

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

21 juli 2011 (*)

„Vrij verkeer van personen – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 16 – Duurzaam verblijfsrecht – Perioden die zijn vervuld vóór omzetting van die richtlijn – Legaal verblijf – Verblijf enkel gebaseerd op verblijfskaart die uit hoofde van richtlijn 68/360/EEG is afgegeven en zonder dat aan voorwaarden voor enig verblijfsrecht is voldaan”

In zaak C-325/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Court of Appeal of England and Wales (Civil Division) (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 4 augustus 2009, ingekomen bij het Hof op 12 augustus 2009, in de procedure

Secretary of State for Work and Pensions

tegen

Maria Dias,

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, D. Šváby, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), G. Arestis en J. Malenovský, rechters,

advocaat-generaal: V. Trstenjak,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 december 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- Dias, vertegenwoordigd door A. Berry, barrister, geïnstueerd door J. Borrero, solicitor,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Ossowski als gemachtigde, bijgestaan door K. Smith, barrister,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door B. Weis Fogh als gemachtigde,
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Maidani en M. Wilderspin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 februari 2011,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 16 van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35 en PB 2005, L 197, blz. 34), voor zover het vóór de omzetting van deze richtlijn vervulde perioden betreft, alsook de uitlegging van richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 13), voor zover het de overeenkomstig deze laatste richtlijn afgegeven verblijfskaarten betreft.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Secretary of State for Work and Pensions (staatssecretaris van Werkgelegenheid en Pensioenen) en Dias over het recht van deze laatste op inkomenssteun („income support”).

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

Richtlijn 68/360

- 3 Artikel 4 van richtlijn 68/360 luidde:

„1. De lidstaten kennen het recht van verblijf op hun grondgebied toe aan [de onderdanen van deze staten en hun familieleden waarop verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2) van toepassing is] die de hierna in lid 3 genoemde documenten kunnen overleggen.

2. Het recht van verblijf wordt vastgesteld door de afgifte van een document, genoemd ‚verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat der EEG’. In dit document moet worden vermeld dat het werd afgegeven uit hoofde van verordening [...] nr. 1612/68 en van de maatregelen die de lidstaten krachtens deze richtlijn hebben genomen. De tekst van deze vermelding is weergegeven in de bijlage van deze richtlijn.

3. Voor de afgifte van de verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat der E.E.G. mogen de lidstaten slechts vorderen dat de volgende documenten worden overgelegd:

- door de werknemer:
 - a) het document op vertoon waarvan hij hun grondgebied heeft betreden;
 - b) een door de werkgever verstrekte verklaring van indienstneming of tewerkstelling;

[...]”

- 4 Artikel 6 van genoemde richtlijn 68/360 voorzag in het volgende:

„1. De verblijfskaart:

- a) moet geldig zijn voor het gehele grondgebied van de lidstaat die haar heeft afgegeven;
- b) moet een geldigheidsduur hebben van ten minste vijf jaar, te rekenen vanaf de datum van afgifte, en zonder meer kunnen worden verlengd.

2. Onderbrekingen van het verblijf van niet meer dan zes opeenvolgende maanden en afwezigheid wegens het vervullen van militaire dienstplicht hebben geen invloed op de geldigheid van de verblijfskaart.

3. Wanneer de werknemer gedurende meer dan drie maanden doch minder dan een jaar werkzaam is in dienst van een werkgever van de ontvangende staat of voor rekening van een persoon die diensten verricht, verleent de ontvangende lidstaat hem een tijdelijke verblijfsvergunning, waarvan de geldigheidsduur kan worden beperkt tot de te verwachten duur van de arbeid.

Behoudens het bepaalde in artikel 8, lid 1, sub c, wordt een tijdelijke verblijfsvergunning eveneens afgegeven aan een seizoenarbeider die voor meer dan drie maanden tewerkgesteld is. De duur van de tewerkstelling dient te worden vermeld in de in artikel 4, lid 3, sub b, genoemde verklaringen."

5 Artikel 7 van diezelfde richtlijn bepaalde het volgende:

„1. De nog geldige verblijfskaart kan niet worden ingetrokken enkel op grond van het feit dat de werknemer niet langer tewerkgesteld is, doordat hij als gevolg van ziekte of ongeval tijdelijk arbeidsongeschikt is, ofwel doordat hij onvrijwillig werkloos is en dit naar behoren is geconstateerd door de bevoegde dienst voor de arbeidsvoorziening.

2. Bij de eerste verlenging kan de geldigheidsduur van de verblijfskaart, indien de werknemer in de ontvangende staat sinds meer dan twaalf opeenvolgende maanden onvrijwillig werkloos is, worden beperkt tot een tijdvak dat niet minder dan twaalf maanden mag belopen."

6 De bijlage bij richtlijn 68/360, „Tekst van de vermelding als bedoeld in artikel 4, lid 2", luidde als volgt:

„Deze kaart is afgegeven uit hoofde van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 1968 en van de maatregelen genomen ter uitvoering van de richtlijn van de raad van 15 oktober 1968.

Overeenkomstig bovengenoemde verordening heeft de houder van deze kaart het recht arbeid in loondienst te aanvaarden onder dezelfde voorwaarden als [...] werknemers en deze arbeid te verrichten op het [...] grondgebied."

