Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

20. januar 2022*

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – indvandringspolitik – direktiv 2003/109/EF – artikel 9, stk. 1, litra c) – fortabelse af tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding – fravær fra Den Europæiske Unions område i en periode på 12 på hinanden følgende måneder – afbrydelse af denne fraværsperiode – ulovlige og kortvarige ophold på EU's område«

I sag C-432/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig) ved afgørelse af 28. august 2020, indgået til Domstolen den 14. september 2020, i sagen

ZK,

procesdeltager:

Landeshauptmann von Wien,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af formanden for Anden Afdeling, A. Prechal (refererende dommer), som fungerende formand for Tredje Afdeling, og dommerne J. Passer, F. Biltgen, L.S. Rossi og N. Wahl,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: kontorchef D. Dittert,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. juli 2021,

efter at der er afgivet indlæg af:

– ZK ved Rechtsanwalt E. Drabek,

– den østrigske regering ved A. Posch, J. Schmoll og C. Schweda, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga og H. Leupold, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. oktober 2021,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 9, stk. 1, litra c), i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004, L 16, s. 44).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem ZK og Landeshauptmann von Wien (regeringschef i delstaten Wien, Østrig) vedrørende sidstnævntes afslag på at forlænge førstnævntes opholdstilladelse som fastboende udlænding.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/109

3 Anden, fjerde, sjette, tiende og tolvte betragtning til direktiv 2003/109 er affattet således:

»(2) Under sit ekstraordinære møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 erklærede Det Europæiske Råd, at tredjelandsstatsborgeres retsstilling bør tilnærmes EU-borgeres retsstilling, og at en person, der har opholdt sig lovligt i en medlemsstat i en given periode, og som er i besiddelse af en tilladelse til længerevarende ophold, i den pågældende medlemsstat bør indrømmes en række ensartede rettigheder, der ligger så tæt som muligt på unionsborgernes rettigheder.

[…]

(4) Integrationen af tredjelandsstatsborgere, der er fastboende i medlemsstaterne, er en meget vigtig faktor til fremme af den økonomiske og sociale samhørighed, som er en af [Det Europæiske Fællesskabs] grundlæggende målsætninger i overensstemmelse med [EF-]traktaten.

[…]

(6) Hovedkriteriet for meddelelse af status som fastboende udlænding bør være varigheden af opholdet på medlemsstatens område. Opholdet skal have været lovligt og uden afbrydelse som vidnesbyrd om personens tilknytning til landet. Der bør fastsættes en vis fleksibilitet, så der kan tages hensyn til omstændigheder, der medfører, at en person midlertidigt må forlade det pågældende lands område.

[…]

(10) Der bør udarbejdes et system af procedureregler for behandlingen af ansøgninger om opnåelse af status som fastboende udlænding. Procedurerne bør være effektive og mulige at administrere inden for rammerne af medlemsstaternes normale administration. De bør desuden være gennemsigtige og retfærdige for således at give de pågældende en passende retssikkerhed. De bør ikke udgøre et middel til at hindre udøvelse af opholdsretten.

[…]

(12) For at udgøre et virkeligt integrationsredskab i det samfund, hvor den fastboende udlænding har slået sig ned, bør denne status som fastboende udlænding sikre, at den pågældende behandles på lige fod med medlemsstatens egne borgere på en lang række økonomiske og sociale områder i henhold til de relevante betingelser i dette direktiv.«

4 Direktivets artikel 1 bestemmer:

»Dette direktiv har til formål at fastlægge:

a) de betingelser, hvorpå en medlemsstat meddeler tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på dens område, status som fastboende udlænding eller inddrager denne status, og de dertil knyttede rettigheder, og

b) betingelserne for ophold i andre medlemsstater end den, der har meddelt tredjelandsstatsborgere status som fastboende udlænding.«

5 Det nævnte direktivs artikel 2, der har overskriften »Definitioner«, er sålydende:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

b) »fastboende udlænding«: en tredjelandsstatsborger, der har opnået status som fastboende udlænding i henhold til artikel 4-7

[…]«

6 Direktivets artikel 4 med overskriften »Opholdets varighed« fastsætter:

»1. Medlemsstaterne meddeler tredjelandsstatsborgere, der har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på deres område i fem år umiddelbart forud for indgivelsen af den relevante ansøgning, status som fastboende udlænding.

