Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. juni 2012 *

»Forordning (EF) nr. 562/2006 — fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) — artikel 13 — tredjelandsstatsborgere, som har en midlertidig opholdstilladelse — national lovgivning, som forbyder disse statsborgere at rejse tilbage til den medlemsstats område, som har udstedt den midlertidige opholdstilladelse, hvis de ikke er i besiddelse af et returvisum — begrebet »returvisum« — tidligere administrativ praksis, hvorefter tilbagerejse uden returvisum var tilladt — nødvendigheden af overgangsforanstaltninger — foreligger ikke«

I sag C-606/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (Frankrig) ved afgørelse af 15. december 2010, indgået til Domstolen den 22. december 2010, i sagen:

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)

mod

Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne U. Lõhmus, A. Rosas (refererende dommer), A. Ó Caoimh og A. Arabadjiev,

generaladvokat: V. Trstenjak

justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. oktober 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) ved J.-É. Malabre, ANAFE's formand

— den franske regering ved G. de Bergues, J.-S. Pilczer og B. Beaupère-Manokha, som befuldmægtigede

— den belgiske regering ved T. Materne og C. Pochet, som befuldmægtigede

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

* Processprog: fransk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. november 2011,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 5, stk. 4, litra a), og artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 105, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 81/2009 af 14. januar 2009 (EUT L 35, s. 56, herefter »forordning nr. 562/2006«).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (herefter »ANAFE«) og ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (den franske indenrigsminister og minister for oversøiske områder, lokale og regionale myndigheder, samt indvandring) vedrørende et cirkulære udstedt af ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du développement solidaire (den franske minister for indvandring, integration, national identitet og solidarisk udvikling) den 21. september 2009 om betingelserne for indrejse i Schengenområdet for tredjelandsstatsborgere med midlertidig opholdstilladelse og kvittering for ansøgning om opholdstilladelse udstedt af de franske myndigheder (herefter »cirkulæret af 21. september 2009«).

Den retlige sammenhæng

EU-retlige forskrifter

3 Følgende fremgår af første til tredje samt sjette betragtning til forordning nr. 562/2006:

»(1) Vedtagelsen af foranstaltninger i medfør af [EF-]traktatens artikel 62, nr. 1), for at sikre, at der ikke foretages grænsekontrol af personer, der passerer de indre grænser, er en del af EU's målsætning, efter traktatens artikel 14, om oprettelse af et område uden indre grænser med fri bevægelighed for personer.

(2) I overensstemmelse med traktatens artikel 61 bør indførelsen af et område, hvor personer kan bevæge sig frit, understøttes af andre foranstaltninger. En fælles politik for passage af de ydre grænser, jf. traktatens artikel 62, nr. 2), er en sådan foranstaltning.

(3) Ved indførelse af fælles foranstaltninger for personers passage af de indre grænser samt grænsekontrol ved de ydre grænser bør der tages højde for de Schengenregler, der er integreret i Den Europæiske Unions regelsæt, især de relevante bestemmelser i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser [(EFT 2000 L 239, s. 19), undertegnet i Schengen (Luxembourg) den 19. juni 1990 (herefter »konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen«)] samt Den Fælles Håndbog [vedrørende de ydre grænser (EFT 2002 C 313, s. 97)].

[...]

(6) Grænsekontrol er ikke kun i de medlemsstaters interesse, ved hvis ydre grænse kontrollen foretages, men i alle de medlemsstaters interesse, der har ophævet grænsekontrollen ved deres indre grænser. Grænsekontrollen bør bidrage til at bekæmpe ulovlig indvandring og menneskehandel og forebygge enhver trussel mod medlemsstaternes indre sikkerhed, offentlige orden, offentlige sundhed og internationale forbindelser.«

4 Artikel 2 i forordning nr. 562/2006 har følgende ordlyd:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

15) »opholdstilladelse«:

a) alle opholdstilladelser, der udstedes af medlemsstaterne i henhold til den ensartede udformning, som er fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere [(EFT L 157, s. 1)]

b) alle andre dokumenter, der udstedes af en medlemsstat til tredjelandsstatsborgere, og som giver opholdsret eller tilbagerejsetilladelse til den pågældende medlemsstats område, undtagen midlertidige tilladelser, der udstedes, mens en første ansøgning om opholdstilladelse, jf. litra a), eller en ansøgning om asyl behandles

[...]«

5 Artikel 3 i forordning nr. 562/2006 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer:

»Denne forordning finder anvendelse på alle personer, der passerer medlemsstaternes indre eller ydre grænser, med forbehold af:

a) rettigheder, der tilkommer personer, som har ret til fri bevægelighed i henhold til fællesskabsretten

b) rettigheder, der tilkommer flygtninge og personer, som ansøger om international beskyttelse, navnlig hvad angår princippet om non-refoulement.«

6 Forordningens artikel 5 vedrørende indrejsebetingelser for tredjelandsstatsborgere bestemmer:

»1. For ophold i op til tre måneder pr. seks måneders periode skal tredjelandsstatsborgere opfylde følgende indrejsebetingelser:

a) De skal være i besiddelse af et gyldigt rejsedokument eller dokumenter, der tillader grænsepassage.

b) De skal være i besiddelse af gyldigt visum, hvis dette kræves i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav [(EFT L 81, s. 1)], undtagen hvis de har en gyldig opholdstilladelse.

c) De skal dokumentere formålet med og vilkårene for det påtænkte ophold og have de fornødne subsistensmidler, såvel i den påtænkte opholdsperiode som til hjemrejsen til hjemlandet eller gennemrejse til et tredjeland, hvor de er sikret indrejse, eller være i stand til at skaffe sig disse midler på lovlig vis.

d) De må ikke være indberettet i [Schengeninformationssystemet (SIS)] som uønskede.

e) De må ikke betragtes som en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, offentlige sundhed eller internationale forbindelser og må navnlig ikke på dette grundlag være indberettet som uønskede i medlemsstaternes nationale databaser.

