CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
D. RUIZ-JARABO COLOMER
van 25 oktober 2005 [1]

1. In dit krachtens artikel 226, tweede alinea, EG ingestelde beroep verwijt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Koninkrijk België:

— artikel 18 EG en richtlijn 90/364/EEG betreffende het verblijfsrecht [2], te hebben geschonden;

— in strijd te hebben gehandeld met:

a) artikel 4 van richtlijn 68/360/EEG inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap [3], en artikel 4 van richtlijn 73/148/EEG inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten [4], alsook

b) artikel 2 van richtlijn 93/96/EG [5] inzake het verblijfsrecht voor studenten, en artikel 2 van richtlijn 90/365/EEG [6] betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd.

2. De eerste niet-nakoming heeft betrekking op de omstandigheid dat onderdanen van andere lidstaten die zich op het Belgische grondgebied wensen te vestigen, over voldoende „persoonlijke" bestaansmiddelen dienen te beschikken. De tweede houdt verband met het feit dat automatisch een uitzettingsbevel kan worden gegeven aan burgers van de Europese Unie die niet binnen de gestelde termijn de vereiste documenten voor de verkrijging van een verblijfskaart overleggen.

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.
2 — Richtlijn van de Raad van 28 juni 1990 (PB L 180, blz. 26).
3 — Richtlijn van de Raad van 15 oktober 1968 (PB L 257, blz. 13).
4 — Richtlijn van de Raad van 21 mei 1973 (PB L 172, blz. 14).
5 — Richtlijn van de Raad van 29 oktober 1993 (PB L 317, blz. 59).
6 — Richtlijn van de Raad van 28 juni 1990 (PB L 180 blz. 28).

I — Rechtskader

A — *Gemeenschapsrecht*

1. Primair recht

3. Artikel 18, lid 1, EG erkent het recht van iedere burger van de Unie om „vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld".

2. Afgeleid recht

a) De voorwaarde betreffende toereikende bestaansmiddelen

4. Artikel 1, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 90/364 luidt:

„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."

b) Verblijfskaarten

5. Artikel 2, lid 1, van richtlijn 90/364 bepaalt:

„Het verblijfsrecht wordt vastgesteld door de afgifte van een document, ‚verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat van de EEG' genoemd [...].

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."

6. Artikel 4 van richtlijn 68/360 luidt:

„1. De lidstaten kennen het recht van verblijf op hun grondgebied toe aan de in artikel 1 bedoelde personen die de hierna in lid 3 genoemde documenten kunnen overleggen.

[...]

3. Voor de afgifte van de verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat der EEG mogen de lidstaten slechts vorderen dat [bepaalde] documenten worden overgelegd:

[...]"

7. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 73/148 bepaalt:

„Iedere lidstaat verleent een permanent verblijfsrecht aan de onderdanen van de overige lidstaten die zich op zijn grondgebied vestigen teneinde daar een werkzaamheid, anders dan in loondienst, uit te oefenen, wanneer de beperkingen betreffende deze werkzaamheid krachtens het Verdrag zijn opgeheven.

Het recht van verblijf wordt vastgesteld door de afgifte van een document, ‚verblijfskaart van onderdaan van een lidstaat der Europese Gemeenschappen' genoemd [...]"

8. Artikel 2, lid 1, van richtlijn 93/96, die betrekking heeft op studenten, bepaalt:

„[...] Het verblijfsrecht wordt vastgesteld door de afgifte van de zogenoemde ‚verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat van de EEG' [...]

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."

9. In artikel 2, lid 1, van richtlijn 90/365, die van toepassing is op gepensioneerden, wordt bepaald:

„Het verblijfsrecht wordt vastgesteld door de afgifte van een document, ‚verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat van de EEG' genoemd [...]

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." [7]

B — *Belgisch recht*

1. Het bezit van toereikende bestaansmiddelen

10. Krachtens artikel 53 van het Koninklijk Besluit van 8 oktober 1981 [8] betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, genieten de burgers van de Gemeenschap het recht om zich in België te vestigen mits zij over „toereikende bestaansmiddelen" beschikken om te voorkomen dat zij ten laste van de overheden komen.

2. De afgifte van verblijfskaarten

11. De afgifte wordt geregeld bij de leden 2 en 6 van het bovengenoemde artikel 53 in de versie van het Koninklijk Besluit van 12 juni 1998. [9]

12. De EG-burger die de voor binnenkomst in België vereiste documenten overlegt, wordt ingeschreven in het vreemdelingenregister en krijgt een attest van immatriculatie, dat vanaf de datum van afgifte vijf maanden geldig is. Bij zijn inschrijving moet hij een aanvraag tot vestiging indienen (lid 2, eerste en tweede alinea).