[…]

3. Perioder, hvor personen har været fraværende fra den pågældende medlemsstats område, afbryder ikke varigheden af den i stk. 1 nævnte periode og medregnes ikke ved beregningen, såfremt de er kortere end seks på hinanden følgende måneder og ikke overstiger ti måneder i alt inden for den i stk. 1 nævnte periode.

[…]«

7 Artikel 7 i direktiv 2003/109 med overskriften »Opnåelse af status som fastboende udlænding« bestemmer følgende i stk. 1:

»For at opnå status som fastboende udlænding skal den pågældende tredjelandsstatsborger indgive en ansøgning til de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor vedkommende opholder sig. […]«

8 Direktivets artikel 8, der har overskriften »E[U]-opholdstilladelse for fastboende udlændinge«, fastsætter følgende:

»1. Status som fastboende udlænding er permanent, jf. dog artikel 9.

2. Medlemsstaterne udsteder E[U]-opholdstilladelse for fastboende udlændinge til fastboende udlændinge. Tilladelsen er gyldig i mindst fem år. Ved udløbet forlænges den automatisk efter ansøgning, hvis det er påkrævet.

[…]«

9 Det nævnte direktivs artikel 9 med overskriften »Inddragelse eller fortabelse af status som fastboende udlænding« bestemmer:

»1. Fastboende udlændinge har ikke længere ret til at beholde deres status som fastboende udlændinge i følgende tilfælde:

[…]

c) hvis den pågældende har været fraværende fra [EU's] område i en periode på [12] på hinanden følgende måneder.

2. Uanset stk. 1, litra c), kan medlemsstaterne fastsætte, at fravær, der overstiger [12] på hinanden følgende måneder, eller fravær af specifikke eller usædvanlige grunde ikke medfører inddragelse eller fortabelse af status som fastboende udlænding.

[…]

5. For så vidt angår de i stk. 1, litra c), og stk. 4 omhandlede tilfælde fastsætter medlemsstater, der har meddelt en sådan status, bestemmelser om en forenklet procedure for generhvervelse af status som fastboende udlænding. […]«

10 Artikel 11 i direktiv 2003/109, der har overskriften »Ligebehandling«, fastsætter:

»1. En fastboende udlænding har samme rettigheder som medlemsstatens statsborgere med hensyn til følgende:

[…]

b) undervisning og erhvervsuddannelse, herunder tilskud og stipendier i overensstemmelse med national lovgivning

[…]

d) social sikring og centrale ydelser, der tildeles som social bistand i henhold til national lovgivning

e) skattefordele

f) adgang til samt levering af goder og tjenesteydelser, som står til rådighed for offentligheden, herunder adgang til en bolig

g) foreningsfrihed og mulighed for medlemskab af arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisationer eller enhver anden faglig organisation, herunder de fordele, der er forbundet med denne type organisationer, med forbehold af nationale bestemmelser om offentlig orden og offentlig sikkerhed

[…]

2. For så vidt angår stk. 1, litra b), d), e), f) og g), kan den pågældende medlemsstat begrænse ligebehandling til de tilfælde, hvor det registrerede eller sædvanlige opholdssted for den fastboende udlænding eller de familiemedlemmer, som vedkommende ansøger om ydelser til, ligger inden for den pågældende medlemsstats område.

[…]«

Direktiv 2004/38/EF

11 Artikel 16, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (E[Ø]F) nr. 1612/68/EØF 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, fastsætter:

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

Østrigsk ret

12 De relevante bestemmelser i national ret findes i Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz – NAG) (lov om etablering og ophold) af 16. august 2005 (BGBl. I, 100/2005) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »NAG«).

