Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
T. ĆAPETA
fremsat den 19. september 2024[1]

Sag C-607/21

XXX
mod
État belge

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – fri bevægelighed for personer – direktiv 2004/38/EF – kredsen af berettigede personer – artikel 2, nr. 2), litra d) – slægtning i opstigende linje – begrebet »forsørgelse« – stedet, hvor forsørgelsen gør sig gældende – opholdsret for slægtning i opstigende linje, som forsørges – ansøgning om opholdskort i værtsmedlemsstaten adskillige år efter flytning fra oprindelseslandet – lovligheden af ophold i værtsmedlemsstaten – bevis for forsørgelse«

I. Indledning

1. De belgiske myndigheder meddelte afslag på at udstede opholdskort til XXX, som er en tredjelandsstatsborger, der havde sluttet sig til sin søn og hans partner, der er vandrende unionsborger, i Belgien. Dette afslag har givet anledning til den foreliggende sag.

2. Medlemsstaterne skal på grundlag af direktiv 2004/38[2] udstede en opholdskort til en tredjelandsstatsborger, der er en slægtning i opstigende linje, og som er en *person, der forsørges*, og som følge af denne afhængighed, har opnået en afledt opholdsret.

3. I den foreliggende sag anmodes Domstolen om at forklare den geografiske dimension af begrebet afhængighed i direktiv 2004/38 ved at besvare spørgsmålet om, hvorvidt det er afgørende for dette begreb, at en slægtning i opstigende linje havde behov for forsørgelse i sit oprindelsesland.

[1] – Originalsprog: engelsk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 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, herefter »direktiv 2004/38«).

II. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

4. XXX er marokkansk statsborger og mor til AL, som er en belgisk statsborger, der opholder sig i Belgien. AL's samlever, N.E.K., er en nederlandsk statsborger, der flyttede til Belgien, hvor hun har boet med AL siden 2005 [3].

5. XXX rejste ind på belgisk område den 25. juli 2011 på et turistvisum.

6. Den 21. september 2011 indgav hun en ansøgning om et opholdskort og baserede sin ansøgning på den omstændighed, at hun er afhængig af sin søn. Som det imidlertid fremgår klart af forelæggelsesafgørelsen, blev den relevante belgiske lovgivning ændret kort tid forud for XXX' ansøgning, således at den ikke længere indrømmer ret til familiesammenføring til belgiske statsborgere med deres slægtninge i opstigende linje [4]. Der blev som følge heraf meddelt afslag på XXX' første ansøgning den 21. oktober 2011.

7. Den 26. juni 2015 indgav XXX, der fortsat boede med sin søn og hans partner i Belgien, sin anden ansøgning om opholdskort. Denne gang ansøgte hun i sin egenskab af familiemedlem, der forsørges af sin søns partner, N.E.K., hvor sidstnævnte er vandrende unionsborger, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2004/38.

8. De nationale myndigheder meddelte afslag på denne ansøgning den 28. september 2015 af to grunde: for det første at der ikke var fremlagt tilstrækkelig dokumentation for husstandens midler vedrørende XXX' søn og hans partner, og for det andet at dokumentationen for XXX' afhængighed var for gammel. Denne afgørelse omfattede endvidere et pålæg om at forlade belgisk område.

9. XXX har anfægtet dette afslag, men sagsøgte i hendes søgsmål blev frifundet af Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager, Belgien) den 14. april 2016. Frifindelsen omhandlede alene den første begrundelse om, at der var fremlagt utilstrækkelig dokumentation for referencehusstandens midler, og der blev ikke taget stilling til argumentet om, at dokumentationen for XXX' afhængighed var for gammel.

10. XXX indgav sin tredje ansøgning om opholdskort den 9. november 2017, endnu engang i sin egenskab af familiemedlem til sin søns samlever, N.E.K., som er vandrende unionsborger.

11. Den 2. maj 2018 blev der ligeledes meddelt afslag på denne ansøgning. En af de begrundelser, der blev givet, var, at de fremlagte dokumenter for XXX' trangssituation (navnlig oplysningerne fra oplysningsskemaet fra den marokkanske skatteinspektør og den marokkanske trangsattest, der begge var dateret 2011) og for den økonomiske bistand fra den husstand, som hun sluttede sig til (bevis for pengeoverførsler i 2010 og 2011), var for gamle.

[3] – Det er uomtvistet, at AL og N.E.K. lever i en husstand, der i henhold til national ret blev anerkendt som en familieenhed. N.E.K. udfærdigede en erklæring om samliv med AL til folkeregistret i Anderlecht (Belgien) den 11.2.2005, længe før XXX flyttede dertil for at bo sammen med dem.

[4] – Direktiv 2004/38 indrømmer alene rettigheder til familiemedlemmer til unionsborgere, der er flyttet fra deres oprindelsesland til en anden medlemsstat (herefter »en vandrende unionsborger«). Spørgsmålet om, hvorvidt moderen til en belgisk statsborger, AL, kan slutte sig til AL i Belgien, er følgelig et spørgsmål, der er genstand for belgisk ret. Jf. i denne retning artikel 3, stk. 1, i direktiv 2004/38. Jf. ligeledes ex multis dom af 12.3.2014, O. og B. (C-456/12, EU:C:2014:135, præmis 42 og 43), og af 14.11.2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 33).

12. XXX har anfægtet gyldigheden af det seneste afslag. Ved dom af 30. august 2019 frifandt Conseil du contentieux des étrangers (domstol i udlændingeretlige sager) sagsøgte i XXX' søgsmål, idet retten var af den opfattelse, at afhængighedsspørgsmålet kræver, at to kumulative betingelser er opfyldt. For det første skal afhængigheden være opstået i oprindelseslandet forud for familiemedlemmets ankomst i Belgien. Efter dette organs opfattelse følger dette af Jia-dommen [5]. Det er for det andet ikke tilstrækkeligt til at dokumentere denne afhængighed, at referencefamiliemedlemmet råder over tilstrækkelige midler eller bor sammen med ansøgeren, men det er ligeledes nødvendigt, at ansøgeren dokumenterer at have været afhængig af den materielle bistand fra referencefamiliemedlemmet på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen.

13. Den 3. oktober 2019 iværksatte XXX kassationsappel ved Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) for så vidt angår denne afgørelse. Denne appel er baggrunden for den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse.

14. Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) har forklaret, at den væsentligste forskel mellem den foreliggende sag og de tidligere sager, som Domstolen har truffet afgørelse i, består i, at det familiemedlem, der ønsker at drage nytte af familiesammenføringen, allerede har opholdt sig på den stats område, hvor den pågældende ønsker at slutte sig til unionsborgeren, i seks år. Den er følgelig af den opfattelse, at det kræves, at der foretages en yderligere præcisering af de relevante EU-retlige regler.

15. Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål med en henblik på en præjudiciel afgørelse:

»1) Skal der i forbindelse med undersøgelsen af begrebet person, der forsørges, som omhandlet i artikel 2, [nr. 2)], litra d), i [direktiv 2004/38] tages hensyn til en ansøgers situation, når denne allerede befinder sig på den stats område, hvor referencepersonen er etableret?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, skal en ansøger, der befinder sig lovligt på denne stats område, da behandles forskelligt i forhold til en ansøger, der ikke befinder sig lovligt på dette område?

3) Skal artikel 2, [nr. 2)], litra d), i [direktiv 2004/38] fortolkes således, at en slægtning i opstigende linje for at kunne anses for at blive forsørget og således falde ind under denne bestemmelses definition af »familiemedlem« [kan påberåbe] sig et reelt forsørgelsesforhold i oprindelseslandet, der er fastslået ved hjælp af dokumenter, som imidlertid blev udstedt flere år før tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om opholdstilladelse som familiemedlem til en unionsborger, med den begrundelse, at afrejsen fra oprindelseslandet og indgivelsen af ansøgningen om opholdstilladelse i værtsmedlemsstaten ikke er tidsmæssigt sammenfaldende?