Richtlijn 90/364/EEG

7 Artikel 1, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht (PB L 180, blz. 26), bepaalde het volgende:

„De lidstaten kennen het verblijfsrecht toe aan onderdanen van de lidstaten die dit recht niet bezitten op grond van andere bepalingen van het gemeenschapsrecht alsmede aan hun familieleden, als omschreven in lid 2, mits zij voor zichzelf en hun familieleden een ziektekostenverzekering hebben die alle risico's in het gastland dekt en over toereikende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van het gastland komen."

8 Artikel 2, leden 1 en 2, van genoemde richtlijn luidde:

„1. Het recht van verblijf wordt vastgesteld door de afgifte van een document, ,verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat van de EEG' genoemd, waarvan de geldigheidsduur kan worden beperkt tot vijf jaar en waarvan de geldigheidsduur kan worden verlengd. De lidstaten kunnen echter, wanneer zij dit noodzakelijk achten, verlangen dat de geldigheidsduur van de verblijfskaart aan het eind van het tweede verblijfsjaar wordt bekrachtigd. Familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, ontvangen een verblijfsdocument met dezelfde geldigheidsduur als het document dat is afgegeven aan de onderdaan van wie zij afhankelijk zijn.

Voor de afgifte van de verblijfskaart of het verblijfsdocument kan de lidstaat van de aanvrager slechts verlangen dat hij een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt en aantoonst dat hij voldoet aan de in artikel 1 gestelde voorwaarden.

2. De artikelen 2 en 3, artikel 6, lid 1, sub a, en lid 2, alsmede artikel 9 van richtlijn 68/360/EEG zijn mutatis mutandis van toepassing op personen die onder onderhavige richtlijn vallen.

[...]

De lidstaten mogen uitsluitend om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid van de bepalingen van deze richtlijn afwijken. [...]"

- 9 Artikel 3 van diezelfde richtlijn voorziet in het volgende:

„Het verblijfsrecht blijft bestaan zolang degenen die dit recht genieten, voldoen aan de in artikel 1 gestelde voorwaarden.”

Richtlijn 2004/38

- 10 Punt 17 van de considerans van richtlijn 2004/38 luidt:

„Het recht van een duurzaam verblijf voor burgers van de Unie die ervoor gekozen hebben zich in een andere lidstaat blijvend te vestigen, zou het gevoel van Unieburgerschap versterken en is een kernelement voor het bevorderen van de sociale samenhang, zijnde een fundamentele doelstelling van de Unie. Daarom moet worden voorzien in een duurzaam verblijfsrecht voor alle burgers van de Unie en hun familieleden die in overeenstemming met de voorwaarden van deze richtlijn gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar in het gastland verblijf hebben gehad en die niet onderworpen zijn geweest aan een verwijderingsmaatregel.”

- 11 Hoofdstuk III van genoemde richtlijn, „Verblijfsrecht”, bevat de artikelen 6 tot en met 15 daarvan.

- 12 Onder het opschrift „Verblijfsrecht voor maximum drie maanden” voorziet artikel 6 in het volgende:

„1. Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.

2. Lid 1 is eveneens van toepassing ten aanzien van familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die de burger van de Unie begeleiden of zich bij hem voegen, en in het bezit zijn van een geldig paspoort.”

- 13 Artikel 7 van richtlijn 2004/38, „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden”, is als volgt verwoord:

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

- a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is,
- b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het sociaalebijstandstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, of,
- c) – indien hij is ingeschreven aan een particuliere dan wel openbare instelling die door het gastland overeenkomstig de wetgeving of administratieve praktijk is

erkend of wordt gefinancierd, om er als hoofdbezigheid een studie, daaronder begrepen een beroepsopleiding, te volgen; en

- indien hij beschikt over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, en hij de bevoegde nationale autoriteit, – door middel van een verklaring of van een gelijkwaardig middel van zijn keuze –, de zekerheid verschaft dat hij over voldoende middelen beschikt om te voorkomen dat hij of zijn familieleden tijdens zijn verblijf ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het gastland; of
- d) indien hij een familielid is van een burger van de Unie die voldoet aan de voorwaarden sub a, b of c en hij deze burger begeleidt of zich bij hem voegt.

2. Het verblijfsrecht van lid 1 strekt zich uit tot familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, en die de burger van de Unie begeleiden of zich in het gastland bij hem voegen, en voldoen aan de voorwaarden sub a, b of c.

3. Voor de toepassing van lid 1, sub a), behoudt een burger van de Unie die niet langer werknemer of zelfstandige is, in de volgende gevallen zijn status van werknemer of zelfstandige:

- a) hij is als gevolg van ziekte of ongeval tijdelijk arbeidsongeschikt;
- b) hij bevindt zich, na ten minste één jaar te hebben gewerkt, in naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven;
- c) hij bevindt zich in een toestand van naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid na afloop van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar of hij is in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos geworden en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven. In dit geval blijft de status van werknemer ten minste zes maanden behouden;
- d) hij start met een beroepsopleiding. Behalve in geval van onvrijwillige werkloosheid is voor het behoud van de status van werknemer in dit geval een verband vereist tussen de voorafgaande beroepsactiviteit en deze opleiding.

