FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 25 oktober 2005 [1]

1. Genom förevarande talan som väckts med stöd av artikel 226 EG andra stycket har kommissionen riktat följande klagomål mot Konungariket Belgien:

— Åsidosättande av artikel 18 EG och direktiv 90/364/EEG om rätt till bosättning. [2]

— Åsidosättande av

a) artikel 4 i rådets direktiv 68/360/EEG [3] om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer samt av artikel 4 i rådets direktiv 73/148/EEG [4] om avskaffande av dessa restriktioner i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster, och

b) artikel 2 i direktiven 93/96/EG [5] och 90/365/EEG, [6] även de antagna av rådet, om rätten till bosättning för studenter och för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma.

2. Det första fördragsbrottet avser kravet på att andra medlemsstaters medborgare som planerar att bosätta sig i Belgien skall ha tillräckliga "personliga" tillgångar. Det andra avser den praxis som innebär att ett utvisningsbeslut automatiskt fattas i fråga om medborgare i Europeiska unionen som inte inom en fastställd frist inger de handlingar som krävs för att få det aktuella tillståndet.

1 — Originalspråk: spanska.

2 — Rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 (EGT L 180, s. 26; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 58).

3 — Rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 (EGT L 257, s. 13; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 44).

4 — Rådets direktiv 73/148/EEG av den 21 maj 1973 (EGT L 172, s. 14; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 135).

5 — Rådets direktiv 93/96/EG av den 29 oktober 1993 (EGT L 317, s. 59).

6 — Rådets direktiv 90/365/EEG av den 28 juni 1990 (EGT L 180, s. 28; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 60).

I — Tillämpliga bestämmelser

A — *De gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

1. Primärrätten

3. Enligt artikel 18.1 skall varje unionsmedborgare ha rätt att "fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförande av fördraget".

2. Sekundärrätten

a) Kravet på innehav av tillräckliga tillgångar

4. Artikel 1.1 första stycket i direktiv 90/364 har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall bevilja rätt till bosättning för medborgare i medlemsstater som inte åtnjuter denna rätt enligt andra bestämmelser i gemenskapsrätten och för deras familjemedlemmar enligt definition i punkt 2, under förutsättning att medborgarna och deras familjemedlemmar omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i värdmedlemsstaten och har tillräckliga tillgångar för att undvika att ligga det sociala bidragssystemet i värdmedlemsstaten till last under den tid de bor där."

b) Uppehållstillstånd

5. Artikel 2.1 i direktiv 90/364 har följande lydelse:

"Rätten till bosättning skall kunna styrkas med ett dokument kallat 'Uppehållstillstånd för en medborgare i en medlemsstat i EEG' ... .

För att utfärda uppehållstillstånd eller -dokument får medlemsstaten endast kräva att den sökande uppvisar ett giltigt identitetskort eller pass och styrker att han eller hon uppfyller kraven enligt artikel 1."

6. I artikel 4 i direktiv 68/360 föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall bevilja uppehållstillstånd inom sitt territorium för de personer som avses i artikel 1 [arbetstagare] som kan uppvisa de handlingar som nämns i punkt 3.

...

3. För att utfärda uppehållstillstånd för en medborgare i en av EEG:s medlemsstater får medlemsstaterna endast kräva att följande handlingar uppvisas:

..."

7. Artikel 4.1 i direktiv 73/148 har följande lydelse:

"Varje medlemsstat skall bevilja rätt till varaktig bosättning för andra medlemsstaters medborgare som etablerar sig inom dess territorium för att driva egen rörelse, när restriktionerna för denna verksamhet har avskaffats i enlighet med fördraget.

Som bevis på bosättningsrätten skall ett dokument utfärdas, kallat 'Uppehållstillstånd för en medborgare i en medlemsstat i Europeiska gemenskaperna' ..."

8. I direktiv 93/96, som gäller studenter, föreskrivs följande i artikel 2.1:

"... Rätten till bosättning skall kunna styrkas med ett dokument kallat 'Uppehållstillstånd för en medborgare i en medlemsstat i EEG' ...

För att utfärda uppehållstillstånd eller -dokument får medlemsstaten endast kräva att den sökande uppvisar ett giltigt identitetskort eller pass och styrker att han eller hon uppfyller kraven enligt artikel 1."