4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares benægtende, hvad er da kriterierne for bedømmelsen af forsørgelsesforholdet for en ansøger, der ansøger om tilladelse til at slutte sig til en unionsborger eller dennes partner som slægtning i opstigende linje uden at have kunnet opnå opholdstilladelse på grundlag af en ansøgning indgivet i umiddelbar forlængelse af afrejsen fra oprindelseslandet?«

[5] – Dom af 9.1.2007 (C-1/05, EU:C:2007:1, herefter »Jia-dommen«).

16. Der er indgivet skriftlige indlæg til Domstolen af XXX, den belgiske, den tjekkiske, den danske og den tyske regering samt af Europa-Kommissionen.

17. Retsforhandlingerne i den foreliggende sag blev i henhold til artikel 55, stk. 1, litra b), i Domstolens procesreglement udsat ved en beslutning, der blev truffet af Domstolens præsident den 28. oktober 2022, indtil der var truffet afgørelse i sag C-488/21, Chief Appeals Officer.

18. Efter at der var afsagt dom i denne sag den 21. december 2023 [6], spurgte Domstolen den forelæggende ret, om den i den foreliggende sag ønskede at fastholde de præjudicielle spørgsmål.

19. Ved brev af 19. januar 2024 svarede den forelæggende ret, at den ønskede at fastholde samtlige af dens præjudicielle spørgsmål, idet den er af den opfattelse, at der med denne dom ikke var taget stilling til disse spørgsmål.

20. Retsforhandlingerne i den foreliggende sag blev følgelig genoptaget den 24. januar 2024.

21. Der blev afholdt et retsmøde den 13. juni 2024, hvor XXX, den belgiske, den danske og den tyske regering samt Kommissionen afgav mundtlige indlæg.

III. Bedømmelse

A. Indledning

1. Opdelingen af dette forslag til afgørelse

22. Direktiv 2004/38 indrømmer familiemedlemmer til en vandrende unionsborger ret til at slutte sig til denne borger i den stat, som vedkommende er flyttet til (herefter »værtsmedlemsstaten«). Direktivets artikel 7, stk. 1, litra d), tillægger med henblik på dette formål familiemedlemmer en opholdsret i en værtsmedlemsstat.

23. Hvorvidt en person kan anses for et familiemedlem til en vandrende unionsborger, er ikke et valg, som denne borger selv kan foretage, men spørgsmålet afhænger derimod af definitionen af dette udtryk, der er fastsat i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2004/38. Ud over ægtefæller, anerkendte partnere og mindreårige børn til en unionsborger indrømmer dette direktiv ligeledes opholdsret til direkte efterkommere under 21 år, som forsørges af unionsborgeren [direktivets artikel 2, nr. 2), litra c)] og slægtninge i opstigende linje [direktivets artikel 2, nr. 2), litra d)], som forsørges.

24. Det er følgelig et krav, at XXX skal *forsørges* af en vandrende unionsborger med henblik på at kunne nyde en opholdsret på grundlag af direktiv 2004/38.

25. Det følger af ordlyden af artikel 2, nr. 2), litra d), i direktiv 2004/38 og af retspraksis, at en slægtning i opstigende linje (eller efterkommer) med henblik på at være omfattet af dette direktiv ikke nødvendigvis skal være afhængig af sin direkte slægtning (hvilket i den foreliggende sag er XXX' søn, AL), men i stedet kan være afhængig af denne direkte slægtnings ægtefælle eller partner

[6] – Dom af 21.12.2023, Chief Appeals Officer m.fl. (C-488/21, EU:C:2023:1013, herefter »dommen i sagen Chief Appeals Officer«).

(hvilket i den foreliggende sag er N.E.K.)[7]. Såfremt den direkte slægtning og vedkommendes partner, som er vandrende unionsborger, udgør en husstand, er det tilstrækkeligt, at denne forsørgelse af en slægtning i opstigende linje foretages af et medlem af denne husstand[8].

26. Procesdeltagerne i sagen ved Domstolen accepterede denne fortolkning. Det er følgelig ubestridt, at XXX kunne påberåbe sig sin opholdsret på grundlag af direktiv 2004/38, såfremt hun forsørges i den husstand, der består af hendes søn, der ikke er vandrende unionsborger, og hans partner, som omvendt er vandrende unionsborger.

27. Som tredjelandsstatsborger skal XXX i henhold til artikel 9 i direktiv 2004/38 ansøge om et opholdskort, som værtsmedlemsstaten skal udstede, såfremt hun er et familiemedlem, der forsøges[9].

28. Domstolen har taget stilling til en række sager, der er opstået som følge af et afslag fra en medlemsstat på at udstede et opholdskort[10] eller undladelse af at anerkende visse andre rettigheder, der er indrømmet i henhold til direktiv 2004/38 til familiemedlemmer, der skal forsørges, som eksempelvis retten til ligebehandling med hensyn til sociale ydelser[11]. Disse sager har til en vis grad præciseret begrebet afhængighed i direktiv 2004/38.

29. Det nye i den foreliggende sag er varigheden af den periode (mere end seks år), der er gået fra det tidspunkt, hvor XXX flyttede til Belgien, og til indgivelse af hendes ansøgning om opholdskort[12]. Dette bringer spørgsmålet om geografi frem: hvorvidt XXX' situation i hendes oprindelsesland er relevant for bedømmelsen af hendes afhængighedsforhold.

30. I de relevante tidligere tilfælde var ansøgeren på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om opholdskort enten lige flyttet til en værtsmedlemsstat eller havde lige indgivet en sådan ansøgning fra sit oprindelsesland. I Jia-dommen ansøgte et familiemedlem i opstigende linje om sit opholdskort tre måneder efter, at den pågældende var flyttet til Sverige. I Reyes-dommen ansøgte en efterkommer om et opholdskort 26 dage efter at være rejst ind i Sverige. I Rahman-dommen ansøgte andre familiemedlemmer (der var omfattet af artikel 3, stk. 2, og ikke af artikel 2, nr. 2), i direktiv 2004/38) om opholdskort, forud for at de flyttede til Det Forenede Kongerige fra deres oprindelsesland. Stedet for foretagelsen af vurderingen af afhængighed på det tidspunkt, hvor der blev ansøgt om opholdstilladelser, kunne følgelig i disse situationer alene være i det oprindelsesland, hvor disse familiemedlemmer boede forud for beslutningen om at slutte sig til unionsborgeren.

7 – Tilsvarende i dom af 9.1.2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1), hvor Jia påberåbte sig direktiv 2004/38 i sin egenskab af slægtning i opstigende linje, der skulle forsørges, og som var mor til en kinesisk statsborger, hvis ægtefælle var en tysk statsborger, som boede sammen med ham i Sverige.

8 – I Reyes-dommen, hvor den norske ægtefælle til en tysk statsborger, der flyttede Sverige, hvor de boede i en fælles husstand, ydede økonomisk støtte til sin kones datter. Jf. i denne retning dom af 16.1.2014, Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16, herefter »Reyes-dommen«, præmis 11).

9 – Slægtninge i opstigende linje, der er unionsborgere, er ikke underlagt et krav om opholdskort. Værtsmedlemsstaterne kan imidlertid kræve, at de lader sig registrere hos de relevante myndigheder, der kan udstede et bevis for registrering. Jf. i denne retning artikel 8 i direktiv 2004/38.

10 – Jf. dom af 9.1.2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1, præmis 17), af 5.9.2012, Rahman m.fl. (C-83/11, EU:C:2012:519, herefter »Rahman-dommen«, præmis 14), og af 16.1.2014, Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16, præmis 12).

