ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

16 januari 2014*

„Prejudiciële verwijzing — Richtlijn 2004/38/EG — Recht van vrij verkeer en verblijf op grondgebied van lidstaten voor burgers van Unie en hun familieleden — Verblijfsrecht in lidstaat van derdelander die rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn is van persoon met verblijfsrecht in die lidstaat — Begrip persoon ‚ten laste'"

In zaak C-423/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Kammarrätt i Stockholm – Migrationsöverdomstolen (Zweden) bij beslissing van 12 september 2012, ingekomen bij het Hof op 17 september 2012, in de procedure

Flora May Reyes

tegen

Migrationsverket,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, K. Lenaerts, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Vierde kamer, M. Safjan, J. Malenovský en A. Prechal (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 september 2013,

gelet op de opmerkingen van:

— Reyes, vertegenwoordigd door S. Hansson, advokat, en T. Fraenkel,

— de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk en H. Karlsson als gemachtigden,

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en C. Wissels als gemachtigden,

* Procestaal: Zweeds.

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. Beeko als gemachtigde, bijgestaan door G. Facenna, barrister,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Tufvesson en M. Wilderspin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 november 2013,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, punt 2, sub c, 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 rectificatie PB L 229, blz. 35).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen F. M. Reyes, Filipijns staatsburger, en het Migrationsverk (vreemdelingendienst) over de afwijzing van de aanvraag van belanghebbende voor verkrijging van een verblijfsvergunning in Zweden.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Punt 5 van de considerans van richtlijn 2004/38 luidt als volgt:

„Het recht van alle burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten dient, wil het bestaan onder objectieve voorwaarden van vrijheid en waardigheid, ook aan familieleden, ongeacht hun nationaliteit, te worden verleend. [...]”

4 Punt 28 van de considerans van deze richtlijn preciseert:

„Om misbruik en fraude tegen te gaan [...] dienen de lidstaten de noodzakelijke maatregelen te kunnen treffen.”

5 Artikel 2 van die richtlijn, „Definities”, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚burger van de Unie’: eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit;

2. ‚familielid’:

[...]

c) de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot of partner [...], beneden de leeftijd van 21 jaar of die ten hunnen laste zijn [...]

[...]”.

6 Artikel 7 van deze richtlijn, met het opschrift „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden", 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:

[...]

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 [...]

[...]

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, [voor zover laatstgenoemde voldoet] aan de voorwaarden [van lid 1, sub b].

[...]"

7 In artikel 23 van richtlijn 2004/38, „Bijbehorende rechten", is bepaald:

„De familieleden van een burger van de Unie die in een lidstaat verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten, hebben ongeacht hun nationaliteit het recht aldaar een activiteit als werknemer of zelfstandige uit te oefenen."

Zweeds recht

8 Middels wijzigingen aan de utlänningslag (2005:716) (vreemdelingenwet) en aan de utlänningsförordning (2006:97) (vreemdelingenbesluit), die op 30 april 2006 in werking zijn getreden, werd beoogd richtlijn 2004/38 in Zweeds recht om te zetten. De aldus vastgestelde bepalingen komen in wezen overeen met de bepalingen van deze richtlijn.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

9 F. M. Reyes, die is geboren in 1987 en Filipijns staatsburger is, werd toen zij drie jaar was samen met haar twee zussen toevertrouwd aan de zorg van haar grootmoeder van moederszijde, omdat haar moeder zich in Duitsland had gevestigd om daar te werken en te voorzien in het levensonderhoud van haar op de Filipijnen wonende familie. De moeder van Reyes heeft de Duitse nationaliteit verkregen.

10 Reyes' grootmoeder van moederszijde zorgde voor haar als kind en adolescente. Voordat Reyes zich naar Zweden begaf, woonde zij vier jaar in Manilla (Filipijnen) samen met haar (thans overleden) oudste zus. Tussen de leeftijd van 17 en 23 jaar ging zij twee jaar naar een middelbare school en volgde zij vier jaar hoger onderwijs. Na een opleiding, die stages omvatte, heeft zij het diploma assistent-verpleegkundige behaald. Na haar examens hielp zij haar zus door voor haar kinderen te zorgen. De moeder van Reyes heeft altijd nauwe banden behouden met haar familieleden op de Filipijnen: zij zond elke maand geld om in hun onderhoud te voorzien, betaalde hun studie en kwam elk jaar bij hen op bezoek. Reyes heeft nooit gewerkt en heeft de Filipijnse autoriteiten nooit om bijstand verzocht.