9. Slutligen föreskrivs i artikel 2.1 i direktiv 90/365 om pensionärer följande:

"Rätten till uppehållstillstånd skall kunna styrkas med ett dokument kallat 'Uppehållstillstånd för en medborgare i en medlemsstat i EEG' ...

För att utfärda uppehållstillstånd eller dokument får medlemsstaten endast kräva att den sökande uppvisar ett giltigt identitetskort eller pass och styrker att han eller hon uppfyller kraven enligt artikel 1." [7]

B — *De belgiska bestämmelserna*

1. Innehav av tillräckliga tillgångar

10. Enligt artikel 53.1 i kungligt dekret av den 8 oktober 1981 [8] om utländska medborgares tillträde till belgiskt territorium, deras vistelse och bosättning samt avvisning av dem, har gemenskapsmedborgare rätt att bosätta sig i Belgien under förutsättning att de har "tillräckliga tillgångar" för att inte ligga statsmakterna till last.

2. Utfärdande av uppehållstillstånd

11. I artikel 53.2–6, i dess lydelse enligt kungligt dekret av den 12 juni 1998 [9] regleras detta område.

12. En gemenskapsmedborgare som inger de handlingar som krävs för inresa i Belgien skrivs in i ett register över utlänningar, varvid ett bevis utfärdas som är giltigt under fem månader från dagen för utfärdandet. Efter den tidpunkten är personen skyldig att ansöka om uppehållstillstånd (artikel 53.2 första och andra styckena).

13. Under denna tidsperiod skall personen styrka att villkoren i artikel 53.1 är uppfyllda (artikel 53.2 tredje stycket). Om villkoren inte är uppfyllda eller om de nödvändiga bevisen inte inges, avslås begäran om uppehållstillstånd, vilket medför att personen skall lämna belgiskt territorium (artikel 53.4).

14. Om femmånadersperioden inte har löpt ut och sökanden har ett registreringsbevis, anmodas han emellertid att inge den erforderliga dokumentationen innan beviset upphör att gälla, varvid han får rätt att stanna ytterligare en månad (artikel 53.5).

7 — Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (EGT L 158, s. 77), genom vilket de angivna direktiven upphävs och vilket trädde i kraft den 30 april 2004 (artikel 41), vidmakthålls innehållet i den beskrivna rättsliga ramen. I artikel 7 hänvisas till "tillräckliga tillgångar" för den berörde och dennes familj och genom artikel 8 ersätts uppehållstillståndet med en registrering, som skall styrkas genom ett bevis med uppgift om den registrerade personens namn och adress samt registreringsdatum.

8 — *Moniteur belge*, tillägg till nr 206 av den 27 oktober 1981, s. 1. Första styckets nuvarande lydelse följer av kungligt dekret av den 22 december 1992, *Moniteur belge*, nr 14 av den 23 januari 1993, s. 1053.

9 — *Moniteur belge*, nr 160 av den 21 augusti 1998, s. 26854.

15. När avslagsbeslutet fattas sedan de två nämnda fristerna löpt ut åtföljs det av ett utvisningsbeslut som blir verkställbart efter två veckor (artikel 53.6), [10]

16. I artiklarna 45, [11] 55 och 51 föreskrivs ett liknande system för arbetstagare och egenföretagare, studenter [12] och pensionärer från andra medlemsstater.

II — Det administrativa förfarandet

17. Kommissionen mottog ett antal anmälningar om den belgiska lagstiftningen och belgisk praxis i fråga om uppehållstillstånd och utvisningsbeslut för gemenskapsmedborgare.

18. Kommissionen fann särskilt den portugisiska medborgaren Mamade De Figueiredos situation anmärkningsvärd. I augusti 1999 förenades hon, tillsammans med sina tre barn, i Belgien med den belgiske medborgare som sedan länge var hennes partner. Eftersom hon ännu inte hade skilt sig i Portugal, där hon var bosatt som gift, begärde den kommunala förvaltningen i Waterloo tillstånd från hennes make för att fastställa bosättningen i Belgien. Detta tillstånd tycks inte ha inkommit.

19. Sedan hon det oaktat inlämnat en inresedeklaration, tillsammans med en handling som styrkte att hennes partner åtagit sig att försörja henne och hennes barn, delgavs hon den 16 december 1999 avslagsbeslutet och ett utvisningsbeslut.