11 – I dom af 18.6.1987, Lebon (316/85, EU:C:1987:302, herefter »Lebon-dommen«), ansøgte Lebon om minimex i Belgien, hvilket der blev meddelt afslag på, jf. præmis 2. I dommen i sagen Chief Appeals Officer ansøgte GV om og fik afslag på en invaliditetsydelse i Irland, jf. præmis 2 i dom af 21.12.2023, Chief Appeals Officer (C-488/21, EU:C:2023:1013).

12 – Selv om XXX første gang først ansøgte om et opholdskort to måneder efter sin indrejse til Belgien (jf. punkt 5 i det foreliggende forslag til afgørelse), omhandler den foreliggende sag alene hendes tredje ansøgning, der blev indgivet i 2017 (jf. punkt 10 i det foreliggende forslag til afgørelse).

31. Imidlertid blev XXX allerede forsørget i Belgien igennem en længere periode. Bør der med henblik på at konkludere, hvorvidt hun er en person, der forsørges, foretages en bedømmelse af hendes situation i hendes oprindelsesland, således som den var seks år tidligere (i 2011), eller således som den ville have været i 2017, såfremt hun ikke var flyttet?

32. Spørgsmålet om »den geografiske rækkevidde af afhængigheden« er det overordnede spørgsmål, der ligger til grund for samtlige af de præjudicielle spørgsmål i den foreliggende sag.

33. Jeg vil forud for en besvarelse af den forelæggende rets spørgsmål fremhæve nogle af de spørgsmål, der er relevante for den foreliggende sag, der allerede er blevet taget stilling til i retspraksis.

2. Spørgsmål, der allerede er taget stilling til for så vidt angår begrebet »afhængighed«

34. Jeg er af den opfattelse, at der er adskillige elementer, der er relevante for den foreliggende sag, der allerede er afgjort i Domstolens praksis.

35. Det følger for det første af Lebon-dommen [13] og Jia-dommen [14], at afhængighed er resultatet af en *faktuel situation*, hvor der er tale om forsørgelse af et familiemedlem til en vandrende unionsborger [15].

36. Behovet for forsørgelse skal for det andet være *reelt*. I Jia-dommen forklarede Domstolen følgelig, at familiemedlemmer, der ønsker at påberåbe sig direktiv 2004/38 med henblik på at opnå opholdsret under hensyntagen til deres økonomiske og sociale forhold, skal være i en situation, hvor de ikke er i stand til at sørge for deres grundlæggende fornødenheder [16].

37. Det følger af retspraksis, at afhængighed for det tredje i hvert fald omfatter et *behov for dækning af materielle behov* [17]. I Jia-dommen stod Domstolen følgelig over for økonomisk afhængighed for en tredjelandsstatsborger, der var slægtning i opstigende linje (moder), af hendes søn og svigerdatter [18]. I Reyes-dommen bestod den omhandlede støtte i økonomiske overførsler til en datter, der er tredjelandsstatsborger, fra hendes stedfar [19]. En tilsvarende støtte er genstand for den foreliggende sag, idet begrundelsen for, at ansøgerens dokumentation for afhængighed ikke blev taget i betragtning, til dels var, at økonomiske dokumenter blev anset for at være for gamle.

[13] – Dom af 18.6.1987, Lebon (316/85, EU:C:1987:302, præmis 22).

[14] – Dom af 9.1.2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1, præmis 35). Jf. ligeledes dom af 16.1.2014, Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16, præmis 21).

[15] – I dommen i sagen Zhu og Chen har Domstolen, efter at den havde fastslået, at afhængighed følger af en faktisk situation, forklaret, at denne situation måtte være sådan, at det omhandlede familiemedlem er afhængig af den vandrende unionsborger og ikke omvendt. Chen, som var moderen til en unionsborger, der havde ret til at opholde sig i Det Forenede Kongerige, kunne af denne grund ikke påberåbe sig sin opholdsret på grundlag af EU-lovgivning, der i mellemtiden var blevet erstattet af direktiv 2004/38, idet hun ikke var afhængig af sin datter, men datteren derimod var afhængig af hende. Jf. dom af 19.10.2004, Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 43 og 44).

[16] – Dom af 9.1.2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1, præmis 37).

[17] – Jeg foreslog i denne forbindelse i mit forslag til afgørelse i sagen Chief Appeals Officer, at Domstolen anvendte en bred fortolkning af begrebet afhængighed, således at det ikke alene omfatter materiel, men ligeledes følelsesmæssig afhængighed (C-488/21, EU:C:2023:115, punkt 58). Domstolen har i sin dom i den sag ikke taget stilling til dette spørgsmål. Jeg er følgelig af den opfattelse, at spørgsmålet er ubesvaret. Der skal imidlertid ikke tages stilling til sondringen i denne situation, idet den foreliggende sag omhandler materiel forsørgelse.

[18] – Jf. eksempelvis dom af 9.1.2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1, præmis 18, 19 eller 37).

[19] – Dom af 16.1.2014, Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16, præmis 15).

38. For det fjerde *opstår opholdsretten automatisk*, når de grundlæggende elementer af afhængighed træder frem, navnlig i) et reelt behov for forsørgelse hos slægtningen i opstigende linje (eller efterkommeren) og ii) en vilje hos den vandrende unionsborger til denne forsørgelse. Hverken et *opholdskort* eller bevis for registrering er grundlæggende elementer af opholdsretten, idet disse dokumenter er *rent deklaratoriske* [20].

39. På trods af den deklaratoriske karakter gælder der, som det allerede er blevet forklaret (jf. punkt 27 i det foreliggende forslag til afgørelse) en forpligtelse for slægtninge, der skal forsørges, og som er tredjelandsstatsborgere, til at ansøge om et opholdskort [21]. Et sådant opholdskort er vigtigt i forhold til retssikkerheden for så vidt angår eksistensen af opholdsretten og følgelig til at fremme udøvelsen af denne rettighed og et familiemedlems integration i værtsmedlemsstaten [22]. Såfremt et familiemedlem er en tredjelandsstatsborger som i den foreliggende sag, fremmer et opholdskort yderligere den frie bevægelighed for denne person inden for Den Europæiske Union, og vedkommendes mulighed for at vende tilbage til værtsmedlemsstaten uden unødvendige administrative hindringer [23]. Manglende overholdelse af forpligtelsen til at ansøge om opholdskort fører imidlertid ikke til fortabelsen af opholdsretten, idet dette kort ikke er et grundlæggende element af opholdsretten [24].

40. Sammenfattende fremgår det af retspraksis, at såfremt en slægtning i opstigende linje til en vandrende unionsborger befinder sig i en sådan faktuel situation, at vedkommende har et reelt behov for forsørgelse fra denne vandrende unionsborger (eller vedkommendes ægtefælle eller partner), giver direktiv 2004/38 automatisk opholdsret for en slægtning i opstigende linje i værtsmedlemsstaten.

41. Jeg vil med det forudgående for øje nedenfor foretage en gennemgang af de præjudicielle spørgsmål.

B. Det første spørgsmål – den geografiske dimension

42. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt de nationale myndigheder i forbindelse med en bedømmelse af spørgsmålet om afhængighed som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra d), i direktiv 2004/38 skal tage hensyn til den situation, som en slægtning i opstigende linje til en vandrende unionsborger, der allerede opholder sig på værtsmedlemsstatens område, befinder sig i.

43. Dette spørgsmål kan forstås på to måder: Enten ønskes det oplyst, i) hvorvidt der overhovedet skal tages stilling til ansøgningen om opholdstilladelse fra denne person, eller ii) hvorvidt det i forbindelse med en behandling af ansøgningen alene er relevant at tage stilling situationen, således som den var, forud for at ansøgeren flyttede til værtsmedlemsstaten. Dette spørgsmål rejser under alle omstændigheder spørgsmålet om den geografiske dimension; er ansøgerens situation i sit oprindelsesland afgørende for bedømmelsen af spørgsmålet om afhængighed?