13 NAG's § 2, stk. 7, er affattet således:

»Indenlandske og udenlandske ophold af kort varighed, navnlig med henblik på besøg, afbryder ikke den varighed af et ophold eller en etablering, som ligger til grund for retten hertil, eller hvorved denne ret bringes til ophør. […]«

14 NAG's § 20 med overskriften »Opholdstilladelsers gyldighedsperiode« fastsætter følgende i stk. 3 og 4:

»(3) Indehavere af en opholdstilladelse »Fastboende udlænding – EU« […] er – uden at dette berører den tidsbegrænsede gyldighedsperiode af det dokument, der svarer til disse opholdstilladelser – etableret tidsubegrænset i Østrig. Dette dokument udstedes for en periode på fem år og forlænges […] også efter udløbet heraf efter ansøgning […]

(4) En opholdstilladelse udstedt i henhold til stk. 3 bortfalder, hvis udlændingen opholder sig uden for [Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS)] i mere end 12 på hinanden følgende måneder. Under hensyntagen til særlige grunde, der bør tages i betragtning, såsom alvorlig sygdom, opfyldelse af en social forpligtelse eller aflæggelse af en med almindelig militærtjeneste eller civil arbejdstjeneste sammenlignelig tjeneste, kan udlændingen opholde sig uden for EØS-området i op til 24 måneder, hvis denne på forhånd har underrettet den kompetente myndighed herom. Foreligger der en berettiget interesse fra udlændingens side, fastslår den kompetente myndighed efter ansøgning, at opholdstilladelsen ikke er bortfaldet. Det påhviler udlændingen at bevise, at denne har opholdt sig i EØS-området.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15 Den 6. september 2018 indgav ZK, som er kasakhisk statsborger, en ansøgning om forlængelse af sin EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge til Landeshauptmann von Wien (regeringschef i delstaten Wien). Sidstnævnte afslog ansøgningen ved afgørelse af 9. juli 2019.

16 Den 12. august 2019 anlagde ZK sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret.

17 Den forelæggende ret har anført, at selv om det er ubestridt, at sagsøgeren i hovedsagen i perioden fra august 2013 til august 2018 samt efterfølgende aldrig har opholdt sig uden for EU's område i en periode på 12 eller flere på hinanden følgende måneder, er det ligeledes ubestridt, at han i løbet af denne periode kun har opholdt sig på dette område i nogle få dage om året. Sidstnævnte omstændighed blev lagt til grund af Landeshauptmann von Wien som begrundelse for at afslå den forlængelse af EU-opholdstilladelsen for fastboende udlændinge, som sagsøgeren i hovedsagen har ansøgt om.

18 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgeren i hovedsagen for den forelæggende ret har fremlagt en juridisk vurdering foretaget af Europa-Kommissionens ekspertgruppe vedrørende lovlig migration, hvorefter den i artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 fastsatte betingelse vedrørende fravær fra EU's område skal fortolkes strengt, for så vidt som kun fysisk fravær fra dette område i en periode på 12 på hinanden følgende måneder medfører fortabelse af status som fastboende udlænding i henhold til denne bestemmelse, og at det i denne henseende er uden betydning, om en fastboende udlænding i løbet af den relevante periode i øvrigt materielt var etableret på det nævnte område eller havde sit sædvanlige opholdssted dér.

19 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at denne vurdering, som den er tilbøjelig til at tilslutte sig, underbygger sagsøgeren i hovedsagens argumentation. Hvis denne vurdering følges, vil selv kortvarige ophold eller, som det er tilfældet i den foreliggende sag, ophold på kun nogle få dage om året nemlig være tilstrækkelige til at udelukke anvendelsen af artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109, således at sagsøgeren i hovedsagen bevarer sin status som fastboende udlænding.

20 På denne baggrund har Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv [2003/109] fortolkes således, at en fastboende tredjelandsstatsborgers – nok så kortvarige – fysiske ophold på [EU's] område i en periode på 12 på hinanden følgende måneder [er tilstrækkelige til at udelukke] fortabelse af status som fastboende tredjelandsstatsborger i henhold til denne bestemmelse?

2) Såfremt Domstolen besvarer det første spørgsmål benægtende: Hvilke kvalitative og/eller kvantitative krav skal ophold på [EU's] område i en periode på 12 på hinanden følgende måneder opfylde for at udelukke fortabelse af status som fastboende tredjelandsstatsborger? Udelukker ophold i en periode på 12 på hinanden følgende måneder på [EU's] område kun fortabelse af status som fastboende tredjelandsstatsborger, hvis den pågældende tredjelandsstatsborger i denne periode havde sit sædvanlige opholdssted eller midtpunktet for sine livsinteresser på [EU's] område?

