DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

4. marts 2010 *

I sag C-578/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 68 EF og 234 EF, indgivet af Raad van State (Nederlandene) ved afgørelse af 23. december 2008, indgået til Domstolen den 29. december 2008, i sagen:

Rhimou Chakroun

mod

Minister van Buitenlandse Zaken,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne A. Rosas (refererende dommer), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh og A. Arabadjiev,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. oktober 2009,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Rhimou Chakroun ved advokat R. Veerkamp

— den nederlandske regering ved C.M. Wissels og Y. de Vries, som befuldmægtigede

— den græske regering ved T. Papadopoulou, G. Kanellopoulos og Z. Chatzipavlou, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Condou-Durande og R. Troosters, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. december 2009,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, indledningen og litra d), samt artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring (EUT L 251, s. 12) (herefter »direktivet«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i en sag mellem Rhimou Chakroun og minister van Buitenlandse Zaken (udenrigsministeren, herefter »ministeriet«) vedrørende et afslag på en midlertidig opholdstilladelse til sagsøgeren i hovedsagen.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Direktivet fastsætter betingelserne for udøvelse af retten til familiesammenføring for tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold på medlemsstaternes område.

4 Direktivets anden, fjerde og sjette betragtning er affattet som følger:

»(2) Foranstaltningerne vedrørende familiesammenføring bør vedtages i overensstemmelse med forpligtelsen til at beskytte familien og respektere familielivet, som er stadfæstet i en lang række folkeretlige instrumenter. I dette direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i bl.a. artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder [undertegnet i Rom den 4.11.1950, herefter »EMRK«] og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [proklameret i Nice den 7.12.2000] [EFT C 364, s. 1, herefter »charteret«].

[…]

(4) Familiesammenføring er et nødvendigt middel til at muliggøre familielivet. Det bidrager til at skabe en sociokulturel stabilitet, der letter tredjelandsstatsborgernes integration i medlemsstaterne, hvilket desuden gør det muligt at styrke den økonomiske og sociale samhørighed, der er et af Fællesskabets grundlæggende mål, som anført i traktaten.

[…]

(6) For at sikre beskyttelsen af familien samt opretholdelsen eller skabelsen af familielivet bør de materielle betingelser for udøvelsen af retten til familiesammenføring fastsættes efter fælles kriterier.«

5 Direktivets artikel 2, indledningen og litra a)-d), fastsætter følgende definitioner:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »tredjelandsstatsborger«: enhver person, der ikke er unionsborger som omhandlet i traktatens artikel 17, stk. 1

b) »flygtning«: enhver tredjelandsstatsborger eller statsløs person, der har opnået flygtningestatus som omhandlet i Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling af 28. juli 1951, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967

c) »referenceperson«: en tredjelandsstatsborger, der har lovligt ophold i en medlemsstat, og som ansøger om eller hvis familiemedlemmer ansøger om familiesammenføring for at blive ført sammen med ham/hende

d) »familiesammenføring«: indrejse og ophold i en medlemsstat for familiemedlemmer til en tredjelandsstatsborger, der har lovligt ophold i den pågældende medlemsstat, med henblik på at bevare familieenheden, hvad enten den familiemæssige tilknytning opstod før eller efter referencepersonens indrejse.«

6 Direktivets artikel 4, stk. 1, litra a), bestemmer:

»1. Hvis betingelserne i kapitel IV og artikel 16 er opfyldt, tillader medlemsstaterne i henhold til dette direktiv indrejse og ophold for følgende familiemedlemmer:

a) referencepersonens ægtefælle«

7 Direktivets artikel 7, stk. 1, fastsætter:

»Ved indgivelsen af ansøgning om familiesammenføring kan medlemsstaten kræve, at ansøgeren godtgør, at referencepersonen råder over:

a) en bolig, der betragtes som normal standard for en familie af tilsvarende størrelse i samme område, og som opfylder de generelle sikkerheds- og sundhedsstandarder i den pågældende medlemsstat

b) en sygeforsikring for referencepersonen selv og dennes familiemedlemmer, som dækker alle de risici i den pågældende medlemsstat, som dens egne statsborgere normalt er forsikret mod

c) faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat. Medlemsstaterne vurderer disse indtægter på grundlag af deres art og regelmæssighed og kan tage hensyn til niveauet for nationale mindstelønninger og -pensioner samt antallet af familiemedlemmer.«