[20] – Jf. i denne retning dom af 27.6.2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, præmis 48 og 49).

[21] – Artikel 9, stk. 2, i direktiv 2004/38 pålægger familiemedlemmer, der ikke er unionsborgere, en forpligtelse til at ansøge om et opholdskort, inden for en frist, der ikke kan være mindre end tre måneder fra indrejsedatoen i værtslandet, men den nøjagtige frist kan fastsættes af hver enkelt medlemsstat.

[22] – Jf. i denne retning 27.6.2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, præmis 66).

[23] – Jf. i denne retning ottende betragtning til direktiv 2004/38.

[24] – En manglende overholdelse af den frist, der er fastsat af en medlemsstat, til at ansøge om et opholdskort kan ifølge artikel 9, stk. 3, i direktiv 2004/38 føre til, at det omhandlede familiemedlem ifalder forholdsmæssige og ikke-diskriminerende sanktioner. Domstolen har imidlertid bekræftet, at undladelse af at ansøge om opholdskortet ikke kan føre til en fortabelse af opholdsretten. Jf. i denne retning dom af 25.7.2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, præmis 74 og 79).

44. Er det med andre ord med henblik på at dokumentere XXX' afhængighed og følgelig en anerkendelse som en person, der nyder en ret til ophold på grundlag af direktiv 2004/38, nødvendigt, at hun var afhængig af AL og N.E.K.s husstand, mens hun stadig boede i sit oprindelsesland?

1. Procesdeltagernes argumenter i sagen ved Domstolen

45. Procesdeltagerne i denne sag har fremført fire forskellige forslag til de faktorer, der skal vurderes af de kompetente myndigheder, når der skal tages stilling til, hvorvidt der skal udstedes et opholdskort.

46. Ifølge XXX og den tyske regering er det tilstrækkeligt at dokumentere, at der i Belgien (værtsmedlemsstaten) var et behov for forsørgelse på tidspunktet for ansøgningen om opholdstilladelse, som blev indgivet i 2017 i den foreliggende sag.

47. Den belgiske regerings opfattelse er ganske forvirrende. Denne regering har forklaret, at XXX skulle dokumentere, at hun var en person, der skulle forsørges på det tidspunkt, hvor hun ansøgte om opholdskort, der i den foreliggende sag var i 2017, men det var uklart, om hun skulle dokumentere, at hun var en person, der skulle forsørges i Belgien eller i sit oprindelsesland. Denne regering har i retsmødet præciseret, at de belgiske myndigheder slet ikke er interesserede i den situation, der gør sig gældende i Belgien, men alene i XXX' situation i hendes oprindelsesland. Den har ikke desto mindre ligeledes anført, at XXX ikke skulle fremlægge dokumentation for, at hun ville skulle forsørges i sit oprindelsesland i 2017, såfremt hun var flyttet tilbage dertil.

48. Kommissionen og den danske regering er af den opfattelse, at der skal være tale om afhængighed i oprindelseslandet på det tidspunkt, hvor slægtningen i opstigende linje ansøger om at slutte sig til unionsborgeren og rejser ind i Den Europæiske Union med henblik herpå for første gang. Efter dommen i sagen Chief Appeals Officer er de af den opfattelse, at denne afhængighed ligeledes skal gøre sig gældende på det tidspunkt, hvor der ansøges om et opholdskort, såfremt dette tidspunkt ligger langt fra tidspunktet for flytningen til værtsmedlemsstaten. Kommissionen har yderligere forklaret, at dette er nødvendigt med henblik på at undgå udstedelsen af et kort, der ikke længere er begrundet [25].

49. Efter Kommissionens og den danske regerings opfattelse vil myndighederne til brug for denne sidstnævnte bedømmelse skulle tage stilling til, hvorvidt slægtningen i opstigende linje skal forsørges i værtsmedlemsstaten, og ikke hvorvidt den pågældende skulle forsørges i sit oprindelsesland. Den danske regering har følgelig forklaret, at i en situation, som den i den foreliggende sag omhandlede, vil de danske myndigheder anmode om to typer dokumentation, nærmere bestemt i) ældre dokumentation, der går tilbage til 2008, 2009 og 2010, dvs. den periode, der ligger forud for ankomsten, der viser, at personen var afhængig af forsørgelse i sit oprindelsesland, og ii) nyere dokumentation, der viser, at afhængighedssituationen fortsat gør sig gældende i værtsmedlemsstaten på ansøgningstidspunktet.

50. Ifølge den tjekkiske regering kan betingelsen om afhængighed endelig opfyldes enten i oprindelsesstaten eller i værtsmedlemsstaten.

[25] – Det kan tilføjes, at Domstolen i dom af 27.6.2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, præmis 50 og 55), var af den opfattelse, at medlemsstaterne er forhindret i at udstede et opholdskort på grundlag af direktiv 2004/38, såfremt de ikke finder dokumentationen for afhængighed tilstrækkelig. De kan imidlertid anerkende opholdsretten og fastslå den på passende vis udelukkende på grundlag af national ret, selv om der ikke foreligger dokumentation for afhængighed.

2. Bedømmelse

51. Efter min opfattelse er behovet for forsørgelse i oprindelseslandet ikke en betingelse for afhængighed som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra d), i direktiv 2004/38.

52. Hverken ordlyden, den sammenhæng, hvori direktiv 2004/38 indgår, formålet med direktivet eller retspraksis vedrørende dette direktiv kræver, at familiemedlemmet til den vandrende unionsborger skal være en person, der forsørges i sit oprindelsesland, forud for at vedkommende slutter sig til den vandrende unionsborger, eller at den pågældende ville skulle forsørges, såfremt vedkommende var vendt tilbage.

53. Det er med henblik på en opholdsret, der er baseret på afhængighed, og følgelig med henblik på, at der skal udstedes et opholdskort, tilstrækkeligt, at slægtningen i opstigende linje er afhængig af en vandrende unionsborger på det tidspunkt, hvor ansøgningen om dette kort indgives. Det sted, hvor denne afhængighed opstår, er irrelevant.

a) Direktiv 2004/38 knytter ikke opholdsretten til nogen geografisk betingelse

54. Jeg er for så vidt angår kravet om afhængighed i oprindelseslandet tilbøjelig til at tilslutte mig XXX' opfattelse om, at der ikke gælder et sådant krav i direktiv 2004/38.

1) Ordlyden, den sammenhæng, som direktivet indgår i, og tilblivelseshistorien

55. Såfremt man starter med ordlyden af direktiv 2004/38, henviser artikel 2, nr. 2), litra d), i modsætning til artikel 3, stk. 2, litra a)[26], ikke til det land, som et familiemedlem er kommet fra. Denne bestemmelse kræver alene, at der består en afhængighed uden nogen henvisning til, hvor den skal gøre sig gældende.

56. Såfremt artikel 2, nr. 2), litra d), anskues i den bredere sammenhæng af direktiv 2004/38, kræver artikel 10, stk. 2, litra d), der vedrører udstedelsen af opholdskortet, generelt, at dokumentation for, at betingelserne i artikel 2, nr. 2), litra d), er opfyldt, skal indgives af slægtningen i opstigende linje. Det præciserer ikke, at denne dokumentation skal stamme fra slægtningen i opstigende linjes oprindelsesland[27].

57. Tilblivelseshistorien kan ligeledes fortolkes således, at der ikke forelå nogen hensigt om et geografisk krav. Direktiv 68/360/EØF[28] indeholdt et krav om dokumentation fra oprindelseslandet, men dette direktiv blev ophævet og erstattet af direktiv 2004/38, der ikke længere indeholder et sådant krav i forhold til slægtninge i opstigende linje.