3) Er bestemmelser i medlemsstaternes retsordener, hvorefter en tredjelandsstatsborger fortaber sin status som fastboende udlænding, når en sådan tredjelandsstatsborger ganske vist har opholdt sig på [EU's] område i en periode på 12 på hinanden følgende måneder, men hverken har haft sit sædvanlige opholdssted eller midtpunktet for sine livsinteresser dér, forenelige med artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv [2003/109]?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

21 Den forelæggende ret har anmodet om, at den præjudicielle forelæggelse undergives den i artikel 107 i Domstolens procesreglement fastsatte hasteprocedure, idet den nævnte ret bl.a. har gjort gældende, at sagsøgeren i hovedsagen samt hans hustru og deres fire mindreårige børn senest har været etableret i Det Forenede Kongerige på grundlag af opholdstilladelser med en flerårig gyldighedsperiode udstedt af denne stat. Sagsøgeren i hovedsagen ønsker imidlertid at genetablere sig i Østrig, og at hans familiemedlemmer slutter sig til ham på grundlag af familiesammenføring, og en sådan fremgangsmåde forudsætter ifølge den gældende nationale lovgivning, at det først fastslås, at sagsøgeren i hovedsagen fortsat har ret til status som fastboende udlænding.

22 Den 28. september 2020 har Domstolens Tredje Afdeling på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten besluttet ikke at efterkomme denne anmodning, eftersom den forelæggende ret ikke i tilstrækkelig grad har redegjort for de omstændigheder, der vil gøre det muligt at fastslå, at det er uopsætteligt at træffe afgørelse i den foreliggende sag. Navnlig har den nævnte ret således ikke henvist til en risiko for, at sagsøgeren i hovedsagen og hans familiemedlemmer ville blive udsat for udsendelsesforanstaltninger i Det Forenede Kongerige eller i Østrig, eller til en situation, hvor iagttagelsen af deres grundlæggende rettigheder, såsom retten til et familieliv, ville blive truet.

Om de præjudicielle spørgsmål

23 Med sine tre spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at enhver fysisk tilstedeværelse af en fastboende udlænding på EU's område i en periode på 12 på hinanden følgende måneder, selv om en sådan tilstedeværelse i denne periode ikke overstiger en samlet varighed på kun nogle dage, er tilstrækkelig til at forhindre, at denne fastboende udlænding fortaber sin ret til status som fastboende udlænding i henhold til denne bestemmelse, eller om bestemmelsen tværtimod skal fortolkes således, at den gør det muligt for medlemsstaterne med henblik på at undgå en sådan fortabelse at kræve, at den pågældende fastboende udlænding opfylder supplerende betingelser, såsom at vedkommende i mindst en del af den omhandlede periode på 12 på hinanden følgende måneder skal have haft sit sædvanlige opholdssted eller midtpunktet for sine livsinteresser på det nævnte område.

24 Indledningsvis bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2003/109 meddeler tredjelandsstatsborgere, der har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på deres område i de sidste fem år, status som fastboende udlænding. Opnåelse af denne status sker imidlertid ikke automatisk. Med henblik herpå skal den pågældende tredjelandsstatsborger således i overensstemmelse med dette direktivs artikel 7, stk. 1, indgive en ansøgning til de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor vedkommende opholder sig, og vedlægge dokumentation for, at vedkommende opfylder betingelserne i direktivets artikel 4 og 5. Ansøgeren skal i overensstemmelse med dette direktivs artikel 5, stk. 1, litra a), navnlig godtgøre, at vedkommende råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at den pågældende kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uden social bistand fra denne medlemsstat (dom af 14.3.2019, Y.Z. m.fl. (Svig i forbindelse med familiesammenføring), C-557/17, EU:C:2019:203, præmis 59).

25 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at sagsøgeren i hovedsagen – efter at have opnået status som fastboende udlænding og efter i Østrig at have fået udstedt en EU-opholdstilladelse for fastboende udlændinge i henhold til artikel 8, stk. 2, i direktiv 2003/109 – kun i enkelte dage om året opholdt sig på EU's område i perioden fra august 2013 til august 2018. Det var på baggrund af denne omstændighed, at Landeshauptmann von Wien (regeringschef i delstaten Wien) fandt, at sagsøgeren i hovedsagen i denne periode skulle anses for »fraværende« som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 9, stk. 1, litra c), idet et sådant fravær medfører fortabelse af den pågældendes ret til status som fastboende udlænding, og at Landeshauptmann von Wien følgelig afslog at forlænge sidstnævntes opholdstilladelse, der bekræftede denne status.