8 Direktivets artikel 9, stk. 1 og 2, fastsætter:

»1. Dette kapitel finder anvendelse på familiesammenføring af flygtninge, der er anerkendt af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne kan begrænse anvendelsen af dette kapitel til de flygtninge, hvis familiemæssige tilknytning allerede bestod inden deres indrejse.«

9 Direktivets artikel 17 har følgende ordlyd:

»Hvis der gives afslag på opholdstilladelse, eller opholdstilladelsen inddrages eller ikke fornyes, eller hvis der træffes afgørelse om udsendelse af referencepersonen eller dennes familiemedlemmer, tager medlemsstaterne behørigt hensyn til arten og holdbarheden af vedkommendes familiemæssige tilknytning og til, hvor længe vedkommende har opholdt sig i medlemsstaten, samt til, om der er familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til hjemlandet.«

10 Ifølge direktivets artikel 20 skulle det være gennemført i medlemsstaternes nationale ret senest den 3. oktober 2005.

Nationale bestemmelser

11 Artikel 16, stk. 1, indledningen og litra c), i lov om udlændinge af 2000 (Vreemdelingenwet 2000) fastsætter:

»Der kan gives afslag på en ansøgning om opholdstilladelse af begrænset varighed […], hvis:

[…]

c) udlændingen eller den person, som udlændingen har til hensigt at bo hos, ikke råder over tilstrækkelige selvstændige og faste subsistensmidler.«

12 Størsteparten af de for hovedsagen relevante bestemmelser er indeholdt i udlændingebekendtgørelsen af 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000, herefter »bekendtgørelse 2000«). Den blev ændret ved kongelig anordning af 29. september 2004 (Staatsblad 2004, nr. 496) med henblik på gennemførelse af direktivet.

13 Artikel 1.1, indledningen og litra r), i bekendtgørelse 2000 definerer familiedannelse som familiesammenføring af ægtefællen […], når den familiemæssige tilknytning er opstået på et tidspunkt, hvor referencepersonen havde fast bopæl i Nederlandene.

14 Artikel 3.13, stk. 1, i bekendtgørelse 2000 fastsætter følgende af relevans for hovedsagen:

»Den tidsbegrænsede opholdstilladelse […] udstedes med henblik på familiesammenføring eller familiedannelse til referencepersonens […] familiemedlem […], hvis alle betingelserne i artikel 3.16-3.22 er opfyldt.«

15 Artikel 3.22 i bekendtgørelse 2000 bestemmer følgende:

»1. Opholdstilladelse i henhold til artikel 3.13, stk. 1, udstedes, hvis referencepersonen:

a) råder over en fast og selvstændig nettoindkomst som defineret i artikel 3.74, litra a) […]

[…]

2. I tilfælde af familiedannelse udstedes opholdstilladelsen, som en undtagelse til stk. 1, hvis referencepersonen råder over en fast og selvstændig nettoindkomst svarende til mindst 120% af mindstelønnen som omhandlet i artikel 8, stk. 1, litra a), og artikel 14 i Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag (lov om mindsteløn og mindsteferietillæg), inklusive ferietillæg som omhandlet i nævnte lovs artikel 15.«

16 Artikel 3.74, indledningen og litra a), og d), i bekendtgørelse 2000 fastsætter:

»Betingelsen om tilstrækkelige subsistensmidler er opfyldt, hvis nettoindtægten svarer til:

a) bistandskriterierne som omhandlet i artikel 21 i lov om arbejde og bistand (Wet werk en bijstand, herefter »wb-loven«) for den relevante kategori af enlige, enlige forældre eller par og familier, inklusive feriepenge […]

[…]

d) i tilfælde af familiedannelse: 120% af mindstelønnen som omhandlet i artikel 8, stk. 1, litra a), og artikel 14 i lov om mindsteløn og mindsteferietillæg, inklusive ferietillæg som omhandlet i lovens artikel 15.«

17 Det fremgår af oplysningerne fra den forelæggende ret, at på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var bistandskriteriet fastsat i henhold til artikel 21, indledningen og litra c), i wb-loven for ansøgere mellem 21 og 65 år, når begge ægtefæller er under 65 år, 1 207,91 EUR pr. måned, mens subsistensmidlerne i tilfælde af

familiedannelse anses for tilstrækkelige, hvis nettoindtægten er lig med 1 441,44 EUR pr. måned, inklusive feriepenge.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Hr. Chakroun er født den 1. juli 1944 og har marokkansk statsborgerskab. Han har haft bopæl i Nederlandene siden den 21. december 1970, og han har en tidsubegrænset opholdstilladelse. Han har siden den 12. juli 2005 modtaget en ydelse i henhold til lov om forsikring af arbejdstagere mod økonomiske følger af arbejdsløshed af 6. november 1986 (Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid), der vil blive udbetalt indtil den 12. juli 2010, hvis hans forhold forbliver uændrede.