4. In afwijking van de leden 1, sub d, en 2, geldt het verblijfsrecht als familielid van een burger van de Unie die valt onder lid 1, sub c, alleen voor de echtgenoot, de geregistreerde partner in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, en kinderen die ten laste komen. Artikel 3, lid 1, is van toepassing op rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn die ten laste komen van de burger van de Unie en op die van zijn echtgenoot of geregistreerde partner."

- 14 In hoofdstuk IV van richtlijn 2004/38, „Duurzaam verblijfsrecht“, bepaalt artikel 16, dat zelf het opschrift „Algemene regel voor burgers van de Unie en hun familieleden“ draagt, het volgende:

„1. Iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, heeft aldaar een duurzaam verblijfsrecht. Dit recht is niet onderworpen aan de voorwaarden van hoofdstuk III.

2. Lid 1 is eveneens van toepassing ten aanzien van familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal in het gastland bij de burger van de Unie hebben gewoond.

3. Het ononderbroken karakter van het verblijf wordt niet beïnvloed door tijdelijke afwezigheden van niet meer dan zes maanden per jaar, door afwezigheden van langere duur voor de vervulling van militaire verplichtingen, door één afwezigheid van ten hoogste twaalf achtereenvolgende maanden om belangrijke redenen, zoals zwangerschap en bevalling, ernstige ziekte, studie of beroepsopleiding, noch door uitzending om werkzaamheden te verrichten in een andere lidstaat of een derde land.

4. Wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal is verkregen, kan het slechts worden verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland.”

15 Artikel 38 van richtlijn 2004/38 voorziet in het volgende:

„1. De artikelen 10 en 11 van verordening (EEG) nr. 1612/68 worden met ingang van 30 april 2006 geschrapt.

2. De richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG worden met ingang van 30 april 2006 ingetrokken.

3. Verwijzingen naar de ingetrokken bepalingen worden gelezen als verwijzingen naar deze richtlijn.”

16 Overeenkomstig artikel 40, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2004/38 dienden de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om vóór 30 april 2006 aan deze richtlijn te voldoen.

Nationaal recht

17 De Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (wet inzake de socialezekerheidsbijdragen en -voordelen van 1992) en de Income Support (General) Regulations 1987 (verordening op de inkomenssteun (algemeen) van 1987) vormen de op de inkomenssteun toepasselijke regelgeving.

18 De inkomenssteun is een aan verschillende groepen van personen toegekende uitkering met middelentoets. Een van de voorwaarden om voor deze steun in aanmerking te komen, is dat het inkomen het „toepasselijke bedrag” niet mag overschrijden. Dit toepasselijke bedrag kan op nul worden bepaald, wat in de praktijk betekent dat in dat geval geen uitkering wordt toegekend.

19 Het toepasselijke bedrag voor een „persoon uit het buitenland” is op nul bepaald, waarbij een dergelijke persoon wordt gedefinieerd als „een aanvrager die niet zijn normale verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk, de Kanaaleilanden, het eiland Man of Ierland heeft”. Om als een persoon met normale verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk, de Kanaaleilanden, het eiland Man of Ierland te kunnen worden aangemerkt, moet de aanvrager van de inkomenssteun een „verblijfsrecht” hebben.

20 Het „verblijfsrecht” op grond waarvan aanspraak op inkomenssteun kan worden gemaakt, is niet uitdrukkelijk gedefinieerd. Sinds mei 2004 is in het nationale recht getracht de uitkering van deze steun te beperken, opdat sommige personen geen onevenredige last voor het socialeverzekeringsstelsel zouden worden.

21 Wat de burgers van de Europese Unie betreft zijn sommige verblijfsrechten, zoals het krachtens artikel 6 van richtlijn 2004/38 verleende verblijfsrecht, uitgesloten en kan genoemde steun dus niet op basis daarvan wordt uitgekeerd. Daarentegen worden binnen de andere groepen van personen, de werknemers en zelfstandigen in de zin van diezelfde richtlijn – daaronder begrepen degenen die overeenkomstig artikel 7, lid 3, van die laatste die hoedanigheid behouden –, alsook hun familieleden in de zin van genoemde richtlijn, ten behoeve van de inkomenssteun niet beschouwd als „personen uit het buitenland” en hebben zij dus recht op uitkering daarvan.