[…]

4. Uanset stk. 1,

a) skal en tredjelandsstatsborger, der ikke opfylder samtlige betingelser i stk. 1, men som er i besiddelse af en opholdstilladelse eller et returvisum udstedt af en medlemsstat eller om nødvendigt begge dokumenter, have tilladelse til indrejse på de øvrige medlemsstaters område med henblik på gennemrejse, således at vedkommende kan nå frem til den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen eller returvisummet, medmindre den pågældende er opført på den nationale liste over indberetninger i den medlemsstat, hvis ydre grænser den pågældende ønsker at passere, og indberetningen er ledsaget af en instruks om at nægte indrejse eller gennemrejse

b) kan en tredjelandsstatsborger, der opfylder betingelserne i stk. 1, undtagen litra b), og som møder op ved grænsen, få tilladelse til indrejse i medlemsstaternes områder, hvis der udstedes et visum ved grænsen i overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 415/2003 af 27. februar 2003 om udstedelse af visum ved grænsen, herunder udstedelse af visum til søfolk i transit [(EUT L 64, s. 1)].

[...]

c) kan tredjelandsstatsborgere, der ikke opfylder en eller flere af betingelserne i stk. 1, få tilladelse af en medlemsstat til indrejse på dens område af humanitære grunde eller af hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser. Hvis en tredjelandsstatsborger er indberettet i SIS, jf. stk. 1, litra d), underretter den medlemsstat, der tillader vedkommende at indrejse på sit område, de øvrige medlemsstater herom.«

7 Samme forordnings artikel 13 med overskriften »Nægtelse af indrejse« bestemmer i stk. 1:

»En tredjelandsstatsborger, der ikke opfylder alle indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, og som ikke tilhører en af de personkategorier, der er nævnt i artikel 5, stk. 4, skal nægtes indrejse på medlemsstaternes områder. Dette berører ikke anvendelsen af særlige bestemmelser om retten til asyl, international beskyttelse eller udstedelse af visum til længerevarende ophold.«

8 Forordning nr. 562/2006, som er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i medlemsstaterne, trådte i henhold til forordningens artikel 40 i kraft den 13. oktober 2006.

9 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) (EUT L 243, s. 1) bestemmer i artikel 2 med overskriften »Definitioner«:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

2) »visum«: en tilladelse udstedt af en medlemsstat med henblik på:

a) transit gennem eller et forventet ophold på medlemsstaternes område i højst tre måneder inden for en seks måneders periode fra datoen for den første indrejse på en af medlemsstaternes område

b) transit gennem de internationale transitområder i medlemsstaternes lufthavne

[...]

4) »visum med begrænset territorial gyldighed«: et visum, der er gyldigt på en eller flere, men ikke alle, medlemsstaters område

[...]«

10 Nævnte forordnings artikel 25, der har overskriften »Udstedelse af visum med begrænset territorial gyldighed«, bestemmer i stk. 1-3:

»1. Et visum med begrænset territorial gyldighed udstedes undtagelsesvis i følgende tilfælde:

a) når den berørte medlemsstat af humanitære hensyn, af hensyn til nationale interesser eller på grund af internationale forpligtelser finder det nødvendigt:

i) at fravige princippet om, at indrejsebetingelserne i artikel 5, stk. 1, litra a), c), d) og e), i [forordning nr. 562/2006] skal opfyldes

ii) at udstede et visum, selv om den medlemsstat, der er blevet hørt i overensstemmelse med artikel 22, gør indsigelser mod udstedelsen af et ensartet visum, eller

iii) at udstede et visum af hastende årsager, selv om der ikke er blevet gennemført en forudgående høring i overensstemmelse med artikel 22,

eller

b) når der af årsager, som konsulatet finder begrundede, udstedes et nyt visum med henblik på et ophold, der skal foretages inden for samme seksmånedersperiode, til en ansøger, som inden for den pågældende seksmånedersperiode allerede har fået ensartet visum eller et visum med begrænset territorial gyldighed til et ophold på tre måneder.

2. Et visum med begrænset territorial gyldighed er gyldigt på den udstedende medlemsstats område. Det kan undtagelsesvis være gyldigt på mere end en medlemsstats område, hvis hver af disse medlemsstater giver deres samtykke hertil.

3. Har ansøgeren et rejsedokument, der er anerkendt af en eller flere, men ikke alle medlemsstater, udstedes der et visum, der er gyldigt på de medlemsstaters område, der anerkender rejsedokumentet. Hvis den udstedende medlemsstat ikke anerkender ansøgerens rejsedokument, er det udstedte visum kun gyldigt i den medlemsstat.«

Den franske lovgivning

11 Artikel L. 311-4 i code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (den franske lov om udlændinges indrejse og ophold og om asylret) bestemmer følgende:

»Med forbehold af den endelige afgørelse vedrørende opholdsret har en udlænding ret til at opholde sig i Frankrig, såfremt denne er i besiddelse af en kvittering for indgivelse af en ansøgning om opholdstilladelse eller forlængelse af opholdstilladelse, en kvittering for indgivelse af en asylansøgning eller en midlertidig opholdstilladelse. […]«

12 Cirkulæret af 21. september 2009 fastsætter bl.a.:

»[Forordning nr. 562/2006] stiller i artikel [5, stk. 1, litra b)], artikel 7 og artikel 13 krav om, at det efterprøves, om betingelserne for indrejse i Schengenområdet for visumpligtige tredjelandsstatsborgere er opfyldt. Disse betingelser er besiddelse af visum eller besiddelse af en »gyldig opholdstilladelse«.

Det fremgår af definitionen af opholdstilladelse i artikel 2, [nr.] 15, i [forordning nr. 562/2006], at dette begreb omfatter alle tilladelser, som giver opholdsret på en medlemsstats område samt tilbagerejsetilladelse dertil, undtagen midlertidige tilladelser, der udstedes, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles.

Conseil d'État har desuden fastslået, […] at en udlænding, der har tilladelse til ophold i Frankrig, også selv om denne tilladelse er midlertidig, kan forlade det nationale område og vende tilbage dertil, så længe tilladelsen ikke er udløbet, og uden at det er nødvendigt først at ansøge om visum.