13. In die vijf maanden moet hij aantonen dat hij voldoet aan de voorwaarden van artikel 53, lid 1 (lid 2, derde alinea). Indien hij er niet aan voldoet of indien hij niet de vereiste bewijsstukken overlegt, wordt hem het recht van vestiging geweigerd en moet hij het Belgische grondgebied dus verlaten (lid 4).

14. Indien de bovengenoemde termijn echter niet verstreken is en de aanvrager over het attest van immatriculatie beschikt, wordt hij alsnog verzocht de vereiste documenten over te leggen voor de afloop van de geldigheidsduur van zijn attest en kan zijn verblijf met een maand verlengd worden (lid 5).

7 — 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 (PB L 158, blz. 77), die de bovengenoemde richtlijnen wijzigt en op 30 april 2004 in werking is getreden (artikel 41), behoudt het hierboven beschreven rechtskader. Artikel 7 heeft betrekking op „voldoende bestaansmiddelen" van de aanvrager voor zichzelf en voor zijn familieleden, en artikel 8 vervangt de verblijfsvergunning of -kaart door inschrijving in een register, waarbij een verklaring van inschrijving wordt afgegeven waarin de naam en het adres van de ingeschreven persoon en de datum van inschrijving worden vermeld.

8 — *Belgisch Staatsblad*, bijlage bij nr. 206 van 27 oktober 1981, blz. 1. De huidige versie van dit lid is gebaseerd op het Koninklijk Besluit van 22 december 1992, *Belgisch Staatsblad* nr. 14 van 23 januari 1993, blz. 1053.

9 — *Belgisch Staatsblad* nr. 160 van 21 augustus 1998, blz. 26854.

15. In het andere geval wordt na het verstrijken van de bovengenoemde termijnen een bevel tot verwijdering gegeven, dat na vijftien dagen uitvoerbaar wordt (lid 6). [10]

16. Bij de artikelen 45 [11], 55 en 51 is een soortgelijke regeling ingevoerd voor werknemers en zelfstandigen, studenten [12] en gepensioneerden uit andere lidstaten.

II — De precontentieuze procedure

17. De Commissie heeft verschillende klachten ontvangen over de Belgische regeling en bestuurspraktijk op het gebied van verblijfskaarten en de aan burgers van de Unie gegeven bevelen om het grondgebied te verlaten.

18. Haar aandacht werd meer in het bijzonder gevestigd op de situatie van mevrouw Mamade De Figueiredo, die in augustus 1999 met haar drie dochters naar België is gekomen om zich bij een Belgische staatsburger te voegen, die al lange tijd haar partner was. De gemeenteadministratie van Waterloo verlangde van haar echtgenoot een toelating tot vestiging in België, omdat de scheiding in Portugal, waar het echtpaar zijn verblijfplaats had, nog niet uitgesproken was. Er is blijkbaar geen toelating overgelegd.

19. Hoewel de verklaring van aankomst was opgesteld op basis van een document waarin haar partner zich ertoe verbond in haar onderhoud en dat van haar kinderen te voorzien, werd de aanvraag geweigerd en heeft Mamade De Figueiredo op 16 december 1999 een bevel gekregen om het grondgebied te verlaten.

20. Op 7 januari 2000 heeft de Commissie de autoriteiten van de verwerende lidstaat meegedeeld dat zij twijfels had over de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de voorwaarden die deze lidstaat voor de afgifte van een verblijfskaart stelde, en erop gewezen dat in het geval van Mamade De Figueiredo niets de afgifte van een verblijfskaart belette, aangezien zij had aangetoond dat haar partner zich ertoe had verbonden in haar onderhoud te voorzien. De betrokken autoriteiten hebben op 8 maart 2000 geantwoord dat die verbintenis geen bewijs was dat de aanvraagster over eigen bestaansmiddelen beschikte.

21. Omdat de Commissie het door het Koninkrijk België ingenomen standpunt niet deelde en haar diensten nog andere klachten hadden ontvangen, heeft zij op 8 mei 2001 een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij twee grieven formuleerde. Ten eerste was

10 — Dit wordt bevestigd in hoofdstuk III, deel A, punt 3.b.1 van de omzendbrief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van 14 juli 1998 betreffende de verblijfsvoorwaarden voor EG-onderdanen en hun familieleden alsmede betreffende de verblijfsvoorwaarden voor de vreemde familieleden van de Belgische onderdanen (*Belgisch Staatsblad* nr. 160 van 21 augustus 1998, blz. 27032).