19 Rhimou Chakroun, der også har marokkansk statsborgerskab, er født den 18. juli 1948 og har været gift med hr. Chakroun siden den 31. juli 1972.

20 Den 10. marts 2006 indgav Rhimou Chakroun ved den nederlandske ambassade i Rabat i Marokko en ansøgning om midlertidig opholdstilladelse for at kunne bo sammen med sin mand.

21 Ved afgørelse af 17. juli 2006 gav ministeriet afslag på ansøgningen under henvisning til, at hr. Chakroun i henhold til bekendtgørelse 2000 ikke havde en tilstrækkelig høj indtægt. Hr Chakrouns arbejdsløshedsydelser beløb sig til 1 322,73 EUR netto pr. måned, inklusive feriepenge, dvs. et mindre beløb end indkomstkravet for familiedannelse, nemlig 1 441,44 EUR.

22 Rhimou Chakroun påklagede afgørelsen, der ved afgørelse af 21. februar 2007 blev opretholdt af ministeriet.

23 Ved dom af 15. oktober 2007 frifandt Rechtbank 's-Gravenhage ministeriet i den sag, som Rhimou Chakroun havde anlagt til prøvelse af afgørelsen af 21. februar 2007. Sagsøgeren i hovedsagen appellerede denne dom til Raad van State.

24 I forbindelse med appelsagen har Rhimou Chakroun for det første rejst spørgsmålet, om direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), er gennemført korrekt ved artikel 3.74, indledningen og litra d), og artikel 3.22, stk. 2, i bekendtgørelse 2000, idet disse bestemmelser kræver, at referencepersonen i forbindelse med familiedannelse råder over indtægter, der svarer til 120% af mindstelønnen.

25 Den forelæggende ret har anført, at mindstelønnen er en grundlæggende reference i wb-loven, hvis formål er at sikre et eksistensminimum for enhver nederlandsk statsborger med bopæl i Nederlandene og enhver udlænding med fast ophold i Nederlandene, der befinder sig eller risikerer at befinde sig i en situation, hvor den pågældende ikke er i besiddelse af de nødvendige subsistensmidler (artikel 11 i wb-loven). Kompetencen til at anvende loven ligger hos kommunerne.

26 Wb-loven fastsætter to slags bistand. Der er for det første den almindelige bistand, hvorved forstås bistand med henblik på dækning af nødvendige leveomkostninger [artikel 5, litra b), i wb-loven]. Loven foreskriver for det andet den særlige bistand, der åbner mulighed for, at en ansøger kan komme i betragtning til yderligere bistand, hvis den pågældende ikke har tilstrækkelige midler til at dække nødvendige leveomkostninger, som følger af særlige omstændigheder, og hvor kommunen vurderer, at disse omkostninger ikke kan dækkes af andre disponible midler (artikel 35, stk. 1, i wb-loven).

27 Wb-loven anvender mindstelønnen for en person på 23 år som reference for fastlæggelse af behovet og størrelsen af det beløb, en person har ret til som almindelig bistand. Et beløb, der svarer til 120% af mindstelønnen, er, således som den nederlandske regering har gjort gældende i sit indlæg, den maksimale grænse, over hvilken en bosiddende ikke kan modtage almindelig bistand eller særlig bistand.

28 Raad van State rejser spørgsmålet, om medlemsstaterne, når de iværksætter direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), kan eller skal — eventuelt med et fast beløb — tage hensyn til sociale ydelser henhørende under den særlige bistand. Efter kommunens afgørelse kan den særlige bistand — afhængig af resultatet af undersøgelsen af ansøgerens situation — tage flere former, herunder f.eks. eftergivelse af skat.

29 Rhimou Chakroun anfægter for det andet den sondring, der foretages i den nederlandske lovgivning mellem familiesammenføring og familiedannelse, afhængig af om den familiemæssige tilknytning opstod før eller efter referencepersonens indrejse på nederlandsk område, idet en sådan sondring ikke fremgår af direktivets artikel 7, stk. 1. Hvis den ansøgning, der er omhandlet i hovedsagen, i henhold til den nederlandske lovgivning var blevet anset for en ansøgning om familiesammenføring, er det bistandskriteriet i artikel 21, indledningen og litra c), i wb-loven, der i overensstemmelse med artikel 3.74, indledningen og litra a), i bekendtgørelse 2000 ville have fundet anvendelse i forhold til hr. Chakroun, hvorved dennes indtægter ville have været højere end det krævede beløb.

