ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

4 maart 2010 *

In zaak C-578/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens de artikelen 68 EG en 234 EG, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 23 december 2008, ingekomen bij het Hof op 29 december 2008, in de procedure

**Rhimou Chakroun**

tegen

**Minister van Buitenlandse Zaken,**

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, A. Rosas (rapporteur), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh en A. Arabadjiev, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 oktober 2009,

gelet op de opmerkingen van:

— R. Chakroun, vertegenwoordigd door R. Veerkamp, advocaat,

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

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door T. Papadopoulou, G. Kanellopoulos en Z. Chatzipavlou als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en R. Troosters als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 december 2009,

het navolgende

## Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 2, aanhef en sub d, en 7, lid 1, aanhef en sub c, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251, blz. 12; hierna: „richtlijn").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen R. Chakroun en de Minister van Buitenlandse Zaken (hierna: „minister") betreffende de weigering verzoekster in het hoofdgeding een machtiging tot voorlopig verblijf te verlenen.

### Toepasselijke bepalingen

*Recht van de Unie*

3 De richtlijn bepaalt de voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door derdelanders die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven.

4 De punten 2, 4 en 6 van de considerans van de richtlijn luiden:

„(2) Maatregelen op het gebied van gezinshereniging moeten in overeenstemming zijn met de verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren, die in veel internationale rechtsinstrumenten wordt opgelegd. In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name worden erkend in artikel 8 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [hierna: ‚EVRM'], en in het op 7 december 2000 te Nice afgekondigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [PB C 364, blz. 1; hierna: ‚Handvest'].

[…]

(4) Gezinshereniging is een noodzakelijk middel om een gezinsleven mogelijk te maken en draagt bij tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert, hetgeen bovendien de mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap die in het Verdrag is vastgelegd.

[…]

(6) Om de bescherming van het gezin te waarborgen en de mogelijkheid te bieden het gezinsleven voort te zetten of op te bouwen, moeten, op basis van gemeenschappelijke criteria, de materiële voorwaarden worden vastgesteld voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging."

5 Artikel 2, aanhef en sub a tot en met d, van de richtlijn bevat de volgende definities:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚onderdaan van een derde land': eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 17, lid 1, van het Verdrag;

b) ‚vluchteling': iedere onderdaan van een derde land of staatloze met een vluchtelingenstatus in de zin van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967;

c) ‚gezinshereniger': onderdaan van een derde land die wettig in een lidstaat verblijft en die een verzoek indient of wiens gezinsleden een verzoek indienen tot gezinshereniging om met hem verenigd te worden;

d) ‚gezinshereniging': toegang tot en verblijf in een lidstaat van de gezinsleden van een wettig in die lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land, teneinde de eenheid van het gezin te behouden, ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft."

6 Artikel 4, lid 1, sub a, van de richtlijn luidt:

„De lidstaten geven uit hoofde van deze richtlijn, en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 gestelde voorwaarden is voldaan, toestemming tot toegang en verblijf aan de volgende gezinsleden:

a) de echtgenoot van de gezinshereniger."

7 Artikel 7, lid 1, van de richtlijn bepaalt:

„Bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over:

a) huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden;

b) een ziektekostenverzekering die voor hemzelf en zijn gezinsleden in de betrokken lidstaat alle risico's dekt die normaal voor de onderdanen van die lidstaat zijn gedekt;

c) stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen daartoe de aard en de regelmaat van deze inkomsten en kunnen rekening houden met de nationale minimumlonen en -pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden."

8 Artikel 9, leden 1 en 2, van de richtlijn bepaalt:

„1. Dit hoofdstuk is van toepassing op gezinshereniging van door de lidstaten erkende vluchtelingen.

2. De lidstaten kunnen de toepassing van dit hoofdstuk beperken tot vluchtelingen wier gezinsband al vóór binnenkomst bestond."

9 Artikel 17 van de richtlijn luidt:

„In geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin houden de lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst."