11 — Op grond van lid 6 van dit artikel kan de betrokkene vóór zijn verwijdering alsnog de documenten overleggen die hij eerder niet heeft verstrekt, waarna hij in het bezit wordt gesteld van een nieuw attest van immatriculatie voor nogmaals een periode van vijf maanden.

12 — In dit geval is de inschrijving in het vreemdelingenregister geldig voor drie maanden (artikel 55, lid 2).

zij van mening dat richtlijn 90/364 de toekenning van een verblijfskaart niet afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de bestaansmiddelen van de aanvrager „persoonlijke middelen" zijn; ten tweede stelde zij dat het automatisch geven van een bevel om het grondgebied te verlaten indien de aanvrager niet over de bewijsstukken beschikt om deze kaart te verkrijgen, in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

22. In zijn antwoord van 6 juli 2000 heeft het Koninkrijk België gewezen op de persoonlijke aard van de middelen van de persoon die op zijn grondgebied wenst te wonen, en bevestigd dat aan een burger van de Unie een bevel om het grondgebied te verlaten moet worden gegeven indien hij drie maanden na zijn aankomst in het land blijft zonder een administratieve procedure tot vestiging te beginnen of zonder de vereiste documenten over te leggen.

23. Omdat de Commissie het standpunt van de lidstaat niet deelde, heeft zij op 3 april 2002 een met redenen omkleed advies gestuurd, waarin zij het Koninkrijk België de in punt 1 van deze conclusie genoemde niet-nakomingen verweet en het twee maanden gaf om aan het gemeenschapsrecht te voldoen. De lidstaat heeft zijn argumenten in een document van 10 juli 2002 herhaald.

III — Argumenten van partijen en procesverloop voor het Hof

24. Op 1 oktober 2003 heeft de Commissie op grond van artikel 226, tweede alinea, EG het onderhavige beroep ingesteld, waarin zij het Hof verzoekt te verklaren dat het Koninkrijk België de krachtens artikel 18 EG en richtlijn 90/364, artikel 4 van de richtlijnen 68/360 en 73/148 en artikel 2 van de richtlijnen 93/96 en 90/365 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. De lidstaat, ondersteund door het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland [13], heeft zich hiertegen verzet.

25. De vertegenwoordigers van partijen hebben ter terechtzitting van 20 september 2005 hun respectieve standpunten herhaald.

IV — Bespreking van beweerde niet-nakomingen

26. Het beroep heeft betrekking op twee zeer concrete punten: de herkomst van de financiële middelen van de EU-burger die zich in België wenst te vestigen (eerste grief) en de mogelijkheid dat een bevel tot uitzetting wordt gegeven indien de aanvrager niet binnen de gestelde termijn de documenten overlegt die vereist zijn voor het verkrijgen van een verblijfskaart (tweede grief).

13 — Zoals de Commissie heeft verklaard, zijn de opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland niet relevant, aangezien zij betrekking hebben op niet-betwiste punten (ontoereikendheid van de bestaansmiddelen en de verplichting bewijs van die bestaansmiddelen te leveren) en dus voorbijgaan aan de kern van het geding (de vraag of het om persoonlijke bestaansmiddelen van de aanvrager moet gaan en de gevolgen van het niet verstrekken van bewijzen).

A — *Herkomst van de bestaansmiddelen*

1. Afbakening van de discussie: een erkende niet-nakoming

27. Vaststaat in de onderhavige procedure dat de Belgische autoriteiten van onderdanen van andere lidstaten die overeenkomstig richtlijn 90/364 een verblijfskaart aanvragen, eisen dat zij over toereikende „persoonlijke" bestaansmiddelen [14] beschikken. Het geval Mamade De Figuereido is daar een goed voorbeeld van.

28. In de loop van de discussie, zowel in de administratieve als in de gerechtelijke procedure, heeft het Koninkrijk België zijn standpunt echter geleidelijk versoepeld en ten slotte zelfs toegegeven dat artikel 1 van richtlijn 90/364 niet uitdrukkelijk de verplichting inhoudt dat de burger van de Unie persoonlijk over de financiële middelen beschikt die nodig zijn om te voorkomen dat hij financieel ten laste van het gastland komt, en aanvaard dat deze bestaansmiddelen afkomstig zijn van een persoon met wie de betrokkene een zodanige band heeft dat die persoon verplicht is in zijn onderhoud te voorzien, zoals echtgenoten of kinderen, dan wel een derde die zich contractueel daartoe verbindt voor zover er een bindende rechtsverhouding met de betrokkene bestaat (punten 3-12 van het verweerschrift en punten 2-4 van de memorie van dupliek).