20. Den 7 januari 2000 ställde kommissionen frågor till myndigheterna i den svarande medlemsstaten rörande de för beviljande av uppehållstillstånd uppställda villkorens förenlighet med gemenskapsrätten. Kommissionen betonade att det i fråga om Mamade De Figueiredo inte förelåg något som helst hinder för att bevilja ett sådant tillstånd, eftersom hon styrkt att hennes partner tagit på sig ansvaret för hennes försörjning. Den 8 mars samma år svarade myndigheterna att detta åtagande inte utgjorde ett bevis för att sökanden hade personliga tillgångar för sin försörjning.

21. Kommissionen, som inte delade Konungariket Belgiens uppfattning och som mottagit andra anmälningar, riktade den 8 maj 2001 en formell underrättelse med två klagomål till medlemsstaten. Det första gällde det faktum att direktiv 90/364 enligt kommissionens uppfattning inte villkorar

10 — I cirkulär från inrikesministern av den 14 juli 1998 om villkor för uppehållstillstånd för utlänningar från gemenskapen och deras familjer samt för belgiska medborgares utländska familjemedlemmar (*Moniteur belge*, nr 160 av den 21 augusti 1998, s. 27032), bekräftas detta i kapitel III, avsnitt A, punkt 3.b.1.

11 — Enligt artikel 45.6 ges den berörde rätt att före utvisningen inge de handlingar som inte lämnats in i rätt tid, och därvid erhålla ett nytt registreringsbevis för ytterligare fem månader.

12 — I detta fall är inskrivningen i registret giltig i tre månader (artikel 55.2).

beviljandet av ett uppehållstillstånd med att sökandens tillgångar skall vara personliga. Det andra avsåg det automatiska utvisningsbeslutet i de fall erforderliga handlingar för att få ett sådant tillstånd saknas, vilket strider mot proportionalitetsprincipen.

22. Den 6 juli samma år vidhöll Belgien att den person som vill leva i landet skall ha egna inkomster, och det bekräftade att ett utvisningsbeslut avseende en unionsmedborgare kan fattas om denne tre månader efter inresan förblir i landet utan att inleda ett administrativt förfarande för att bosätta sig där, eller saknar erforderliga handlingar.

23. Då kommissionen inte delade denna uppfattning riktade kommissionen den 3 april 2002 ett motiverat yttrande till Belgien i vilket medlemsstaten dels anklagas för de fördragsbrott som anges ovan i punkt 1 i detta förslag till avgörande, dels anmodas att inom två månader rätta sig efter de gemenskapsrättsliga bestämmelserna. Medlemsstaten vidhöll sina argument i en skrivelse av den 10 juli 2002.

III — Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

24. Kommissionen har den 1 oktober 2003 väckt förevarande talan med stöd av artikel 226 andra stycket EG och yrkat att domstolen skall förklara att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 18 EG och direktiv 90/364, artikel 4 i direktiven 68/360 och 73/148 och artikel 2 i direktiven 93/96 och 90/365. Medlemsstaten har bestridit detta, och stöds härvidlag av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland. [13]

25. Vid förhandlingen som hölls den 20 september 2005 vidhöll parternas representanter sina respektive ståndpunkter.

IV — Prövning av de påtalade fördragsbrotten

26. Ansökan rör två mycket konkreta frågor, nämligen ursprunget till de ekonomiska tillgångar som skall försörja den gemenskapsmedborgare som vill bosätta sig i Belgien (den första anmärkningen) och möjligheten att utvisa en person som inte inom den föreskrivna fristen inkommer med de handlingar som krävs för att uppehållstillstånd skall utfärdas (den andra anmärkningen).

13 — De brittiska yttrandena saknar, som kommissionen har påpekat, betydelse eftersom de gäller ostridiga frågor (inkomsternas tillräcklighet och bevisbördan för dessa) och inte diskussionens egentliga kärna (huruvida dessa inkomster skall vara sökandens personliga och följderna av att bevis inte läggs fram).

A — *Tillgångarnas ursprung*

1. Avgränsning av diskussionen: ett erkänt fördragsbrott

27. Samtliga berörda i förevarande förfarande är eniga om att de belgiska myndigheterna kräver att medborgare i andra medlemsstater som söker uppehållstillstånd med stöd av direktiv 90/364 skall ha tillräckliga "personliga" tillgångar. [14] Mamade De Figueiredos situation är belysande.