10 Volgens artikel 20 van de richtlijn dienden de lidstaten de richtlijn uiterlijk op 3 oktober 2005 in nationaal recht te hebben omgezet.

*Nationaal recht*

11 Artikel 16, lid 1, aanhef en sub c, van de Vreemdelingenwet 2000 bepaalt:

„Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd […] kan worden afgewezen indien:

[…]

c. de vreemdeling niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan dan wel, indien de persoon bij wie de vreemdeling wil verblijven, niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan."

12 De meeste relevante bepalingen in het kader van het hoofdgeding staan in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: „Vb 2000"), dat bij besluit van 29 september 2004 (*Staatsblad* 2004, nr. 496) is gewijzigd ter uitvoering van de richtlijn.

13 Artikel 1.1, aanhef en sub r, van het Vb 2000 omschrijft gezinsvorming als gezinshereniging van de echtgenoot, voor zover de gezinsband tot stand is gekomen op een tijdstip waarop de hoofdpersoon in Nederland hoofdverblijf had.

14 Artikel 3.13, lid 1, van het Vb 2000 bepaalt, voor zover van belang voor het hoofdgeding:

„De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd […] wordt onder een beperking verband houdend met gezinshereniging of gezinsvorming, verleend aan het […] gezinslid van de […] hoofdpersoon, indien wordt voldaan aan alle in de artikelen 3.16 tot en met 3.22 genoemde voorwaarden."

15 Artikel 3.22 van het Vb 2000 luidt:

„1. De verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, wordt verleend, indien de hoofdpersoon:

a. duurzaam en zelfstandig beschikt over een netto-inkomen als bedoeld in artikel 3.74, onder a […]

[…]

2. In geval van gezinsvorming wordt de verblijfsvergunning, in afwijking van het eerste lid, verleend indien de hoofdpersoon duurzaam en zelfstandig beschikt over een netto-inkomen dat ten minste gelijk is aan 120 procent van het minimumloon, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder a, en artikel 14 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, met inbegrip van de vakantiebijslag, bedoeld in artikel 15 van die wet."

16 Artikel 3.74, aanhef en sub a en d, van het Vb 2000 bepaalt:

„De […] middelen van bestaan zijn voldoende, indien het netto-inkomen gelijk is aan:

a. de bijstandsnormen als bedoeld in artikel 21 van de Wet werk en bijstand [hierna: ‚Wwb'], voor de desbetreffende categorie alleenstaanden, alleenstaande ouders of echtparen en gezinnen, met inbegrip van vakantiegeld […]

[…]

d. in geval van gezinsvorming: 120 procent van het minimumloon, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onder a, en artikel 14 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, met inbegrip van de vakantiebijslag, bedoeld in artikel 15 van die wet."

17 Blijkens de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens bedroeg op het in het hoofdgeding relevante tijdstip de bijstandsnorm als bedoeld in artikel 21, aanhef en sub c, Wwb voor belanghebbenden van 21 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar, indien het betreft gehuwden van wie beide echtgenoten jonger zijn dan 65 jaar,

1 207,91 EUR per maand, terwijl in geval van gezinsvorming de middelen van bestaan worden geacht voldoende te zijn indien het netto-inkomen gelijk is aan 1 441,44 EUR per maand, inclusief vakantiebijslag.

**Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

18 M. Chakroun, die de Marokkaanse nationaliteit bezit, is geboren op 1 juli 1944. Hij woont sinds 21 december 1970 in Nederland en beschikt er over een gewone vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd. Sinds 12 juli 2005 ontvangt hij op grond van de Wet van 6 november 1986 tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid een uitkering, die bij ongewijzigde omstandigheden zal voortduren tot 12 juli 2010.

19 R. Chakroun, eveneens van Marokkaanse nationaliteit, is geboren op 18 juli 1948 en is sinds 31 juli 1972 getrouwd met M. Chakroun.

20 Op 10 maart 2006 vroeg R. Chakroun bij de Nederlandse ambassade te Rabat (Marokko) een machtiging tot voorlopig verblijf aan om bij haar echtgenoot te kunnen wonen.