26 Der skal således foretages en undersøgelse af betingelserne for anvendelse af den sidstnævnte bestemmelse og navnlig den, der vedrører begrebet »fraværende«.

27 I overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 har en fastboende udlænding i denne henseende ikke længere ret til at beholde sin status som fastboende udlænding, hvis den pågældende har været fraværende fra EU's område i en periode på 12 på hinanden følgende måneder.

28 Da den nævnte bestemmelse ikke indeholder nogen henvisning til medlemsstaternes nationale ret, skal det heri indeholdte begreb »fraværende« anses for at være et selvstændigt EU-retligt begreb, som skal fortolkes ensartet på EU's område, uanset de kvalifikationer, der anvendes i medlemsstaterne, idet der skal tages hensyn til bestemmelsens ordlyd og den sammenhæng,

hvori den indgår, samt de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. i denne retning dom af 3.10.2019, X (Fastboende udlændinge – faste, regelmæssige og tilstrækkelige indtægter), C-302/18, EU:C:2019:830, præmis 26).

29 Hvad i første række angår ordlyden af artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 bemærkes, at i en lang række sprogversioner af dette direktiv anvendes der i denne bestemmelse et ord svarende til ordet »fraværende«. Begrebet »fraværende«, således som det fremgår af den nævnte bestemmelse og i overensstemmelse med dette ords sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug, betyder, at den pågældende fastboende udlænding rent fysisk »ikke er til stede« på EU's område. Dette begreb har således til formål at vise, at enhver fysisk tilstedeværelse af den berørte person på dette område kan afbryde et sådant fravær.

30 Som den østrigske regering har anført til støtte for sin fortolkning af den nævnte bestemmelse, hvorefter det skal kræves, at den berørte har sit sædvanlige opholdssted eller midtpunktet for sine livsinteresser på EU's område, forholder det sig ganske vist således, at den tyske og den nederlandske sprogversion af artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 i stedet for et udtryk, der svarer til ordet »fraværende«, anvender verberne »aufhalten« og »verblijven«. Disse versioner er således støttet på den omstændighed at opholde sig eller forblive på EU's område, og de kan derfor alt efter sammenhængen indebære en mere længerevarende tilstedeværelse end en fysisk tilstedeværelse af enhver varighed.

31 Dels udelukker en sådan nuance imidlertid ikke, at disse ord ligeledes kan henvise til en simpel fysisk ikke-tilstedeværelse, dels skal den under alle omstændigheder relativeres, for så vidt som der i de nævnte sprogversioner af artikel 9, stk. 2, i direktiv 2003/109 i øvrigt også anvendes ord – henholdsvis »Abwesenheit« og »afwezigheid« – der svarer til begrebet »fraværende«.

32 Hvad i anden række angår den sammenhæng, hvori artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 indgår, bemærkes for det første, at direktivets artikel 8 bestemmer, at status som fastboende udlænding er permanent, »jf. dog artikel 9« i dette direktiv. Da den permanente karakter af denne status er hovedreglen, skal nævnte artikel 9 derfor anses for en undtagelse og følgelig fortolkes strengt (jf. analogt for så vidt angår direktivets artikel 11, stk. 4, dom af 10.6.2021, Land Oberösterreich (Boligstøtte), C-94/20, EU:C:2021:477, præmis 37). Dette krav taler imod en udvidende fortolkning af nævnte artikel 9, hvorefter den blotte fysiske tilstedeværelse af en fastboende udlænding på EU's område ikke er tilstrækkelig til at afbryde den pågældendes fravær fra dette område.

33 For det andet følger det bl.a. af artikel 4 i direktiv 2003/109, at når dette direktiv – for så vidt angår de sprogversioner heraf, der er omhandlet i denne doms præmis 29 – kræver af den berørte, at vedkommendes tilstedeværelse på det pågældende område går videre end en simpel fysisk tilstedeværelse og har en vis varighed eller en vis stabilitet, præciserer direktivet udtrykkeligt dette ved at anvende relevante udtryk. Således anvender dette direktivs artikel 4, stk. 1, i de nævnte sprogversioner udtryk, der svarer til verbet »opholde sig«, og præciserer, at den pågældende i henhold til denne bestemmelse skal have opholdt sig på den pågældende medlemsstats område lovligt og uden afbrydelse i fem år umiddelbart forud for indgivelsen af sin ansøgning, med forbehold af de fraværsperioder, der er tilladt i medfør af direktivets artikel 4, stk. 3.

