ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

7 oktober 2010 *

In zaak C-162/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 10 maart 2009, ingekomen bij het Hof op 8 mei 2009, in de procedure

Secretary of State for Work and Pensions

tegen

Taous Lassal,

in tegenwoordigheid van:

The Child Poverty Action Group,

* Procestaal: Engels.

wijst HET HOF (Derde kamer),

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

advocaat-generaal: V. Trstenjak,
griffier: N. Nanchev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 maart 2010,

gelet op de opmerkingen van:

— The Child Poverty Action Group, vertegenwoordigd door S. Clarke, solicitor, R. Drabble, QC, en R. Turney, barrister,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door L. Seeboruth en S. Ossowski als gemachtigden, bijgestaan door D. Beard, barrister,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Maidani en M. Wilderspin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 mei 2010,

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, en — rectificaties — PB 2004, L 229, blz. 35; PB 2005, L 197, blz. 34, en PB 2007, L 204, blz. 28).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Taous Lassal en de Secretary of State for Work and Pensions (minister van Arbeid en Pensioenen; hierna: „Secretary of State"). De Child Poverty Action Group (hierna: „CPAG") is in het hoofdgeding tussengekomen aan de zijde van T. Lassal.

Toepasselijke bepalingen

Het recht van de Unie

3 Artikel 45, „Vrijheid van verkeer en van verblijf", van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven.

2. De vrijheid van verkeer en van verblijf kan overeenkomstig de Verdragen worden toegekend aan onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven."

4 De punten 1 tot en met 3 en 17 tot en 19 van de considerans van richtlijn 2004/38 luiden als volgt:

„(1) Burgerschap van de Unie verleent iedere burger van de Unie, binnen de beperkingen van het Verdrag en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten.

(2) Het vrij verkeer van personen is een van de fundamentele vrijheden binnen de interne markt, die een ruimte zonder binnengrenzen omvat waarin vrijheid is gewaarborgd volgens de bepalingen van het Verdrag.

(3) Burgerschap van de Unie dient de fundamentele status te zijn van onderdanen van de lidstaten die hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen. Derhalve moeten de bestaande gemeenschapsinstrumenten waarin afzonderlijke regelingen zijn vastgesteld voor werknemers, zelfstandigen, studenten en andere niet-actieven worden gecodificeerd en herzien, teneinde het recht van de burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf te vereenvoudigen en te versterken.

[...]

(17) 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.

(18) Met het oog op de totstandbrenging van een effectief mechanisme voor de integratie in de samenleving van het gastland waar de burger van de Unie woont, mogen, wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal verworven is geen voorwaarden meer worden gesteld.

(19) Bepaalde specifieke voordelen voor burgers van de Unie die werknemer of zelfstandige zijn en hun familieleden, op grond waarvan het deze personen toegestaan is om een duurzaam verblijfsrecht te verwerven voordat zij vijf jaar in het gastland hebben verbleven, dienen te worden gehandhaafd, aangezien het gaat om verworven rechten, verleend bij verordening (EEG) nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld [(PB L 142, blz. 24)], en bij richtlijn 75/34/EEG van de Raad van 17 december 1974 betreffende het recht van onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verblijf te houden na er een werkzaamheid anders dan in loondienst te hebben uitgeoefend [(PB 1975, L 14, blz. 10)]."

5 Artikel 6 van richtlijn 2004/38 bepaalt:

„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."

6 Artikel 7, leden 1 tot en met 3, van richtlijn 2004/38 luidt als volgt:

„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 socialebijstandsstelsel 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 socialebijstandsstelsel 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:

[...]"

7 In artikel 16, „Algemene regel voor burgers van de Unie en hun familieleden", van richtlijn 2004/38, dat deel uitmaakt van hoofdstuk IV, „Duurzaam verblijfsrecht", wordt bepaald:

„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."

8 In afwijking van artikel 16 van richtlijn 2004/38 bepaalt artikel 17 van deze richtlijn dat werknemers die hun werkzaamheid in de gastlidstaat hebben gestaakt en hun familieleden duurzaam verblijfsrecht genieten in de gastlidstaat nog voordat de ononderbroken periode van vijf jaar verblijf verstreken is.

9 Artikel 38 van richtlijn 2004/38 luidt als volgt:

„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."

10 Volgens artikel 40 van richtlijn 2004/38 dienden de lidstaten deze richtlijn vóór 30 april 2006 in nationaal recht om te zetten.

