

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 12 mars 2014 (*)

”Direktiv 2004/38/EG – Artikel 21.1 FEUF – Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier – Personer som omfattas av denna rätt – Rätt för en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare att uppehålla sig i den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare – Unionsmedborgarens återvändande till den medlemsstaten efter kortare vistelser i en annan medlemsstat”

I mål C-456/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad van State (Nederländerna) genom beslut av den 5 oktober 2012, som inkom till domstolen den 10 oktober 2012, i målen

O

mot

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

och

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

mot

B,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts (referent),
avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Borg Barthet och C.G. Fernlund samt domarna G. Arestis, J. Malenovský, E. Levits, A. Ó Caoimh, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 juni 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- O, genom J. Canales och J. van Bennekom, advocaten,
- B, genom C. Chen, F. Verbaas och M. van Zantvoort, advocaten,
- Nederländernas regering, genom M. de Ree, C. Schillemans och C. Wissels, samtliga i egenskap av ombud,

- Belgiens regering, genom T. Materne och C. Pochet, båda i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vlácil, båda i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom V. Pasternak Jørgensen och M. Wolff, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze och A. Wiedmann, båda i egenskap av ombud,
- Estlands regering, genom M. Linntam och N. Grünberg, båda i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom K. Pawłowska, M. Szpunar, B. Majczyna och M. Arciszewski, samtliga i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom L. Christie, i egenskap av ombud, biträdd av G. Facenna, barrister,
- Europeiska kommissionen, genom C. Tufvesson och G. Wils, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 12 december 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34), samt tolkningen av artikel 21.1 FEUF.

2 Begäran om förhandsavgörande har framställts i ett mål mellan O och Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (ministern för invandring, integration och asyl) (nedan kallad ministern) och i ett mål mellan nämnda minister och B. Målen rör beslut om att inte bevilja dessa personer intyg om att de vistas i Nederländerna lagligen i egenskap av familjemedlem till en unionsmedborgare.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2004/38

3 Artikel 1 i direktiv 2004/38 har rubriken ”Syfte” och lyder på följande sätt:

”I detta direktiv fastställs:

villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium,

...”

4 Under rubriken ”Definitioner” i artikel 2 i ovannämnda direktiv föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. unionsmedborgare: varje person som är medborgare i en medlemsstat.
2. familjemedlem:
 - a) make eller maka,
 - ...
3. mottagande medlemsstat: den medlemsstat dit unionsmedborgaren reser för att utöva sin rätt att fritt röra sig eller uppehålla sig.”

5 Artikel 3 i direktivet har rubriken ”Förmånstagare”. I punkt 1 föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.”

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

”1. Unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader ...

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

7 I artikel 7.1 och 7.2 i direktivet anges följande:

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

- a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller
- b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller
- c) – är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning
– samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller
- d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.

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

8 I artikel 10.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Uppehållsrätten för unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat skall intygas genom att en handling som kallas ’uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem’ utfärdas senast sex månader efter det att ansökan lämnades in. Ett intyg om inlämnad ansökan om uppehållskort skall utfärdas omedelbart.”

9 Enligt artikel 16.1 första meningen i direktiv 2004/38 ska ”[u]nionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten ha permanent uppehållsrätt där”. I punkt 2 anges att ”[b]estämmelserna i punkt 1 ... också [ska] tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, men som lagligt har uppehållit sig tillsammans med unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten under en period av fem på varandra följande år”.

Nederländsk rätt

10 Direktiv 2004/38 införlivades med nederländsk rätt genom utlänningslagen (Vreemdelingenwet) av den 23 november 2000 (Stbl. 2000, nr 495), och 2000 års utlänningsförordning (Vreemdelingenbesluit 2000) (Stbl. 2000, nr 497).

11 I artikel 1 i utlänningslagen anges följande:

”I denna lag och de bestämmelser som antagits med stöd av denna lag avses med

...

e. gemenskapsmedborgare:

1° medborgare i Europeiska unionens medlemsstater som har rätt att resa in i och att uppehålla sig i en annan medlemsstat enligt fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

2° i punkt 1 avsedda personers familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och som enligt ett beslut som antagits för att genomföra fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen har rätt att resa in i och att uppehålla sig i en medlemsstat,

...”