Det fremgår af bestemmelserne i [forordning nr. 562/2006], sammenholdt med Conseil d'États retspraksis, at:

1) følgende dokumenter tillader deres indehavere frit at vende tilbage til Schengenområdet:

   a) alle midlertidige opholdstilladelser (undtaget er kun midlertidige opholdstilladelser, der er udstedt under behandlingen af en asylansøgning)

   b) kvitteringer for indgivelse af en ansøgning om *forlængelse* af opholdstilladelse.

   Disse forhold skal Frankrig i henhold til artikel 34 i [forordning nr. 562/2006] meddele Europa-Kommissionen med henblik på oplysning af de andre Schengenmedlemsstater.

2) følgende dokumenter tillader ikke deres indehavere frit at vende tilbage til Schengenområdet, jf. undtagelsen i artikel 2, [nr.] 15, i [forordning nr. 562/2006]:

   a) opholdstilladelser, der er udstedt under behandlingen af en asylansøgning

   b) kvitteringer for indgivelse af en *første ansøgning* om opholdstilladelse eller asyl.

Visumpligtige tredjelandsstatsborgere, som har forladt fransk område, og som er i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt under behandlingen af en asylansøgning, en kvittering, der er udstedt under denne behandling, eller en kvittering for en første ansøgning om opholdstilladelse, kan således kun vende tilbage til Schengenområdet, hvis de er i besiddelse af et visum.

Reglen på dette område er besiddelse af et konsulært returvisum.

Denne regel er imidlertid ikke til hinder for, at præfekturmyndigheden i visse ekstraordinære tilfælde kan udøve sin skønsbeføjelse til i individuelle situationer at udstede et præfektreturvisum af bekvemmelighedshensyn […]. De ekstraordinære situationer, hvor dette visum kan udstedes, kan omhandle tilfælde af force majeure, forretningsrejsende, praktikanter, humanitære tilfælde eller studerende i skole- eller universitetsferier, såfremt passende beviser fremlægges.

Det bemærkes dog, at med undtagelse af et returvisum, der er udstedt af præfekturmyndighederne til mindreårige udlændinge, hvilket visum har været genstand for en meddelelse til Europa-Kommissionen ([*Den Europæiske Unions Tidende*] af 1.3.2008), tillader et returvisum, der er udstedt af præfekturmyndighederne, normalt ikke passage af Schengenområdets ydre grænser andre steder end ved et fransk overgangssted.

[...]«

13 I nævnte cirkulære blev præfekterne anmodet om »at henlede tredjelandsstatsborgeres opmærksomhed på den omstændighed, at når [præfekturmyndighedernes] afdelinger udsteder dem en tilladelse, der er omhandlet i undtagelsen i artikel 2, [nr.] 15, i [forordning nr. 562/2006] (kvittering for asylansøgning eller for første ansøgning om opholdstilladelse, [midlertidig opholdstilladelse] udstedt under behandlingen af en asylansøgning), tillader denne tilladelse ikke tilbagerejse i Schengenområdet, og at såfremt området forlades, vil de pågældendes tilbagerejse ifølge de almindelige retsregler være undergivet en betingelse om, at der opnås et visum hos de konsulære myndigheder«.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14 Den 28. september 2009 anlagde ANAFE sag ved Conseil d'État med påstand om annullation af cirkulæret af 21. september 2009, for så vidt som det bl.a. bestemmer, at præfekterne skal nægte tredjelandsstatsborgere, der er indehavere af kvitteringer for en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl, at rejse tilbage på det franske område, hvis de ikke er i besiddelse af visum.

15 I stævningen har ANAFE gjort gældende, at det nævnte cirkulære ikke begrænser sig til at drage konsekvenser af forordning nr. 562/2006, men gør tilføjelser til forordningens bestemmelser. ANAFE har desuden gjort gældende, at cirkulæret tilsidesætter retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for så vidt som det finder umiddelbar anvendelse, og derved fratager tredjelandsstatsborgere, som har forladt det franske område, retten til at vende tilbage til Frankrig uden at ansøge om visum, hvilket de havde en berettiget forventning om at kunne i medfør af den tidligere administrative praksis.

16 Conseil d'État har indledningsvis anført, at betingelserne i artikel 5 i forordning nr. 562/2006 på den ene side udtrykkeligt er fastsat med henblik på indrejse på medlemsstaternes samlede område og ikke for tilbagerejse til blot den enkelte medlemsstat, som har udstedt en midlertidig opholdstilladelse til et ophold på ikke over tre måneder, men at flere af samme forordnings bestemmelser, bl.a. artikel 5, stk. 4, litra c), på den anden side tillader udstedelse af tilladelser med begrænset adgang til den medlemsstats område, som har udstedt dem.

17 Conseil d'État har herefter rejst spørgsmålet, om forbuddet i forordningens artikel 13 ligeledes finder anvendelse, når tilbagerejsen til den medlemsstat, som har udstedt den midlertidige opholdstilladelse, hverken nødvendiggør indrejse, gennemrejse eller ophold på andre medlemsstaters område. Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, ønsker Conseil d'État oplyst, på hvilke betingelser en medlemsstat kan udstede et returvisum til en tredjelandsstatsborger, og navnlig om dette visum kan begrænse indrejsen til overgangssteder på det nationale område.

18 Endelig har Conseil d'État rejst spørgsmålet, om forordning nr. 562/2006 udelukker enhver mulighed for tredjelandsstatsborgeres indrejse på medlemsstaternes område, hvis de pågældende kun er i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles, i modsætning til, hvad der var tilladt i henhold til bestemmelserne i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen, således som disse var affattet før deres ændring ved forordningen, og såfremt dette er tilfældet rejses spørgsmålet, om retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning da fordrer, at der fastsættes overgangsforanstaltninger for de tredjelandsstatsborgere, der har forladt det franske område, mens de kun var i besiddelse af en sådan midlertidig opholdstilladelse, og som ønsker at vende tilbage dertil efter ikrafttrædelsen af nævnte forordning.