22 Het is algemeen erkend dat het duurzame verblijfsrecht als voorzien in artikel 16 van richtlijn 2004/38 een verblijfsrecht is op grond waarvan aanspraak op de inkomenssteun kan worden gemaakt.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 23 Dias is een Portugese burger die het Verenigd Koninkrijk in de loop van januari 1998 is binnengekomen. Volgens de verwijzende rechter valt het verblijf van belanghebbende uiteen in de volgende vijf perioden (hierna respectievelijk: „eerste tot en met vijfde periode”):
- van januari 1998 tot de zomer van 2002: tewerkgesteld;
 - van de zomer van 2002 tot 17 april 2003: met zwangerschapsverlof;
 - van 18 april 2003 tot 25 april 2004: werkloos;
 - van 26 april 2004 tot 23 maart 2007: tewerkgesteld, en
 - sinds 24 maart 2007: werkloos.
- 24 Op 13 mei 2000 heeft de Home Office aan Dias een verblijfskaart afgegeven die overeenstemt met het verblijfsrecht als voorzien in artikel 4 van richtlijn 68/360. Op deze kaart waren de vermeldingen aangebracht die in de bijlage bij deze richtlijn zijn neergelegd. Bovendien was daarop een geldigheidsduur aangegeven van 13 mei 2000 tot 13 mei 2005 en was daarop nader uiteengezet dat „[d]e geldigheidsduur van deze kaart [...] de tijdlimiet [is] voor uw verblijf in het Verenigd Koninkrijk. Behoudens intrekking is deze tijdlimiet van toepassing bij elke toestemming het land binnen te komen na een afwezigheid uit het Verenigd Koninkrijk gedurende de geldigheidsduur van deze kaart”.
- 25 Dias heeft eind maart 2007 een aanvraag voor inkomenssteun ingediend.
- 26 Volgens de Social Security Commissioner (commissaris voor sociale zekerheid; hierna: „Commissioner”), kon Dias, daar zij op die datum niet langer een werknemer in de zin van richtlijn 2004/38 was, enkel als houdster van een duurzaam verblijfsrecht uit hoofde van artikel 16 van deze richtlijn aanspraak op de inkomenssteun maken. De Commissioner meende in dat verband dat genoemd verblijfsrecht pas na de datum van omzetting van richtlijn 2004/38 in Brits recht, te weten vanaf 30 april 2006, kon worden ingeroepen.
- 27 Daar Dias volgens de Commissioner tijdens de derde periode van haar verblijf in het Verenigd Koninkrijk evenmin een werknemer in de zin van het Unierecht was, meende hij dat zij deze periode niet ten behoeve van het duurzame verblijfsrecht bij het eerste en tweede tijdvak van verblijf of bij het vierde tijdvak als zodanig kon optellen.
- 28 De Commissioner meende evenwel dat het verblijf van Dias in het Verenigd Koninkrijk gedurende de derde periode als een geldig verblijf ten behoeve van het duurzame verblijfsrecht kon worden beschouwd, hetzij op grond van de verblijfskaart die haar was afgegeven, hetzij op grond van artikel 18 EG.
- 29 De Commissioner besloot derhalve om Dias de inkomenssteun toe te kennen.
- 30 De beslissing van de Commissioner werd door de Secretary of State for Work and Pensions aangevochten bij de verwijzende rechter.
- 31 Volgens deze rechter is de beslissing van de Commissioner gebaseerd op de premisse dat bij het duurzame verblijfsrecht als voorzien in artikel 16 van richtlijn 2004/38 geen rekening kan worden gehouden met perioden die zijn afgesloten vóór 30 april 2006, de datum van omzetting van deze richtlijn in Brits recht. De verwijzende rechter is zelf van oordeel dat deze tijdvakken wel in aanmerking kunnen worden genomen om te bepalen of er van genoemd verblijfsrecht sprake is. Daar echter deze vraag reeds voorwerp was van het verzoek om een prejudiciële verwijzing dat deze rechter had gedaan in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 7 oktober 2010, Lassal (C-162/09, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), heeft hij het niet nodig geacht om dezelfde vraag nog eens aan het Hof voor te leggen.
- 32 Uitgaande van de premisse van de Commissioner is de verwijzende rechter met hem van oordeel dat Dias in de derde periode van haar verblijf in het Verenigd Koninkrijk niet als

werknemer in de zin van het Unierecht kon worden beschouwd. Deze rechter is echter van oordeel dat belanghebbende in dit tijdvak geen verblijfsrecht uit hoofde van artikel 16 van richtlijn 2004/38 kon ontlenen aan de enkele omstandigheid dat haar een verblijfskaart is afgegeven. Tot slot zou het verblijf van Dias in genoemde periode volgens deze rechter op de enkele grondslag van artikel 18 EG kunnen worden beschouwd als een geldig verblijf met het oog op de vaststelling of er sprake is van een duurzaam verblijfsrecht, indien zou worden vastgesteld dat artikel 16 van richtlijn 2004/38 een lacune bevat voor perioden van verblijf die zijn vervuld vóór de datum van omzetting ervan in het recht van de lidstaten.

33 In die omstandigheden heeft de Court of Appeal of England and Wales (Civil Division) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Heeft een burger van de Unie die in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan is, vóór de omzetting van richtlijn 2004/38[...] de houder was van een krachtens artikel 4, lid 2, van richtlijn 68/360[...] geldig afgegeven verblijfskaart, maar gedurende de looptijd van de verblijfskaart bepaalde tijd vrijwillig werkloos en niet zelfvoorzienend was en niet aan de voorwaarden voor afgifte van een dergelijke verblijfskaart voldeed, in die periode op grond van het enkele houderschap van de verblijfskaart ‚legaal in het gastland‘ verbleven met het oog op de latere verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht krachtens artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38?
- 2) Indien een tijdvak van vijf jaar ononderbroken legaal verblijf als werknemer [op het grondgebied van het gastland] voorafgaand aan 30 april 2006 niet volstaat om het in artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 voorziene duurzame verblijfsrecht te doen ontstaan, doet dit ononderbroken verblijf als werknemer dan rechtstreeks krachtens artikel 18, lid 1, een duurzaam verblijfsrecht ontstaan op grond dat de richtlijn een lacune vertoont?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Voorafgaande opmerkingen over de weerslag van het arrest Lassal op het hoofdgeding