30 Raad van State er i tvivl om, hvorvidt medlemsstaterne kan foretage en sådan sondring mellem familiedannelse og familiesammenføring, men præciserer, at det ikke kan udelukkes, at direktivet ikke er til hinder for en lovgivning, der indeholder en sondring mellem, om den familiemæssige tilknytning er opstået før eller efter datoen for referencepersonens indrejse på værtsmedlemsstatens område. Den forelæggende ret har anført, at sidstnævnte sondring er fastsat i direktivets artikel 9, der vedrører flygtninge, og i artikel 16, stk. 1 og 5, i Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT 2004 L 16, s. 44).

31 Raad van State har på baggrund heraf besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal udtrykket »social bistand« i [direktivets] artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), fortolkes således, at det giver en medlemsstat mulighed for at vedtage bestemmelser om familiesammenføring, hvorefter familiesammenføring ikke er tilladt for en referenceperson, som har ført bevis for, at han råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at han kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, men som, henset til den pågældendes indtægtsniveau, kan benytte sig af særlig bistand i forbindelse med særlige udgifter, der individuelt er vurderet til at være nødvendige, af indtægtsbaserede skattenedsættelser indrømmet af lokale myndigheder eller af indkomststøtteordninger inden for rammerne af den kommunale minimumspolitik (»minimabeleid«)?

2) Skal [direktivet], herunder navnlig artikel 2, indledningen og litra d), fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for nationale bestemmelser, som med henblik på anvendelsen af indtægtsbetingelserne i artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), foretager en sondring mellem, om den familiemæssige tilknytning er opstået før eller efter indrejsen af den person, som er bosat i medlemsstaten?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

32 Med sit første spørgsmål spørger den forelæggende ret, om udtrykket »social bistand« i direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), skal fortolkes således, at det giver

en medlemsstat mulighed for at vedtage bestemmelser om familiesammenføring, hvorefter familiesammenføring ikke er tilladt for en referenceperson, som har ført bevis for, at han råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at han kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, men som, henset til den pågældendes indtægtsniveau, kan benytte sig af særlig bistand i forbindelse med særlige udgifter, der individuelt er vurderet til at være nødvendige, af indtægtsbaserede skattenedsættelser indrømmet af lokale myndigheder eller af indkomststøtteordninger inden for rammerne af den kommunale minimumspolitik (»minimabeleid«).

Indlæg indgivet af parterne

33 Sagsøgeren i hovedsagen gør gældende, at »social bistand fra den pågældende medlemsstat« som omhandlet i direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), kun kan angive bestemmelser på nationalt plan, mens visse af reglerne omtalt af Raad van State er indført på kommunalt plan. Sagsøgeren gør endvidere gældende, at henvisningen i direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), til niveauet for nationale mindstelønninger og -pensioner indebærer, at dette niveau udgør en øvre grænse.

34 Sagsøgeren i hovedsagen understreger, i lighed med Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, at medlemsstaternes skøn ved iværksættelsen af direktivet ikke må bringe virkeliggørelsen af direktivets formål og effektive virkning i fare. Sagsøgeren gør bl.a. gældende, at den fastsatte indtægtsgrænse på 120% af mindstelønnen har den virkning, at unge ansøgere næsten aldrig vil kunne opfylde kriteriet om subsistensmidler på grundlag af et fuldtidsarbejde. Loven anvender således mindstelønnen for en person på 23 år som reference. Men mindstelønnen for personer under 23 år udgør kun en brøkdel af en 23-årigs mindsteløn, hvor f.eks. en 21-årigs løn udgør 72% af den 23-åriges, og den 21-årige derfor vil skulle tjene 160% af mindstelønnen for sin alderskategori for at opfylde betingelsen.

35 Rhimou Chakroun har under retsmødet henvist til rapporten, der er udarbejdet af Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (Center for videnskabelig forskning og dokumentation) under det nederlandske justitsministerium, som indeholder en evaluering af den virkning, som forhøjelsen af indtægtskravet i forbindelse med familiesammenføring har på udenlandske ægtefællers indvandring til Nederlandene. Ifølge Rhimou Chakroun viser de negative aspekter beskrevet i rapporten, at de nederlandske regler strider mod direktivets formål.