29. Door deze wijziging van zijn processtrategie geeft de verwerende lidstaat de aangevoerde niet-nakoming impliciet toe, aangezien Mamade De Figuereido aan de stukken een document heeft toegevoegd waarin haar partner zich ertoe verbond in haar onderhoud te voorzien, en het niet aan de nationale administratieve overheid noch aan het Hof is om de omvang daarvan vast te stellen. Die bevoegdheid komt immers toe aan de Belgische rechtbanken, en de Belgische rechtsorde erkent de vrijheid om binnen contractuele verhoudingen overeenkomsten te sluiten. [15]

30. Hier zou de bespreking van deze zaak kunnen eindigen, maar gezien het verloop van de discussie vind ik het nodig nog in te gaan op het vrije verkeer in de Europese Unie, om te bepalen wat de betekenis is van de voorwaarde dat de houder van het verblijfsrecht, zoals bepaald in artikel 1 van richtlijn 90/364, over toereikende bestaansmiddelen dient te beschikken.

2. Het vrije verkeer van de burgers van de Unie

31. Het burgerschap van de Unie, dat van afgeleide aard is [16], is de „primaire hoedanig-

14 — Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland heeft ter terechtzitting vastgehouden aan zijn verkeerde benadering door te focussen op de voorwaarde betreffende de toereikendheid van de bestaansmiddelen en het als vanzelfsprekend te beschouwen dat deze middelen afkomstig moeten zijn van de betrokkene, terwijl de discussie juist draait om de vraag of dat wel zo moet zijn.

15 — Het beginsel van de contractvrijheid is bij de artikelen 1126 e.v. van het Belgisch burgerlijk wetboek ingevoerd.

16 — Krachtens artikel 17, lid 1, EG hangt de verwerving van het Unieburgerschap af van het bezit van de nationaliteit van een lidstaat; dit burgerschap vult het nationale burgerschap aan maar komt niet in de plaats daarvan. R. Kovar noemt het „ondergeschikt" in „L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne", *La citoyenneté européenne*, uitgegeven door de universiteit van Montréal, 2000 (blz. 81-94, in het bijzonder blz. 85-87).

heid" van de gemeenschapsonderdanen. Deze omschrijving, die voor het eerst is gebruikt in het arrest van 20 september 2001, Grzelczyk (punt 31) [17], heeft ingang gevonden in de rechtspraak van de Gemeenschap. [18]

32. De inhoud ervan is overeenkomstig artikel 17, lid 2, EG het geheel van de bij het EG-Verdrag, inzonderheid de artikelen 18 EG tot en met 21 EG, vastgestelde rechten en plichten.

33. Artikel 18, lid 1, EG, waarin het recht om op het grondgebied van de lidstaten te verblijven is verankerd, creëert een gunstige rechtspositie die vier kenmerkende dimensies vertoont. In de eerste plaats dient dit recht zich aan als een persoonlijke garantie die de grondslag voor het samenlevingsstelsel van de Unie vormt. [19] Ten tweede is het zo gestructureerd dat het rechtstreekse werking heeft, zodat het onmiddellijk van toepassing is en de houders zich erop kunnen beroepen. [20] Ten derde is het niet onvoorwaardelijk, aangezien er geen rechten zonder plichten bestaan. Artikel 18, lid 1, EG zelf bepaalt dat het moet worden uitgeoefend onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld; op deze dimensie is al vaak gewezen in de rechtspraak van het Hof. [21] Ten vierde heeft het als grondrecht een expansieve kracht, waardoor de belemmeringen die ervoor kunnen worden opgeworpen bijzonder strikt moeten worden uitgelegd en, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, moet worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk is [22] om, zonder af te doen aan de inhoud van de vrijheid, de gemeenschappelijke waarden te beschermen die haar zouden kunnen beperken. [23]

3. „Toereikende bestaansmiddelen" als voorwaarde voor de uitoefening van het verblijfsrecht

34. Sinds het Verdrag van Maastricht, dat de aan het burgerschap van de Unie gewijde

17 — C-184/99, Jurispr. blz. I-6193.

18 — Het Hof heeft zich ook in die zin uitgesproken, met name in de arresten van 17 september 2002, Baumbast en R. (C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 82), 2 oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punt 22), en 19 oktober 2004, Zhu en Chen (C-200/02, Jurispr. blz. I-9925, punt 25).