- 34 Zoals is opgemerkt in punt 31 van het onderhavige arrest, gaan de door de verwijzende rechter gestelde vragen uit van een premisse van de Commissioner dat, aangezien de perioden van verblijf van Dias in het Verenigd Koninkrijk zijn afgesloten vóór de datum van omzetting van richtlijn 2004/38 in het recht van die lidstaat, te weten 30 april 2006, deze niet in aanmerking kunnen worden genomen met het oog op de verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht als voorzien in artikel 16 van deze richtlijn. Deze rechter is van oordeel dat een dergelijke premisse onjuist is, maar hij heeft het desondanks niet noodzakelijk geacht het Hof dienaangaande een nieuwe vraag te stellen, aangezien deze vraag reeds het voorwerp is van het verzoek om een prejudiciële beslissing dat diezelfde rechter heeft ingediend in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het reeds aangehaalde arrest Lassal.
- 35 In genoemd arrest Lassal heeft het Hof voor recht verklaard dat perioden van ononderbroken verblijf gedurende vijf jaar die vóór de datum van omzetting van richtlijn 2004/38 in nationaal recht, te weten 30 april 2006, overeenkomstig aan die datum voorafgaande rechtsinstrumenten van de Unie zijn vervuld, in aanmerking moeten worden genomen voor de verkrijging van het recht van duurzaam verblijf op grond van artikel 16, lid 1, van die richtlijn, en voorts dat afwezigheden uit het gastland die na een ononderbroken legaal verblijf gedurende vijf jaar maar vóór 30 april 2006 hebben plaatsgevonden en minder dan twee achtereenvolgende jaren hebben geduurd, de verkrijging van het recht van duurzaam verblijf op grond van genoemd artikel 16, lid 1, niet kunnen beïnvloeden.
- 36 Hieruit volgt dat de premisse waarop de prejudiciële vragen gegrond zijn, onjuist is, zoals de verwijzende rechter terecht heeft opgemerkt, en dat deze vragen in het licht van het reeds aangehaalde arrest Lassal moeten worden onderzocht.
- 37 Zoals volgt uit punt 23 van het onderhavige arrest moet dienaangaande worden opgemerkt dat Dias in het Verenigd Koninkrijk verblijf heeft gehad in de hoedanigheid van werknemer in

de zin van de destijds geldende rechtsinstrumenten van de Unie, van januari 1998 tot 17 april 2003 (eerste en tweede periode van verblijf).

- 38 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat Dias een ononderbroken verblijf van vijf jaar in het Verenigd Koninkrijk heeft gehad vóór de datum van omzetting van richtlijn 2004/38 in het recht van die lidstaat, te weten 30 april 2006, overeenkomstig de destijds geldende rechtsinstrumenten van de Unie, en dat dit tijdvak in aanmerking moet worden genomen met het oog op de verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht uit hoofde van artikel 16, lid 1, van deze richtlijn.
- 39 Tijdens de derde periode van verblijf in het Verenigd Koninkrijk, namelijk van 18 april 2003 tot 25 april 2004, was Dias vrijwillig werkloos en had zij dus niet de status van werknemer in de zin van de destijds geldende rechtsinstrumenten van de Unie. Zij heeft die status evenwel opnieuw verkregen in de loop van de vierde periode van verblijf, namelijk van 26 april 2004 tot 23 maart 2007. Bovendien was Dias in het derde tijdvak nog steeds houder van de verblijfskaart die haar op 13 mei 2000 geldig was afgegeven in haar hoedanigheid van werknemer, zulks uit hoofde van richtlijn 68/360, en dit ofschoon zij in die periode niet voldeed aan de voorwaarden om voor een verblijfsrecht in aanmerking te komen, noch krachtens het recht van de Unie, noch uit hoofde van het nationale recht.
- 40 Daar waar het duurzame verblijfsrecht als voorzien in artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 pas vanaf 30 april 2006 kan worden verkregen (arrest Lassel, reeds aangehaald, punt 38), rijst dus de vraag wat de weerslag is, met het oog op de verkrijging van het duurzame verblijfsrecht uit hoofde van die bepaling, van een periode van verblijf gaande van 18 april 2003 tot 25 april 2004, namelijk de derde periode van verblijf van Dias in het Verenigd Koninkrijk.
- 41 Bijgevolg moeten in het licht van het arrest Lassel de door de verwijzende rechter gestelde vragen worden geherformuleerd, in die zin dat deze laatste in wezen wenst te vernemen of de perioden van verblijf van een burger van de Unie in een gastland die enkel gebaseerd waren op een geldig afgegeven verblijfskaart uit hoofde van richtlijn 68/360, zonder dat voldaan was aan de voorwaarden om voor enig verblijfsrecht in aanmerking te komen, die zijn vervuld vóór 30 april 2006 en volgen op een ononderbroken legaal verblijf van vijf jaar dat vóór die datum is afgesloten, invloed kunnen hebben op de verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht uit hoofde van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38.