36 Kommissionen har anført, at ifølge direktivet er det afgørende element at vide, om ansøgeren selv råder over tilstrækkelige indtægter til at kunne dække sine nødvendige omkostninger uden social bistand. Det i direktivet fastsatte system skal ikke forstås som et system, der tillader medlemsstaterne at opregne alle de sociale fordele, ansøgere eventuelt kunne være berettiget til, og derefter fastsætte indtægtsgrænsen.

37 Kommissionen understreger i den henseende, at det beløb, de nederlandske myndigheder kræver ved vurderingen af, om en ansøger har tilstrækkelige indtægter, er det højeste blandt alle Fællesskabets medlemsstater, hvilket fremgår af punkt 4.3.3. i Kommissionens rapport af 8. oktober 2008 til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktiv 2003/86 (KOM(2008) 610). Kommissionen gør endvidere gældende, at hvis den familiemæssige tilknytning i hovedsagen mellem ægtefællerne Chakroun var opstået før hr. Chakrouns indrejse på Fællesskabets område, ville den relevante indtægtsgrænse i forbindelse med vurderingen af, om ansøgeren var i besiddelse af tilstrækkelige indtægter, have været lavere end den i sagen krævede i henhold til artikel 3.74, indledningen og litra d), i bekendtgørelse 2000. Det kan derfor antages, at den i henhold til de nationale regler krævede indtægtsgrænse i tilfælde, hvor den familiemæssige tilknytning eksisterede forud for referencepersonens indrejse på Fællesskabets område, svarer til det beløb, der normalt er tilstrækkeligt til at dække de mest nødvendige leveomkostninger i det nederlandske samfund.

38 Såvel Rhimou Chakroun som Kommissionen finder, at de nederlandske myndigheder i hovedsagen burde have taget hensyn til det lange ophold og det langvarige ægteskab, og ved ikke at gøre det, er kravet i direktivets artikel 17 om en individuel vurdering af ansøgningen blevet tilsidesat.

39 Den nederlandske regering har anført, at indtægtsgrænsen, der er fastsat til 120% af den lovbestemte mindsteløn, er den, der normalt kræves af de nederlandske kommuner som et af de kriterier, der indgår i vurderingen af potentielle modtagere af almindelig eller særlig social bistand. Visse kommuner vælger imidlertid andre indtægtsniveauer på mellem 110% og 130% af den lovbestemte mindsteløn. Da social bistand tildeles afhængigt af behov, kan der først efterfølgende udarbejdes statistikker med henblik på fastlæggelse af den gennemsnitlige indtægtsgrænse, hvorefter denne bistand er tildelt.

40 Nævnte regering gør således gældende, at indtægtsgrænsen på 120% af den lovbestemte mindsteløn er i overensstemmelse med direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), idet der er tale om et indtægtsniveau, over hvilket det i princippet ikke længere er muligt at påberåbe sig retten til almindelig eller særlig social bistand. Ifølge samme regering tillader niveauet for mindstelønnen i Nederlandene alene dækning af vitale behov og kan vise sig at være utilstrækkeligt i forhold til særlige individuelle udgifter. Disse elementer kan begrunde anvendelse af en indtægtsgrænse svarende til 120% af den lovbestemte mindsteløn.

Domstolens svar

41 Der skal henvises til, at direktivets artikel 4, stk. 1, pålægger medlemsstaterne positive forpligtelser, hvortil svarer klart definerede subjektive rettigheder, eftersom bestemmelsen pålægger dem under de i direktivet fastsatte omstændigheder at tillade familiesammenføring for visse af referencepersonens familiemedlemmer, uden at de kan udøve deres skøn (jf. Domstolens dom af 27.6.2006, sag C-540/03, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 5769, præmis 60).

42 Denne bestemmelse forudsætter imidlertid, at der tages hensyn til betingelserne fastsat bl.a. i direktivets kapitel IV. Direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), indgår i disse betingelser og tillader medlemsstaterne at kræve, at det godtgøres, at

referencepersonen råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelig til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer uden social bistand fra den pågældende medlemsstat. Samme bestemmelse fastsætter, at medlemsstaterne vurderer disse indtægter på grundlag af deres art og regelmæssighed og kan tage hensyn til niveauet for nationale mindstelønninger og -pensioner samt antallet af familiemedlemmer.

43 Da tilladelse til familiesammenføring er hovedreglen, skal den mulighed, som er fastsat i direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), fortolkes strengt. Medlemsstaternes manøvrerum må ikke anvendes på en måde, der ville være i strid med direktivets formål, som er at fremme familiesammenføring, og til hinder for direktivets effektive virkning.