34 Sådanne præciseringer er imidlertid ikke indeholdt i artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109, som begrænser sig til at definere den periode med fravær fra EU's område, der medfører fortabelse af retten til status som fastboende udlænding. I modsætning til det af den østrigske

regering hævdede fremgår det bl.a. ikke af denne bestemmelse, at for at kunne afbryde dette fravær skal den berørtes tilstedeværelse på dette område have en vis varighed eller en vis stabilitet som den, der svarer til, at den pågældende har sit sædvanlige opholdssted eller midtpunktet for sine livsinteresser på det nævnte område. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, fastsætter den nævnte bestemmelse endvidere ikke andre betingelser, der vedrører denne tilstedeværelses varighed eller art, og som bl.a. kræver forekomsten af »en faktisk og ægte forbindelse« til dette område, såsom f.eks. den omstændighed, at den berørte har familiemedlemmer eller formuegoder i den pågældende medlemsstat.

35 Undersøgelsen af den sammenhæng, hvori artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 indgår, bekræfter således den fortolkning, der kan udledes af denne bestemmelses ordlyd.

36 Hvad for det tredje og sidste angår det formål, der forfølges med direktiv 2003/109, fremgår det for det første af anden, fjerde, sjette og tolvte betragtning hertil, at direktivet har til formål at sikre integrationen af tredjelandsstatsborgere, der lovligt er fastboende i medlemsstaterne, og med henblik herpå tilnærme disse tredjelandsstatsborgeres rettigheder til unionsborgernes rettigheder, bl.a. ved at sikre, at de behandles på lige fod med sidstnævnte på en lang række økonomiske og sociale områder (dom af 14.3.2019, Y.Z. m.fl. (Svig i forbindelse med familiesammenføring), C-557/17, EU:C:2019:203, præmis 63). Det er med henblik på, at de nævnte tredjelandsstatsborgere kan nyde godt af de i dette direktiv fastsatte rettigheder, at de i medfør af direktivets artikel 4, stk. 1, indrømmes status som fastboende udlændinge.

37 Et sådant formål støtter en fortolkning af artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109, hvorefter disse tredjelandsstatsborgere, der allerede gennem varigheden af deres ophold på den pågældende medlemsstats område har godtgjort deres forankring i denne medlemsstat, principielt – og ligesom det er tilfældet for unionsborgere – frit kan bevæge sig og opholde sig uden for EU's område, også i længere perioder, uden at dette herved indebærer en fortabelse af deres status som fastboende udlændinge, forudsat at de ikke er fraværende fra dette område i hele den periode på 12 på hinanden følgende måneder, der er omhandlet i denne bestemmelse.

38 For det andet fremgår det af tiende betragtning til direktiv 2003/109, at EU-lovgiver har ønsket at forfølge det formål, der er nævnt i denne doms præmis 36, ved inden for rammerne af procedurereglerne for behandlingen af ansøgninger om opnåelse af denne status at give de berørte personer en passende retssikkerhed. Den betydning, som retssikkerhedsprincippet således er tillagt for så vidt angår opnåelsen af den nævnte status, skal nødvendigvis også gælde fortabelsen heraf, for så vidt som denne opnåelse fortabes, således som det i øvrigt bekræftes i forarbejderne til direktiv 2003/109, hvori det er blevet fremhævet, at »[s]tatus som fastboende udlænding bør give indehaveren den størst mulige retlige sikkerhed«, idet »[d]e grunde, der kan føre til inddragelse af denne status, […] alle [skal være] udtrykkelig nævnt« (jf. forslag til Rådets direktiv om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (KOM(2001) 127 endelig udg.)).

39 I denne henseende kræver retssikkerhedsprincippet, som hører til blandt de almindelige EU-retlige grundsætninger, bl.a., at retsreglerne er klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger (dom af 13.2.2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

40 En fortolkning af artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109, hvorefter enhver fysisk tilstedeværelse af den berørte på EU's område kan afbryde dennes fravær og følgelig forhindre fortabelse af den pågældendes status som fastboende udlænding i henhold til denne

bestemmelse, gør bevarelsen af denne status afhængig af et klart, præcist og forudsigeligt kriterium, der vedrører en simpel objektiv begivenhed, således at denne fortolkning er bedst egnet til at sikre de berørte personer et passende retsbeskyttelsesniveau.