[26] – Artikel 3, stk. 2, i direktiv 2004/38 vedrører andre familiemedlemmer end dem, der er opregnet i direktivets artikel 2, nr. 2), for hvem medlemsstaterne skal fremme indrejse og ophold, men disse rettigheder udspringer ikke direkte på grundlag af dette direktiv.

[27] – Artikel 10, stk. 2, litra e), i direktiv 2004/38 henviser omvendt til de dokumenter, der er udstedt af den relevante myndighed i oprindelseslandet for så vidt angår de øvrige familiemedlemmer i direktivets artikel 3, stk. 2.

[28] – Rådets direktiv af 15.10.1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabets for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT, den danske specialudgave: serie I bind 1968 (II), s. 477-480).

2) Retspraksis

58. Omdrejningspunktet for procesdeltagernes argumenter for så vidt angår det sted, hvor afhængigheden skal gøre sig gældende, var ligeledes en præmis i Jia-dommen, som de har fortolket forskelligt. I dommens præmis 37 fastslog Domstolen følgende: »Det materielle behov skal foreligge i disse slægtninges hjemland eller i det land, hvorfra de kom, på det tidspunkt, hvor de ansøger om at slutte sig til den pågældende fællesskabsborger.« Domstolen nåede tilsvarende konklusioner i Rahman-dommen [29] og Reyes-dommen [30].

59. Denne konstatering kan fortolkes således, at den betyder, at der skal foreligge en afhængighed i oprindelseslandet. Den kan alternativt fortolkes således, at den peger i retning af, at der skal tages stilling til afhængighed på ansøgningstidspunktet, der i forbindelse med Jia-dommen, Reyes-dommen og Rahman-dommen (næsten) var sammenfaldende med den situation, som de omhandlede slægtninge i opstigende linje befandt sig i i deres oprindelsesland.

60. Samtlige procesdeltagere med undtagelse af XXX og den tyske regering fortolkede Jia-dommens præmis 37 således, at afhængighed allerede skal gøre sig gældende i oprindelseslandet, forud for at et familiemedlem slutter sig til den vandrende unionsborger.

61. XXX har omvendt gjort gældende, at konklusionen i Jia-dommen og andre domme med tilsvarende formuleringer, sammenholdt med disse sagers omstændigheder, ikke støttede den ovennævnte konklusion.

62. Jeg er enig i den sidstnævnte fortolkning, hvorefter præmis 37 i Jia-dommen ikke støtter en konklusion om, at kravet om, at behovet for forsørgelse eksisterede i oprindelseslandet, er en betingelse, der er fastsat i artikel 2, nr. 2), litra d), og artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38.

63. Konklusionen fra Jia-dommen, der er gentaget i Rahman-dommen og Reyes-dommen, jf. punkt 58 i det foreliggende forslag til afgørelse, skal således placeres i den samme sammenhæng som disse sager og de spørgsmål, som Domstolen besvarede. I Jia-dommen og Reyes-dommen ansøgte familiemedlemmerne om et opholdskort kort tid efter, at de rejste ind på værtsmedlemsstaternes område (jf. punkt 59 i det foreliggende forslag til afgørelse). I Rahman-dommen ansøgte familiemedlemmerne om en opholdstilladelse allerede forud for flytningen til Det Forenede Kongerige fra deres oprindelsesland. Følgelig var henvisningen til oprindelseslandet i disse sager motiveret af den omstændighed, at myndighederne i forbindelse med afgørelsen af, hvorvidt der skulle udstedes et opholdskort, alene kunne tage den periode, der lå forud for flytningen til værtsmedlemsstaten, i betragtning med henblik på bedømmelsen af, hvorvidt de omhandlede personer var afhængige af en vandrende unionsborger. I den foreliggende sag er der imidlertid et interval på seks år mellem tidspunktet for indrejse i Belgien og tidspunktet for behandlingen af ansøgningen om et opholdskort. Konklusionen fra Jia-dommen kan følgelig ikke mekanisk overføres til den foreliggende sags omstændigheder.

64. Som det ligeledes er blevet fremhævet af XXX, skal Jia-dommens præmis 37 ligeledes fortolkes i forhold til det specifikke spørgsmål, som Domstolen besvarede i denne præjudicielle forelæggelse. I denne sag ønskede den forelæggende ret oplyst, hvorvidt begrebet afhængighed

[29] – Dom af 5.9.2012, Rahman m.fl. (C-83/11, EU:C:2012:519, præmis 33).

[30] – Dom af 16.1.2014, Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16, præmis 30).

betyder, at familiemedlemmet ikke kan opnå selv den laveste minimumslevestandard i sit oprindelsesland [31]. Domstolen blev følgelig spurgt om kriteriet for behovet for forsørgelse, der udløser eksistensen af afhængighed, og ikke om, hvor behovet for forsørgelse skal eksistere.

65. I dommen i sagen Chief Appeals Officer har Domstolen allerede bekræftet, at konklusionerne i Jia-dommen og Reyes-dommen skal fortolkes i deres egen sammenhæng og ikke automatisk kan anvendes med henblik på besvarelse af det spørgsmål, der rejses ved denne sag. Domstolen forklarede i denne sag, at den i Reyes-dommen var blevet anmodet om at tage stilling til de betingelser, der skulle opfyldes på det tidspunkt, hvor den omhandlede person ansøgte om erhvervelse af en afledt opholdsret i værtsmedlemsstaten, og ikke de betingelser, der skulle opfyldes af denne person med henblik på at bevare denne ret [32].

66. I den foreliggende sag anmodes Domstolen ligeledes om at foretage en præcisering af et andet spørgsmål end det, der var blevet rejst i de tidligere sager. Spørgsmålet i denne sag er, hvorvidt situationen for en person, der skal forsørges i oprindelseslandet, har betydning for bedømmelsen af afhængighed, hvor der i modsætning til situationen i Jia-dommen og Reyes-dommen er gået lang tid mellem flytningen fra oprindelseslandet og ansøgningen om opholdstilladelse.

67. De tidligere sager besvarer ikke dette spørgsmål og kan følgelig ikke anvendes mekanisk til at løse spørgsmålet i den foreliggende sag.

3) Relevansen af dommen i sagen Chief Appeals Officer

68. Den fortolkning af dommen i sagen Chief Appeals Officer, der er foretaget af visse af procesdeltagerne i den foreliggende sag, peger i retning af, at begrebet afhængighed har en tidsmæssig dimension i tillæg til en geografisk dimension. Ifølge denne fortolkning skal afhængighed således opstå i oprindelseslandet, men den skal dernæst ligeledes opretholdes i værtsmedlemsstaten. Såfremt der følgelig er et betydeligt tidsrum mellem tidspunktet for flytningen og tidspunktet for ansøgningen om opholdstilladelse, er der to steder, der er relevante for vurderingen af afhængighed: oprindelseslandet (det tidligere) og værtsmedlemsstaten (den nuværende).

69. Jeg er ikke enig i denne fortolkning af Domstolens konklusioner i dommen i sagen Chief Appeals Officer.

70. Domstolen fastslog som svar på et af de spørgsmål, der er rejst i denne sag, at en slægtning i opstigende linje i henhold til direktiv 2004/38 bevarer opholdsretten, lige så længe vedkommende er en person, der forsørges, og at denne rettighed kan fortabes, såfremt denne afhængighed ikke længere foreligger [33]. Domstolen antydede ikke, at afhængigheden skulle begynde, mens familiemedlemmet fortsat befandt sig i sit oprindelsesland. Domstolen blev ikke i denne sag anmodet om at tage stilling til spørgsmålet om, hvor afhængigheden skal opstå. Kernen i spørgsmålet var derimod snarere, at afhængighed skal foreligge på det tidspunkt, hvor slægtningen i opstigende linje indgiver ansøgningen om en social ydelse. I stedet for at træffe

[31] – Jf. i denne retning spørgsmål 2a, som gengivet i præmis 24 i dom af 9.1.2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1).