44 I denne henseende fremgår det af direktivets anden betragtning, at foranstaltninger vedrørende familiesammenføring bør vedtages i overensstemmelse med forpligtelsen til at beskytte familien og respektere familielivet, som er stadfæstet i en lang række folkeretlige instrumenter. I dette direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i bl.a. i EMRK's artikel 8 og charteret. Det følger heraf, at direktivets bestemmelser, herunder bl.a. artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), skal fortolkes i lyset af de grundlæggende rettigheder, herunder især retten til respekt for familielivet som fastsat i både EMRK og charteret. Det skal tilføjes, at i henhold til artikel 6, stk. 1, første afsnit, TEU anerkender Den Europæiske Union frihedsrettighederne og principperne fastsat i charteret, som tilpasset i Strasbourg den 12. december 2007 (EUT C 303, s. 1), og som har samme juridiske værdi som traktaterne.

45 Som det blev gjort gældende af sagsøgeren under retsmødet, er begrebet »social bistand fra den pågældende medlemsstat« et selvstændigt EU-retligt begreb, der ikke skal defineres ved henvisning til begreber i national ret. Henset bl.a. til de forskelle, der eksisterer mellem medlemsstaternes forvaltning af social bistand, skal dette begreb forstås som henvisende til social bistand tildelt af offentlige myndigheder på nationalt, regionalt eller lokalt plan.

46 Det første punktum i direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), modstiller begrebet »faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv« med begrebet »social bistand«. Det fremgår af denne modstilling, at begrebet »social bistand« i direktivet tager sigte på bistand, der tildeles af offentlige myndigheder på enten nationalt, regionalt eller lokalt plan, og som en person er berettiget til, i det foreliggende tilfælde referencepersonen, hvis den pågældende ikke har faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer og derfor under opholdet risikerer at falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde (jf. analogt Domstolens dom af 11.12.2007, sag C-291/05, Eind, Sml. I, s. 10719, præmis 29).

47 Direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), andet punktum, tillader medlemsstaterne, når de vurderer referencepersonens indtægter, at tage hensyn til niveauet for nationale mindstelønninger og -pensioner. Som anført i denne doms præmis 43, skal denne mulighed udøves, så den ikke strider mod direktivets formål, som er at fremme familiesammenføring, og dets effektive virkning.

48 Henset til, at omfanget af behovene kan variere betydeligt fra person til person, skal nævnte adgang fortolkes således, at medlemsstaterne kan angive et vist beløb som referencebeløb, men ikke således, at de kan kræve en indtægtsgrænse, under hvilken der gives afslag på enhver ansøgning om familiesammenføring, og det uafhængigt af en individuel undersøgelse af hver ansøgers situation. Denne fortolkning støttes af direktivets artikel 17, der fastsætter et krav om individuel vurdering af ansøgninger om familiesammenføring.

49 Det forhold, at der som referencebeløb anvendes en indtægtsgrænse svarende til 120% af mindstelønnen for en arbejdstager på 23 år, et beløb, over hvilket enhver ansøgning om særlig bistand i princippet er udelukket, synes ikke at være i overensstemmelse med formålet om at afgøre, om en person råder over regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til at dække den pågældendes leveomkostninger. Begrebet »social bistand« i direktivets artikel 7, stk. 1, litra c), skal fortolkes som vedrørende bistand, der supplerer en mangel på faste, regelmæssige og tilstrækkelige indtægter, og ikke som bistand, der kan afhjælpe ekstraordinære eller uforudsete behov.

50 Desuden er de 120%, der anvendes for at fastsætte det i bekendtgørelse 2000 krævede beløb, kun et gennemsnitstal, der fastsættes, når statistikkerne vedrørende den særlige bistand ydet af Nederlandenes kommuner og de af kommunerne anvendte indtægtsgrænser udarbejdes. Som det blev anført under retsmødet, anvender visse kommuner som referencebeløb en indtægtsgrænse under det, der svarer til 120% af mindstelønnen, hvilket modsiger tesen om, at en indtægt på 120% af mindstelønnen er nødvendig.

51 Det tilkommer ikke Domstolen at tage stilling til, om den i Nederlandene lovbestemte mindsteløn er tilstrækkelig til, at denne stats arbejdstagere kan dække deres almindelige leveomkostninger. Det er imidlertid tilstrækkeligt at konstatere, som Kommissionen med rette har gjort gældende, at hvis den familiemæssige tilknytning i hovedsagen mellem ægtefællerne Chakroun havde eksisteret forud for hr. Chakrouns indrejse på Fællesskabets område, havde den indtægtsgrænse, der var blevet lagt til grund for behandlingen af ansøgningen fra Rhimou Chakroun, været mindstelønnen og ikke 120% af denne. Det må derfor konkluderes, at de nederlandske myndigheder selv anser mindstelønnen for at være tilstrækkelige indtægter som omhandlet i direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c).