Beantwoording van de prejudiciële vragen, zoals geherformuleerd door het Hof in het licht van het arrest Lassel

- 42 Ter beantwoording van de door de verwijzende rechter gestelde vragen zoals geherformuleerd door het Hof, moet in de eerste plaats worden onderzocht of de perioden van verblijf van een burger van de Unie in een gastland die enkel zijn gebaseerd op een geldig afgegeven verblijfskaart uit hoofde van richtlijn 68/360, terwijl de houder van die kaart niet voldeed aan de voorwaarden om voor enig verblijfsrecht in aanmerking te komen, kunnen worden geacht legaal te zijn vervuld met het oog op de verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht uit hoofde van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38.
- 43 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat perioden van ononderbroken verblijf van vijf jaar die vóór de datum van omzetting van richtlijn 2004/38 in nationaal recht overeenkomstig aan die datum voorafgaande rechtsinstrumenten van de Unie zijn vervuld, in aanmerking moeten worden genomen voor de verkrijging van het recht van duurzaam verblijf op grond van artikel 16, lid 1, van die richtlijn (arrest Lassel, punten 40 en 59).
- 44 Aangezien de derde periode van verblijf van Dias in het Verenigd Koninkrijk enkel was gebaseerd op een overeenkomstig richtlijn 68/360 afgegeven verblijfskaart, houdt de onderhavige zaak dus in dat moet worden onderzocht of deze verblijfskaarten enkel declaratoir van aard waren of rechten hebben doen ontstaan.
- 45 Dias stelt dienaangaande dat de door de regering van het gastland afgegeven verblijfskaart, die door deze laatste niet is ingetrokken hoewel hij daartoe de mogelijkheid had, aan de

belanghebbende een verblijfsrecht verleende voor de gehele duur van geldigheid van die kaart. Daar waar richtlijn 68/360 geen enkele met artikel 3 van richtlijn 90/364 vergelijkbare bepaling bevatte, bleef het krachtens richtlijn 68/360 erkende en door de afgifte van de verblijfskaart bevestigde verblijfsrecht volgens haar bestaan totdat deze kaart verliep of deze werd ingetrokken, ongeacht of de houder van de kaart had opgehouden aan de voor het verblijf noodzakelijke voorwaarden te voldoen.

- 46 De regering van het Verenigd Koninkrijk, de Deense regering en de Europese Commissie menen daarentegen dat de uit hoofde van richtlijn 68/360 afgegeven verblijfskaart een zuiver declaratoire waarde had en geen enkel verblijfsrecht heeft doen ontstaan.
- 47 De door Dias verdedigde stelling kan niet worden aanvaard.
- 48 Zoals het Hof reeds bij meerdere gelegenheden heeft geoordeeld, wordt het recht van de onderdanen van een lidstaat om het grondgebied van een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven met de in het EG-Verdrag genoemde oogmerken, rechtstreeks toegekend door het Verdrag of, al naar het geval, door de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen. De afgifte van een verblijfstitel aan een onderdaan van een lidstaat moet niet worden beschouwd als een handeling die rechten doet ontstaan, maar als een handeling waarbij een lidstaat de individuele positie van een onderdaan van een andere lidstaat uit het oogpunt van de bepalingen van gemeenschapsrecht vaststelt (zie arrest van 23 maart 2006, Commissie/België, C-408/03, Jurispr. blz. I-2647, punten 62 en 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Dat de verblijfstitels declaratoir en niet constitutief van aard zijn, is door het Hof erkend onafhankelijk van het feit dat deze titel krachtens de bepalingen van richtlijn 68/360 of richtlijn 90/364 is afgegeven (zie in die zin arrest Commissie/België, reeds aangehaald, punt 65).
- 50 De verschillen tussen de bepalingen van de richtlijnen 90/364 en 68/360 kunnen dus niet de stelling staven dat krachtens deze laatste richtlijn afgegeven verblijfskaarten, tegen het in punt 48 van het onderhavige arrest gememoreerde beginsel in, van dien aard zouden zijn geweest dat zij voor de houders daarvan rechten hebben doen ontstaan.
- 51 Voor het overige moet worden opgemerkt dat artikel 3 van richtlijn 90/364 niet verwees naar de afgegeven kaart om vast te stellen dat er een verblijfsrecht was, maar naar het verblijfsrecht als zodanig en naar de voorwaarden die waren vastgelegd om dit laatste toe te kennen. Er kan dus uit die bepaling geen enkel gevolg worden getrokken wat de aard van de in artikel 2, lid 1, van richtlijn 90/364 voorziene verblijfskaart betreft en dus voorshands niet wat de in artikel 4, lid 2, van richtlijn 68/360 voorziene kaart betreft.
- 52 Bovendien bevestigt de enige bepaling van richtlijn 68/360 die naar de intrekking van de verblijfskaart verwees, namelijk artikel 7, lid 1, van die richtlijn, het bestaan van een intrinsiek verband tussen deze kaart en het reeds bestaande verblijfsrecht van de betrokken burger. Immers, zoals het geval was bij het recht van verblijf van een werknemer, dat, net zoals zijn status van werknemer, niet verloren ging enkel op grond van het feit dat de rechthebbende niet langer tewerkgesteld was hetzij omdat hij als gevolg van ziekte of ongeval tijdelijk arbeidsongeschikt was geworden, hetzij omdat hij onvrijwillig werkloos was geworden en dit naar behoren was geconstateerd door de bevoegde dienst voor de arbeidsvoorziening, stond die bepaling evenmin toe dat de nog geldige verblijfskaart van een werknemer die zich in een dergelijke situatie bevond werd ingetrokken.
- 53 Ten slotte is het natuurlijk juist dat het Hof zich wat de declaratoire aard van de verblijfskaarten betreft enkel heeft uitgesproken over gevallen waarin een dergelijke kaart niet was afgegeven hoewel de betrokken burger van de Unie overeenkomstig het recht van de Unie aan de voorwaarden voor verblijf in het gastland voldeed.
- 54 Zoals evenwel in de punten 48 tot en met 52 van het onderhavige arrest is opgemerkt, brengt de declaratoire aard van de verblijfskaarten met zich mee dat deze kaarten niet meer doen dan een reeds bestaand recht bevestigen. Net zoals deze aard er dus aan in de weg staat dat het verblijf van een burger als illegaal in de zin van het recht van de Unie wordt