19 Da Conseil d'État er i tvivl om fortolkningen af forordning nr. 562/2006, navnlig artikel 13 og artikel 5, stk. 4, litra a), har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder artikel 13 i [forordning nr. 562/2006] anvendelse på en tredjelandsstatsborgers tilbagerejse til en medlemsstats område, som har udstedt en midlertidig opholdstilladelse til sidstnævnte, når tilbagerejsen dertil hverken nødvendiggør indrejse, gennemrejse eller ophold på andre medlemsstaters område?

2) På hvilke betingelser kan en medlemsstat udstede et »returvisum« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i samme forordnings artikel 5, stk. 4, litra a), til en tredjelandsstatsborger? Kan dette visum navnlig begrænse indrejsen til overgangssteder på det nationale område?

3) For så vidt som [forordning nr. 562/2006] i modsætning til, hvad der var tilladt i henhold til bestemmelserne i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen […], således som disse var affattet før deres ændring ved [forordning nr. 562/2006], udelukker enhver mulighed for tredjelandsstatsborgeres indrejse på medlemsstaternes område, hvis de pågældende kun er i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles, fordrer retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning da, at der fastsættes overgangsforanstaltninger for de tredjelandsstatsborgere, der har forladt deres område, mens de kun var i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles, og som ønsker at vende tilbage til området efter ikrafttrædelsen af [forordning nr. 562/2006]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

20 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om reglerne vedrørende nægtelse af indrejse for tredjelandsstatsborgere som omhandlet i artikel 13 i forordning nr. 562/2006 ligeledes finder anvendelse på visumpligtige tredjelandsstatsborgere, som ønsker at vende tilbage til den medlemsstat, som har udstedt en midlertidig opholdstilladelse til den pågældende, når tilbagerejsen til denne medlemsstats område kan foretages uden at rejse ind på andre medlemsstaters område.

21 Ifølge ANAFE skal artikel 5 i forordning nr. 562/2006, sammenholdt med samme forordnings artikel 13, fortolkes således, at indrejse på en medlemsstats område, der foretages på grundlag af en midlertidig opholdstilladelse, kun kan nægtes, såfremt tredjelandsstatsborgeren ansøger om indrejse med henblik på et kortvarigt ophold, og såfremt ansøgningen indgives ved grænsen til en anden medlemsstat end den, der har udstedt den opholdstilladelse, som den pågældende er indehaver af.

22 Ifølge den franske og den belgiske regering samt Kommissionen finder artikel 13 i forordning nr. 562/2006 derimod også anvendelse på tredjelandsstatsborgere, når deres tilbagerejse til den medlemsstat, som har udstedt en midlertidig opholdstilladelse til de pågældende, hverken nødvendiggør indrejse, gennemrejse eller ophold på andre medlemsstaters område.

23 Som det fremgår af artikel 1 i forordning nr. 562/2006, er forordningens »[f]ormål og principper« at udbygge Unionen som et fælles område med fri bevægelighed uden indre grænser og i denne forbindelse at fastsætte regler for udøvelse af kontrol af personer, der passerer EU-medlemsstaternes ydre grænser.

24 Det fremgår af sjette betragtning til forordningen, at »[g]rænsekontrol [af en medlemsstats ydre grænser] […] ikke kun [er] i de medlemsstaters interesse, ved hvis ydre grænse kontrollen foretages, men i alle de medlemsstaters interesse, der har ophævet grænsekontrollen ved deres indre grænser«.

25 Forordningen udgør en del af den mere generelle ramme for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet (artikel 3, stk. 2, TEUF). Artikel 67, stk. 2, første punktum, TEUF præciserer, at Unionen »sikrer, at der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser, og den udformer en fælles politik for asyl, indvandring og kontrol ved de ydre grænser, der bygger på solidaritet mellem medlemsstaterne, og som er retfærdig over for tredjelandsstatsborgere«.

26 Den ordning, der er indført ved Schengenaftalen, hviler følgelig på overholdelsen af de harmoniserede regler om kontrol af de ydre grænser, og i det foreliggende tilfælde på den strenge overholdelse af de i forordning nr. 562/2006 fastsatte betingelser for tredjelandsstatsborgeres indrejse på de medlemsstaters område, der er parter i nævnte aftale. Enhver medlemsstat, hvis område udgør en del af Schengenområdet, skal nemlig kunne vide sig sikker på effektiviteten og ubøjeligheden af de kontroller, som de andre medlemsstater foretager inden for området. Disse kontroller gøres mulige ved et sæt regler, som bl.a. tillader anerkendelsen af visa og andre tilladelser til kortvarigt ophold.

27 Artikel 5 i forordning nr. 562/2006 regulerer indrejsebetingelserne for tredjelandsstatsborgere. Det fremgår af bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, litra b), og stk. 4, litra a), at besiddelse af en opholdstilladelse, der er udstedt af en medlemsstat til en tredjelandsstatsborger, gør det muligt for sidstnævnte at indrejse og rejse rundt i Schengenområdet, at forlade området og at vende tilbage dertil uden at være undergivet visumpligt.

28 Det bemærkes, at begrebet opholdstilladelse er defineret i artikel 2, nr. 15), i forordning nr. 562/2006, og at en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles, udtrykkeligt er udelukket fra begrebet opholdstilladelse i henhold til stk. 2, nr. 15), litra b).

29 Kontrollen ved Schengenområdets ydre grænser og nægtelse af indrejse ved disse ydre grænser er reguleret ved artikel 6-13 i forordning nr. 562/2006.

30 For så vidt angår nægtelse af indrejse indeholder artikel 13, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 562/2006 den almindelige regel, hvorefter tredjelandsstatsborgere, der ikke opfylder alle indrejsebetingelserne i forordningens artikel 5, stk. 1, og som ikke tilhører en af de personkategorier, der er omhandlet i artikel 5, stk. 4, skal nægtes indrejse i Schengenområdet. I henhold til artikel 13, stk. 1, andet punktum, berører denne bestemmelse ikke anvendelsen af særlige bestemmelser om retten til asyl, international beskyttelse eller udstedelse af visum til længerevarende ophold.