28. Såsom diskussionen utvecklades både under det administrativa förfarandet och vid domstolen har emellertid Konungariket Belgien modifierat sin ståndpunkt genom att godta att gemenskapsmedborgaren genom artikel 1 i nämnda direktiv inte åläggs en uttrycklig skyldighet att personligen äga de ekonomiska tillgångar som krävs för att inte belasta värdmedlemsstatens statskassa, och finna sig i att de härrör från en person som är förenad med den berörde genom band som ålägger denne en försörjningsplikt, såsom äkta makar, barn och även tredjeman som förbundit sig därtill genom avtal, under förutsättning att det är fråga om ett bindande rättsförhållande (punkterna 3–12 i svaromålet och punkterna 2–4 i dupliken).

14 — Under det muntliga förfarandet har Förenade kungariket vidhållit sin felaktiga utgångspunkt och fokuserat på tillräcklighetskravet samt utgått från att tillgångarna skall komma från den berörda personen, och glömt bort att diskussionen gäller den senare frågan.

29. Genom denna processtrategiska kursändring erkänns det påtalade fördragsbrottet indirekt, eftersom Mamade De Figueiredo till handlingarna i målet fogade en skrivelse i vilken hennes partner tog på sig ansvaret för att "försörja henne", och räckvidden av detta åtagande bör inte bedömas av vare sig de nationella myndigheterna eller EG-domstolen. Det ankommer på de belgiska domstolarna, vars rättsordning godtar avtalsfrihet i avtalsförhållanden, att göra denna bedömning. [15]

30. Resonemanget kunde avslutas här, men mot bakgrund av det sätt på vilket tvisten har utvecklats är det lämpligt att analysera den fria rörligheten inom Europeiska unionen för att klargöra innebörden av att innehavaren av denna rättighet skall ha tillräckliga tillgångar, såsom föreskrivs i nämnda artikel 1 i direktiv 90/364.

2. Den fria rörligheten för unionsmedborgare

31. Unionsmedborgarskapet, som är härlett, [16] är den "grundläggande ställningen"

15 — Artikel 1126 och följande artiklar i belgiska *Code civil* innehåller regler om avtalsfrihet.

16 — Enligt artikel 17.1 EG är villkoret för att förvärva unionsmedborgarskap att personen är medborgare i en medlemsstat, ett medborgarskap som unionsmedborgarskapet kompletterar, inte ersätter. Kovar, R. betecknar unionsmedborgarskapet som "underordnat" i "L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne", *La citoyenneté européenne*, utgiven av Universidad de Montreal, 2000, s. 81–94, särskilt s. 85-87.

för enskilda inom gemenskapen. Denna förklaring, som uttalades första gången i domen av den 20 september 2001 i målet Grzelczyk, punkt 31, [17] har etablerats i gemenskapens rättspraxis. [18]

32. Medborgarskapets innehåll utgörs enligt artikel 17.2 EG av de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördraget, särskilt i artiklarna 18–21 EG.

33. I artikel 18.1 inrättas, genom tillerkännandet av rätten att uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, en förmånlig rättslig ställning med fyra utmärkande egenskaper. För det första utgör den en personlig garanti som grundas på unionens system för samexistens. [19] För det andra har den, på grund av sin utformning, direkt effekt och är därför omedelbart tillämplig och kan göras gällande av rättsinnehavarna. [20] För det tredje är den inte ovillkorlig, då det inte finns några rättigheter utan förbehåll. Redan i artikel 18.1 EG anges att rätten skall utövas med förbehåll för de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördraget och dess genomförandebestämmelser, och rättspraxis erbjuder en mängd exempel på detta. [21] Slutligen är den såsom grundläggande rättighet expansiv till sin verkan, vilket innebär att de hinder som uppställs för dess tillämpning skall tolkas ytterst restriktivt och med hänsyn till proportionalitetsprincipen [22] begränsas till fall där det, utan att kränka frihetens räckvidd, är absolut nödvändigt att skydda gemensamma värden. [23]

3. "Tillräckliga tillgångar" som villkor för utövandet av rätten till bosättning

34. Artiklarna om unionsmedborgarskapet infördes genom Maastrichtfördraget, [24] och

17 — Dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk (REG 2001, s. I-6193).