Nationaal recht

De Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (wet van 1992 betreffende socialezekerheidsbijdragen en -uitkeringen) en de Income Support (General) Regulations 1987 (algemeen besluit van 1987 betreffende inkomenssteun)

11 De Social Security Contributions and Benefits Act 1992 en de Income Support (General) Regulations 1987 vormen de op inkomenssteun (Income Support) toepasselijke regeling.

12 De inkomenssteun is een aan verschillende groepen van personen toegekende uitkering met middelentoets. Zij is onder meer afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat het inkomen van de betrokken persoon het „toepasselijke bedrag" niet overschrijdt. Dit toepasselijke bedrag kan op nul worden bepaald, wat in de praktijk betekent dat dan geen uitkering wordt toegekend.

13 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." Voor de toepassing van de inkomenssteun wordt een aanvrager slechts als een persoon met normale verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk aangemerkt wanneer hij een „verblijfsrecht" heeft.

14 Het „verblijfsrecht" voor de toepassing van de betrokken uitkering is niet uitdrukkelijk omschreven.

15 Algemeen wordt echter aangenomen dat het recht van duurzaam verblijf bedoeld in artikel 16 van richtlijn 2004/38 een verblijfsrecht voor de toepassing van de inkomenssteun vormt.

De Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [besluit van 2006 betreffende de immigratie (Europese Economische Ruimte); hierna: „besluit van 2006"]

16 De Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 zijn in werking getreden op 30 april 2006 en zijn vastgesteld om de bepalingen van richtlijn 2004/38 in het recht van het Verenigd Koninkrijk om te zetten.

17 Artikel 15, „Recht van duurzaam verblijf", van het besluit van 2006, zet artikel 16 van richtlijn 2004/38 in nationaal recht om.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

18 T. Lassal, een Frans staatsburger, kwam in januari 1999 naar het Verenigd Koninkrijk om er werk te zoeken. Van september 1999 tot februari 2005 verbleef zij in deze lidstaat, waar zij werkte of werk zocht. Volgens de verwijzende rechter zijn partijen in het hoofdgeding het erover eens dat Lassal gedurende de periode van januari 1999 tot februari 2005 de „hoedanigheid" van werknemer in de zin van het recht van de Unie had.

19 In februari 2005 verliet Lassal het Verenigd Koninkrijk om haar moeder in Frankrijk te bezoeken. Zij bleef tien maanden in Frankrijk. In december 2005 keerde zij naar het Verenigd Koninkrijk terug en zocht er werk. Van januari tot november 2006 ontving zij een uitkering voor werkzoekenden (jobseeker's allowance). In november 2006 diende zij met een beroep op haar zwangerschap een aanvraag voor inkomenssteun in. Deze aanvraag werd afgewezen op grond dat zij geen recht van verblijf in het Verenigd Koninkrijk had.

20 Tegen de afwijzing van haar aanvraag stelde Lassal beroep in bij een Appeal Tribunal. Op 3 september 2007 wees dit Appeal Tribunal het beroep toe op grond dat de betrokkene krachtens artikel 15 van het besluit van 2006 een recht van duurzaam verblijf in het Verenigd Koninkrijk had.

21 De Secretary of State is tegen de beslissing van het Appeal Tribunal opgekomen bij de Social Security Commissioner en vervolgens bij de verwijzende rechter.

22 In deze context heeft de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Dient, in omstandigheden waarin [...] een burger van de [...] Unie in september 1999 als werknemer naar het Verenigd Koninkrijk kwam en daar in die hoedanigheid tot februari 2005 verbleef, [...] vervolgens het Verenigd Koninkrijk verliet en voor een periode van tien maanden terugkeerde naar de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezit en [...] in december 2005 terugkeerde naar het Verenigd Koninkrijk en daar tot november ononderbroken verbleef, toen zij een aanvraag voor sociale bijstand indiende, artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 [...] aldus te worden uitgelegd dat het de betrokken burger van de [...] Unie een duurzaam verblijfsrecht verleent op grond van het feit

dat hij, in overeenstemming met eerdere gemeenschapsrechtelijke instrumenten die werknemers verblijfsrechten verlenen, aldaar legaal verbleef voor een ononderbroken periode van vijf jaar die afliep vóór 30 april 2006 (de datum waarop de lidstaten de richtlijn in nationaal recht dienden om te zetten)?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

23 Omdat de vraag uitgaat van een aantal feitelijke premissen, moet zij in twee delen worden gesplitst om het Hof in staat te stellen een passend antwoord te geven.