19 — In de arresten Grzelczyk, punt 33, en Garcia Avello, punt 24, wordt het een fundamentele vrijheid genoemd. Het Hof heeft zich in dezelfde zin uitgesproken in recente arresten van 15 maart 2005, Bidar (C-209/03, Jurispr. blz. I-2119, punt 33), en 12 juli 2005, Schempp (C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 18). Dit recht is ook opgenomen in artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, afgekondigd te Nice op 7 december 2000 (PB C 364, blz. 1), en in artikel II-105 van het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa [ondertekend op 29 oktober 2004 (inwerkingtreding voorzien voor 1 november 2006, onder voorbehoud van ratificatie door de lidstaten)] (PB C 310, blz. 1). In punt 12 van de conclusie van 19 februari 2004 in de zaak Trojani (arrest van 7 september 2004, C-456/02, Jurispr. blz. I-7573) heeft advocaat-generaal Geelhoed verklaard dat het verblijfsrecht een grondrecht van iedere Europese burger is. Ook advocaat-generaal Tizzano heeft het een grondrecht genoemd in punt 73 van zijn conclusie in de zaak Zhu en Chen, arrest aangehaald in voetnoot 18.

20 — Arresten Baumbast en R, aangehaald in voetnoot 18, punt 84, Trojani, aangehaald in voetnoot 19, punt 31, en Zhu en Chen, aangehaald in voetnoot 18, punt 26.

21 — Bijvoorbeeld in de arresten Baumbast en R, aangehaald in voetnoot 18, punt 86, Trojani, aangehaald in voetnoot 19, punt 32, en Zhu en Chen, aangehaald in voetnoot 18, punt 26.

22 — In punt 70 van de conclusie die ik op 10 juli 2003 in de zaak Collins heb genomen (arrest van 23 maart 2004, C-138/02, Jurispr. blz. I-2703), heb ik erop gewezen dat op dit gebied het evenredigheidsbeginsel van toepassing is.

23 — In het arrest van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, Jurispr. blz. I-5257) heeft het Hof verklaard dat de hoedanigheid van burger van de Unie een bijzonder strikte uitlegging van de uitzonderingen op deze vrijheid vereist. In het in voetnoot 19 aangehaalde arrest Trojani heeft het daaraan toegevoegd dat de beperkingen waaraan de uitoefening van het recht is onderworpen, moeten worden toegepast met inachtneming van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel (punt 46).

artikelen [24] heeft ingevoerd, hebben de onderdanen van de lidstaten op de enkele grond van die hoedanigheid krachtens artikel 18, lid 1, EG het recht in andere lidstaten te verblijven, zonder dat zij er een economische activiteit hoeven uit te oefenen. [25] De enige voorwaarden zijn opgenomen in artikel 1, lid 1, van richtlijn 90/364, volgens hetwelk de betrokkene voor zichzelf en zijn familieleden een ziektekostenverzekering dient te hebben die alle risico's in het gastland dekt, en over toereikende bestaansmiddelen moet beschikken om te voorkomen dat hij tijdens zijn verblijf ten laste van de bijstandsregeling van het gastland komt.

35. In deze bepaling staat niets wat de stelling die door het Koninkrijk België in de eerste stukken tijdens de administratieve fase is aangevoerd, verdedigbaar maakt. Dit kan worden afgeleid uit het arrest Zhu en Chen, aangehaald in voetnoot 18, waarin het Hof heeft uitgelegd dat de betrokken bepaling van richtlijn 90/364 niet de minste vereiste met betrekking tot de herkomst van de financiële middelen stelt (punt 30), zodat elke regel in die zin een onevenredige inmenging zou vormen in de uitoefening van het betrokken grondrecht (punt 33).

36. Het definitieve standpunt van de lidstaat die niet-nakoming wordt verweten, is evenmin in overeenstemming met de geest van deze bepaling. Het doel dat met de bepaling wordt nagestreefd, is te voorkomen dat het recht om vrij in de lidstaten te verblijven een bijkomende last voor het gastland wordt. Daarom moet een burger van de Unie die zich in een andere lidstaat dan die van zijn nationaliteit wenst te vestigen, aantonen dat hij over toereikende bestaansmiddelen beschikt. Hierbij is het irrelevant of het al dan niet om eigen middelen gaat en of, in het tweede geval, de persoon die hem de middelen ter beschikking stelt, door een meer of minder nauwe juridische band daartoe verplicht is of dit gewoon uit vrije wil doet. [26]

37. De administratieve autoriteit die een verblijfskaart afgeeft, moet nagaan of de voorwaarden voor de concretisering van een reeds bestaand recht zijn vervuld [27], door de nodige onderzoeken uit te voeren en de door de aanvrager overgelegde bewijzen te beoordelen. Zij moet dus enkel vaststellen dat hij over toereikende bestaansmiddelen beschikt [28], zonder zich vragen te stellen over de herkomst of de aard ervan.