18 — Detta har även slagits fast, bland annat i dom av den 17 september 2002 i mål C-413/99, Baumbast och R (REG 2002, s. I-7091), punkt 82, av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, García Avello (REG 2003, s. I-11613), punkt 22, och av den 19 oktober 2004 i mål C-200/02, Zhu och Chen (REG 2004, s. I-9925), punkt 25.

19 — I domarna i målen Grzelczyk, punkt 33, och García Avello, punkt 24, betecknades denna rättighet som grundläggande. Av samma innebörd är de aktuella domarna av den 15 mars 2005 i mål C-209/03, Bidar (REG 2005, s. I-2199), punkt 33, och av den 12 juli 2005 i mål C-403/03, Schempp (REG 2005, s. I-6421), punkt 18. Denna rättighet kommer till uttryck i artikel 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EGT C 364, 2000, s. 1), samt i artikel II-105 i Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (EUT C 310, 2004, s. 1). I förslaget till avgörande inför dom av den 7 september 2004 i mål C-456/02, Trojani (REG 2004, I-7573), förklarade generaladvokaten Geelhoed att rätten till bosättning är en grundläggande rättighet som tillkommer varje europeisk medborgare (punkt 12). På samma sätt uttalar sig generaladvokaten Tizzano i förslaget till avgörande i målet Zhu och Chen, punkt 73.

20 — Domarna i målen Baumbast och R, punkt 84, Trojani, punkt 31, och Zhu och Chen, punkt 26.

21 — Se exempelvis domarna i målen Baumbast och R, punkt 86, Trojani, punkt 32, och Zhu och Chen, punkt 26.

22 — I förslaget till avgörande inför dom av den 23 mars 2004 i mål C-138/02, Collins (REG 2004, s. I-2703), som föredrogs den 10 juli 2003, erinrade jag om proportionalitetsprincipens giltighet inom detta område (punkt 70).

23 — I dom av den 29 april 2004 i de förenade målen C-482/01 och C-493/01, Orfanopoulos och Oliveri (REG 2004, s. I-5257), konstaterades att det krävs en särskilt restriktiv tolkning av undantagen från denna frihet (punkt 65). I domen i det likaså nämnda målet Trojani, tillades att de begränsningar och villkor som gäller för utövningen av rättigheten skall tillämpas i enlighet med gemenskapsrättens allmänna principer och särskilt proportionalitetsprincipen (punkt 46).

24 — Genom det fördraget, som trädde i kraft den 1 november 1993, skapades begreppet unionsmedborgarskap i artikel G (senare artiklarna 8?8E EG), som med de ändringar som infördes genom Amsterdamfördraget för närvarande utgör EG-fördragets andra del (artiklarna 17?22 EG).

från och med detta har således medlemsstaternas medborgare redan på grund av denna egenskap rätt att bosätta sig i andra medlemsstater enligt artikel 18.1 EG, utan att det kan krävas att de skall bedriva ekonomisk verksamhet. [25] De enda villkor som anges i artikel 1.1 i direktiv 90/364 är att den berörde och dennes familjemedlemmar omfattas av en sjukförsäkring och har tillräckliga tillgångar för att undvika att ligga det sociala bidragssystemet i värdmedlemsstaten till last.

35. Ingenting i bestämmelsen stöder Konungariket Belgiens ståndpunkt i de första skrivelserna under det administrativa förfarandet. Detta följer av domen i det ovannämnda målet Zhu och Chen, där det konstaterades att denna bestämmelse i direktiv 90/364 inte innehåller några krav på de ekonomiska tillgångarnas ursprung (punkt 30), vilket betyder att den typen av krav medför ett oproportionerligt hinder för utövandet av denna grundläggande rättighet (punkt 33).

