

ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

10 april 2008 (*)

„Niet-nakoming – Verblijfsrecht van economisch niet-actieve en gepensioneerde onderdanen van lidstaten van Europese Unie en van Europese Economische Ruimte – Nationale regelgeving en bestuurlijke praktijk die toereikende eigen middelen voor verblijf van ten minste één jaar in ontvangende lidstaat vereist”

In zaak C-398/06,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 25 september 2006,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en R. Troosters als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en M. de Grave als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door E. O'Neill als gemachtigde, bijgestaan door J. Stratford, barrister,

interveniënt,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: U. Lõhmus, kamerpresident, J. Klučka (rapporteur) en P. Lindh, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door nationale bepalingen te handhaven volgens welke

economisch niet-actieve en gepensioneerde onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie en van de Europese Economische Ruimte (hierna: „EER”) moeten bewijzen dat zij duurzaam beschikken over middelen van bestaan om een verblijfsvergunning te verkrijgen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de richtlijnen 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), 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht (PB L 180, blz. 26), en 90/365/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd (PB L 180, blz. 28).

Toepasselijke bepalingen

EER-Overeenkomst

- 2 Artikel 7 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3; hierna: „EER-Overeenkomst”) luidt als volgt:

„De in de bijlagen bij deze Overeenkomst of in beschikkingen van het Gemengd Comité van de EER vermelde of vervatte besluiten zijn verbindend voor de overeenkomstsluitende partijen en maken deel uit van of worden opgenomen in hun interne rechtsorde [...]”

- 3 Richtlijn 68/360 en de richtlijnen 90/364 en 90/365 zijn opgenomen in bijlagen V en VIII, respectievelijk, van de EER-Overeenkomst.

Gemeenschapsregeling

Richtlijn 68/360

- 4 Ingevolge artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 68/360 nemen de lidstaten de nodige maatregelen om de formaliteiten en procedures voor het verkrijgen van de aan de onderdanen van een lidstaat van de Unie verleende verblijfsvergunningen zoveel mogelijk te vereenvoudigen.

Richtlijn 90/364

- 5 Overeenkomstig de vierde overweging van de considerans van richtlijn 90/364 „[mogen] degenen die het verblijfsrecht genieten geen onredelijke belasting voor de algemene middelen van het gastland [...] vormen”.

- 6 Artikel 1, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„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.

De in de eerste alinea bedoelde bestaansmiddelen zijn toereikend wanneer zij meer bedragen dan het niveau van de middelen waaronder door het gastland aan zijn onderdanen bijstand kan worden verleend, rekening houdend met de persoonlijke situatie van de aanvrager en in voorkomend geval met die van de krachtens lid 2 toegelaten personen.

Wanneer de tweede alinea niet kan worden toegepast, worden de bestaansmiddelen van de aanvrager toereikend geacht wanneer zij meer bedragen dan het niveau van het minimumpensioen in het kader van de sociale zekerheid dat door het gastland wordt uitgekeerd.”

- 7 Artikel 2, lid 1, van bedoelde richtlijn luidt:

„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. [...]

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 aantoont dat hij voldoet aan de in artikel 1 gestelde voorwaarden.”

- 8 Artikel 2, lid 2, derde alinea, van richtlijn 90/364 bepaalt:

„De lidstaten mogen uitsluitend om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid van de bepalingen van deze richtlijn afwijken. In dat geval is richtlijn 64/221/EEG [van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB 1964, 56, blz. 850)] van toepassing”.

- 9 Ingevolge artikel 3 van richtlijn 90/364 blijft het verblijfsrecht bestaan zolang degenen die dit recht genieten, voldoen aan de in artikel 1 van deze richtlijn gestelde voorwaarden.

Richtlijn 90/365

- 10 De vierde overweging van de considerans en de artikelen 1, lid 1, 2, leden 1 en 2, derde alinea, en 3 van richtlijn 90/365 zijn in wezen in dezelfde bewoordingen gesteld als de vierde overweging van de considerans en de gelijk genummerde artikelen van richtlijn 90/364.

- 11 De richtlijnen 64/221, 68/360, 90/364 en 90/365 zijn per 30 april 2006 ingetrokken bij 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).

Nationale regeling

- 12 Ingevolge punt 4.2.1.1 van hoofdstuk B10 van de Vreemdelingencirculaire (hierna: „circulaire”), zoals die aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn van kracht was, moeten economisch niet-actieve onderdanen van de lidstaten van de Unie en van de EER bewijzen dat zij voor een periode van ten minste één jaar zelfstandig en duurzaam over voldoende middelen van bestaan beschikken om voor het verblijfsrecht in aanmerking te komen.