12 Artikel 8 i den ovannämnda lagen har följande lydelse:

”En utlänning kan endast vistas lagligt i Nederländerna

...

e. i egenskap av gemenskapsmedborgare, i den mån utlänningen vistas i landet med stöd av bestämmelser som har antagits med stöd av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen eller avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, ...”

13 I artikel 9.1 i samma lag anges att när en utlännings vistelse inom nederländskt territorium är laglig enligt unionsrätten ska ministern utfärda en handling som visar att vistelsen är laglig (nedan kallad vistelseintyg).

Bakgrund till de nationella målen och tolkningsfrågorna

Beskrivning av O:s situation

14 O är en nigeriansk medborgare som år 2006 ingick äktenskap med en nederländsk medborgare (nedan kallad referensperson O). Han har uppgett att han mellan år 2007 och april månad 2010 var bosatt i Spanien. Det framgår av handlingar som har getts in av kommunen Malaga (Spanien) att O och referensperson O har varit folkbokförda på samma adress i denna kommun sedan den 7 augusti 2009. Vidare har O gett in ett vistelseintyg med giltighet fram till den 20 september 2014, av vilket det framgår att han har vistats i Spanien i egenskap av familjemedlem till en unionsmedborgare.

15 Referensperson O har uppgett att hon under perioden mellan år 2007 och april månad 2010 vistades hos O i Spanien under två månader. Därefter återvände hon till Nederländerna eftersom hon inte hade lyckats få någon anställning i Spanien. Dock tillbringade hon under den ovannämnda perioden regelbundet sin semester hos O i Spanien.

16 Sedan den 1 juli 2010 är O folkbokförd i Nederländerna på samma adress som referensperson O.

17 Genom beslut av den 15 november 2010 avslog ministern O:s ansökan om ett sådant vistelseintyg som avses i artikel 9.1 i utlänningslagen. Ministern fann den 21 mars 2011, efter den omprövning som hade begärts av O, inte skäl att ändra avslagsbeslutet.

18 Genom dom av den 7 juli 2011 ogillade Rechtbank 's-Gravenhage O:s överklagande av beslutet av den 21 mars 2011.

19 O överklagade domen till den hänskjutande domstolen.

Beskrivning av B:s situation.

20 B är en marockansk medborgare som uppger att han från och med december 2002, och under några år därefter, sammanbodde med sin partner (nedan kallad referensperson B), som är nederländsk medborgare, i Nederländerna.

21 Efter att ha dömts till två månaders fängelse för brukande av falskt pass förklarades B icke önskvärd inom nederländskt territorium genom ett beslut som antogs av ministern den 14 oktober 2005. Därefter flyttade B till Retie (Belgien) där han bosatte sig i en lägenhet som hyrdes av referensperson B under perioden oktober 2005–maj 2007. Referensperson B har uppgett att hon under nämnda period tillbringade alla sina helger där.

22 I april 2007 återvände B till Marocko eftersom han till följd av beslutet av den 14 oktober 2005 hade nekats rätt att uppehålla sig i Belgien.

23 Den 31 juli 2007 ingick B och referensperson B äktenskap. Den 30 december 2008 ansökte han om upphävande av det beslut genom vilket han hade förklarats icke önskvärd. Beslutet upphävdes av ministern den 16 mars 2009.

24 I juni 2009 bosatte sig B hos referensperson B i Nederländerna.

25 Den 30 oktober 2009 avslog Staatssecretaris van Justitie (statssekreteraren vid justitieministeriet) B:s ansökan om ett vistelseintyg. Ministern fann den 19 mars 2010, vid den omprövning som gjordes på B:s begäran, inte skäl att ändra avslagsbeslutet.

26 Genom dom av den 11 november 2010 biföll Rechtbank 's-Gravenhage B:s överklagande av beslutet av den 19 mars 2010. Beslutet undanröjdes och ministern ålades att fatta ett nytt beslut med beaktande av vad som fastslagits i domen.