36. Den slutliga ståndpunkt som intagits av den för fördragsbrott klandrade medlemsstaten är inte heller förenlig med bestämmelsens anda. Bestämmelsens syfte är att förhindra att rätten till fri bosättning blir en extra belastning för värdmedlemsstaten, och därför skall den gemenskapsmedborgare som har för avsikt att bosätta sig i en annan medlemsstat än den där vederbörande är medborgare visa att han eller hon har tillräckliga tillgångar. Det saknar därvid betydelse om tillgångarna är personens egna eller tillhör någon annan och, i det senare fallet, om den person som ställer dem till förfogande är ansvarig på grund av mer eller mindre nära rättsliga band eller till och med sker helt frivilligt. [26]

37. Den administrativa myndighet som utfärdar uppehållstillstånd skall utreda om de nödvändiga förutsättningarna för en redan befintlig rättighet är uppfyllda [27] genom att göra relevanta kontroller och pröva de bevis som inges av sökanden. Den bör således inskränka sig till att kontrollera att sökanden har tillräckliga tillgångar [28] och inte utreda tillgångarnas ursprung eller

25 — I domen i det ovannämnda målet Trojani, punkt 46, som hänvisar till domen i målet Baumbast och R, punkt 46, konstaterades att en medborgare i Europeiska unionen som i värdmedlemsstaten inte har rätt till bosättning enligt artikel 39 EG, 43 EG eller 49 EG, redan på grund av sin ställning som unionsmedborgare kan göra anspråk på en uppehållsrätt med direkt tillämpning av artikel 18.1 EG.

26 — Det saknar givetvis betydelse huruvida inkomsterna härrör från en make eller ett barn till unionsmedborgaren som inte är gemenskapsmedborgare, eller om dessa tredjemän saknar laglig rätt att bo i Belgien, eftersom deras rätt inte är i fråga. Släktingarnas betingelser följer "huvudmannens", och om denne är bosatt i den medlemsstat där han/hon är medborgare, kan ingen hindra dem från att bo tillsammans med honom/henne, och situationen är liknande när vederbörande bosätter sig i ett annat land i unionen. Denna lösning är inte märklig, vilket den omvända lösningen dock skulle vara, nämligen att villkora bosättningsfrihetens effektivitet av en ovidkommande rättighet som dessutom är underordnad den första.

27 — I dom av den 17 februari 2005 i mål C-215/03, Oulane (REG 2005, s. I-1215), betonades att beviljandet av ett uppehållstillstånd för en medborgare i en medlemsstat inte skall anses som en handling som medför rättigheter, utan som en handling för att fastställa vilken situation en medborgare i en annan medlemsstat befinner sig i mot bakgrund av bestämmelserna i gemenskapsrätten (punkt 18).

28 — Inte heller på denna punkt är den helt fri, eftersom gemenskapsrätten (artikel 1.1 första och andra styckena i direktiven 90/364 och 90/365) och de nationella genomförandebestämmelserna (artikel 53.1 andra stycket i kungligt dekret av den 8 oktober 1981) ger viss vägledning.

beskaffenhet, vilket inte hindrar att eventuella bedrägerier kan undersökas. Av hänsyn till rättighetens grundläggande art är det inte tillåtet att uppställa hinder som lagstiftaren inte har förutsett, och alla ytterligare begränsningar skall avvisas, både om de direkt avser inkomsternas ursprung och om de indirekt begränsar möjligheterna att styrka att tillgångarna finns och är tillräckliga. [29]

38. Det finns givetvis risker eftersom källan till de tillräckliga inkomsterna kan sina, men den risken är aktuell inte bara när det rör sig om egna inkomster utan även när inkomsterna härrör från en annan person. Ingen skulle dock neka en gemenskapsmedborgare uppehållstillstånd därför att denne inte garanterar att de tillgångar han har vid tidpunkten för ansökan kommer att bestå under vistelsen i värdmedlemsstaten. I detta avseende inrättas, som kommissionen har påpekat, ett garantisystem genom direktivet. Enligt artikel 3 kan uppehållstillståndet återkallas om förutsättningarna för dess beviljande inte längre finns. Dessutom är det enligt artikel 2.1 tillåtet att kräva att tillståndet skall förnyas och, följaktligen, att kontrollera att de nödvändiga villkoren är uppfyllda efter utgången av de första två bosättningsåren.

39. Det är mot bakgrund av dessa överväganden uppenbart att Konungariket Belgien har åsidosatt proportionalitetsprincipen eftersom inget skäl avseende skyddet för värdmedlemsstatens finanser [30] kan motivera att man bortser från inkomster som ställs till förfogande av tredjeman. Inkomsterna kan nämligen bortfalla även om det är fråga om egna inkomster och direktivet innehåller redskap för att hantera denna risk.