24 — Dit verdrag, dat sinds 1 november 1993 in werking is getreden, heeft het begrip burgerschap van de Unie in het leven geroepen in artikel G [later de artikelen 8 EG tot en met 8 E EG, die na wijziging bij het Verdrag van Amsterdam, het tweede deel van het EG-Verdrag vormen (artikelen 17 EG-22 EG)].

25 — In het arrest Trojani, aangehaald in voetnoot 19, punt 46, heeft het Hof — het arrest Baumbast en R, aangehaald in voetnoot 18, punt 46, parafraserend — erop gewezen dat een burger van de Unie die in het gastland geen verblijfsrecht heeft op grond van de artikelen 39 EG, 43 EG of 49 EG, er met rechtstreekse toepassing van artikel 18, lid 1, EG op de enkele grond van zijn Europees burgerschap een verblijfsrecht kan hebben.

26 — Het speelt dus geen rol of de middelen afkomstig zijn van de echtgenoot of een kind van de burger van de Unie die geen unieburger zijn en of die derden illegaal in België verblijven, aangezien het niet om hun recht gaat. Hun lot hangt af van het zijne: als hij in de lidstaat van zijn nationaliteit woont, kan niets hen beletten bij hem te wonen; hetzelfde geldt wanneer hij zijn verblijfplaats naar een andere lidstaat van de Unie verplaatst. Dat is niet verbazend, want in het andere geval zou het recht van vrij verblijf afhankelijk zijn van het recht van een derde, waaraan het bovendien ondergeschikt zou zijn.

27 — In het arrest van 17 februari 2005, Oulane (C-215/03, Jurispr. blz. I-1215), heeft het Hof erop gewezen dat de afgifte van een verblijfsvergunning aan een onderdaan van een lidstaat niet moet worden beschouwd als een rechtscheppende handeling, 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.

28 — Ook hier is zij niet volledig vrij, aangezien de rechtsorde van de Gemeenschap (artikel 1, lid 1, eerste en tweede alinea, van de richtlijnen 90/364 en 90/365) en de bepalingen tot omzetting daarvan in nationaal recht (artikel 53, lid 1, tweede alinea, van het Koninklijk Besluit van 8 oktober 1981) bepaalde criteria voorschrijven.

Eventueel bedrog kan zij daarentegen wel vaststellen. De fundamentele aard van dit recht verbiedt dat belemmeringen worden opgeworpen waarin de wetgever niet heeft voorzien, zodat alle bijkomende beperkingen verboden zijn, zowel rechtstreekse beperkingen met betrekking tot de herkomst van de bestaansmiddelen, als indirecte die de mogelijkheden beperken om het bestaan en de toereikendheid van die middelen te bewijzen. [29]

38. Natuurlijk zijn er risico's, aangezien de bron van voldoende inkomsten kan opdrogen. Die situatie kan zich echter niet alleen voordoen als het om eigen middelen gaat, maar ook wanneer de middelen van een andere persoon afkomstig zijn. Niemand zal een burger van de Gemeenschap echter verblijf weigeren omdat hij bij de indiening van zijn aanvraag niet garandeert dat hij zijn inkomsten zal behouden zolang hij in het gastland verblijft. Zoals de Commissie in herinnering heeft gebracht, heeft de richtlijn daarvoor een systeem van garanties ingevoerd: krachtens artikel 3 kan een einde worden gemaakt aan het verblijfsrecht indien de omstandigheden die tot de erkenning van het recht hebben geleid, niet langer bestaan; bovendien kunnen de lidstaten op grond van artikel 2, lid 1, verlangen dat de geldigheidsduur van de verblijfskaart wordt bekrachtigd en dus wordt bevestigd dat de noodzakelijke voorwaarden aan het eind van het tweede verblijfsjaar nog zijn vervuld.

39. Gelet op een en ander staat het vast dat het Koninkrijk België inbreuk maakt op het evenredigheidsbeginsel. Met het oog op de bescherming van de overheidsfinanciën van de lidstaten van ontvangst [30] rechtvaardigt immers niets de uitsluiting van inkomsten die afkomstig zijn van derden, aangezien verlies van inkomsten zich evengoed kan voordoen wanneer het om eigen inkomsten van de aanvrager gaat, en de richtlijn bovendien passende maatregelen omvat om die situatie te voorkomen.