27 Ministern överklagade domen till den hänskjutande domstolen.

Tolkningsfrågorna

28 Eftersom O såväl som B vid den tidpunkt då besluten om avslag på deras respektive ansökningar om vistelseintyg antogs var att beteckna som unionsmedborgares familjemedlemmar i den mening som avses i artikel 2.2 i direktiv 2004/38, har den hänskjutande domstolen för det första frågat sig huruvida detta direktiv tillerkänner dem en uppehållsrätt i den medlemsstat där nämnda unionsmedborgarna är medborgare.

29 Det är enligt den hänskjutande domstolen tänkbart att orden ”reser till” i artikel 3.1 i direktiv 2004/38 ska uppfattas som att de syftar på den situationen att personer reser till en annan medlemsstat än den där de själva är medborgare – utan att bosätta sig där – och återvänder därifrån. Likaså är det tänkbart att det som avses med uttrycket ”ansluter sig till” i artikel 3.1 i direktivet är en situation där en person ansluter sig till unionsmedborgaren i den medlemsstat i vilken vederbörande är medborgare. Den hänskjutande domstolen konstaterar dock att vissa andra bestämmelser i direktivet, särskilt artiklarna 6.1, 7.1 och 7.2, förefaller utesluta en sådan tolkning, eftersom dessa bestämmelser uttryckligen hänvisar till ”en annan medlemsstat” och ”den mottagande medlemsstaten” såsom den medlemsstat där ansökan om uppehållsrätt kan ges in. Domen av den 5 maj 2011 i mål C-434/09, McCarthy (REU 2011, s. I-3375) bekräftar att artiklarna 6 och 7 i direktiv 2004/38 reglerar en unionsmedborgares rättsliga ställning i en medlemsstat där han eller hon inte är medborgare.

30 Den hänskjutande domstolen har vidare erinrat om att det framgår av domen av den 7 juli 1992 i mål C-370/90, Singh (REG 1992, s. I-4265; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-19), och domen av den 11 december 2007 i mål C-291/05, Eind (REG 2007, s. I-10719) att när en medborgare i en medlemsstat som har utövat rätten till fri rörlighet återvänder till sitt ursprungsland måste medborgarens make åtminstone ha samma rätt till inresa och uppehåll som vederbörande skulle tillerkännas enligt unionsrätten om den berörda unionsmedborgaren valde att resa in och att uppehålla sig i en annan medlemsstat. Den hänskjutande domstolen ställer sig emellertid tveksam till huruvida denna rättspraxis är tillämplig i sådana situationer som de som är i fråga i de nu aktuella målen. Till skillnad från vad som var fallet i de ovannämnda målen Singh och Eind har de nu aktuella unionsmedborgarna inte vistats i den mottagande medlemsstaten i egenskap av arbetstagare utan i egenskap av unionsmedborgare enligt artikel 21.1 FEUF och mottagare av tjänster i den mening som avses i artikel 56 FEUF.

31 För det fall den rättspraxis som följer av domarna i de ovannämnda målen Singh och Eind är tillämplig i sådana situationer som de som är i fråga i de nationella målen undrar den hänskjutande domstolen i vilken mån det krävs att unionsmedborgarens vistelse i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare har haft en viss minimilängd för att unionsmedborgarens familjemedlem som är tredjelandsmedborgare, efter det att unionsmedborgaren har återvänt till den medlemsstat där han eller hon är medborgare, ska ges uppehållsrätt i den medlemsstaten. I målet angående B undrar den hänskjutande domstolen även huruvida B:s uppehållsrätt i Nederländerna med stöd av direktiv 2004/38 påverkas av den omständigheten att mer än två år hann förflyta efter det att referensperson B hade återvänt till den medlemsstat där hon är medborgare innan B anslöt sig till henne i den medlemsstaten.

32 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State att vilandeförklara målen och att ställa nedan angivna frågor till domstolen. De tre första frågorna är identiska för O och B, och det är endast den fjärde frågan som särskilt gäller B.

”1) Ska [direktiv 2004/38], vad gäller villkoren för uppehållsrätt för unionsmedborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare, liksom i domarna i [de ovannämnda] målen Singh

... och Eind ..., tillämpas analogt när en unionsmedborgare återvänder till den medlemsstat i vilken vederbörande är medborgare, efter att denne inom ramen för artikel 21.1 FEUF, samt som mottagare av tjänster i den mening som avses i artikel 56 FEUF, har vistats i en annan medlemsstat?