[32] – Jf. dom af 21.12.2023, Chief Appeals Officer m.fl. (C-488/21, EU:C:2023:1013, præmis 58).

[33] – Jf. i denne retning dom af 21.12.2023, Chief Appeals Officer (C-488/21, EU:C:2023:1013, præmis 60 og 61). Afhængighed kan ophøre, såfremt slægtningen i opstigende linjes behov for forsørgelse af familiemedlemmer forsvinder, eller såfremt familiemedlemmer, der er vandrende unionsborgere, holder op med at yde den nødvendige støtte.

afgørelse om, hvor afhængigheden skal opstå, forklarede Domstolen alene, at man ikke kan konkludere, at der foreligger en afhængighed, alene fordi den havde eksisteret på et tidligere tidspunkt.

71. I stedet for at fastslå, at afhængighed skal opstå i oprindelseslandet, bekræftede Domstolen følgelig i dommen i sagen Chief Appeals Officer alene, at den skal foreligge på det tidspunkt, hvor det familiemedlem, der skal forsørges, ansøger om visse rettigheder, der er baseret på vedkommendes opholdsret i værtsmedlemsstaten.

4) Formålet med direktiv 2004/38

72. De indledende betragtninger til direktiv 2004/38 peger i retning af, at retten til familiesammenføring i henhold til dette direktiv vedrører beskyttelsen af unionsborgere og ikke tredjelandsstatsborgere.

73. Retten for samtlige unionsborgere til at færdes og opholde sig frit på en medlemsstats område, der er beskyttet ved dette direktiv, skal ifølge femte betragtning til dette direktiv udøves på objektive betingelser, der sikrer frihed og værdighed.

74. Domstolen har anerkendt [34], at respekt for retten til et familieliv, der er fastsat i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK), er en af de betingelser, der gør det muligt at nyde unionsborgerskabsrettigheder under iagttagelse af værdighedsbetingelsen.

75. Med henblik på at sikre retten til et familieliv tillægges familiemedlemmer i opstigende linje [35] følgelig rettigheder, selv såfremt dette kun er afledte rettigheder, til at indrejse i og opholde sig på Den Europæiske Unions område i det omfang, dette er nødvendigt med henblik på at fjerne hindringer for unionsborgeres mobilitet.

76. Det er sjældent, at der kun er et formål med lovgivning. Direktiv 2004/38 er ingen undtagelse. Det har til formål ikke alene at indrømme rettigheder, men ligeledes at begrænse dem ved at gøre udøvelsen af dem til genstand for visse betingelser [36].

77. Som fremhævet af den danske regering er direktiv 2004/38 resultatet af en afvejning mellem behovet for at gøre det muligt for unionsborgere og deres familiemedlemmer at udøve deres opholdsret og den berettigede interesse for værtsmedlemsstaten i at sikre, at disse personer ikke udgør en unødvendig (økonomisk) byrde.

78. Rykker den foreslåede fortolkning, hvorefter opholdsretten for en slægtning i opstigende linje ikke er betinget af kravet om, at behovet for forsørgelse opstod i oprindelseslandet forud for flytningen til værtsmedlemsstaten, ved den balance, der er fastsat i EU-lovgivningsprocessen?

79. Dette er efter min opfattelse ikke tilfældet.

[34] – Jf. i denne retning dom af 25.7.2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461, præmis 53).

[35] – Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Menneskerettighedsdomstolen) har i denne forbindelse fastslået, at forholdet mellem voksne og deres forældre udgør et familieliv, der er beskyttet i henhold til EMRK's artikel 8, selv såfremt den voksne ikke bor sammen sine forældre eller søskende og har dannet en særskilt husstand og familie. Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 18.2.1991, Moustaquim mod Belgien (CE:ECHR:1991:0218JUD001231386, §§ 35, 45 og 46), og af 26.9.1997, El Boujaïdi mod Frankrig (CE:ECHR:1997:0926JUD002561394, § 33).

[36] – Jf. artikel 1, litra a), i direktiv 2004/38, der bestemmer, at dette direktiv fastsætter betingelserne for udøvelsen af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres familiemedlemmer.

80. Det er korrekt, at Kommissionens oprindelige forslag til dette direktiv ikke indeholdt nogen kvalificering med hensyn til slægtninge i opstigende linje, der kunne slutte sig til unionsborgeren. Betingelsen om, at denne person skal forsøges, blev tilføjet i løbet af lovgivningsproceduren [37]. Selv såfremt grundene til en sådan lovgivningsmæssig ændring, som jeg har forklaret andetsteds [38], ikke er kommet til udtryk, er hensigten om at begrænse antallet af slægtninge i opstigende linje, der kan slutte sig unionsborgeren, åbenlys.

81. Denne hensigt kommer til udtryk ved kravet om, at en slægtning i opstigende linje skal være afhængig af unionsborgeren. I lyset af retten til et familieliv, der er sikret vandrende unionsborgere, er der ikke grundlag for at begrænse denne rettighed yderligere ved at kræve, at afhængigheden skal eksistere i oprindelseslandet.

82. I lyset af formålet med direktiv 2004/38, og som den tyske regering har givet udtryk for, er det følgelig nødvendigt helt enkelt at påvise, at der er et behov for forsørgelse og en vilje til at sørge for denne forsørgelse. Såfremt dette påvises, opstår der uden hensyntagen til det sted, hvor familiemedlemmet har behov for forsørgelse fra den vandrende unionsborger, automatisk en afledt opholdsret på grundlag af direktiv 2004/38.

b) Direktiv 2004/38 knytter ikke opholdsretten til tidspunktet for indrejse i værtsmedlemsstaten

83. Direktiv 2004/38 gør efter min opfattelse ikke den afledte opholdsret for en slægtning i opstigende linje, der skal forsørges, betinget af kravet om, at denne person skal være indrejst i værtslandet med en hensigt om at slutte sig til den vandrende unionsborger som en person, der skal forsørges af denne unionsborger [39].

84. Reglerne om ret til indrejse og opholdsretten fastsættes i forskellige bestemmelser i direktiv 2004/38 i henholdsvis artikel 5 og artikel 7.

85. Artikel 7, stk. 1, litra d), i direktiv 2004/38 tillægger familiemedlemmer en ret til at opholde sig i en værtsmedlemsstat. Artikel 7 henviser imidlertid ikke til artikel 5, der fastsætter reglerne for retten til indrejse. Der gælder følgelig ikke noget krav om opnåelse af en særlig ret til indrejse med henblik på at slutte sig til den vandrende unionsborger for at opnå en ret til ophold. Det eneste krav, der gælder, for at kunne nyde en opholdsret på grundlag af artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38 er, at den omhandlede person er et familiemedlem som omhandlet i artikel 2, nr. 2), i dette direktiv, som er et begreb, der omfatter slægtninge i opstigende linje til den vandrende unionsborger, som beskrevet i direktivets artikel 7, stk. 1, litra a)-c), der skal forsørges. Der gælder ikke noget krav i direktiv 2004/38 om, at en sådan person skal være rejst ind på unionens område på det grundlag, at vedkommende skal forsørges af den vandrende unionsborger.

37 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (KOM(2001) 257 endelig) (EFT 2001, C 270 E, s. 150). Jf. med henblik på en mere detaljeret redegørelse M. De Somer, »Identifying Member States Interests«, *Precedents and Judicial Politics in EU Immigration Law*, Palgrave Macmillan Cham, 2019, afsnit 5.2.2, »The Citizenship Directive«, s. 113, E. Guild, S. Peers og J. Tomkins, »General Provisions«, *The EU Citizenship Directive: A Commentary*, 2. udg., Oxford University Press, Oxford, 2019, s. 42-46, N. Nic Shuibhne, *EU Citizenship Law*, Oxford University Press, Oxford, 2023, s. 174-179.