21 Bij besluit van 17 juli 2006 wees de minister deze aanvraag af op grond dat M. Chakroun niet over voldoende inkomsten beschikte in de zin van het Vb 2000. De werkloosheidsuitkering van M. Chakroun bedroeg immers 1 322,73 EUR netto per maand inclusief vakantiegeld, hetgeen minder was dan de toepasselijke inkomensnorm voor gezinsvorming, namelijk 1 441,44 EUR.

22 Bij besluit van 21 februari 2007 verklaarde de minister het door R. Chakroun ingestelde beroep tegen dit besluit ongegrond.

23 Bij vonnis van 15 oktober 2007 verklaarde de Rechtbank te 's-Gravenhage het beroep van R. Chakroun tegen dit besluit van 21 februari 2007 ongegrond. Verzoekster in het hoofdgeding is vervolgens tegen dit vonnis opgekomen bij de Raad van State.

24 Voor de Raad van State werpt R. Chakroun in de eerste plaats de vraag op of artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn naar behoren is omgezet in de artikelen 3.74, aanhef en sub d, en 3.22, lid 2, van het Vb 2000, voor zover deze bepalingen verlangen dat de gezinshereniger voor gezinsvorming beschikt over middelen die gelijk zijn aan 120 % van het minimumloon.

25 De verwijzende rechter merkt op dat het minimumloon een essentieel referentiepunt is in de Wwb, die tot doel heeft iedere in Nederland woonachtige Nederlander en iedere daarmee gelijkgestelde in Nederland woonachtige vreemdeling die in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, een minimuminkomen te verzekeren (artikel 11 Wwb). De gemeenten zijn belast met de uitvoering van deze wet.

26 De Wwb bevat twee categorieën van bijstand. Ten eerste is er algemene bijstand, waaronder wordt verstaan bijstand ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan (artikel 5, sub b, Wwb). Ten tweede is er bijzondere bijstand, waarop belanghebbenden recht hebben voor zover zij niet beschikken over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit andere beschikbare middelen (artikel 35, lid 1, Wwb).

27 Het minimumloon van een persoon van 23 jaar wordt in de Wwb gebruikt als referentiegegeven om uit te maken of iemand voor bijstand in aanmerking komt en ter bepaling van het bedrag waarop een persoon recht heeft in het kader van algemene bijstand. Het met 120 % van het minimumloon overeenkomende bedrag is, zoals de Nederlandse regering in haar opmerkingen uiteenzet, het bedrag waarboven een in Nederland verblijvende persoon geen beroep meer kan doen op algemene bijstand of bijzondere bijstand.

28 De Raad van State vraagt zich of de lidstaten bij de uitvoering van artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn rekening mogen of moeten houden, eventueel op forfaitaire wijze, met sociale voorzieningen in de vorm van bijzondere bijstand. Bijzondere bijstand, waartoe het gemeentelijk college na onderzoek van de situatie van de aanvrager besluit, kan diverse vormen aannemen, met inbegrip van kwijtschelding van belastingen.

29 R. Chakroun betwist in de tweede plaats het in de Nederlandse wettelijke regeling gemaakte onderscheid tussen gezinshereniging en gezinsvorming naargelang de gezinsband vóór of na de komst van de gezinshereniger naar Nederland tot stand is gekomen, aangezien er van een dergelijk onderscheid geen sprake is in artikel 7, lid 1, van de richtlijn. Indien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde aanvraag was aangemerkt als een aanvraag om gezinshereniging in de zin van de Nederlandse wettelijke regeling, zou namelijk overeenkomstig artikel 3.74, aanhef en sub a, van het Vb 2000 zijn uitgegaan van de bijstandsnorm van artikel 21, aanhef en sub c, Wwb, in welk geval de inkomsten van M. Chakroun hoger zouden zijn geweest dan het vereiste bedrag.