24 Allereerst wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of voor het verkrijgen van het in artikel 16 van richtlijn 2004/38 bepaalde recht van duurzaam verblijf rekening moet worden gehouden met perioden van ononderbroken verblijf gedurende vijf jaar die vóór de datum van omzetting van die richtlijn in nationaal recht, te weten 30 april 2006, overeenkomstig aan die datum voorafgaande rechtsinstrumenten van de Unie zijn vervuld.

25 Voor het geval dat het eerste deel van de vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen of tijdelijke afwezigheden die na een periode van ononderbroken legaal verblijf gedurende vijf jaar maar vóór 30 april 2006 hebben plaatsgevonden, ongunstige gevolgen kunnen hebben voor de verkrijging door een burger van de Unie zoals Lassal van een recht van duurzaam verblijf in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38.

De inaanmerkingneming van perioden die vóór de datum van omzetting van richtlijn 2004/38 in nationaal recht overeenkomstig aan die datum voorafgaande rechtsinstrumenten van de Unie zijn vervuld, voor de verkrijging van het in artikel 16 van die richtlijn bepaalde recht van duurzaam verblijf

Bij het Hof ingediende opmerkingen

26 In de krachtens artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie ingediende opmerkingen kunnen twee grondstellingen worden onderscheiden.

27 Enerzijds zijn de Belgische regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk van mening dat alleen verblijfsperioden die hetzij op 30 april 2006 of na die datum eindigden hetzij na 30 april 2006 aanvingen, in aanmerking dienen te worden genomen. Voor die uitlegging baseert de regering van het Verenigd Koninkrijk zich in wezen op de woorden „in overeenstemming met de voorwaarden van deze richtlijn" in punt 17 van de considerans van richtlijn 2004/38 en op de voorstukken van deze richtlijn. De Belgische regering baseert zich met name op het feit dat artikel 16 van deze richtlijn geen terugwerkende kracht heeft, en op het rechtszekerheidsbeginsel.

28 Anderzijds zijn de CPAG en de Europese Commissie van mening dat, ook al was het recht van duurzaam verblijf pas vanaf 30 april 2006 verkregen, voor de toepassing van artikel 16 van richtlijn 2004/38 rekening moest worden gehouden met de vóór die datum geëindigde perioden van ononderbroken verblijf gedurende vijf jaar die overeenkomstig aan die richtlijn voorafgaande rechtsinstrumenten van de Europese Unie waren vervuld. Zowel de CPAG als de Commissie baseert zich daarvoor met name op het doel en de ratio legis van die richtlijn, die volgens hen eisen dat artikel 16 volledig wordt toegepast op deze verblijfsperioden.

Antwoord van het Hof

29 Om te beginnen dient erop te worden gewezen dat burgerschap van de Unie iedere burger van de Unie, binnen de beperkingen van het VWEU en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten verleent, en dat het vrij verkeer van personen, overigens een van de fundamentele vrijheden binnen de interne markt, bovendien is bevestigd in artikel 45 van Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

30 Het Hof heeft reeds vastgesteld dat richtlijn 2004/38 tot doel heeft, de uitoefening van het fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door het Verdrag rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en met name dat recht te versterken, zodat die burgers aan deze richtlijn niet minder rechten kunnen ontlenen dan aan de handelingen van afgeleid recht die bij deze richtlijn zijn gewijzigd of ingetrokken (zie arrest van 25 juli 2008, Metock e.a., C-127/08, Jurispr. blz. I-6241, punten 82 en 59).

31 Het Hof heeft er ook op gewezen dat, gelet op de context en de doelstellingen van richtlijn 2004/38, de bepalingen van die richtlijn niet restrictief mogen worden uitgelegd en dat aan deze bepalingen in geen geval hun nuttig effect mag worden ontnomen (zie arrest Metock e.a., reeds aangehaald, punt 84).

32 Zoals in punt 17 van de considerans van richtlijn 2004/38 wordt verklaard, is het recht van duurzaam verblijf een kernelement voor het bevorderen van de sociale samenhang en door deze richtlijn toegekend om het gevoel van Unieburgerschap te versterken.