38 – Jf. mit forslag til afgørelse Chief Appeals Officer m.fl. (C-488/21, EU:C:2023:115, punkt 55).

39 – Tanken om, at der består en forbindelse mellem indrejsen og opholdsretten, kan forklare, hvorfor den forelæggende ret med sit første spørgsmål ønskede oplyst, hvorvidt de nationale myndigheder skulle foretage en vurdering af den situation, som en person, der ikke indrejste i værtsmedlemsstaten som et afhængigt familiemedlem, men på et andet grundlag som eksempelvis et turistvisum, befinder sig i.

86. Sammenfattende kræver afhængighed af familiemedlemmet i opstigende linje til den vandrende unionsborger og den tilknyttede opholdsret alene, at denne person har behov for forsørgelse fra den vandrende unionsborger, uden at der skal tages hensyn til det sted, hvor behovet for denne forsørgelse gør sig gældende. Afhængighed er ikke knyttet til noget særligt sted i den forstand, at behovet for forsørgelse skal være opstået i oprindelseslandet forud for flytningen til værtsmedlemsstaten. Der gælder tilsvarende ikke noget krav i direktiv 2004/38 om, at familiemedlemmet for at opnå den afledte opholdsret skal være rejst ind i værtsmedlemsstaten med en hensigt om at slutte sig til den vandrende unionsborger, der skal forsørge vedkommende. Opholdsretten afhænger udelukkende af, at der foreligger et afhængighedsforhold, og direktiv 2004/38 fastsætter ikke yderligere betingelser til dette krav.

87. Jeg vil af denne grund foreslå Domstolen at besvare det første spørgsmål som følger: I forbindelse med en behandling af afhængighedsbegrebet som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra d), i direktiv 2004/38 skal der tages hensyn til den situation, som en slægtning i opstigende linje til en vandrende unionsborger, der allerede befinder sig på den stats område, hvor referencepersonen er etableret, befinder sig i.

C. Det andet spørgsmål – spørgsmålet om ulovligt ophold

88. Såfremt der skal tages hensyn til den situation, der gør sig gældende for en ansøger, der allerede befinder sig i værtsmedlemsstaten, ønsker den forelæggende ret oplyst, om det er relevant, om ansøgeren lovligt befinder sig på statens område.

89. Det følger af retspraksis, at opholdsretten for en slægtning i opstigende linje (eller efterkommer) eksisterer som en automatisk konsekvens af afhængighedsforholdet. Såfremt der foreligger et reelt behov for slægtningen i opstigende linjes forsørgelse fra den vandrende unionsborgers side, eksisterer opholdsretten automatisk for så vidt angår denne slægtning i opstigende linje.

90. En slægtning i opstigende linjes ophold i værtsmedlemsstaten, som er en *person, der skal forsørges*, kan følgelig ikke være ulovligt, idet opholdsretten i en sådan situation er fastlagt i direktiv 2004/38.

91. Der gælder ikke noget yderligere krav for så vidt angår det reelle behov for forsørgelse, herunder lovligheden af et forudgående ophold, der gør opholdsretten betinget af artikel 7, stk. 1, litra d), eller artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38 [40].

92. Jeg skal på dette sted ligeledes bemærke, at XXX syntes at have behov for forsørgelse fra sin søn og hans partners husstand fra sin ankomst i Belgien og, med forbehold af den nationale rets prøvelse, selv forud herfor i sit oprindelsesland. Den omstændighed, at hun i 2011 fik afslag på en opholdstilladelse på grundlag af national ret, ændrer ikke ved den omstændighed, at hun kunne påberåbe sig sin afhængighed af denne husstand på grundlag af direktiv 2004/38.

[40] – Jf. i denne retning dom af 25.7.2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449, præmis 50 og 51). Denne sag omhandler et antal ægtefæller til vandrende unionsborgere, som er tredjelandsstatsborgere, der opholder sig i Irland, hvis ansøgninger om opholdstilladelser, der blev meddelt afslag på med den begrundelse, at de ikke opholdt sig lovligt i en anden medlemsstat i EU, forud for at de sluttede sig til unionsborgere i Irland, hvilket var en betingelse, der blev fastsat i national ret. Domstolen fastslog i denne dom, at »[d]en definition af familiemedlemmer, som er indeholdt i artikel 2, nr. [2)], i direktiv 2004/38, [ikke] sondrer […] mellem, om de allerede har opholdt sig lovligt eller ikke i en anden medlemsstat«, og at artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38 indrømmer familiemedlemmer en opholdsret »uden at henvise til det sted eller de opholdsbetingelser, som gjaldt for dem inden deres ankomst til nævnte medlemsstat«.

93. Henset til, at opholdsret på grundlag af direktiv 2004/38 endvidere opstår automatisk, såfremt det relevante afhængighedsforhold eksisterer, og ikke er betinget af udstedelsen af et opholdskort, er det ikke relevant, at myndighederne nægtede at udstede et sådant kort i 2015 og har udstedt et påbud om, at XXX skal forlade Belgien. Idet afhængighed er et faktuelt forhold, kunne det synes, at XXX havde opholdsret fra det tidspunkt, hvor hun ankom i Belgien.

94. Der er tilsyneladende heller ikke nogen grund til at tro, at denne afhængighed indtil nu er ophørt på noget tidspunkt, hvilket fører til den konklusion, at XXX har tilbragt mere end fem år med lovligt ophold på grundlag af direktiv 2004/38 i Belgien og følgelig ligeledes har opnået en ret til tidsubegrænset ophold [41]. Dette betyder ligeledes, at afgørelserne om afslag på udstedelse af et opholdskort samt om udsendelse fra Belgien er ulovlige. Disse faktiske omstændigheder skal imidlertid efterprøves af den nationale domstol.

95. Jeg vil følgelig foreslå, at Domstolen besvarer det andet spørgsmål som følger: En slægtning i opstigende linje, der forsørges af en vandrende unionsborger som omhandlet i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2004/38, opholder sig lovligt på værtsmedlemsstatens område, uanset hvilke afgørelser der i øvrigt træffes i henhold til national lovgivning, som går i anden retning. Såfremt ansøgeren, forud for at denne blev en person, der forsørges, i henhold til national ret opholder sig ulovligt på værtsmedlemsstatens område, berører dette ikke efterfølgende vedkommendes rettigheder baseret på artikel 7, stk. 1, litra d), og artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38.

D. Det tredje og det fjerde spørgsmål – dokumentation for afhængighed

96. Den forelæggende ret ønsker med det tredje og det fjerde spørgsmål at fastlægge, hvordan en slægtning i opstigende linje til en vandrende unionsborger skal påvise afhængighed med henblik på opnåelse af en opholdstilladelse.

97. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt en slægtning til en vandrende unionsborger, der ansøger om et opholdskort, kan dokumentere sin afhængighed ved hjælp af dokumentation, der ligger forud for det tidspunkt, hvor vedkommende flyttede til værtsmedlemsstaten, selv såfremt der er gået lang tid fra dette tidspunkt. Såfremt dokumentationen ikke er relevant eller tilstrækkelig, ønsker den forelæggende ret med sit fjerde spørgsmål oplyst, hvordan ansøgeren kan påvise sin afhængighed.

98. Spørgsmålet om, hvordan afhængigheden kan dokumenteres, afhænger af grunden til, at afhængighed i første omgang skal dokumenteres.