30 De Raad van State betwijfelt of de lidstaten een dergelijk onderscheid tussen gezinsvorming en gezinshereniging kunnen maken, maar preciseert dat niet is uitgesloten dat de richtlijn zich niet verzet tegen een wettelijke regeling waarbij een onderscheid wordt gemaakt naargelang de gezinsband vóór of na de komst van de gezinshereniger naar de gastlidstaat tot stand is gekomen. Volgens de Raad van State wordt dit onderscheid gemaakt in artikel 9 van de richtlijn, dat vluchtelingen betreft, en in artikel 16, leden 1 en 5, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44).

31 Gelet op een en ander, heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Dient de zinsnede ‚beroep op het stelsel voor sociale bijstand' in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, van [de richtlijn] zo te worden uitgelegd, dat deze een lidstaat de ruimte biedt een regeling voor gezinshereniging te treffen die ertoe leidt dat gezinshereniging niet wordt toegestaan aan een gezinshereniger, die het bewijs heeft geleverd over stabiele en regelmatige inkomsten te beschikken om in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan te kunnen voorzien, maar niettemin gelet op de hoogte van zijn inkomsten een beroep zal kunnen doen op bijzondere bijstand om te voorzien in bijzondere, individueel bepaalde noodzakelijke kosten van het bestaan, op inkomensafhankelijke kwijtscheldingen van heffingen van lagere overheden of op inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het gemeentelijk minimabeleid?

2) Moet [de richtlijn], met name artikel 2, aanhef en onder d, aldus worden uitgelegd dat deze bepaling in de weg staat aan nationale regelgeving, waarin voor de toepassing van de inkomenseis bedoeld in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder c, een onderscheid wordt gemaakt naargelang een gezinsband vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft tot stand is gekomen?"

**Beantwoording van de prejudiciële vragen**

*Eerste vraag*

32 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de zinsnede „beroep op het stelsel voor sociale bijstand" in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat deze een lidstaat de ruimte biedt een regeling voor gezinshereniging vast te stellen die ertoe leidt dat gezinshereniging niet

wordt toegestaan aan een gezinshereniger die het bewijs heeft geleverd over stabiele en regelmatige inkomsten te beschikken om in zijn algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan en in die van zijn gezinsleden te kunnen voorzien, maar die, gelet op de hoogte van zijn inkomsten, een beroep zal kunnen doen op bijzondere bijstand om te voorzien in bijzondere, individueel bepaalde noodzakelijke kosten van het bestaan, op inkomensafhankelijke kwijtscheldingen van heffingen van lagere overheden of op inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het gemeentelijk minimabeleid.

Opmerkingen van partijen

33 Volgens verzoekster in het hoofdgeding kan het „stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat" als bedoeld in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn alleen betrekking hebben op een regeling op nationaal niveau, terwijl sommige van de door de Raad van State genoemde regelingen op gemeentelijk niveau worden vastgesteld. Verder voert zij aan dat de verwijzing in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn naar de nationale minimumlonen en -pensioenen betekent dat deze lonen en pensioenen een bovengrens zijn.

34 Verzoekster in het hoofdgeding benadrukt, net als de Commissie van de Europese Gemeenschappen, dat de beoordelingsmarge van de lidstaten bij de uitvoering van de richtlijn niet ertoe mag leiden dat afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen en het nuttig effect ervan. Zij zet met name uiteen dat door de vastgestelde norm van 120 % van het minimumloon jonge aanvragers vrijwel nooit aan het criterium van de bestaansmiddelen kunnen voldoen op basis van een voltijdbaan. In de wet wordt immers uitgegaan van het minimumloon van een persoon van 23 jaar. Het minimumloon van personen die jonger dan 23 jaar zijn, is echter lager dan dat van een 23-jarige, bijvoorbeeld 72 % voor een 21-jarige, zodat een 21-jarige 160 % van het voor zijn leeftijd geldende minimumloon moet verdienen om aan het criterium te voldoen.

35 Ter terechtzitting heeft R. Chakroun verwezen naar het rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Nederlandse ministerie van Justitie betreffende het effect van de verhoging van het voor gezinshereniging vereiste inkomen op de migratie van buitenlandse echtgenoten naar Nederland. Volgens haar blijkt uit de in dit rapport beschreven negatieve aspecten dat de Nederlandse regeling niet strookt met het doel van de richtlijn.