33 Vaststaat dat de verkrijging van een recht van duurzaam verblijf op grond van een legaal verblijf op het grondgebied van de gastlidstaat gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar, zoals in artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 wordt bepaald, niet voorkwam in de vóór die richtlijn vastgestelde rechtsinstrumenten van de Unie voor de toepassing van artikel 18 EG.

34 Deze vaststelling kan echter niet tot gevolg hebben dat alleen de perioden van ononderbroken legaal verblijf gedurende vijf jaar die hetzij op 30 april 2006 of na datum eindigden hetzij na 30 april 2006 aanvingen, in aanmerking moeten worden genomen voor de verkrijging van het in artikel 16 van richtlijn 2004/38 bepaalde recht van duurzaam verblijf.

35 De uitlegging volgens welke alleen de perioden van ononderbroken legaal verblijf gedurende vijf jaar die na 30 april 2006 aanvingen, in aanmerking dienen te worden genomen voor de verkrijging van dat recht van duurzaam verblijf, heeft immers tot gevolg dat een dergelijk recht slechts vanaf 30 april 2011 kan worden toegekend. Een dergelijke uitlegging komt erop neer dat aan de perioden van verblijf die burgers van de Unie overeenkomstig van vóór 30 april 2006 daterende rechtsinstrumenten van de Unie hebben vervuld, elk effect voor de verkrijging van dat recht van duurzaam verblijf wordt ontnomen. In dit verband dient erop te worden gewezen dat het vóór de vaststelling van richtlijn 2004/38 geldende recht van de Unie reeds in een aantal welbepaalde gevallen voorzag in een recht van duurzaam verblijf, dat dan in artikel 17 van deze richtlijn is overgenomen.

36 Een dergelijke uitkomst is echter in strijd met het in de punten 30 tot en met 32 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doel van richtlijn 2004/38 en ontneemt deze laatste haar nuttig effect.

37 Verder is ook de uitlegging volgens welke alleen de perioden van ononderbroken legaal verblijf gedurende vijf jaar die op 30 april 2006 of na die datum eindigden, in aanmerking dienen te worden genomen voor de verkrijging van het in artikel 16 van

richtlijn 2004/38 bepaalde recht van duurzaam verblijf, in strijd met het doel en het nuttig effect van die richtlijn. De wetgever van de Unie heeft de verkrijging van een recht van duurzaam verblijf op grond van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 immers afhankelijk gesteld van de integratie van de burger van de Unie in de gastlidstaat. Zoals de advocaat-generaal in punt 80 van haar conclusie heeft beklemtoond, is het echter onverenigbaar met de aan artikel 16 van die richtlijn ten grondslag liggende gedachte van integratie, aan te nemen dat de noodzakelijke mate van integratie in de gastlidstaat afhankelijk is van het antwoord op de vraag of aan de periode van ononderbroken verblijf gedurende vijf jaar vóór of na 30 april 2006 een eind is gekomen.

38 Opgemerkt zij overigens dat, aangezien het in artikel 16 van richtlijn 2004/38 bepaalde recht van duurzaam verblijf slechts vanaf 30 april 2006 kon worden verkregen, de inaanmerkingneming van de vóór die datum vervulde perioden van verblijf niet tot gevolg heeft dat terugwerkende kracht wordt verleend aan artikel 16 van richtlijn 2004/38, maar alleen dat een actueel gevolg wordt verbonden aan situaties die vóór de datum van omzetting van die richtlijn in nationaal recht zijn ontstaan.

39 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie vanaf hun inwerkingtreding van toepassing zijn en dus dienen te worden toegepast op de actuele gevolgen van eerder ontstane situaties (zie arrest van 11 juli 2002, D'Hoop, C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Bijgevolg moeten perioden van ononderbroken verblijf gedurende vijf jaar die vóór de datum van omzetting van die richtlijn in nationaal recht, te weten 30 april 2006, overeenkomstig aan die datum voorafgaande rechtsinstrumenten van de Unie zijn vervuld, in aanmerking worden genomen voor de verkrijging van het in artikel 16 van richtlijn 2004/38 bepaalde recht van duurzaam verblijf.

De invloed van tijdelijke afwezigheden van minder dan twee achtereenvolgende jaren die vóór 30 april 2006 na een periode van ononderbroken legaal verblijf gedurende vijf jaar hebben plaatsgevonden, op het recht van duurzaam verblijf op grond van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38

Bij het Hof ingediende opmerkingen

41 Zoals in de punten 27 en 28 van het onderhavige arrest is gezegd, is de regering van het Verenigd Koninkrijk van mening dat artikel 16 van richtlijn 2004/38, daaronder begrepen de daarin besloten liggende regels betreffende de tijdelijke afwezigheden, niet mag worden toegepast op de perioden van ononderbroken verblijf die vóór 30 april 2006 zijn geëindigd.