31 Artikel 13, stk. 2-6, i forordning nr. 562/2006 indeholder de øvrige bestemmelser vedrørende nægtelse af indrejse.

32 I modsætning til, hvad ANAFE har gjort gældende, kan artikel 13 i forordning nr. 562/2006 ikke fortolkes således, at en tredjelandsstatsborger, der har et opholdsdokument, som ikke svarer til en opholdstilladelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forordningens artikel 2, nr. 15), kun kan nægtes indrejse i Schengenområdet, såfremt der ansøges om denne indrejse med henblik på kortvarigt ophold og ved grænsen til en anden medlemsstat end den, der har udstedt opholdsdokumentet.

33 I henhold til sin artikel 3 finder nævnte forordning nemlig anvendelse på alle personer, der passerer en Schengenmedlemsstats indre eller ydre grænser.

34 Det følger heraf, at de regler vedrørende nægtelse af indrejse, som er fastsat i artikel 13 i forordning nr. 562/2006, finder anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere, som ønsker at indrejse i en medlemsstat ved passage af en ydre grænse i Schengenområdet.

35 For så vidt som denne forordning har ophævet personkontrollen ved de indre grænser og har flyttet grænsekontrollen til Schengenområdets ydre grænser, finder dens bestemmelser om nægtelse af indrejse ved de ydre grænser således i princippet anvendelse på alle grænseoverskridende personbevægelser, selv når indrejsen via en medlemsstats ydre Schengengrænser kun sker med henblik på ophold i denne medlemsstat.

36 Den omstændighed, at en tredjelandsstatsborger på grundlag af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt af en medlemsstat, forsøger at vende tilbage til denne medlemsstat via en af Schengenområdets ydre grænser, uden at den pågældende har til hensigt at få adgang til hele Schengenområdet, er således ikke til hinder for anvendelsen af artikel 13 i forordning nr. 562/2006.

37 Denne fortolkning underbygges af den omstændighed, at artikel 13, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 562/2006 henviser til muligheden for at rejse ind i en medlemsstat på grundlag af bestemmelser om retten til asyl eller udstedelsen af et nationalt visum til længerevarende ophold, samtidig med, at bestemmelsen henviser til former for indrejse via en medlemsstats ydre Schengengrænser, som sker med henblik på et primært og længerevarende ophold i sidstnævnte medlemsstat.

38 For så vidt angår opholdets varighed er det ligeledes uden betydning for anvendelsen af artikel 13 i forordning nr. 562/2006. Denne fortolkning bekræftes af, at der i artikel 13, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 562/2006 henvises til samme forordnings artikel 5. Selv om artikel 13 henviser til de indrejsebetingelser, der er fastsat i artikel 5, stk. 1, og som vedrører ophold i op til tre måneder i en seksmånedersperiode, henviser bestemmelsen nemlig også til de personkategorier, der er omhandlet i artikel 5, stk. 4, dvs. personer, der er i besiddelse af en opholdstilladelse eller et returvisum. Personer, der er i besiddelse af en opholdstilladelse eller et returvisum, og som ønsker at vende tilbage til en medlemsstat med henblik på at opholde sig dér længere end tre måneder, er derfor omfattet af anvendelsesområdet for nævnte artikel 13.

39 Det følger af de ovenstående betragtninger, at en tredjelandsstatsborger, som er i besiddelse af et opholdsdokument, der midlertidigt giver ham ret til ophold på en medlemsstats område, indtil der træffes en afgørelse vedrørende hans ansøgning om opholdstilladelse eller asyl, og som har forladt den stat, hvor han har indgivet sin ansøgning om opholdstilladelse eller asyl, ikke kan vende tilbage dertil udelukkende på grundlag af sit midlertidige opholdsdokument. Når en sådan statsborger indfinder sig ved Schengenområdets ydre grænser, skal grænsekontrolmyndighederne følgelig nægte ham indrejse i Schengenområdet i henhold til artikel 13 i forordning nr. 562/2006, medmindre han er omfattet af en af de undtagelser, der er fastsat i forordningens artikel 5, stk. 4.

40 I denne forbindelse bemærkes, at forordning nr. 562/2006 i henhold til dens artikel 3, litra b), finder anvendelse med forbehold af rettigheder, der tilkommer flygtninge og personer, som ansøger om international beskyttelse, navnlig hvad angår princippet om non-refoulement. Som Kommissionen har anført under retsmødet, skal disse kontroller derfor foretages med forbehold af anvendelsen af bestemmelser til beskyttelse af asylansøgere, navnlig i forhold til princippet om non-refoulement.

41 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at reglerne vedrørende nægtelse af indrejse for tredjelandsstatsborgere som omhandlet i artikel 13 i forordning nr. 562/2006 ligeledes finder anvendelse på visumpligtige tredjelandsstatsborgere, der via Schengenområdets ydre grænser ønsker at vende tilbage til den medlemsstat, som har udstedt en midlertidig opholdstilladelse til den pågældende, uden at den pågældende herved rejser ind på en anden medlemsstats område.

Det andet spørgsmål

42 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, på hvilke betingelser en medlemsstat kan udstede et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 5, stk. 4, litra a), i forordning nr. 562/2006, og navnlig om et sådant returvisum kan begrænse indrejsen i Schengenområdet til overgangssteder på den medlemsstats nationale område, der har udstedt visummet.

43 Med dette spørgsmål har den forelæggende ret henvist til den bestemmelse i cirkulæret af 21. september 2009, hvorefter et returvisum, der er udstedt af præfekturmyndighederne, i princippet kun tillader tilbagerejse via Schengenområdets ydre franske grænser.

44 Ifølge Kommissionen udstedes et returvisum i henhold til den fremgangsmåde, som medlemsstaterne har fastsat. Såfremt returvisummet skal gøre det muligt i henhold til artikel 5, stk. 4, litra a), i forordning nr. 562/2006 at vende tilbage til den medlemsstat, der har udstedt det, enten direkte eller ved gennemrejse af andre medlemsstaters område, kan dette visum imidlertid ikke begrænse tilbagerejsen til Schengenområdet til overgangssteder på det nationale område. ANAFE har i det væsentlige gjort samme synspunkt gældende.