11 In december 2009 heeft de moeder van Reyes zich in Zweden gevestigd om daar samen te wonen met een Noors staatsburger die in deze lidstaat woonde. Zij is in de zomer van 2011 met die Noorse staatsburger getrouwd. Sinds 2009 zendt laatstgenoemde, die bestaansmiddelen heeft uit een ouderdomspensioen, regelmatig geld naar Reyes en naar andere op de Filipijnen wonende familieleden van zijn echtgenote. Sinds haar overkomst naar Zweden werkt Reyes' moeder niet en leeft zij van het pensioen van haar echtgenoot.

12 Op 13 maart 2011 is Reyes de Schengenruimte binnengekomen. Zij heeft op 29 maart 2011 in Zweden een verblijfsvergunning aangevraagd als familielid van haar moeder en diens Noorse partner, en verklaarde te hunnen laste te zijn.

13 Het Migrationsverk heeft deze aanvraag op 11 mei 2011 afgewezen op grond dat Reyes niet had aangetoond dat het geld, dat door haar moeder en haar partner onbetwistbaar aan haar werd overgemaakt, had gediend om te voorzien in haar basisbehoeften in de vorm van woning en voedsel en van toegang tot gezondheidszorg op de Filipijnen. Evenmin had zij aangetoond op welke wijze het stelsel van sociale zekerheid en bescherming in haar land van herkomst personen in haar situatie kon dekken. Zij had daarentegen wel aangetoond in haar land van herkomst een beroepskwalificatie te hebben verworven en stage te hebben gelopen. Bovendien was verzoekster in het hoofdgeding als kind en adolescente ten laste van haar grootmoeder van moederszijde. Bijgevolg was het Migrationsverk van mening dat zij niet had aangetoond ten laste te zijn van de familieleden in Zweden.

14 Reyes is tegen de afwijzende beslissing van het Migrationsverk opgekomen bij het förvaltningsrätt i Göteborg – Migrationsdomstolen (bestuursrechter in eerste aanleg te Göteborg voor immigratiezaken), dat het beroep heeft verworpen. Dat gerecht betwistte niet dat in de basisbehoeften van verzoekster in het hoofdgeding werd voorzien door haar moeder en stiefvader. De sociale situatie van Reyes werd evenwel niet van dien aard geacht dat zij zonder materiële steun van haar moeder en stiefvader niet zelf in haar basisbehoeften kon voorzien in haar land van herkomst. In het kader van zijn beoordeling stelde dat gerecht vast dat Reyes jong was, in Manilla had gestudeerd en gewoond, een diploma van hoger onderwijs had behaald en familieleden op de Filipijnen had. Het enkele feit dat de moeder en stiefvader van Reyes het op zich hadden genomen om in haar levensonderhoud te voorzien, toonde volgens dat gerecht geen afhankelijkheidsverhouding aan op grond waarvan aan de belanghebbende een verblijfsrecht in Zweden zou kunnen toekomen.

15 Reyes heeft bij het Kammarrätt i Stockholm – Migrationsöverdomstolen (bestuursrechter in tweede aanleg te Stockholm voor immigratiezaken) hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van het Förvaltningsrätt i Göteborg – Migrationsdomstolen. Zij betoogt dat zij, hoewel zij een opleiding heeft gedaan, geen werk heeft gevonden op de Filipijnen, waar blijvende werkloosheid heerst. Haar moeder en stiefvader zouden volgens haar niet dermate regelmatig dergelijke grote bedragen sturen indien deze niet noodzakelijk waren voor het overleven van de familie in haar land van herkomst.

16 De verwijzende rechter stelt vast dat partijen in het hoofdgeding uiteenlopende standpunten huldigen over de uitlegging van de voorwaarde inzake het „ten laste" zijn in artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2004/38. Hij verwijst in dit verband maar de arresten van 18 juni 1987, Lebon (316/85, Jurispr. blz. 2811), en 9 januari 2007, Jia (C-1/05, Jurispr. blz. I-1), en vraagt zich af of bij de beoordeling of iemand in zijn basisbehoeften kan voorzien, ook rekening mag worden gehouden met de vraag of de betrokkene daartoe met betaalde arbeid in staat is.

17 Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af of het voornemen van Reyes om in het gastland te werken van invloed kan zijn op de kwalificatie van het begrip „familielid ten laste" in de zin van die richtlijn. Volgens die rechter heeft het verrichten van betaalde arbeid immers tot gevolg dat het aan de ingeroepen grond ontleende verblijfsrecht komt te vervallen, omdat wegens het ontvangen van inkomen uit arbeid de afhankelijkheidssituatie ophoudt te bestaan.