42 De CPAG en de Commissie stellen daarentegen voor, de bepalingen van dit artikel volledig toe te passen op dit soort perioden.

Antwoord van het Hof

43 Om te beginnen dient erop te worden gewezen dat voor de verkrijging van het in artikel 16 van richtlijn 2004/38 bepaalde recht van duurzaam verblijf een legaal verblijf gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar op het grondgebied van de gastlidstaat is vereist.

44 In het hoofdgeding staat vast dat Lassal gedurende een ononderbroken periode van meer dan vijf jaar legaal in de gastlidstaat heeft verbleven. Na een dergelijke periode

van ononderbroken legaal verblijf gedurende meer dan vijf jaar en vóór de datum van omzetting van richtlijn 2004/38 in nationaal recht, te weten 30 april 2006, heeft zij deze lidstaat echter gedurende tien maanden verlaten. De vraag van de verwijzende rechter is in wezen erop gericht te vernemen of een afwezigheid vóór 30 april 2006 na een periode van ononderbroken legaal verblijf gedurende vijf jaar in de gastlidstaat een burger van de Unie belet, op grond van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 aanspraak te maken op een recht van duurzaam verblijf.

45 In een geval als dat in het hoofdgeding, waar niet wordt betwist dat er sprake is van een periode van ononderbroken legaal verblijf gedurende ten minste vijf jaar in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38, is de uitlegging van artikel 16, lid 3, van deze richtlijn niet ter zake dienend. Lid 3 preciseert immers welke tijdelijke afwezigheden het ononderbroken karakter van de in artikel 16, lid 1, bepaalde periode van verblijf van vijf jaar niet beïnvloeden en de kwalificatie van het betrokken verblijf als ononderbroken periode dus onverlet laten. Overigens wordt in elk geval niet betwist dat de tijdelijke afwezigheden van Lassal onder geen enkele van de in die bepaling genoemde categorieën vallen.

46 Artikel 16, lid 4, van richtlijn 2004/38 regelt daarentegen het verlies van het recht van duurzaam verblijf. Het bepaalt dat het recht van duurzaam verblijf slechts kan worden verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit de gastlidstaat.

47 Met betrekking tot de toepassing van artikel 16, lid 4, van richtlijn 2004/38 op tijdelijke afwezigheden die vóór 30 april 2006 hebben plaatsgevonden, betogen de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Belgische regering dat burgers van de Unie die na vóór 30 april 2006 een periode van ononderbroken legaal verblijf gedurende vijf jaar te hebben vervuld, vóór die datum minder dan twee achtereenvolgende jaren afwezig zijn geweest uit de gastlidstaat om redenen die in artikel 16, lid 3, van die richtlijn niet worden genoemd, het in dat artikel bepaalde recht van duurzaam verblijf niet

kunnen verkrijgen omdat die tijdelijke afwezigheden voorafgingen aan de verkrijging van het recht van duurzaam verblijf, zodat die burgers niet in aanmerking kwamen voor toepassing van de bepalingen van artikel 16, lid 4, van de richtlijn en hun periode van verblijf bijgevolg niet ononderbroken was en dus als onderbroken moet worden aangemerkt.

48 In dit verband is het inderdaad zo dat, nu, zoals in punt 38 van het onderhavige arrest is overwogen, het in artikel 16 van richtlijn 2004/38 bepaalde recht van duurzaam verblijf pas vanaf 30 april 2006 kon worden verkregen, uit artikel 16, lid 4, niet uitdrukkelijk voortvloeit dat de burgers van de Unie die vóór die datum gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van de gastlidstaat hebben verbleven, zich met succes op hun band met de gastlidstaat kunnen beroepen om te voorkomen dat hun tijdelijke afwezigheden van minder dan twee achtereenvolgende jaren vóór 30 april 2006 eraan in de weg staan dat zij een recht van duurzaam verblijf verkrijgen.