40. Sammanfattningsvis tillåter syftet med den rättighet som tillerkänns gemenskapsmedborgarna genom artikel 18.1 EG och som regleras genom artikel 1 i direktiv 90/365 endast de uttryckligen angivna begränsningarna. Detta innebär att en bestämmelse som den i den svarande medlemsstaten, som syftar till att på förhand och generellt ge rättigheten en snävare räckvidd än vad gemenskapslagstiftaren har avsett och hindrar att de tillräckliga tillgångar som avses i direktivet härrör från en annan person än sökanden, inte kan godtas.

41. Mamade De Figueiredos ansökan avslogs på grundval av detta synsätt, varför fördragsbrottet skall anses styrkt.

29 — I dom av den 25 maj 2000 i mål C-424/98, kommissionen mot Italien (REG 2000, s. I-4001), i vilket mål jag föredrog förslaget till avgörande den 19 november 1999, konstaterades att medlemsstaterna inte har rätt att begränsa bevisningen inom detta område (punkterna 34–37).

30 — Detta framgår av fjärde skälet och av artikel 1.1 första stycket i direktiv 90/364, och det har bekräftats i domen i det ovannämnda målet Zhu och Chen, punkt 33.

B — *Det automatiska utvisningsbeslutet*

42. Kommissionen har invänt mot att unionsmedborgare som vill bosätta sig i Belgien utvisas om deras situation inte har reglerats inom den period som fastställts för inreseregistrering. [31]

43. Det finns fyra möjliga utvisningsgrunder. Den första är om den berörde inte har inlett det administrativa förfarandet för att få ett uppehållstillstånd. Den andra är om det konstateras att de krav som ställs för att bevilja tillståndet inte är uppfyllda. Den tredje är om relevant bevisning inte har lagts fram under förfarandet och det har styrkts att den berörde inte omfattas av rättigheten. Det fjärde är när den berörde anmodats att inge erforderlig dokumentation, men inte efterkommer uppmaningen, och det inte är känt om han omfattas av rättigheten. Det är den fjärde utvisningsgrunden som kommissionens andra klagomål avser.

44. Hur denna överträdelse skall bedömas följer av karaktären hos rätten till bosättning och har redovisats i gemenskapens rättspraxis.

45. I domen av den 8 april 1976 i målet Royer [32] konstaterade domstolen i samband med tolkningen av direktiv 68/360 att enbart det faktum att en medborgare i en medlemsstat underlåter att fullgöra de formaliteter som gäller vid inresa, förflyttning och bosättning inte kan rättfärdiga ett utvisningsbeslut (punkt 38), en åtgärd som enligt domen av den 3 juli 1980 i målet Pieck [33] är oförenlig med fördraget eftersom den innebär ett förnekande av en rättighet som följer och garanteras av fördraget (punkt 18).

46. Ovanstående tolkning stöds av artikel 18 EG som, vilket jag påpekat ovan, föreskriver en grundläggande rättighet för unionsmedborgarna. Domstolen har haft tillfälle att klart slå fast att det kritiserade beslutet är uppenbart oproportionerligt i förhållande till överträdelsens allvar, eftersom det innebär att själva syftet med rätten till bosättning åsidosätts. [34] Det är således fråga om en alltför kännbar sanktionsåtgärd.

31 — I dom av den 20 februari 1997 i mål C-344/95, kommissionen mot Belgien (REG 1997, s. I-1035), slog domstolen fast att denna medlemsstat åsidosatte sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten genom att tvinga medborgare från andra medlemsstater som söker arbete att automatiskt lämna territoriet efter en tidsfrist på tre månader, utan att undersöka om personen fortfarande söker arbete eller har verklig möjlighet att få anställning (punkterna 17 och 18).

32 — Dom av den 8 april 1976 i mål 48/75, Royer (REG 1976, s. 497; svensk specialutgåva, volym 3, s. 73).

33 — Dom av den 3 juli 1980 i mål 157/79, Pieck (REG 1980, s. 2171; svensk specialutgåva, volym 5, s. 267).

34 — Dom av den 25 juli 2002 i mål C-459/99, MRAX (REG 2002, s. I-6591), punkt 78, och domen i det ovannämnda målet Oulane, punkt 40.