45 Den franske regering har under retsmødet tilsluttet sig Kommissionens synspunkt. I mangel af en definition af returvisum i forordning nr. 562/2006, visumkodeksen og kapitel 3 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen vedrørende visum henhører betingelserne for udstedelse af returvisum under medlemsstaternes nationale lovgivning. Et sådant visum kan ikke begrænse indrejsen til overgangssteder på den medlemsstats område, som har udstedt returvisummet.

46 Det bemærkes, at artikel 5, stk. 4, litra a), i forordning nr. 562/2006 sikrer en ret for tredjelandsstatsborgere, der ikke opfylder samtlige betingelser for tilbagerejse til Schengenområdet, men som er i besiddelse af en opholdstilladelse eller et returvisum udstedt af en medlemsstat, til at indrejse i de øvrige medlemsstater med henblik på gennemrejse for at nå frem til den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen eller returvisummet.

47 Begrebet »returvisum« er ikke defineret i nævnte forordning.

48 Begrebet betegner et dokument, der er udstedt i en medlemsstat til en person, som endnu ikke har opholdstilladelse, men som midlertidigt har tilladelse til at opholde sig på denne stats område, og som af en eller anden årsag er nødsaget til at forlade dette område. Dokumentet tillader dets indehaver at vende tilbage til den stat, der har udstedt det.

49 Det kan udledes af de definitioner, der er indeholdt i visumkodeksens artikel 2, at et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 5, stk. 4, litra a), i forordning nr. 562/2006, ikke er et »visum« i visumkodeksens forstand.

50 Ifølge visumkodeksens artikel 2, nr. 2), er et visum en tilladelse udstedt af en medlemsstat med henblik på transit gennem eller et forventet ophold på medlemsstaternes område i højst tre måneder inden for en seksmånedersperiode fra datoen for den første indrejse på en af medlemsstaternes område eller med henblik på transit gennem de internationale transitområder i medlemsstaternes lufthavne. Artikel 5, stk. 4, litra a), i forordning nr. 562/2006 vedrører imidlertid netop tilfælde, hvor tredjelandsstatsborgeren ikke er i besiddelse af et visum som defineret i visumkodeksens artikel 2, nr. 2).

51 Et »returvisum« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 5, stk. 4, litra a), i forordning nr. 562/2006, udgør endvidere ikke et »visum med begrænset territorial gyldighed«, således som dette er defineret i visumkodeksens artikel 2, nr. 4). Hvis EU-lovgiver havde haft til hensigt at give returvisummet en sådan rækkevidde, kunne den have anvendt begrebet visum med begrænset territorial gyldighed i nævnte artikel 5, stk. 4, litra a), eftersom denne visumkategori allerede er reguleret i artikel 16 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og udtrykkeligt er omhandlet i afdeling 2 med overskriften »Definition og visumkategorier« i de fælles konsulære instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer i de kontraherende parter i Schengenkonventionen (EFT 2002 C 313, s. 1), som er vedtaget inden for rammerne af Schengensamarbejdet.

52 Heraf følger, at et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 5, stk. 4, litra a), i forordning nr. 562/2006, er en tilladelse, som en medlemsstat kan udstede til en tredjelandsstatsborger, der hverken har en opholdstilladelse, et visum eller et visum med begrænset territorial gyldighed i visumkodeksens forstand, som gør det muligt for den pågældende at forlade denne medlemsstat med et bestemt formål og efterfølgende vende tilbage til samme medlemsstat.

53 Selv om betingelserne for udstedelsen af en sådan national tilbagerejsetilladelse ikke er defineret i forordning nr. 562/2006, følger det dog af selve ordlyden af forordningens artikel 5, stk. 4, litra a) – således som både den franske regering og Kommissionen har gjort gældende – at returvisummet skal tillade tredjelandsstatsborgeren at indrejse på de øvrige medlemsstaters område med henblik på gennemrejse, således at den pågældende kan nå frem til den medlemsstat, der har udstedt et sådant returvisum.

54 For indehavere af et returvisum i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 5, stk. 4, litra a), i forordning nr. 562/2006, kan indrejsen via Schengenområdets ydre grænser ikke begrænses til overgangssteder på den medlemsstats nationale område, der har udstedt et sådant visum.

55 Den bestemmelse i forordning nr. 562/2006, som omhandler en indrejse, der er begrænset til en medlemsstats nationale overgangssteder, er artikel 5, stk. 4, litra c), hvorefter tredjelandsstatsborgere, der ikke opfylder en eller flere af betingelserne i stk. 1, kan få tilladelse af en medlemsstat til indrejse på dens område af humanitære grunde eller af hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser.

56 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 5, stk. 4, litra a), i forordning nr. 562/2006 skal fortolkes således, at en medlemsstat, som til en tredjelandsstatsborger har udstedt et returvisum i denne bestemmelses forstand, ikke kan begrænse indrejsen i Schengenområdet til overgangssteder på sit nationale område.

Det tredje spørgsmål

57 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning fordrer, at der fastsættes overgangsforanstaltninger for de tredjelandsstatsborgere, der har forladt en medlemsstats område, mens de kun var i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles, og som ønsker at vende tilbage til dette område efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 562/2006.

58 Dette spørgsmål opstår, idet forordning nr. 562/2006 – således som det fremgår af svaret på det første spørgsmål – forbyder visumpligtige tredjelandsstatsborgere at vende tilbage til medlemsstaternes område, såfremt de kun er i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles.

59 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at der inden vedtagelsen af cirkulæret af 21. september 2009 havde udviklet sig en administrativ praksis i Frankrig, hvorefter visumpligtige tredjelandsstatsborgere, som kun var i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der var udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl blev behandlet, kunne rejse ud af og dernæst tilbage til det nationale område via Schengenområdets ydre grænser, så længe denne tilladelse ikke var udløbet. Cirkulæret havde til formål at bringe denne praksis til ophør uden nogen overgangsperiode, således at visumpligtige tredjelandsstatsborgere, der havde forladt fransk område med en sådan midlertidig opholdstilladelse før vedtagelsen af cirkulæret, ikke længere kunne vende tilbage til Schengenområdet, medmindre de havde fået udstedt et visum eller en anden tilladelse, der gav dem ret til at indrejse i området.