40. Kortom, het wezen van het recht dat bij artikel 18, lid 1, EG aan de burgers van de Gemeenschap is verleend en bij artikel 1 van richtlijn 90/365 is geconcretiseerd, laat slechts uitdrukkelijk vastgestelde beperkingen toe. Een regeling zoals die van de verwerende lidstaat, die erop gericht is de omvang van dat recht van tevoren algemeen meer te beperken dan de bedoeling van de gemeenschapswetgever was, door niet te aanvaarden dat de in de richtlijn genoemde toereikende bestaansmiddelen afkomstig zijn van iemand anders dan van de aanvrager, moet derhalve worden verworpen.

41. Aangezien de aanvraag van Mamade De Figuereido op grond daarvan is afgewezen, moet worden vastgesteld dat de gestelde niet-nakoming is aangetoond.

29 — In zijn arrest van 25 mei 2000, Commissie/Italië (C-424/98, Jurispr. blz. I-4001, punten 34-37) — een zaak waarin ik op 19 november 1999 mijn conclusie heb gegeven — heeft het Hof verklaard dat de lidstaten de bewijsmiddelen niet mogen beperken.

30 — Zoals bepaald in de vierde overweging van de considerans en artikel 1, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 90/364 en door het Hof bevestigd in arrest Zhu en Chen, aangehaald in voetnoot 18, punt 33.

B — *Het automatisme van het bevel om het grondgebied te verlaten*

42. De Commissie verwijt de verwerende lidstaat dat de burgers van de Unie die zich op zijn grondgebied wensen te vestigen, worden uitgezet indien zij hun situatie niet binnen de voor een verklaring van aankomst gestelde termijn hebben geregulariseerd. [31]

43. Uitzetting is in vier situaties mogelijk. Ten eerste wanneer de betrokkene de administratieve procedure voor het verkrijgen van een verblijfskaart niet heeft ingeleid. Ten tweede wanneer is aangetoond dat hij niet voldoet aan de voorwaarden voor de afgifte van de kaart. Ten derde wanneer hij tijdens die procedure geen voldoende bewijs heeft geleverd, en is gebleken dat hij geen houder van het recht is. Ten vierde wanneer de aanvrager, die is verzocht passende documenten over te leggen, deze niet verstrekt, ongeacht of hij het recht al dan niet bezit. De tweede grief van de Commissie heeft betrekking op de laatste situatie.

44. De hierover te nemen beslissing vloeit voort uit de aard zelf van de vrijheid van verblijf en komt ook duidelijk naar voren uit de gemeenschapsrechtspraak.

45. Het Hof heeft in het arrest van 8 april 1976, Royer [32], bij de uitlegging van richtlijn 68/360 erop gewezen dat „het enkele nalaten, door de onderdaan van een lidstaat, van de wettelijke formaliteiten voor de toegang, de verplaatsing en het verblijf van vreemdelingen, een uitwijzingsbesluit niet vermag te rechtvaardigen" (punt 38). Volgens het arrest van 3 juli 1980, Pieck [33], is uitzetting een met het Verdrag onverenigbare maatregel, aangezien hij de ontkenning is van het door het Verdrag verleende en gewaarborgde recht (punt 18).

46. Dit standpunt wordt bevestigd door artikel 18 EG, dat — zoals ik al heb opgemerkt — een grondrecht van de burgers van de Unie instelt en het Hof de gelegenheid heeft gegeven om zonder omhaal vast te stellen dat het bestreden besluit, omdat het afbreuk doet aan het wezen zelf van de geboden waarborg, kennelijk onevenredig is aan de ernst van de inbreuk. [34] Het is dus een overdreven sanctie.

31 — Het Hof heeft in zijn arrest van 20 februari 1997, Commissie/België (C-344/95, Jurispr. blz. I-1035), verklaard dat de betrokken lidstaat zijn gemeenschapsverplichtingen niet nakwam door de onderdanen van andere lidstaten die werk zochten, na afloop van de toegestane termijn van drie maanden automatisch te verplichten om het grondgebied te verlaten, indien zij niet aantoonden dat zij nog steeds werk zochten en een reële kans hadden het te vinden (punten 17 en 18).

32 — 48/75, Jurispr. blz. 497.

33 — 157/79, Jurispr. blz. 2171.

34 — Arrest van 25 juli 2002, MRAX (C-459/99, Jurispr. blz. I-6591, punt 78), en arrest Oulane, aangehaald in voetnoot 27, punt 40.