52 I betragtning af disse omstændigheder skal det første spørgsmål derfor besvares med, at udtrykket »social bistand« i direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), skal fortolkes således, at det ikke tillader, at en medlemsstat vedtager bestemmelser om familiesammenføring, hvorefter denne nægtes for en referenceperson, som har ført bevis for, at han råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at han kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, men som, henset til den pågældendes indtægtsniveau, kan benytte sig af særlig bistand i forbindelse med særlige udgifter, der individuelt er vurderet til at være nødvendige for hans underhold, af indtægtsbaserede skattenedsættelser indrømmet af lokale myndigheder eller af indkomststøtteordninger inden for rammerne af den kommunale minimumspolitik (»minimabeleid«).

Det andet spørgsmål

53 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om direktivet, herunder navnlig artikel 2, indledningen og litra d), skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for nationale bestemmelser, som med henblik på anvendelsen af indtægtsbetingelserne i direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), foretager en sondring mellem, om den familiemæssige tilknytning er opstået før eller efter referencepersonens indrejse på værtsmedlemsstatens område.

Indlæg indgivet af parterne

54 Rhimou Chakroun har oplyst, at hendes ægtefælle fra dennes ankomst til Nederlandene i 1970 har arbejdet to år i denne medlemsstat for at tjene de penge, der var nødvendige til indgåelsen af deres ægteskab.

55 Sagsøgeren i hovedsagen og Kommissionen har anført, at direktivet ikke giver grundlag for en sondring mellem opretholdelse og dannelse af en familie. Det fremgår bl.a. af et dokument fra Rådets formandskab (rådsdokument nr. 5682/01 af 31.1.2001, s. 3), at der var bred enighed om, at familiesammenføring skulle omfatte såvel dannelse som opretholdelse af familieenheden. Denne fortolkning bekræftes af direktivets sjette betragtning og dets artikel 2, indledningen og litra d). Hvad angår undtagelsen i direktivets artikel 9, stk. 2, er der tale om en bestemmelse, der specifikt er møntet på den situation, flygtninge befinder sig i, når de har været nødt til at flygte fra deres hjemland. Rhimou Chakroun har i øvrigt henvist til en rapport af 11. marts 2009, der er udarbejdet af Europarådets menneskerettighedskommissær i forbindelse med dennes besøg i Nederlandene den 21.-25. september 2008, hvori kommissæren undrer sig over visse af bestemmelserne om familiesammenføring i den nederlandske lovgivning.

56 Kommissionen stiller endvidere spørgsmål ved, om en sondring efter tidspunktet for, hvornår en familiemæssig tilknytning er opstået, overhovedet kan have nogen relevans i forhold til opfyldelsen af de materielle krav vedrørende grundlæggende behov.

57 Den nederlandske regering har anført, at sondringen i den nationale lovgivning mellem familiedannelse og familiesammenføring ikke er forbudt ved direktivet, og at den er en måde, hvorpå man kan afgøre arten og holdbarheden af den familiemæssige tilknytning, således som fastsat i direktivets artikel 17. Ifølge denne regering kan man meget vel forestille sig, at der står større interesser på spil, når den familiemæssige tilknytning eksisterede, allerede inden referencepersonen tager ophold i Nederlandene. I tilfælde af familiedannelse løber begge parter den risiko, at deres familieliv midlertidigt ikke kan finde sted i Nederlandene. Generelt konkretiseres den familiemæssige tilknytning på en mindre intens måde i disse tilfælde end i dem, der straks giver anledning til ansøgninger om familiesammenføring. Det er angiveligt netop for at beskytte familien, at Nederlandene i sager om ansøgning om familiesammenføring har fastsat et niveau for indtægtsgrænsen, der ligger under den almindelige regel om 120% af mindstelønnen.

58 For fuldstændighedens skyld har den nederlandske regering gjort gældende, at selv i tilfælde, hvor den familiemæssige tilknytning er opstået efter referencepersonens ankomst i Nederlandene, og hvor indtægtsbetingelsen ikke er opfyldt, tildeles familiemedlemmer dog ret til ophold, hvis EMRK's artikel 8 kræver det.