Precontentieuze procedure

- 13 Na ervan op de hoogte te zijn gesteld dat in de praktijk van de Nederlandse autoriteiten economisch niet-actieve en gepensioneerde onderdanen van de lidstaten van de Unie en van de EER een verblijfsvergunning werd geweigerd indien zij niet konden aantonen dat zij zelfstandig en duurzaam over middelen van bestaan beschikten, heeft de Commissie de niet-nakomingsprocedure van artikel 226 EG ingeleid. Na het Koninkrijk der Nederlanden te hebben aangemaand om zijn opmerkingen in te dienen, heeft de Commissie op 3 april 2003 een met redenen omkleed advies uitgevaardigd, waarin zij deze lidstaat uitnodigde om zich binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van dit advies daarnaar te voegen.
- 14 De Nederlandse regering heeft bij brieven van 17 september 2003 en 16 februari 2004 op het met redenen omkleed advies geantwoord, waarbij zij de Commissie mededeling deed van de in de circulaire aangebrachte wijzigingen. De autoriteiten van die lidstaat hebben de

uitdrukking „zelfstandig en duurzaam” vervangen door „toereikend”. De circulaire definieert vervolgens wat onder „toereikende middelen” moet worden verstaan.

- 15 Van oordeel dat deze wijzigingen niet volstonden, heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen. Volgens haar is ondanks de wijziging van de bewoordingen, de voorwaarde inzake de duurzaamheid van de middelen van de aanvrager van een verblijfsvergunning niet afgeschaft, daar deze aanvragers volgens de nieuwe versie van de circulaire moeten bewijzen dat zij beschikken over toereikende middelen voor een verblijf van ten minste een jaar in het gastland.
- 16 Bij beschikking van de president van het Hof van 14 maart 2007 is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van het Koninkrijk der Nederlanden.

Het beroep

Argumenten van partijen

- 17 De Commissie herinnert er vooraf aan dat het recht van de burgers van de Unie om in elk van de lidstaten te verblijven een grondrecht is, dat algemeen tot uitdrukking is gebracht in artikel 18 EG. Ofschoon dit recht volgens deze bepaling kan worden onderworpen aan beperkingen en voorwaarden die bij het EG-Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld, moeten die beperkingen en voorwaarden eng worden uitgelegd, omdat bedoeld recht anders zou worden uitgehold.
- 18 De Commissie benadrukt vervolgens dat ofschoon de richtlijnen 90/364 en 90/365 de nationale autoriteiten de mogelijkheid geven om na te gaan of de aanvrager over toereikende middelen beschikt, zij evenwel geen referentieperiode vaststellen waarover moet worden beoordeeld of de middelen toereikend zijn. Het gastland moet dus de persoonlijke situatie van elke aanvrager beoordelen en derhalve van geval tot geval nagaan of zijn middelen als toereikend kunnen worden beschouwd, zonder daarbij enig abstract vereiste te mogen stellen inzake de duurzaamheid van de middelen.
- 19 Aangezien de situatie van de aanvrager kan wijzigen, meent de Commissie dat het, gelet op de finaliteit van de richtlijnen 90/364 en 90/365, ook onevenredig zou zijn om van hem een waarborg te verlangen dat hij in staat is om zijn verblijf voor de gehele duur ervan te financieren.
- 20 Om te voorkomen dat de begunstigde van het verblijfsrecht een onredelijke financiële last voor het gastland wordt, heeft deze laatste bovendien de mogelijkheid om te verlangen dat de geldigheidsduur van de verblijfskaart aan het eind van het tweede verblijfsjaar wordt bekrachtigd en dat de situatie van de betrokkene opnieuw wordt beoordeeld wanneer deze in de loop van zijn verblijf een beroep op openbare middelen doet, zonder dat er evenwel sprake kan zijn van een automatisme tussen een verzoek om sociale bijstand en de intrekking van de verblijfsvergunning.
- 21 Ten slotte betoogt de Commissie dat door van de aanvrager te verlangen dat hij het bewijs aandraagt dat hij voor een periode van ten minste een jaar over toereikende middelen beschikt, de administratieve formaliteiten voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning in strijd met de voorschriften van artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 68/360 aanzienlijk worden verzwaaard.
- 22 Het Koninkrijk der Nederlanden betwist het bestaan van de verweten inbreuk aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn niet, maar geeft aan dat het vereiste om te beschikken over toereikende middelen voor een periode van ten minste een jaar is afgeschaft bij het Vreemdelingenbesluit van 24 april 2006, dat op 29 april 2006 in werking is getreden en dat ertoe strekt om richtlijn 2004/38 om te zetten in Nederlands recht.