60 Det er den franske regerings opfattelse, at retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke fordrer, at der fastsættes overgangsforanstaltninger for de tredjelandsstatsborgere, der har forladt en medlemsstats område, mens de kun var i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, og som ønsker at vende tilbage dertil efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 562/2006.

61 Den belgiske regering og Kommissionen har gjort gældende, at forordning nr. 562/2006 ikke har medført væsentlige ændringer af de EU-retlige bestemmelser om indrejse for tredjelandsstatsborgere, som kun er i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles. Konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen har aldrig tilladt hverken passage af Schengenområdets ydre grænser eller fri bevægelighed i Schengenområdet på grundlag af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles. Forordningens ikrafttræden har således ikke ændret noget i denne forbindelse. Ifølge Kommissionen følger det heraf, at de problemer, der er forbundet med fortolkningen af de EU-retlige bestemmelser forud for vedtagelsen af cirkulæret af 21. september 2009 og/eller cirkulærets anvendelse, skal løses i henhold til national ret.

62 Med henblik på besvarelsen af det tredje spørgsmål skal det indledningsvis understreges, at det forbud mod tilbagerejse, der er fastsat i nævnte cirkulære, er foreneligt med medlemsstaternes forpligtelser i henhold til forordning nr. 562/2006.

63 Som det allerede fremgår af denne doms præmis 27 og 28, følger det af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 562/2006, sammenholdt med samme forordnings artikel 2, nr. 15), litra b), og artikel 5, stk. 4, litra a), at midlertidige opholdstilladelser, der udstedes, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles, ikke kan anvendes ved indrejse i Schengenområdet.

64 Cirkulæret af 21. september 2009 præciserer derfor, at visumpligtige tredjelandsstatsborgere, som har forladt det franske område med en sådan midlertidig opholdstilladelse, ikke er sikret fri tilbagerejse til Frankrig via Schengenområdets ydre grænser. For så vidt som forordning nr. 562/2006 i henhold til dens artikel 40, første afsnit, trådte i kraft den 13. oktober 2006, klarlægger cirkulæret den retsstilling, som var gældende i Frankrig fra denne dato.

65 Henset til formuleringen af det tredje spørgsmål bemærkes dernæst for så vidt angår de bestemmelser, der finder anvendelse i hovedsagen, at forordning nr. 562/2006 ikke har medført ændringer i forhold til bestemmelserne i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen.

66 Som den franske og den belgiske regering samt Kommissionen har fremhævet, var de midlertidige opholdstilladelser navnlig allerede udelukket fra begrebet opholdstilladelse i medfør af artikel 1 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen.

67 Endelig er tilladelser, der er udstedt, mens en ansøgning om opholdstilladelse eller asyl behandles, på samme måde udelukket fra begrebet opholdstilladelse i artikel 1, stk. 2, litra a), nr. ii), i forordning nr. 1030/2002.

68 Som Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, er grunden til denne udelukkelse den omstændighed, at udstedelsen af en midlertidig eller foreløbig opholdstilladelse vidner om, at det endnu ikke er blevet efterprøvet, om betingelserne for indrejse i Schengenområdet eller for tildeling af flygtningestatus er opfyldt, og at indehaverne af sådanne dokumenter derfor ikke har tilladelse til at færdes inden for dette område og ikke er fritaget for visumkravet ved tilbagerejse dertil.

69 Det skal ligeledes understreges, at forordning nr. 562/2006 ikke udelukker enhver mulighed for, at en indehaver af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles, kan vende direkte tilbage til den medlemsstat, som har udstedt denne tilladelse. En sådan mulighed foreligger, når de betingelser, der er fastsat i samme forordnings artikel 5, stk. 4, litra a), er opfyldt.

70 Som generaladvokaten har anført i punkt 55 i forslaget til afgørelse, kan den omstændighed, at visumpligtige tredjelandsstatsborgere, som umiddelbart inden vedtagelsen af cirkulæret af 21. september 2009 har forladt fransk område via Schengenområdets ydre grænser i den tro, at de

ville kunne vende tilbage til Frankrig uden visum i overensstemmelse med en tidligere administrativ praksis, der var i strid med EU-retten, ikke påberåbes med henblik på at anfægte de relevante bestemmelser i forordning nr. 562/2006, når henses til retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

71 I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at forordninger er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i medlemsstaterne i henhold til artikel 288, andet afsnit, TEUF.

72 Den direkte anvendelighed af en forordning indebærer, at dens ikrafttræden og dens anvendelse til fordel for eller imod de retsundergivne ikke kræver nogen gennemførelsesforanstaltning i national ret (jf. bl.a. dom af 10.10.1973, sag 34/73, Variola, Sml. s. 981, præmis 10, og af 14.7.2011, forenede sager C-4/10 og C-27/10, Bureau national interprofessionnel du Cognac, Sml. I, s. 6131, præmis 66), medmindre den omhandlede forordning overlader det til medlemsstaterne selv at træffe de lovgivningsmæssige, administrative eller finansielle foranstaltninger, der er nødvendige for en effektiv anvendelse af forordningens bestemmelser (jf. i denne retning dom af 30.11.1978, sag 31/78, Bussone, Sml. s. 2429, præmis 32).

73 Det fremgår desuden af princippet om EU-rettens forrang, at de bestemmelser i EUF-traktaten og retsakter fra institutionerne, som gælder umiddelbart, for medlemsstaternes nationale ret alene i medfør af deres ikrafttræden bevirker, at enhver modstridende bestemmelse i den eksisterende nationale lovgivning uden videre bliver uanvendelig (dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, præmis 17, af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433, præmis 18, og af 8.9.2010, sag C-409/06, Winner Wetten, Sml. I, s. 8015, præmis 53).