- 2) För det fall den första frågan ska besvaras jakande, krävs det då att unionsmedborgarens vistelse i en annan medlemsstat har haft en viss minimilängd för att unionsmedborgarens familjemedlem som är tredjelandsmedborgare, efter det att unionsmedborgaren har återvänt till den medlemsstat där han eller hon är medborgare, ska ges uppehållsrätt i den medlemsstaten?
- 3) För det fall den andra frågan ska besvaras jakande, kan detta villkor uppfyllas även om det inte rör sig om en fortlöpande vistelse, utan om vistelser som har skett med en viss frekvens, såsom veckovisa helgvistelser eller regelbundna besök?
- 4) Har en familjemedlem som är medborgare i ett tredje land, under sådana omständigheter som de i förevarande mål [angående B], förlorat sin möjlighet att göra anspråk på uppehållsrätt med stöd av unionsrätten på grund av den tid som har förflutit mellan den tidpunkt då unionsmedborgaren återvänder till den medlemsstat i vilken vederbörande är medborgare och den tidpunkt då den familjemedlem som är medborgare i ett tredje land reste in i denna medlemsstat?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Frågorna 1–3

33 Den hänskjutande domstolen har ställt frågorna 1–3, som ska behandlas tillsammans, för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i direktiv 2004/38 och artikel 21.1 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för att en medlemsstat nekar en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare uppehållsrätt när unionsmedborgaren, som är medborgare i den medlemsstaten, återvänder dit efter att ha utövat sin rätt till fri rörlighet med stöd av artikel 21.1 FEUF genom att, uteslutande i egenskap av unionsmedborgare, vistas i en annan medlemsstat tillsammans med den berörda familjemedlemmen och, i så fall, på vilka villkor en sådan uppehållsrätt ska beviljas.

34 Enligt artikel 21.1 FEUF ska "[v]arje unionsmedborgare ... ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen".

35 Vad beträffar direktiv 2004/38 har domstolen redan slagit fast att syftet med detta direktiv är att underlätta utövandet av den primära och individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som unionsmedborgarna tillerkänns direkt i artikel 21.1 FEUF, och att direktivet särskilt syftar till att stärka denna rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2008 i mål C-127/08, Metock m.fl., REG 2008, s. I-6241, punkterna 59 och 82, dom av den 7 oktober 2010 i mål C-162/09, Lassal, REU 2010, s. I-9217, punkt 30, och domen i det ovannämnda målet McCarthy, punkt 28).

36 Artikel 21.1 FEUF och bestämmelserna i direktiv 2004/38 ger inte tredjelandsmedborgare några självständiga rättigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2012 i mål C-40/11, Iida, punkt 66, och av den 8 maj 2013 i mål C-87/12, Ymeraga och Ymeraga-Tafarshiku, punkt 34). De rättigheter som tredjelandsmedborgare eventuellt ges i unionsrättens bestämmelser om unionsmedborgarskap utgör härledda rättigheter till följd av att en unionsmedborgare har utövat sin rätt till fri rörlighet (se domarna i de ovannämnda målen Iida, punkt 67, och Ymeraga och Ymeraga-Tafarshiku, punkt 35, och dom av den 10 oktober 2013 i mål C-86/12, Alokpa m.fl., punkt 22).

37 En bokstavlig, systematisk och teleologisk tolkning av bestämmelserna i direktiv 2004/38

visar att dessa inte ger stöd för att tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare har någon härledd uppehållsrätt i den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare.

38 I artikel 3.1 i direktivet anges nämligen att rättigheterna enligt direktivet ska omfatta ”alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt [de] familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren” (”förmånstagare”).

39 Sålunda är det endast då en unionsmedborgare har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare som en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare, i den mening som avses i artikel 2.2, tillerkänns en härledd uppehållsrätt enligt direktivet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Metock* m.fl., punkt 73, dom av den 15 november 2011 i mål C-256/11, *Dereci* m.fl., REU 2001, s. I-11315, punkt 56, domen i det ovannämnda målet *Iida*, punkt 51, och dom av den 6 december 2012 i de förenade målen C-356/11 och C-357/11, *O* m.fl. punkt 41).