18 Daarop heeft het Kammarrätt i Stockholm – Migrationsöverdomstolen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Kan artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn [2004/38] aldus worden uitgelegd dat een lidstaat, in bepaalde omstandigheden, van een rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn die 21 jaar of ouder is, – om hem als ten laste en dus als familielid in de zin van de definitie daarvan in die bepaling te beschouwen – vereisen dat hij heeft geprobeerd werk te vinden, steun voor zijn levensonderhoud van de autoriteiten van zijn land van herkomst te verkrijgen en/of anderszins in zijn eigen levensonderhoud te voorzien, hoewel is gebleken dat zulks niet mogelijk was?

2) Welk belang heeft het voor de uitlegging van het vereiste ‚die te hunnen laste zijn' in artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2004/38, dat een familielid wegens persoonlijke omstandigheden zoals leeftijd, opleiding en gezondheid wordt geacht goede vooruitzichten te hebben om werk te vinden en bovendien voornemens is om in de lidstaat te werken, hetgeen zou betekenen dat niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden om te gelden als familielid ten laste in de zin van die bepaling?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

19 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2004/38 in die zin moet worden uitgelegd dat een lidstaat in omstandigheden als die in het hoofdgeding, mag vereisen dat een rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn die 21 jaar of ouder is, om hem als ten laste en aldus als „familielid" in de zin van de definitie daarvan in die bepaling te beschouwen, aantoont tevergeefs te hebben getracht werk te vinden of steun voor zijn levensonderhoud van de autoriteiten van zijn land van herkomst te verkrijgen en/of anderszins te hebben getracht in zijn eigen levensonderhoud te voorzien.

20 In dit verband moet worden vastgesteld dat, wil een rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn van 21 jaar of ouder van een burger van de Unie als „ten laste" van die burger in de zin van artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2004/38 kunnen worden beschouwd, het bestaan van een situatie van reële afhankelijkheid moet worden aangetoond (zie in die zin arrest Jia, reeds aangehaald, punt 42).

21 Deze afhankelijkheid vloeit voort uit een feitelijke situatie die wordt gekenmerkt door de omstandigheid dat het familielid materieel wordt gesteund door de burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van zijn verkeersvrijheid, of door diens echtgenoot (arrest Jia, reeds aangehaald, punt 35).

22 Om vast te stellen of er sprake is van een dergelijke afhankelijkheid, moet het gastland beoordelen of de rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn van 21 jaar of ouder van een burger van de Unie, gezien zijn economische en sociale toestand niet in zijn basisbehoeften voorziet. De noodzaak van materiële steun moet in de het land van oorsprong of van herkomst van een dergelijke bloedverwant bestaan op het moment dat hij verzoekt zich bij die burger te mogen voegen (zie in die zin arrest Jia, reeds aangehaald, punt 37).

23 Daarentegen hoeft niet te worden bepaald waarom er sprake is van afhankelijkheid en dus waarom een beroep wordt gedaan op die ondersteuning. Deze uitlegging vloeit logischerwijs voort uit met name het beginsel dat de bepalingen waarin, zoals in richtlijn 2004/38, het vrije verkeer van de burgers van de Unie – een van de grondslagen van de Unie – verankerd ligt, ruim moeten worden uitgelegd (zie in die zin arrest Jia, reeds aangehaald, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Het feit dat een burger van de Unie, in omstandigheden als die van het hoofdgeding, over een lange periode regelmatig een som geld betaalt aan die bloedverwant in neergaande lijn, die voor hem noodzakelijk is om in zijn basisbehoeften te voorzien in zijn land van herkomst, kan aantonen dat er sprake is van een situatie van reële afhankelijkheid van die bloedverwant ten opzichte van die burger.

25 In die omstandigheden kan van die bloedverwant niet bovendien worden vereist dat hij aantoont tevergeefs te hebben getracht werk te vinden of steun voor zijn levensonderhoud van de autoriteiten van zijn land van herkomst te verkrijgen en/of anderszins te hebben getracht in zijn eigen levensonderhoud te voorzien.

26 Het vereiste van een dergelijk bijkomend bewijs, dat in de praktijk niet makkelijk kan worden geleverd, zoals de advocaat-generaal in punt 60 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan het voor die bloedverwant uiterst moeilijk maken om in het gastland een verblijfsrecht te krijgen, terwijl de in punt 24 van het onderhavige arrest omschreven omstandigheden reeds van dien aard zijn dat zij het bestaan van een reële situatie van afhankelijkheid aantonen. Daarom dreigen de artikelen 2, punt 2, sub c, en 7 van richtlijn 2004/38 door dit vereiste hun nuttige werking te verliezen.