47. In die context ben ik van oordeel dat de Belgische rechtsorde en bestuurspraktijk die leiden tot de uitzetting van onderdanen van andere lidstaten door het enkele feit dat zij niet binnen de gestelde termijn de formaliteiten vervullen die nodig zijn om een verblijfskaart te verkrijgen, strijdig zijn met het gemeenschapsrecht, en de verwerende lidstaat schuldig is aan de niet-nakoming die hem door de Commissie wordt verweten. [35]

48. Ik betwist niet dat de aanvrager, op grond van de richtlijnen waarvan ik in het begin van de onderhavige conclusie delen heb geciteerd, gehouden is passende documenten over te leggen en te bewijzen dat hij voldoet aan de voorwaarden om een verblijfskaart te krijgen. [36] Maar ik ben het eens met de rechtspraak van het Hof, dat het onevenredig is om aan het niet vervullen van die formele verplichting de weigering van het vrije verkeer te koppelen [37], omdat deze vrijheid al bestaat (artikel 18 EG) [38] en in de betrokken procedure slechts hoeft te worden aangetoond dat de voorwaarden voor de inwerkingtreding ervan vervuld zijn, vandaar het declaratoire karakter van de procedure tot vaststelling van dit recht. Zoals ik al heb opgemerkt, is de afgifte van een verblijfskaart niet meer dan de schriftelijke bevestiging van een reeds bestaand recht. [39]

49. Passender zou zijn de aanvraag, onder opschorting van het recht, als vervallen te beschouwen, en de betrokkene mee te delen dat hij binnen een bindende termijn die toestand moet verhelpen, hem erop wijzend dat, als hij niets onderneemt, wordt aangenomen dat hij van het recht afziet. [40] Aldus wordt naar behoren rekening gehouden met zowel de garanties voor het individu als het openbaar belang, terwijl wordt voorkomen dat iemand zich door zijn stilzwijgen op het grondgebied van het gastland kan vestigen, hoewel hij dat niet mag omdat hij niet aan de gestelde voorwaarden voldoet. De Belgische Staat sluit zich in punt 5 van zijn dupliek bij dit standpunt aan.

V — Kosten

50. Aangezien de middelen dus gegrond zijn, moet volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering de verwerende partij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

35 — In antwoord op mijn vragen heeft de vertegenwoordiger van de Belgische regering ter terechtzitting opgemerkt dat er geen dergelijk automatisme bestaat, maar dit is in tegenspraak met de formulering van de artikelen 45, lid 3; 51, lid 4; 53, lid 4, en 55, lid 3, van het Koninklijk Besluit van 12 juni 1998.

36 — In het arrest Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 29, heeft het Hof erop gewezen dat de richtlijnen niet uitdrukkelijk regelen hoe de betrokkenen moeten aantonen dat zij aan deze voorwaarden voldoen (punt 34).

37 — Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland heeft zich ter terechtzitting in dezelfde zin uitgesproken.

38 — Hetzij omdat de betrokkene in het gastland arbeid als werknemer of als zelfstandige verricht of heeft verricht (richtlijnen 68/360, 73/148 en 90/365), hetzij omdat hij student is (richtlijn 93/96), hetzij omdat hij de nationaliteit van een andere lidstaat heeft (richtlijn 90/364). Afwijkingen zijn alleen mogelijk om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (artikel 2, lid 2, derde alinea, van de richtlijnen 90/364 en 90/365).

39 — Zoals opgemerkt in punt 18 van het arrest Oulane, aangehaald in voetnoot 27.

40 — Bij deze benadering wordt de bewijslast niet omgekeerd, aangezien de lidstaat niet wordt verplicht de ontoereikendheid van de bestaansmiddelen vast te stellen.

VI — Conclusie

51. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

1) te verklaren dat het Koninkrijk België de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens:

   a) artikel 18 EG en richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht, door van burgers van de Gemeenschap die op zijn grondgebied wensen te verblijven, te eisen dat zij over toereikende „persoonlijke" middelen beschikken;

   b) artikel 4 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, artikel 4 van richtlijn 73/148/EEG van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten; alsook artikel 2 van richtlijn 93/96/EG van de Raad van 29 oktober 1993 en artikel 2 van richtlijn 90/365/EEG van de Raad van 28 juni 1990, die het verblijfsrecht regelen van studenten en van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd, door in de mogelijkheid te voorzien om aan burgers van de Gemeenschap die niet binnen een bepaalde termijn de vereiste documenten voor het verkrijgen van een verblijfskaart overleggen, een bevel te geven om het grondgebied te verlaten;

2) het Koninkrijk België in de kosten te verwijzen.