40 I övriga bestämmelser i direktiv 2004/38, bland annat artiklarna 6, 7.1, 7.2, 16.1 och 16.2, hänvisas det till unionsmedborgares uppehållsrätt och deras familjemedlemmars härledda uppehållsrätt antingen i ”en annan medlemsstat” eller i ”den mottagande medlemsstaten”. Dessa bestämmelser bekräftar sålunda att en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare inte på grundval av detta direktiv kan göra gällande någon härledd uppehållsrätt i den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare (se domarna i de ovannämnda målen *McCarthy*, punkt 37, och *Iida*, punkt 64).

41 Vad beträffar den teleologiska tolkningen av bestämmelserna i direktiv 2004/38 erinrar domstolen om att även om direktiv 2004/38 har som syfte att underlätta och stärka utövandet av den primära och individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier som direkt tillerkänns varje unionsmedborgare, är det dock – såsom framgår av artikel 1 a – villkoren för utövandet av denna rätt som regleras i direktivet (se domen i det ovannämnda målet *McCarthy*, punkt 33).

42 Eftersom det följer av en princip inom folkrätten att en stat inte får neka sina egna medborgare rätt att vistas inom det egna territoriet eller tillträde till detta, kan direktiv 2004/38 endast reglera villkoren för en unionsmedborgares inresa och vistelse i andra medlemsstater än den där han eller hon är medborgare (se domen i det ovannämnda målet *McCarthy*, punkt 29).

43 Mot denna bakgrund och med beaktande av vad som angetts ovan i punkt 36 kan direktivet inte heller anses medföra en härledd uppehållsrätt för en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, när unionsmedborgaren vistas i den medlemsstat där han eller hon är medborgare.

44 Eftersom tredjelandsmedborgare som befinner sig i sådana situationer som *O* och *B* inte med stöd av bestämmelserna i direktiv 2004/38 kan göra gällande någon härledd uppehållsrätt i den medlemsstat där deras respektive referensperson är medborgare, ska domstolen pröva huruvida det eventuellt finns stöd för en härledd uppehållsrätt i artikel 21.1 FEUF.

45 Härvid ska det erinras om att grunden för syftet med och skälen för en sådan härledd uppehållsrätt är att det skulle undergräva unionsmedborgarens fria rörlighet att inte erkänna en sådan rätt, eftersom denne då skulle avskräckas från att utöva sin rätt till inresa och uppehåll i den mottagande medlemsstaten (se domarna i de ovannämnda målen *Iida*, punkt 68, *Ymeraga* och *Ymeraga-Tafarshiku*, punkt 35, och *Alokpa* m.fl., punkt 22).

46 Således har domstolen slagit fast att när en unionsmedborgare har uppehållit sig tillsammans med en familjemedlem, som är tredjelandsmedborgare, i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare under en period som överskrider två och ett halvt år respektive ett och ett halvt år, och har haft en anställning där, måste tredjelandsmedborgaren, när unionsmedborgaren återvänder till den medlemsstat där han eller hon är medborgare, kunna göra gällande en härledd uppehållsrätt i den medlemsstaten med stöd av unionsrätten (se domarna i de ovannämnda målen Singh, punkt 25, och Eind, punkt 45). Om tredjelandsmedborgaren inte hade en sådan rätt skulle en arbetstagare som är unionsmedborgare kunna avskräckas från att lämna den medlemsstat där han eller hon är medborgare för att ta anställning i en annan medlemsstat, på grund av att vederbörande inte skulle kunna vara säker på att efter ett återvändande till ursprungsmedlemsstaten kunna fortsätta att leva det familjeliv som han eller hon till följd av äktenskap eller familjeåterförening eventuellt kan ha börjat leva i den mottagande medlemsstaten (se domarna i de ovannämnda målen Eind, punkterna 35 och 36, och Iida, punkt 70).

47 Det hinder för att lämna den medlemsstat där arbetstagaren är medborgare som beskrivs i domarna i de ovannämnda målen Singh och Eind uppstår således om arbetstagarens familjemedlemmar, som är tredjelandsmedborgare, nekas en härledd uppehållsrätt vid arbetstagarens återvändande till den medlemsstat där han eller hon är medborgare, när arbetstagaren har vistats med dessa familjemedlemmar i den mottagande medlemsstaten med stöd av och i överensstämmelse med unionsrätten.