aangemerkt, enkel op grond van de omstandigheid dat hij niet over een verblijfskaart beschikt, zo staat deze tevens eraan in de weg dat het verblijf van een burger als legaal in de zin van het recht van de Unie wordt aangemerkt, enkel op grond van het feit dat een dergelijke kaart hem geldig is afgegeven.

- 55 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de vóór 30 april 2006 vervulde perioden van verblijf die enkel zijn gebaseerd op het feit dat geldig een kaart uit hoofde van richtlijn 68/360 is afgegeven, zonder dat was voldaan aan de voorwaarden om voor enig verblijfsrecht in aanmerking te komen, niet als legaal vervuld kunnen worden beschouwd met het oog op de verkrijging van het duurzame verblijfsrecht uit hoofde van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38.
- 56 In het licht van die vaststelling impliceert de beantwoording van de gestelde vragen, zoals deze in punt 41 van het onderhavige arrest door het Hof zijn geherformuleerd, dat in de tweede plaats moet worden onderzocht wat de weerslag is van dergelijke perioden die vóór 30 april 2006 zijn vervuld en die volgen op een ononderbroken legaal verblijf van vijf jaar dat vóór die datum is afgesloten, op de verkrijging van genoemd duurzaam verblijfsrecht.
- 57 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat het duurzame verblijfsrecht als voorzien in artikel 16 van richtlijn 2004/38 pas vanaf 30 april 2006 kon worden verkregen, zoals ook is uiteengezet in punt 40 van het onderhavige arrest. Dus anders dan de tijdvakken van ononderbroken legaal verblijf van vijf jaar die vanaf die datum zijn vervuld, die de burgers van de Unie vanaf het moment waarop deze zijn vervuld een duurzaam verblijfsrecht verlenen, kan hun niet op grond van perioden die vóór die datum zijn vervuld een dergelijk verblijfsrecht vóór 30 april 2006 worden toegekend.
- 58 Daar waar de perioden van verblijf van een burger van de Unie in een gastland die enkel zijn gebaseerd op het feit dat geldig een verblijfskaart uit hoofde van richtlijn 68/360 is afgegeven, maar zonder dat was voldaan aan de voorwaarden om voor enig verblijfsrecht in aanmerking te komen, niet als legaal vervuld kunnen worden beschouwd met het oog op de verkrijging van het duurzame verblijfsrecht uit hoofde van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38, rijst dus de vraag wat de weerslag op die verkrijging is van een periode van verblijf die vóór 30 april 2006 heeft plaatsgevonden en volgt op een ononderbroken legaal verblijf van vijf jaar dat reeds vóór die datum is afgesloten.
- 59 In dit verband moet om te beginnen worden opgemerkt dat het Hof heeft geoordeeld dat artikel 16, lid 4, van richtlijn 2004/38 ziet op het verlies van het recht van duurzaam verblijf wegens afwezigheden van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit de gastlidstaat en dat een dergelijke maatregel gerechtvaardigd is omdat na een dergelijke afwezigheid de band met de gastlidstaat losser is geworden (arrest Lassal, reeds aangehaald, punt 55).
- 60 Vervolgens heeft het Hof tevens geoordeeld dat deze bepaling dient te worden toegepast ongeacht of de perioden van verblijf vóór of na 30 april 2006 zijn vervuld, op grond dat, aangezien de vóór die datum vervulde perioden van verblijf van vijf jaar in aanmerking moeten worden genomen voor de verkrijging van het in artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 bepaalde recht van duurzaam verblijf, de niet-toepassing van lid 4 van dit artikel op deze perioden zou impliceren dat de lidstaten verplicht zouden zijn om genoemd recht van duurzaam verblijf toe te kennen in geval van lange afwezigheden die de band tussen de betrokken persoon en de gastlidstaat aantasten (arrest Lassal, reeds aangehaald, punt 56).
- 61 Ten slotte heeft het Hof geconcludeerd dat de toepassing van artikel 16, lid 4, van richtlijn 2004/38 op vóór 30 april 2006 vervulde perioden van ononderbroken legaal verblijf gedurende vijf jaar, impliceert dat de afwezigheden uit de gastlidstaat die na die perioden maar vóór bovengenoemde datum hebben plaatsgevonden en minder dan twee achtereenvolgende jaren hebben geduurd, de integratie van de betrokken burger van de Unie niet kunnen aantasten en dat deze afwezigheden de verkrijging van het recht van duurzaam verblijf op grond van genoemd artikel 16, lid 1, niet kunnen beïnvloeden (arrest Lassal, reeds aangehaald, punten 57 en 58).
- 62 Een dergelijke redenering moet naar analogie worden toegepast op perioden van verblijf die enkel zijn gebaseerd op het feit dat geldig een verblijfskaart uit hoofde van richtlijn 68/360 is