41 Hvad for det tredje mere specifikt angår formålet med det nævnte direktivs artikel 9, stk. 1, litra c), skal det fastslås, at det med denne bestemmelse tilsigtes at undgå, at tredjelandsstatsborgere, der befinder sig i en situation, hvor bevarelsen af status som fastboende udlænding ikke længere tjener noget formål med henblik på virkeliggørelsen af det formål, der er omhandlet i denne doms præmis 36, ikke fortsat indrømmes denne status og de dertil knyttede rettigheder.

42 I denne henseende har Domstolen for så vidt angår artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38 fastslået, at denne bestemmelse vedrører en unionsborgers fortabelse af retten til tidsubegrænset ophold som følge af fravær fra værtsmedlemsstaten af en varighed på to på hinanden følgende år, og at en sådan foranstaltning er begrundet i det forhold, at tilknytningen til værtsmedlemsstaten er svækket efter et sådant fravær (dom af 21.7.2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

43 Selv om direktiv 2003/109 og 2004/38 adskiller sig fra hinanden ved deres genstande og formål, forholder det sig, således som generaladvokaten ligeledes i det væsentlige har anført i punkt 40-43 i forslaget til afgørelse, ikke desto mindre således, at bestemmelserne i disse direktiver kan anvendes til en komparativ analyse og i givet fald være genstand for analoge fortolkninger, hvilket bl.a. er begrundet med hensyn til artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 og artikel 16, stk. 4, i direktiv 2004/38, der hviler på samme logik.

44 Det følger heraf, at med forbehold for den mulighed, der er fastsat i artikel 9, stk. 2, i direktiv 2003/109, tager denne artikels stk. 1, litra c), i sidste ende sigte på fortabelse af retten til status som fastboende udlænding i situationer, hvor den tilknytning, som indehaveren af denne ret tidligere havde til EU's område, er svækket. I overensstemmelse med denne bestemmelse er dette imidlertid først tilfældet efter et fravær fra dette område i en periode på 12 på hinanden følgende måneder.

45 Følgelig bekræfter det specifikke formål med artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 den fortolkning af denne bestemmelse, hvorefter det med henblik på at forhindre fortabelse af retten til status som fastboende udlænding er tilstrækkeligt, at den pågældende fastboende udlænding i løbet af den periode på 12 på hinanden følgende måneder, der følger efter indledningen af vedkommendes fravær, er til stede på EU's område, selv om denne tilstedeværelse kun er på få dage.

46 Når dette er sagt, skal der sondres mellem situationen for en fastboende udlænding, som har tilbragt nogle dage om året på EU's område og således ikke har været fraværende i en periode på 12 på hinanden følgende måneder, og den situation, hvor der foreligger indicier for, at en sådan udlænding har misbrugt sine rettigheder. I det foreliggende tilfælde indeholder de for Domstolen fremlagte sagsakter ingen oplysninger, som gør det muligt at fastslå, at der foreligger et sådant misbrug af rettigheder.

47 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 9, stk. 1, litra c), i direktiv 2003/109 skal fortolkes således, at enhver fysisk tilstedeværelse af en fastboende udlænding på EU's område i en periode på 12 på hinanden følgende måneder,

selv om en sådan tilstedeværelse i denne periode ikke overstiger en samlet varighed på kun nogle dage, er tilstrækkelig til at forhindre, at denne fastboende udlænding fortaber sin ret til status som fastboende udlænding i henhold til denne bestemmelse.

Sagsomkostninger

48 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 (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 9, stk. 1, litra c), i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding skal fortolkes således, at enhver fysisk tilstedeværelse af en fastboende udlænding på Den Europæiske Unions område i en periode på 12 på hinanden følgende måneder, selv om en sådan tilstedeværelse i denne periode ikke overstiger en samlet varighed på kun nogle dage, er tilstrækkelig til at forhindre, at denne fastboende udlænding fortaber sin ret til status som fastboende udlænding i henhold til denne bestemmelse.

Underskrifter