27 Overigens is niet uitgesloten dat dit vereiste de betrokken bloedverwant dwingt gecompliceerdere stappen te ondernemen, zoals verschillende verklaringen trachten te verkrijgen waaruit blijkt dat er geen werk was gevonden en dat geen sociale uitkering was ontvangen, dan de stap die erin bestaat een document te verkrijgen van de bevoegde autoriteit van hat land van oorsprong of van herkomst waaruit het bestaan van een afhankelijkheidssituatie blijkt. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat een dergelijk document geen voorwaarde mag zijn voor de verlening van een verblijfsvergunning (arrest Jia, reeds aangehaald, punt 42).

28 Op de eerste vraag moet derhalve worden geantwoord dat artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2004/38 in die zin moet worden uitgelegd dat het een lidstaat niet toestaat om in omstandigheden als die van het hoofdgeding te vereisen dat de rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn van 21 jaar of ouder, om als ten laste te kunnen worden beschouwd en aldus onder de definitie van „familielid” in die bepaling te vallen, aantoont tevergeefs te hebben getracht werk te vinden of steun voor zijn levensonderhoud van de autoriteiten van zijn land van herkomst te verkrijgen en/of anderszins te hebben getracht in zijn levensonderhoud te voorzien.

Tweede vraag

29 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2004/38 in die zin moet worden uitgelegd dat het feit dat een familielid wegens persoonlijke omstandigheden zoals leeftijd, beroepsopleiding en gezondheid wordt geacht goede vooruitzichten te hebben om werk te vinden en bovendien voornemens is om in het gastland te werken, van invloed is op de uitlegging van de in die bepaling genoemde voorwaarde dat hij „ten laste” is.

30 In dit verband moet worden vastgesteld dat de situatie van afhankelijkheid moet bestaan in het land van herkomst van het betrokken familielid op het ogenblik dat hij verzoekt om zich te mogen voegen bij de burger van de Unie te wiens laste hij is (zie in die zin reeds aangehaald arrest Jia, punt 37, en arrest van 5 september 2012, Rahman e.a., C-83/11, punt 33).

31 Daaruit volgt dat, zoals in wezen is betoogd door alle belanghebbenden die opmerkingen hebben ingediend bij het Hof, eventuele vooruitzichten om werk te vinden in het gastland, waardoor de rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn van 21 jaar of ouder van een burger van de Unie eventueel niet langer ten laste is van die burger wanneer hij het verblijfsrecht eenmaal heeft gekregen, niet van invloed kunnen zijn op de uitlegging van de voorwaarde dat hij „ten laste” is als bedoeld in artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2004/38.

32 Bovendien zou een andere oplossing, zoals de Commissie op goede gronden heeft betoogd, die bloedverwant in de praktijk beletten werk te zoeken in het gastland en daardoor afbreuk doen aan artikel 23 van deze richtlijn, dat een dergelijke bloedverwant uitdrukkelijk toestaat, indien hij het verblijfsrecht geniet, aldaar een activiteit als werknemer of zelfstandige uit te oefenen (zie naar analogie arrest Lebon, reeds aangehaald, punt 20).

33 Bijgevolg dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2004/38 in die zin moet worden uitgelegd dat het feit dat een familielid wegens persoonlijke omstandigheden zoals leeftijd, beroepsopleiding en gezondheid wordt geacht goede vooruitzichten te hebben om werk te vinden en bovendien voornemens is om in het gastland te werken, niet van invloed is op de uitlegging van de in die bepaling genoemde voorwaarde dat hij „ten laste" is.

Kosten

34 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 2, punt 2, sub c, 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 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 moet in die zin worden uitgelegd dat het een lidstaat niet toestaat om in omstandigheden als die van het hoofdgeding te vereisen dat de rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn van 21 jaar of ouder, om als ten laste te kunnen worden beschouwd en aldus onder de definitie van „familielid" in die bepaling te vallen, aantoont tevergeefs te hebben getracht werk te vinden of steun voor zijn levensonderhoud van de autoriteiten van zijn land van herkomst te verkrijgen en/of anderszins te hebben getracht in zijn levensonderhoud te voorzien.**

2) **Artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2004/38 moet in die zin worden uitgelegd dat het feit dat een familielid wegens persoonlijke omstandigheden zoals leeftijd, beroepsopleiding en gezondheid wordt geacht goede vooruitzichten te hebben om werk te vinden en bovendien voornemens is om in het gastland te werken, niet van invloed is op de uitlegging van de in die bepaling genoemde voorwaarde dat hij „ten laste" is.**

ondertekeningen