48 Således ska det prövas huruvida den rättspraxis som följer av domarna i de ovannämnda målen kan tillämpas generellt på unionsmedborgares familjemedlemmar när dessa unionsmedborgare – vilka har utnyttjat sina rättigheter enligt artikel 21.1 FEUF – återvänder till den medlemsstat där de är medborgare efter att ha vistats i en annan medlemsstat.

49 Domstolen finner att så är fallet. I en situation där en unionsmedborgare återvänder till den medlemsstat där han eller hon är medborgare efter att ha vistats – uteslutande i egenskap av unionsmedborgare och med stöd av och i överensstämmelse med unionsrätten – i en mottagande medlemsstat tillsammans med en tredjelandsmedborgare, som är medlem av unionsmedborgarens familj, är nämligen syftet med att bevilja nämnda tredjelandsmedborgare en härledd uppehållsrätt att undanröja ett hinder för att lämna den medlemsstat som arbetstagaren kommer ifrån som är av samma slag som det hinder som nämns ovan i punkt 47. Undanröjandet sker genom att nämnda unionsmedborgare garanteras möjlighet att i den sistnämnda medlemsstaten fortsätta leva det familjeliv som han eller hon har utvecklat eller befast i den mottagande medlemsstaten.

50 Domstolen övergår därefter till att behandla villkoren för att bevilja en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 21.1 FEUF i en situation där en unionsmedborgare återvänder till den medlemsstat där han eller hon är medborgare efter att ha vistats – uteslutande i egenskap av unionsmedborgare – i en mottagande medlemsstat tillsammans med en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till unionsmedborgaren. Villkoren för att i det fallet bevilja nämnda tredjelandsmedborgare en härledd uppehållsrätt bör i princip inte vara strängare än de som föreskrivs i direktiv 2004/38 för att bevilja en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, en härledd uppehållsrätt i en situation där unionsmedborgaren har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare. Trots att direktiv 2004/38 inte omfattar det förstnämnda fallet att unionsmedborgaren återvänder till den medlemsstat där han eller hon är medborgare, ska direktivet tillämpas analogt när det gäller villkoren för unionsmedborgarens vistelse i en annan medlemsstat, eftersom det i båda fallen är unionsmedborgaren som utgör den referensperson som gör att en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till unionsmedborgaren, kan erhålla en härledd uppehållsrätt.

51 Ett sådant hinder som det som avses ovan i punkt 47 uppstår endast när unionsmedborgarens vistelse i den mottagande medlemsstaten är så verkningsfull att han eller hon kan utveckla eller befästa ett familjeliv i den medlemsstaten. Således kräver artikel 21.1 FEUF inte att det varje gång

en unionsmedborgare vistas i en mottagande medlemsstat tillsammans med en familjemedlem, som är tredjelandsmedborgare, nödvändigtvis ska beviljas en härledd uppehållsrätt för nämnda familjemedlem i den medlemsstat där unionsmedborgaren är medborgare vid tidpunkten för dennes återvändande till den sistnämnda medlemsstaten.

52 Domstolen framhåller att en unionsmedborgare som utövar sina rättigheter enligt artikel 6.1 i direktiv 2004/38 inte har för avsikt att bo i den mottagande medlemsstaten under sådana former som skulle vara gynnsamma för att utveckla eller befästa ett familjeliv i den medlemsstaten. Det förhållandet att unionsmedborgarens familjemedlemmar, som är tredjelandsmedborgare, inte beviljas en härledd uppehållsrätt vid hans eller hennes återvändande till den medlemsstat som vederbörande kommer ifrån kommer således inte att avskräcka unionsmedborgaren från att utöva sina rättigheter enligt artikel 6.

53 Däremot riskerar det att uppstå ett sådant hinder som det som avses ovan i punkt 47 när unionsmedborgaren har för avsikt att utöva sina rättigheter enligt artikel 7.1 i direktiv 2004/38. En vistelse i en mottagande medlemsstat med stöd av och i överensstämmelse med villkoren i artikel 7.1 i direktivet vittnar nämligen i princip om att det rör sig om bosättning, och därmed om en verkningsfull vistelse för unionsmedborgaren i den medlemsstaten. Under en sådan vistelse är det naturligt att ett familjeliv utvecklas och befästs i den medlemsstaten.

