materiel ændring af omstændighederne, som gør det muligt for unionsborgeren at opfylde de betingelser, der er fastsat i nævnte direktivs artikel 7, vil fratage den udsendelsesafgørelse, som den pågældende er omfattet af, enhver virkning og, uanset den manglende gennemførelse heraf, indebære, at vedkommendes ophold på den pågældende medlemsstats område skal anses for lovligt.

96 Den omstændighed, at kontrol ved de indre grænser inden for Schengenområdet principielt er forbudt i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 22, gør det ganske vist vanskeligere for myndighederne i værtsmedlemsstaten at kontrollere, om en unionsborger, der er blevet omfattet af en udsendelsesafgørelse, som er truffet i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38, fuldt ud har efterkommet denne.

97 Det er ligeledes korrekt, at medlemsstaterne i henhold til artikel 5, stk. 1, i direktiv 2004/38, uden at dette berører de bestemmelser om rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, giver unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, ret til at indrejse på deres område. Tilsvarende er en unionsborgers ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i op til tre måneder i henhold til direktivets artikel 6, stk. 1, ikke undergivet andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et sådant dokument.

98 Visse andre bestemmelser i direktiv 2004/38 har imidlertid til formål at gøre det muligt for værtsmedlemsstaten at sikre, at andre medlemsstaters statsborgeres midlertidige ophold på deres område sker i overensstemmelse med dette direktiv.

99 Som Kommissionen har anført i retsmødet, gælder det navnlig, at selv om værtsmedlemsstatens mulighed for i henhold til artikel 8, stk. 1, i direktiv 2004/38 at kræve, at unionsborgere lader sig registrere hos de kompetente myndigheder, ifølge selve ordlyden af denne bestemmelse kun finder anvendelse på ophold ud over tre måneder, bestemmer dette direktivs artikel 5, stk. 5, at medlemsstaten kan forpligte den berørte person til at anmelde sin tilstedeværelse på dens område inden for en rimelig frist, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og at der ved misligholdelse af denne forpligtelse, såvel som af registreringspligten, kan pålægges sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som ikke må indebære forskelsbehandling.

100 Ud fra samme synsvinkel bemærkes, at i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor unionsborgeren kommer i kontakt med værtsmedlemsstatens myndigheder kort tid efter udløbet af den frist, der er fastsat for hans frivillige udrejse fra nævnte område, kan værtsmedlemsstaten kontrollere, om denne unionsborgers tilstedeværelse på dens område er begrundet i medfør af direktivet.

101 Endelig skal det tilføjes, at en udsendelsesafgørelse, der er truffet i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38, og som endnu ikke er blevet gennemført, ikke er til hinder for, at den pågældende unionsborger har ret til indrejse på værtsmedlemsstatens område i henhold til artikel 5 i direktiv 2004/38.

102 Den ret til indrejse, der er fastsat i artikel 5 i direktiv 2004/38, gør det muligt for en unionsborger at indrejse til en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, med henblik på at opholde sig dér i henhold til en anden bestemmelse i dette direktiv, men denne ret til indrejse kan tillige udøves selvstændigt, når en unionsborger, som ikke har ret til ophold på dette område i henhold til direktivet, ikke desto mindre ønsker lejlighedsvis at rejse til det nævnte område med andre formål end at tage ophold dér. Som det fremgår af denne doms præmis 68, fastsætter artikel 15, stk. 3, i direktiv 2004/38, at værtsmedlemsstaten ikke må lade en udsendelsesafgørelse som omhandlet i denne artikels stk. 1, ledsage af et indrejseforbud.

103 Det følger heraf, at en afgørelse om udsendelse af en unionsborger i henhold til artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38 ikke kan gøres gældende over for den pågældende, så længe vedkommendes tilstedeværelse på værtsmedlemsstatens område er begrundet i henhold til dette direktivs artikel 5.

104 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 15, stk. 1, i direktiv 2004/38 skal fortolkes således, at en afgørelse om udsendelse af en unionsborger fra værtsmedlemsstatens område, der er truffet på grundlag af denne bestemmelse med henvisning til, at den pågældende unionsborger ikke længere har ret til midlertidigt ophold på dette område i henhold til dette direktiv, ikke er gennemført fuldt ud, alene fordi den pågældende unionsborger fysisk har forladt det nævnte område inden for den frist, der i udsendelsesafgørelsen er fastsat for vedkommendes frivillige udrejse. For på ny at opnå ret til ophold på samme område i henhold til direktivets artikel 6, stk. 1, skal en unionsborger, der er omfattet af en sådan udsendelsesafgørelse, ikke alene fysisk have forladt værtsmedlemsstatens område, men ligeledes reelt og faktisk have bragt sit ophold på dette område til ophør, således at det i forbindelse med dennes tilbagevenden til værtsmedlemsstatens område ikke kan antages, at den pågældendes ophold i realiteten er en fortsættelse af vedkommendes tidligere ophold på samme område. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet, henset til samtlige de konkrete omstændigheder, der kendetegner den pågældende unionsborgers specifikke situation. Hvis det følger af en sådan efterprøvelse, at unionsborgeren ikke reelt og faktisk har bragt sit midlertidige ophold på værtsmedlemsstatens område til ophør, er denne

medlemsstat ikke forpligtet til at træffe en ny udsendelsesafgørelse på grundlag af de samme faktiske omstændigheder, der har givet anledning til den udsendelsesafgørelse, der allerede er truffet over for denne unionsborger, men kan lægge sidstnævnte afgørelse til grund med henblik på at pålægge unionsborgeren at forlade dens område.

Sagsomkostninger

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

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

Artikel 15, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv
64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF skal fortolkes således, at en afgørelse om udsendelse af en unionsborger fra værtsmedlemsstatens område, der er truffet på grundlag af denne bestemmelse med henvisning til, at den pågældende unionsborger ikke længere har ret til midlertidigt ophold på dette område i henhold til dette direktiv, ikke er gennemført fuldt ud, alene fordi den pågældende unionsborger fysisk har forladt det nævnte område inden for den frist, der i udsendelsesafgørelsen er fastsat for vedkommendes frivillige udrejse. For på ny at opnå ret til ophold på samme område i henhold til direktivets artikel 6, stk. 1, skal en unionsborger, der er omfattet af en sådan udsendelsesafgørelse, ikke alene fysisk have forladt værtsmedlemsstatens område, men ligeledes reelt og faktisk have bragt sit ophold på dette område til ophør, således at det i forbindelse med dennes tilbagevenden til værtsmedlemsstatens område ikke kan antages, at den pågældendes ophold i realiteten er en fortsættelse af vedkommendes tidligere ophold på samme område. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet, henset til samtlige de konkrete omstændigheder, der kendetegner den pågældende unionsborgers specifikke situation. Hvis det følger af en sådan efterprøvelse, at unionsborgeren ikke reelt og faktisk har bragt sit midlertidige ophold på værtsmedlemsstatens område til ophør, er denne medlemsstat ikke forpligtet til at træffe en ny udsendelsesafgørelse på grundlag af de samme faktiske omstændigheder, der har givet anledning til den udsendelsesafgørelse, der allerede er truffet over for denne unionsborger, men kan lægge sidstnævnte afgørelse til grund med henblik på at pålægge unionsborgeren at forlade dens område.

Underskrifter