49 Er zij echter aan herinnerd dat voor de uitlegging van een bepaling van het recht van de Unie niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie met name arresten van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, Jurispr. blz. I-6857, punt 50; 7 december 2006, SGAE, C-306/05, Jurispr. blz. I-11519, punt 34, en 19 november 2009, Sturgeon e.a., C-402/07 en C-432/07, Jurispr. blz. I-10923, punt 41).

50 Het dispositief van een handeling van de Unie is onafscheidelijk verbonden met de motivering ervan en moet, indien nodig, worden uitgelegd met inachtneming van de overwegingen die tot de vaststelling ervan hebben geleid (arrest van 29 april 2004, Italië/Commissie, C-298/00 P, Jurispr. blz. I-4087, punt 97 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Sturgeon e.a., reeds aangehaald, punt 42).

51 Verder heeft het Hof geoordeeld dat wanneer een bepaling van het recht van de Unie voor verschillende uitleggingen vatbaar is, de voorkeur moet worden gegeven aan de uitlegging die de nuttige werking van de bepaling kan verzekeren (zie arrest Sturgeon e.a., reeds aangehaald, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Een uitlegging als die welke de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Belgische regering voorstellen, zou echter afbreuk doen aan het nuttig effect en het doel van richtlijn 2004/38 en in strijd zijn met de algemene opzet en de geest van artikel 16 ervan.

53 In de eerste plaats zouden immers zowel de in de punten 30 en 31 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doelstellingen en oogmerken van richtlijn 2004/38, namelijk de uitoefening van het fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten vergemakkelijken en dat fundamenteel recht versterken, als meer bepaald de in punt 32 van het onderhavige arrest in herinnering gebracht doelstellingen en oogmerken van artikel 16 van deze richtlijn, namelijk het bevorderen van de sociale samenhang en het versterken van het gevoel van Unieburgerschap door middel van het recht van duurzaam verblijf, ernstig in gevaar worden gebracht indien dit recht van verblijf aan burgers van de Unie die vóór 30 april 2006 gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van de gastlidstaat hebben verbleven, werd geweigerd op de enkele grond dat deze burgers na die periode maar vóór bovengenoemde datum minder dan twee achtereenvolgende jaren tijdelijk afwezig zijn geweest uit de gastlidstaat.

54 In de tweede plaats eisen ook de algemene opzet en de geest van artikel 16 van richtlijn 2004/38 dat lid 4 van dat artikel wordt toegepast op de tijdelijke afwezigheden die na perioden van ononderbroken legaal verblijf gedurende vijf jaar maar vóór 30 april 2006 hebben plaatsgevonden.

55 In dit verband zij eraan herinnerd 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. Volgens de voorstukken van richtlijn 2004/38 is een dergelijke maatregel gerechtvaardigd omdat na een dergelijke afwezigheid de band met de gastlidstaat losser is geworden [zie de motivering van gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 6/2004 door de Raad vastgesteld op 5 december 2003 met het oog op de aanneming van richtlijn 2004/38 (PB 2004, L 54 E, blz. 12) met betrekking tot artikel 16 van die richtlijn].

56 Artikel 16, lid 4, van richtlijn 2004/38 dient te worden toegepast ongeacht of de perioden van verblijf vóór of na 30 april 2006 zijn vervuld. Aangezien de vóór 30 april 2006 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, zoals uit de in de punten 29 tot en met 40 van het onderhavige arrest verrichte analyse blijkt, moet lid 4 van dit artikel noodzakelijkerwijze worden toegepast op die perioden. Anders zouden de lidstaten immers verplicht zijn om op grond van artikel 16 van die richtlijn ook een recht van duurzaam verblijf toe te kennen in geval van lange afwezigheden die de band tussen de betrokken persoon en de gastlidstaat aantasten.

57 Hieruit volgt dat artikel 16, lid 4, van richtlijn 2004/38 dient te worden toegepast op vóór 30 april 2006 vervulde perioden van ononderbroken legaal verblijf gedurende vijf jaar, en dat die toepassing met name 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.

58 Bijgevolg kunnen de afwezigheden uit de gastlidstaat 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 artikel 16, lid 1, niet beïnvloeden.

59 Gelet op het voorgaande dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 16, leden 1 en 4, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd 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

— afwezigheden uit de gastlidstaat 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 artikel 16, lid 1, niet kunnen beïnvloeden.

Kosten

60 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 (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:

— **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**

— **afwezigheden uit de gastlidstaat 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 artikel 16, lid 1, niet kunnen beïnvloeden.**

ondertekeningen