Domstolens svar

59 Direktivets artikel 2, indledningen og litra d), definerer familiesammenføring uden at sondre efter tidspunktet for indgåelsen af ægteskabet, idet bestemmelsen præciserer, at familiesammenføringen skal forstås som et familiemedlems indrejse eller ophold på værtsmedlemsstatens område med henblik på at bevare familieenheden, »hvad enten den familiemæssige tilknytning opstod før eller efter referencepersonens indrejse«.

60 Kun direktivets artikel 9, stk. 2, der finder anvendelse på flygtninge, fastsætter, at »medlemsstaterne kan begrænse anvendelsen [af bestemmelserne i kapitel V] til de flygtninge, hvis familiemæssige tilknytning allerede bestod inden deres indrejse«. Denne bestemmelse skal ses på baggrund af den mere fordelagtige behandling, der gives flygtninge i forbindelse med deres ankomst til området.

61 Det følger heraf, at direktivets bestemmelser, bortset fra artikel 9, stk. 2, skal anvendes både i forhold til det, den nederlandske lovgivning betegner som familiesammenføring, og i forhold til det, den definerer som familiedannelse.

62 Denne fortolkning bekræftes af direktivets sjette betragtning, der omhandler »beskyttelsen af familien samt opretholdelsen eller skabelsen af familielivet«. Fortolkningen bekræftes ligeledes af de forarbejder, som sagsøgeren i hovedsagen har citeret, af hvilke det fremgår, at der var bred enighed om, at familiesammenføring skulle omfatte såvel dannelse som opretholdelse af familieenheden.

63 Denne fortolkning er i øvrigt i overensstemmelse med EMRK's artikel 8 og charterets artikel 7, hvori der ikke sondres efter omstændighederne og tidspunktet for etableringen af en familie.

64 Henset til, at EU-lovgiver ikke ønskede denne sondring efter tidspunktet for etablering af en familie, og under hensyntagen til nødvendigheden af ikke at fortolke direktivets bestemmelser restriktivt og ikke at fratage dem deres effektive virkning, har medlemsstaterne ikke nogen skønsmargen til at genindføre denne sondring i deres nationale lovgivning til gennemførelse af direktivet (jf. analogt Domstolens dom af 25.7.2008, sag C-127/08, Metock m.fl., Sml. I, s. 6241, præmis 93). I øvrigt kan en referencepersons evne til at råde over regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at referencepersonen kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer som omhandlet i direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), ikke på nogen måde afhænge af tidspunktet for familiens etablering.

65 Hvad endelig angår den nederlandske regerings argument om, at en tilladelse udstedes, hvis EMRK's artikel 8 kræver det, kan det kun konstateres, sådan som det fremgik under retsmødet, at Rhimou Chakroun endnu ikke har fået tilladelse til at slutte sig til sin ægtefælle, med hvem hun har været gift i 37 år.

66 Det andet præjudicielle spørgsmål skal derfor besvares med, at direktivet, og navnlig dets artikel 2, indledningen og litra d), skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for nationale bestemmelser, som med henblik på anvendelsen af indtægtsbetingelserne i direktivets artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), foretager en sondring mellem, om den familiemæssige tilknytning er opstået før eller efter referencepersonens indrejse på værtsmedlemsstatens område.

Sagens omkostninger

67 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) Udtrykket »social bistand« i artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), i Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003 om ret til familiesammenføring skal fortolkes således, at det ikke tillader, at en medlemsstat vedtager bestemmelser om familiesammenføring, hvorefter denne nægtes for en referenceperson, som har ført bevis for, at han råder over faste og regelmæssige indtægter, der er tilstrækkelige til, at han kan forsørge sig selv og sine familiemedlemmer, men som, henset til den pågældendes indtægtsniveau, kan

benytte sig af særlig bistand i forbindelse med særlige udgifter, der individuelt er vurderet til at være nødvendige for hans underhold, af indtægtsbaserede skattenedsættelser indrømmet af lokale myndigheder eller af indkomststøtteordninger inden for rammerne af den kommunale minimumspolitik (»minimabeleid«).

2) Direktiv 2003/86, og navnlig dets artikel 2, indledningen og litra d), skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for nationale bestemmelser, som med henblik på anvendelsen af indtægtsbetingelserne i artikel 7, stk. 1, indledningen og litra c), i direktiv 2003/86 foretager en sondring mellem, om den familiemæssige tilknytning er opstået før eller efter referencepersonens indrejse på værtsmedlemsstatens område.

Underskrifter