54 När en unionsmedborgare under en verkningsfull vistelse i den mottagande medlemsstaten, med stöd av och i överensstämmelse med villkoren i artikel 7.1 och 7.2 i direktiv 2004/38, har utvecklat och befäst ett familjeliv i den medlemsstaten, krävs det att unionsmedborgaren, för att dennes rättigheter enligt artikel 21.1 FEUF ska få en ändamålsenlig verkan, ges möjlighet att vid ett återvändande till den medlemsstat där vederbörande är medborgare fortsätta leva det familjeliv som han eller hon har haft i den mottagande medlemsstaten, genom att en härledd uppehållsrätt beviljas en familjemedlem som är tredjelandsmedborgare. Utan en sådan härledd uppehållsrätt skulle unionsmedborgaren nämligen avskräckas från att lämna den medlemsstat där han eller hon är medborgare för att utöva sin uppehållsrätt enligt artikel 21.1 FEUF i en annan medlemsstat, på grund av att vederbörande inte skulle kunna vara säker på att efter ett återvändande till ursprungsmedlemsstaten kunna fortsätta att leva det familjeliv med sina nära anhöriga som han eller hon sålunda har utvecklat eller befäst i den mottagande medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Eind, punkterna 35 och 36, och Iida, punkt 70).

55 Detta krav på att en unionsmedborgare, för att artikel 21.1 FEUF ska få en ändamålsenlig verkan, måste ges möjlighet att vid ett återvändande till den medlemsstat där vederbörande är medborgare fortsätta leva det familjeliv som han eller hon har haft i den mottagande medlemsstaten, gäller i ännu högre grad om nämnda medborgare och hans eller hennes familjemedlem som är tredjelandsmedborgare, i sistnämnda medlemsstat, har erhållit permanent uppehållsrätt med stöd av artikel 16.1 respektive artikel 16.2 i direktiv 2004/38.

56 I en situation där en unionsmedborgare återvänder till den medlemsstat där han eller hon är medborgare efter att ha vistats i en mottagande medlemsstat och där haft ett familjeliv tillsammans med en tredjelandsmedborgare, är det således unionsmedborgarens och dennes familjemedlems verkningfulla vistelse i den mottagande medlemsstaten med stöd av och i enlighet med villkoren i artikel 7.1 och 7.2 respektive artikel 16 i direktiv 2004/38 som vid unionsmedborgarens återvändande ger upphov till en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 21.1 FEUF för nämnda tredjelandsmedborgare.

57 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida referenspersonerna O och B, som är unionsmedborgare, har bosatt sig – och således har haft en verkningfull vistelse – i den mottagande medlemsstaten och huruvida O och B, på grund av det familjeliv som har förevarit under nämnda verkningfulla vistelse, har erhållit en härledd uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten med stöd av och i överensstämmelse med artiklarna 7.2 eller 16.2 i direktiv 2004/38.

58 Det ska tilläggas att tillämpningen av unionsrätten inte kan utsträckas till att omfatta förfaranden som utgör missbruk (se, för ett liknande resonemang, domarna av den 14 december 2000 i mål C-110/99, Emsland-Stärke, REG 2000, s. I-11569, punkt 51, och av den 22 december 2010 i mål C-303/08, Bozkurt, REU 2010, s. I-13445, punkt 47). För att det ska kunna fastställas att det är fråga om sådana missbruksförfaranden krävs dels att vissa objektiva förhållanden föreligger varav det framgår att målsättningen med den berörda unionsbestämmelsen inte har uppnåtts – trots att de villkor som uppställs i unionsbestämmelserna formellt sett har uppfyllts – dels en subjektiv faktor, nämligen en avsikt att erhålla en förmån som följer av unionsbestämmelserna genom att konstruera de omständigheter som krävs för att erhålla den (dom av den 16 oktober 2012 i mål C-364/10, Ungern mot Slovakien, punkt 58).