99. XXX skal i den foreliggende sag dokumentere afhængighed med henblik på at få udstedt en opholdstilladelse.

100. Formålet med opholdstilladelsen er at fastslå, at et familiemedlem på tidspunktet for udstedelsen nyder en opholdsret på grundlag af artikel 7 i direktiv 2004/38. Det forekommer mig i denne forbindelse, at det eneste relevante spørgsmål er, hvorvidt afhængigheden eksisterer på det sted og på det tidspunkt, hvor der ansøges om opholdskortet.

101. Situationen ville være anderledes, såfremt en opholdstilladelse har et andet formål, eksempelvis med henblik på at bekræfte, at afhængighed opstod på et bestemt tidspunkt og fortsat gør sig gældende på det tidspunkt, hvor tilladelsen bliver udstedt. Dette kan være vigtigt

[41] – Jf. artikel 16 i direktiv 2004/38.

med henblik på at påberåbe sig ret til tidsubegrænset ophold, idet denne status afhænger af en kontinuerlig ret til lovligt ophold i en periode på fem år. I en sådan situation kan både det tidspunkt, hvor afhængigheden opstod, hvilket kan ligge tilbage i tiden, og det aktuelle tidspunkt være relevant.

102. Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at XXX først ansøgte om et opholdskort fra tidspunktet for indgivelsen i 2017 af (den tredje) ansøgning.

103. Såfremt således opholdskortet i den foreliggende sag alene kræves som bekræftelse på, at opholdsretten eksisterer *på tidspunktet* for denne ansøgning og fortsat eksisterer ud i fremtiden, medmindre den trækkes tilbage, er der efter min opfattelse ikke noget grundlag for at kræve dokumentation for XXX' afhængighed i oprindelseslandet. Det er tilstrækkeligt, at hun dokumenterer, at hun har behov for forsørgelse, og at hendes søns partner er villig til at forsørge hende i Belgien på det tidspunkt, hvor hun indgiver sin ansøgning om opholdskortet.

104. XXX kan i denne forbindelse ikke påberåbe sig dokumentation, der går tilbage til 2011, men skal dokumentere sin afhængighed ved aktuel dokumentation, der viser hendes behov for forsørgelse i 2017.

105. Dokumentation for afhængighed på det tidspunkt, hvor ansøgningen om et opholdskort blev indgivet, kan fremlægges på en hvilken som helst passende måde [42] afhængig af det omhandlede familiemedlems individuelle situation. Såfremt der ansøges om et opholdskort kort tid efter, at et familiemedlem ankommer i værtsmedlemsstaten, kan det være relevant at fremlægge et dokument, der viser, at denne person allerede modtager betalinger fra den vandrende unionsborger til sin konto i oprindelseslandet, men dette er ikke obligatorisk. Såfremt familiemedlemmet imidlertid allerede befinder sig i værtsmedlemsstaten, kan dokumentation for, at vedkommende bor sammen med den vandrende unionsborger, eller at denne borger betaler for vedkommendes bolig, mad eller andre grundlæggende behov i værtsmedlemsstaten, være relevant til brug for at dokumentere materiel afhængighed. Det kan således være nødvendigt at anmode om noget dokumentation (eksempelvis dokumentation for, at familiemedlemmet ikke har nogle andre indtægtskilder fra tidligere ansættelser eller formueforhold) fra oprindelseslandet, forudsat at det ikke er umuligt at indhente sådanne beviser. Imidlertid tjener dette formålet om at påvise, at familiemedlemmet ikke befinder sig i en situation, hvor vedkommende kan forsørge sig selv på det tidspunkt, hvor vedkommende indgiver sin ansøgning om et opholdskort, og på det sted, hvorfra denne ansøgning indgives, og ikke at vedkommende var eller ville befinde sig i en sådan situation i sit oprindelsesland.

106. Såfremt et familiemedlem, der skal forsørges, har brug for en afgørelse, der dokumenterer vedkommendes forsatte afhængighed, således som det kan være et krav i forbindelse med en ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, kan det være nødvendigt at dokumentere, at der tidligere eksisterede en sådan afhængighed, herunder i oprindelseslandet. I disse tilfælde kan dokumentation for afhængighed i oprindelseslandet forud for flytningen til værtsmedlemsstaten være baseret på den tidligere dokumentation. Der er ikke noget grundlag for at kræve ny dokumentation, der viser, at XXX allerede var afhængig i sit oprindelsesland, forud for at hun sluttede sig til sin familie i Belgien, såfremt disse dokumenter allerede er blevet indgivet til den myndighed, der skal træffe afgørelsen.

[42] – Jf. i denne retning dom af 9.1.2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1, præmis 43).

107. Jeg vil følgelig foreslå Domstolen at besvare det tredje spørgsmål som følger: En slægtning i opstigende linje til en vandrende unionsborger kan ikke påberåbe sig dokumenter, der er udstedt adskillige år forud for indgivelsen af en ansøgning om et opholdskort, med henblik på at dokumentere sin afhængighed af den vandrende unionsborger. En sådan slægtning i opstigende linje skal påvise sin afhængighed i værtsmedlemsstaten på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om et opholdskort.

108. Jeg vil som svar på det fjerde spørgsmål foreslå Domstolen at besvare det således, at disse beviser kan fremlægges på en hvilken som helst passende måde, der kan påvise, at den omhandlede slægtning i opstigende linje har behov for forsørgelse fra den vandrende unionsborger i værtsmedlemsstaten på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om et opholdskort. Denne dokumentation kan nødvendiggøre nye dokumenter fra oprindelseslandet, der dokumenterer manglende eller utilstrækkelige egne midler fra tidligere ansættelsesforhold eller formueforhold. Disse dokumenter udgør dokumentation for behovet for forsørgelse i værtsmedlemsstaten på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen og ikke for behovet for forsørgelse i oprindelseslandet.

IV. Forslag til afgørelse

109. Jeg vil i lyset af det forudgående foreslå Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) som følger:

»1) I forbindelse med en afgørelse af, hvorvidt der foreligger afhængighed som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra d), 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, bør de nationale myndigheder tage hensyn til den situation, som en slægtning i opstigende linje til en vandrende unionsborger, der allerede befinder sig på den stats område, hvor referencepersonen er etableret, befinder sig i.

2) En slægtning i opstigende linje, der er afhængig af en vandrende unionsborger som omhandlet i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2004/38, opholder sig lovligt på værtsmedlemsstatens område, uanset hvilke afgørelser der i øvrigt træffes i henhold til national lovgivning, som går i anden retning. Såfremt ansøgeren, forud for at vedkommende blev en person, der forsørges, i henhold til national ret opholder sig ulovligt på værtsmedlemsstatens område, berører dette ikke efterfølgende vedkommendes rettigheder baseret på artikel 7, stk. 1, litra d), og artikel 7, stk. 2, i direktiv 2004/38.

3) En slægtning i opstigende linje til en vandrende unionsborger kan ikke påberåbe sig de dokumenter, der er udstedt adskillige år forud for indgivelsen af ansøgningen om et opholdskort, med henblik på at bevise sin afhængighed af den vandrende unionsborger. En sådan slægtning i opstigende linje skal dokumentere sin afhængighed i værtsmedlemsstaten på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om opholdskortet.

4) Dokumentation for afhængighed kan fremlægges på en hvilken som helst passende måde, der kan påvise, at den omhandlede slægtning i opstigende linje har et reelt behov for forsørgelse fra den vandrende unionsborger i værtsmedlemsstaten på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen om et opholdskort. Denne dokumentation kan nødvendiggøre nye dokumenter fra oprindelseslandet, der dokumenterer manglende eller utilstrækkelige egne midler fra

tidligere ansættelsesforhold eller formueforhold. Disse dokumenter udgør dokumentation for behovet for forsørgelse i værtsmedlemsstaten på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen og ikke for behovet for forsørgelse i oprindelseslandet.«