- 23 Volgens deze lidstaat is bedoeld vereiste nog steeds in de circulaire opgenomen, ook na 29 april 2006, maar is voormeld besluit van hogere orde zodat het in geval van conflict voorrang heeft op de circulaire.
- 24 Het Verenigd Koninkrijk meent dat de Commissie met haar argumenten meer verlangt dan de betrokken gemeenschapsbepalingen voorschrijven. Ofschoon deze lidstaat het standpunt van de Commissie volgt dat de richtlijnen 90/364 en 90/365 geen precieze tijdsspanne vastleggen waarvoor de aanvrager van een verblijfsvergunning moet bewijzen dat hij over toereikende middelen beschikt, benadrukt hij daarentegen dat het gastland, alvorens de verblijfsvergunning af te geven, de voorgenomen duur van het verblijf in de beschouwing moet betrekken om van geval tot geval te beoordelen of de aanvrager het bewijs heeft geleverd dat hij over toereikende middelen beschikt om te voorkomen dat hij gedurende zijn verblijf ten laste van de openbare middelen komt. Wanneer de voorgenomen duur van het verblijf onzeker is, moet het gastland zich ervan vergewissen dat de aanvrager over toereikende middelen beschikt om in de voorzienbare toekomst in zijn behoeften te voorzien.
- 25 Deze lidstaat merkt bovendien op dat de verwijzing van de Commissie naar artikel 9, lid 3, van richtlijn 68/360 irrelevant is. Artikel 2, lid 1, tweede alinea, van de richtlijnen 90/364 en 90/365 geeft immers uitdrukkelijk aan dat een lidstaat het recht heeft van een aanvrager het bewijs te verlangen dat hij voldoet aan de voorwaarden van artikel 1 van die richtlijnen. Het feit dat dit bewijs wordt verlangd kan dan niet als een met artikel 9, lid 3, van richtlijn 68/360 strijdige bijkomende formaliteit worden beschouwd.

Beoordeling door het Hof

- 26 In de eerste plaats is het vaste rechtspraak dat het bestaan van een inbreuk moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het eind van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen, zoals de bij het Vreemdelingenbesluit ingevoerde bepalingen, derhalve geen rekening kan houden, zelfs als dit een juiste toepassing zou vormen van de regel van gemeenschapsrecht waarop het niet-nakomingsberoep ziet (zie onder meer arresten van 11 oktober 2001, Commissie/Oostenrijk, C-111/00, Jurispr. blz. I-7555, punten 13 en 14; 30 januari 2002, Commissie/Griekenland, C-103/00, Jurispr. blz. I-1147, punt 23; 28 april 2005, Commissie/Spanje, C-157/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie punt 19, en 7 juli 2005, Commissie/Italië, C-214/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie punt 14).
- 27 In de tweede plaats is het in artikel 18, lid 1, EG neergelegde recht om op het grondgebied van de lidstaten te verblijven, een recht dat door een duidelijke en nauwkeurige bepaling van het Verdrag rechtstreeks wordt toegekend aan iedere burger van de Unie, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit laatste en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld (zie arresten van 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punten 84 en 85, en 23 maart 2006, Commissie/België, C-408/03, Jurispr. blz. I-2647, punt 34).
- 28 In de onderhavige zaak vloeien deze beperkingen en voorwaarden voort uit de richtlijnen 90/364 en 90/365.
- 29 Dienaangaande volstaat het eraan te herinneren dat het Koninkrijk der Nederlanden het bestaan van de verweten inbreuk aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn niet betwist. Door van aanvragers van een verblijfsvergunning te verlangen dat zij stelselmatig het bezit van toereikende middelen van bestaan voor een verblijf van ten minste een jaar bewijzen, zulks overigens ongeacht de werkelijke duur van het verblijf, wordt immers een voorwaarde gesteld die kennelijk onevenredig is aan het rechtmatige belang dat de lidstaten erbij hebben dat de begunstigden van het verblijfsrecht geen onredelijke belasting voor de openbare middelen worden. Dit vereiste gaat verder dan hetgeen de richtlijnen 90/364 en 90/365 bepalen en bemoeilijkt de afgifte van verblijfsvergunningen. Bijgevolg is dit vereiste in strijd met artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 68/360.
- 30 Wat de argumenten van het Verenigd Koninkrijk ter betwisting van sommige argumenten van de Commissie betreft, moet worden opgemerkt dat deze lidstaat meent dat de bestreden

bepaling, zoals die door Nederland wordt toegepast, in strijd is met de richtlijnen 90/364 en 90/365. De overige argumenten die door deze lidstaat zijn ontwikkeld en die in punt 24 van het onderhavige arrest zijn weergegeven, hebben geen betrekking op de bestreden Nederlandse regelgeving en zijn dus irrelevant voor het onderhavige beroep.

- 31 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens de richtlijnen 68/360, 90/364 en 90/365 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door nationale bepalingen te handhaven volgens welke economisch niet-actieve en gepensioneerde onderdanen van de lidstaten van de Unie en van de EER moeten bewijzen dat zij duurzaam over middelen van bestaan beschikken om een verblijfsvergunning te verkrijgen.

Kosten

- 32 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de verordening van de Commissie in de kosten te worden verwezen. Volgens lid 4, eerste alinea, van datzelfde artikel, dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Zevende kamer) verklaart:

- 1) **Door nationale bepalingen te handhaven volgens welke economisch niet-actieve en gepensioneerde onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie en van de Europese Economische Ruimte moeten bewijzen dat zij duurzaam over middelen van bestaan beschikken om een verblijfsvergunning te verkrijgen, is het Koninkrijk der Nederlanden de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens de richtlijnen 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, 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht, en 90/365/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd.**
- 2) **Het Koninkrijk der Nederlanden wordt verwezen in de kosten.**
- 3) **Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland draagt zijn eigen kosten.**

ondertekeningen