59 När det gäller frågan huruvida en kumulering av flera kortare vistelser i den mottagande medlemsstaten kan ge upphov till en härledd uppehållsrätt för en unionsmedborgares familjemedlem, som är tredjelandsmedborgare, vid unionsmedborgarens återvändande till den medlemsstat där vederbörande är medborgare, ska det erinras om att endast en vistelse som uppfyller villkoren i artikel 7.1 och 7.2 eller artikel 16 i direktiv 2004/38 kan ge upphov till en sådan uppehållsrätt. Kortare vistelser, såsom helger och semestrar som har tillbringats i en annan medlemsstat än den där unionsmedborgaren är medborgare, faller under artikel 6 i direktiv 2004/38 och uppfyller inte nämnda villkor, även om de betraktas tillsammans.

60 Vad beträffar situationen för O, som enligt vad som framgår av beslutet om hänskjutande innehar – i egenskap av familjemedlem till unionsmedborgare – ett sådant uppehållskort som avses i artikel 10 i direktiv 2004/38, ska det erinras om att unionsrätten inte medför någon skyldighet för myndigheterna i den medlemsstat där unionsmedborgaren i fråga är medborgare att tillerkänna en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till unionsmedborgaren, en härledd uppehållsrätt enbart på grund av att tredjelandsmedborgaren, i den mottagande medlemsstaten, innehade ett sådant uppehållskort som fortfarande är giltigt (se domen i det ovannämnda målet Eind, punkt 26). Ett uppehållskort som har utfärdats med stöd av artikel 10 i direktiv 2004/38 är nämligen endast en deklaratorisk handling och inte en handling som skapar rättigheter (se domen av den 21 juli 2011 i mål C-325/09, Dias, REU 2011, s. I-6387, punkt 49).

61 Mot denna bakgrund ska frågorna 1–3 besvaras enligt följande. Artikel 21.1 FEUF ska tolkas så, att i en situation där en unionsmedborgare har utvecklat och befast ett familjeliv tillsammans med en tredjelandsmedborgare under en verkningsfull vistelse – med stöd av och i överensstämmelse med villkoren enligt artikel 7.1 och 7.2 eller artikel 16.1 och 16.2 i direktiv 2004/38 – i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare, ska direktivets bestämmelser tillämpas analogt när nämnda unionsmedborgare, tillsammans med sin familjemedlem, återvänder till sin ursprungsmedlemsstat. Villkoren för att bevilja en härledd uppehållsrätt för nämnda tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till unionsmedborgaren, i unionsmedborgarens ursprungsmedlemsstat bör således i princip inte vara strängare än de som föreskrivs i nämnda direktiv för att bevilja en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, en härledd uppehållsrätt i en situation där unionsmedborgaren har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare.

Fråga 4

62 Det framgår av punkterna 21–23 ovan att B erhöll sin ställning som unionsmedborgares familjemedlem i den mening som avses i artikel 2.2 i direktiv 2004/38 efter det att referensperson B vistades i den mottagande medlemsstaten.

63 En tredjelandsmedborgare som inte, åtminstone under en del av sin vistelse i den mottagande medlemsstaten, har haft ställning som familjemedlem i den mening som avses i artikel 2.2 i direktiv 2004/38 har inte i den medlemsstaten kunnat erhålla en härledd uppehållsrätt med stöd av

artiklarna 7.2 och 16.2 i direktiv 2004/38. Mot denna bakgrund kan en sådan tredjelandsmedborgare inte heller, vid den berörda unionsmedborgarens återvändande till den medlemsstat där han eller hon är medborgare, erhålla en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 21.1 FEUF.

64 Det saknas således anledning att besvara den fjärde frågan.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 21.1 FEUF ska tolkas så, att i en situation där en unionsmedborgare har utvecklat och befast ett familjeliv tillsammans med en tredjelandsmedborgare under en verkningsfull vistelse – med stöd av och i överensstämmelse med villkoren enligt artikel 7.1 och 7.2 eller artikel 16.1 och 16.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG – i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare, ska direktivets bestämmelser tillämpas analogt när nämnda unionsmedborgare, tillsammans med sin familjemedlem, återvänder till sin ursprungsmedlemsstat. Villkoren för att bevilja en härledd uppehållsrätt för nämnda tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till unionsmedborgaren, i unionsmedborgarens ursprungsmedlemsstat bör således i princip inte vara strängare än de som föreskrivs i nämnda direktiv för att bevilja en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, en härledd uppehållsrätt i en situation där unionsmedborgaren har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: nederländska.