47. Under dessa förhållanden anser jag att den belgiska rättsordningen och den administrativa praxis som innebär att medborgare i andra medlemsstater utvisas enbart därför att de inte inom den föreskrivna fristen vidtagit de åtgärder som krävs för att de skall beviljas uppehållstillstånd strider mot gemenskapsrätten och att den svarande medlemsstaten har gjort sig skyldig till det fördragsbrott som kommissionen påtalat. [35]

48. Jag ifrågasätter inte att de direktiv som delvis återges i början av detta förslag till avgörande ålägger sökanden att inge de berörda handlingarna, och att bevisbördan för att villkoren för ett uppehållstillstånd är uppfyllda därmed läggs på denne. [36] Att knyta ett nekande av rätten till fri rörlighet till underlåtenheten att fullgöra detta formkrav förefaller mig dock, vilket även konstaterats i rättspraxis, oproportionerligt, [37] eftersom den rättigheten redan föreligger (artikel 18 EG). [38] Syftet med förfarandet är att påvisa att de nödvändiga villkoren för rättigheten är uppfyllda, och förfarandet är således av förklarande natur. Jag har redan påpekat att utfärdandet av ett uppehållstillstånd endast tjänar till att fastställa en redan befintlig rättighet. [39]

49. Det vore lämpligare att konstatera att ansökan inte längre gäller och att rättigheten inte har utnyttjats samt anmoda sökanden att inom en slutgiltig frist avhjälpa bristen och upplysa om att han presumeras ha avstått från rättigheten om han förblir passiv. [40] På detta sätt iakttas såväl de enskildas rättigheter som det allmänna intresset i tillräcklig grad och man förhindrar att personer i tystnad bosätter sig i värdmedlemsstaten utan att ha rätt därtill därför att de villkor som ställts upp inte är uppfyllda. Den belgiska staten godtar detta synsätt i punkt 5 i dupliken.

V — Rättegångskostnader

50. Då talan skall bifallas på dessa grunder skall svaranden enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, eftersom kommissionen har yrkat detta.

35 — Vid förhandlingen förklarade representanten för den belgiska regeringen som svar på mina frågor att beslutet inte fattas automatiskt, men detta uttalande motsägs av lydelsen av artiklarna 45.3, 51.4, 53.4 och 55.3 i kungligt dekret av den 12 juni 1998.

36 — I domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien konstaterades att direktiven inte behandlar frågan hur dessa aspekter skall styrkas av rättsinnehavarna (punkt 34).

37 — Samma uppfattning framfördes av Förenade kungariket under förhandlingen.

38 — Antingen därför att verksamhet som egenföretagare eller anställd bedrivs eller har bedrivits i värdmedlemsstaten (direktiven 68/360, 73/148 och 90/365) på grund av studier (direktiv 93/96) eller på grund av medborgarskap i en annan medlemsstat (direktiv 90/364). De enda undantagen är sådana som grundas på allmän ordning, säkerhet och hälsa (artiklarna 2.2 tredje stycket i direktiven 90/364 och 90/365).

39 — Detta framgår av punkt 18 i domen i det ovannämnda målet Oulane.

40 — Detta synsätt innebär inte att man bortser från bevisbördan, eftersom medlemsstaten inte är förhindrad att påvisa att tillgångarna är otillräckliga.

VI — Förslag till avgörande

51. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen

1) förklarar att Konungariket Belgien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt

   a) artikel 18 EG och direktiv 90/364/EEG om rätt till bosättning, genom att kräva att gemenskapsmedborgare som vill bosätta sig inom landets territorium skall ha tillräckliga "personliga" tillgångar, och

   b) artikel 4 i rådets direktiv 68/360/EEG om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer, artikel 4 i direktiv 73/148/EEG om avskaffande av dessa restriktioner i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster och artikel 2 i direktiven 93/96/EG och 90/365/EEG, även de antagna av rådet, om rätt till bosättning för studenter och för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma, genom att tillåta att beslut om utvisning av gemenskapsmedborgare fattas därför att dessa inte inom en viss frist inger de handlingar som krävs för att beviljas uppehållstillstånd, och

2) förpliktar Konungariket Belgien att ersätta rättegångskostnaderna.