afgegeven, zonder dat was voldaan aan de voorwaarden om voor enig verblijfsrecht in aanmerking te komen, en die zijn vervuld vóór 30 april 2006 en volgen op een ononderbroken legaal verblijf van vijf jaar dat vóór die datum is afgesloten.

- 63 Hoewel artikel 16, lid 4, van richtlijn 2004/38 enkel verwijst naar de afwezigheden uit de gastlidstaat, wordt de integratie van de betrokkene in die lidstaat immers ook aangetast indien een burger, nadat hij een ononderbroken legaal verblijf van vijf jaar heeft gehad, vervolgens besluit om in die lidstaat te blijven zonder dat hij een verblijfsrecht heeft.
- 64 Dienaangaande moeten worden opgemerkt, zoals de advocaat-generaal heeft gedaan in de punten 106 en 107 van haar conclusie, dat de aan artikel 16, lid 1, van de richtlijn ten grondslag liggende integratiegedachte niet alleen stoelt op territoriale en temporele aspecten, maar ook op kwalitatieve aspecten die betrekking hebben op de mate van integratie in het gastland.
- 65 Daar het dus vergelijkbare situaties betreft, volgt hieruit dat de regel die is neergelegd in artikel 16, lid 4, van richtlijn 2004/38 naar analogie moet worden toegepast op perioden van aanwezigheid in het gastland die enkel zijn gebaseerd op het feit dat geldig een verblijfskaart uit hoofde van richtlijn 68/360 is afgegeven, zonder dat was voldaan aan de voorwaarden om voor enig verblijfsrecht in aanmerking te komen, en die zijn vervuld vóór 30 april 2006 en volgen op een ononderbroken legaal verblijf van vijf jaar dat vóór die datum is afgesloten.
- 66 Bijgevolg zijn perioden van minder dan twee opeenvolgende jaren, die enkel zijn gebaseerd op het feit dat geldig een verblijfskaart uit hoofde van richtlijn 68/360 is afgegeven, zonder dat was voldaan aan de voorwaarden om voor enig verblijfsrecht in aanmerking te komen, en die zijn vervuld vóór 30 april 2006 en volgen op een ononderbroken legaal verblijf van vijf jaar dat vóór die datum is afgesloten, niet van invloed op de verkrijging van het duurzame verblijfsrecht uit hoofde van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38.
- 67 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 16, leden 1 en 4, van richtlijn 2004/38 aldus moeten worden uitgelegd dat:
- vóór 30 april 2006 vervulde perioden van verblijf die enkel zijn gebaseerd op het feit dat geldig een verblijfskaart uit hoofde van richtlijn 68/360 is afgegeven, zonder dat was voldaan aan de voorwaarden om voor enig verblijfsrecht in aanmerking te komen, niet als legaal vervuld kunnen worden beschouwd met het oog op de verkrijging van het duurzame verblijfsrecht uit hoofde van artikel 16, lid 1, van die richtlijn, en
 - perioden van verblijf van minder dan twee opeenvolgende jaren die enkel zijn gebaseerd op het feit dat geldig een verblijfskaart uit hoofde van richtlijn 68/360 is afgegeven, zonder dat was voldaan aan de voorwaarden om voor een verblijfsrecht in aanmerking te komen, en die zijn vervuld vóór 30 april 2006 en volgen op een ononderbroken legaal verblijf van vijf jaar dat vóór die datum is afgesloten, niet van invloed zijn op de verkrijging van het duurzame verblijfsrecht uit hoofde van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38.

Kosten

- 68 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 16, leden 1 en 4, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen

64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, moet aldus worden uitgelegd dat:

- vóór 30 april 2006 vervulde perioden van verblijf die enkel zijn gebaseerd op het feit dat geldig een verblijfskaart uit hoofde van richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap is afgegeven, zonder dat was voldaan aan de voorwaarden om voor enig verblijfsrecht in aanmerking te komen, niet als legaal vervuld kunnen worden beschouwd met het oog op de verkrijging van het duurzame verblijfsrecht uit hoofde van artikel 16, lid 1, van die richtlijn, en**
- perioden van verblijf van minder dan twee opeenvolgende jaren die enkel zijn gebaseerd op het feit dat geldig een verblijfskaart uit hoofde van richtlijn 68/360 is afgegeven, zonder dat was voldaan aan de voorwaarden om voor een verblijfsrecht in aanmerking te komen, en die zijn vervuld vóór 30 april 2006 en volgen op een ononderbroken legaal verblijf van vijf jaar dat vóór die datum is afgesloten, niet van invloed zijn op de verkrijging van het duurzame verblijfsrecht uit hoofde van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38.**

ondertekeningen

* Procestaal: Engels.