74 Ifølge Domstolens faste praksis er en national ret, som inden for rammerne af sin kompetence skal anvende EU-rettens regler, forpligtet til at sikre den fulde virkning af disse regler og om fornødent af egen drift at undlade at anvende enhver modstående bestemmelse i national lovgivning (jf. bl.a. Simmenthal-dommen, præmis 21-24, og dom af 18.7.2007, sag C-119/05, Lucchini, Sml. I, s. 6199, præmis 61).

75 Domstolen har endvidere fastslået, dels at alle forvaltninger, herunder lokalforvaltninger, er underlagt denne forpligtelse, og at private derfor kan påberåbe sig sådanne EU-retlige bestemmelser over for disse, dels at der blandt de bestemmelser i national ret, der strider mod sådanne bestemmelser, kan være enten lov- eller administrative bestemmelser (jf. dom af 29.4.1999, sag C-224/97, Ciola, Sml. I, s. 2517, præmis 30 samt præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

76 Dernæst bemærkes, at retssikkerhedsprincippet, som er et almindeligt EU-retligt princip, kræver, at Unionens lovgivning er klar og præcis, og at dens anvendelse kan forudses af dem, som den berører (kendelse af 8.11.2007, sag C-421/06, Fratelli Martini og Cargill, præmis 56; jf. i samme retning dom af 21.7.2011, sag C-194/09 P, Alcoa Trasformazioni mod Kommissionen, Sml. I, s. 6311, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).

77 Bestemmelserne i forordning nr. 562/2006 vedrørende betingelserne for tilbagerejse til en medlemsstat i Schengenområdet på grundlag af midlertidige opholdstilladelser, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles, opfylder kravene om klarhed og forudsigelighed. Som det er anført i denne doms præmis 28, fremgår det af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 562/2006, sammenholdt med forordningens artikel 2, nr. 15), litra b), og artikel 5, stk. 4, litra a), at en sådan midlertidig opholdstilladelse ikke giver ret til at vende tilbage til Schengenområdet. Det bemærkes desuden, at forordningen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 13. april 2006, dvs. seks måneder før den trådte i kraft, således at det var muligt at forudse, hvilke bestemmelser der gjaldt fra denne dato.

78 Hvad angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning bemærkes, at princippet kun kan påberåbes over for EU-retlige bestemmelser, såfremt der tidligere er skabt en situation på EU-plan, som giver grundlag for en berettiget forventning, dvs. af en af EU-institutionerne (jf. i denne retning dom af 15.2.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, præmis 20, og af 6.3.2003, sag C-14/01, Niemann, Sml. I, s. 2279, præmis 56).

79 I hovedsagen må det fastslås, at der ikke foreligger en sådan tidligere adfærd fra EU-institutionernes side, som kunne give anledning til en berettiget forventning hos tredjelandsstatsborgere om at have mulighed for at vende tilbage til Schengenområdet uden et returvisum. Hvis det skulle tiltrædes, at der foreligger en sådan forventning hos visumpligtige tredjelandsstatsborgere, som kun er i besiddelse af midlertidige opholdstilladelser, der ikke giver ret til en sådan tilbagerejse, ville det i det mindste være på grund af en fransk administrativ praksis, der strider mod EU-retten.

80 En sådan national administrativ praksis, der er i strid med EU-retten, kan dog ikke begrunde en berettiget forventning hos tredjelandsstatsborgere om fortsat at kunne nyde godt af denne praksis.

81 Ifølge Domstolens faste praksis kan en praksis i en medlemsstat, der ikke er i overensstemmelse med EU-retten, nemlig ikke danne grundlag for en berettiget forventning hos den person, der var begunstiget af den således opståede situation (jf. i denne retning dom af 15.12.1982, sag 5/82, Maizena, Sml. s. 4601, præmis 22, og af 1.4.1993, forenede sager C-31/91 - C-44/91, Lageder m.fl., Sml. I, s. 1761, præmis 34). Det følger heraf, at den omstændighed, at en national myndighed, der anvender EU-retten, har handlet i strid hermed, ikke kan skabe en berettiget forventning hos en person (jf. dom af 7.4.2011, sag C-153/10, Sony Supply Chain Solutions (Europe), Sml. I, s. 2775, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

82 Det følger af de ovenstående betragtninger, at gennemgangen af det tredje spørgsmål intet har frembragt, der gør det muligt at konkludere, at retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning blev tilsidesat i forbindelse med ikrafttrædelsen af forordning nr. 562/2006.

83 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke fordrer, at der fastsættes overgangsforanstaltninger for de tredjelandsstatsborgere, der har forladt en medlemsstats område, mens de kun var i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles, og som ønsker at vende tilbage til dette område efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 562/2006.

Sagens omkostninger

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

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

1) **Reglerne vedrørende nægtelse af indrejse for tredjelandsstatsborgere som omhandlet i artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 81/2009 af 14. januar 2009, finder ligeledes anvendelse på visumpligtige**

tredjelandsstatsborgere, der via Schengenområdets ydre grænser ønsker at vende tilbage til den medlemsstat, som har udstedt en midlertidig opholdstilladelse til den pågældende, uden at den pågældende herved rejser ind på en anden medlemsstats område.

2) **Artikel 5, stk. 4, litra a), i forordning nr. 562/2006, som ændret ved forordning nr. 81/2009, skal fortolkes således, at en medlemsstat, som til en tredjelandsstatsborger har udstedt et returvisum i denne bestemmelses forstand, ikke kan begrænse indrejsen i Schengenområdet til overgangssteder på sit nationale område.**

3) **Retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning fordrer ikke, at der fastsættes overgangsforanstaltninger for de tredjelandsstatsborgere, der har forladt en medlemsstats område, mens de kun var i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse, der er udstedt, mens en første ansøgning om opholdstilladelse eller en ansøgning om asyl behandles, og som ønsker at vende tilbage til dette område efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 562/2006, som ændret ved forordning nr. 81/2009.**

Underskrifter