36 De Commissie wijst erop dat determinerend voor de richtlijn is of de betrokkene zelf over voldoende inkomsten beschikt om in zijn basisbehoeften te voorzien, zonder een beroep te doen op sociale bijstand. Het stelsel waarin de richtlijn voorziet, kan niet aldus worden opgevat, dat de lidstaat de optelsom kan maken van alle sociale voordelen waarop betrokkenen aanspraak zouden kunnen maken, om op basis daarvan de grenswaarde voor het vereiste inkomen te bepalen.

37 De Commissie benadrukt in dit verband dat, zoals in punt 4.3.3 van haar verslag aan de Raad en het Europees Parlement van 8 oktober 2008 betreffende de toepassing van richtlijn 2003/86 [COM(2008) 610 def.] wordt aangegeven, het door de Nederlandse autoriteiten vereiste bedrag om te beoordelen of de inkomsten voldoende zijn, het hoogste is van alle lidstaten van de Gemeenschap. Voorts merkt zij op dat, indien de gezinsband tussen de echtgenoten Chakroun bij de komst van M. Chakroun naar de Gemeenschap reeds had bestaan, het inkomensbedrag dat als grondslag dient voor de beoordeling van de toereikendheid van de inkomsten lager zou zijn geweest dan het niveau waarvan in het hoofdgeding overeenkomstig artikel 3.74, aanhef en sub d, van het Vb 2000 is uitgegaan. Bijgevolg mag ervan worden uitgegaan dat het in de nationale regeling vereiste bedrag voor het geval dat de gezinsband is ontstaan vóór de komst van de gezinshereniger naar de Gemeenschap, overeenkomt met het bedrag dat normaal gezien volstaat om in de Nederlandse samenleving in de voornaamste levensbehoeften te voorzien.

38 Ten slotte menen zowel R. Chakroun als de Commissie dat de Nederlandse autoriteiten in het hoofdgeding rekening hadden moeten houden met de lange duur van het verblijf en van het huwelijk, en dat zij, door dit achterwege te laten, afbreuk hebben gedaan aan de vereiste individualisering van de behandeling van de aanvraag als bedoeld in artikel 17 van de richtlijn.

39 De Nederlandse regering zet uiteen dat het op 120 % van het wettelijk minimumloon vastgestelde niveau van voldoende inkomsten overeenkomt met het inkomensbedrag dat Nederlandse gemeenten gewoonlijk hanteren als een van de criteria ter bepaling van de potentiële begunstigden van een algemene of bijzondere maatregel inzake sociale bijstand. Sommige gemeenten hanteren evenwel andere inkomensniveaus, gaande van 110 % tot 130 % van het wettelijk minimumloon. Aangezien sociale bijstand naargelang van de behoeften wordt verleend, kunnen pas achteraf statistieken worden gemaakt om te bepalen wat de gemiddelde inkomensgrens is inzake deze bijstandsverlening.

40 De Nederlandse regering stelt bijgevolg dat een inkomensniveau van 120 % van het wettelijk minimumloon verenigbaar is met artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn, aangezien het gaat om het inkomensniveau waarboven in beginsel geen beroep meer kan worden gedaan op een algemene of bijzondere maatregel inzake sociale bijstand. Met het bedrag van het minimumloon in Nederland kan immers alleen in de algemeen noodzakelijke kosten worden voorzien, zodat het onvoldoende kan zijn om bijzondere, individueel bepaalde kosten te dekken. Om die reden is het gerechtvaardigd uit te gaan van een inkomensniveau dat gelijk is aan 120 % van het wettelijk minimumloon.

Antwoord van het Hof

41 Er zij aan herinnerd dat artikel 4, lid 1, van de richtlijn de lidstaten welbepaalde positieve verplichtingen oplegt, waaraan duidelijk omschreven subjectieve rechten beantwoorden, aangezien het de lidstaten verplicht om in de door de richtlijn vastgestelde gevallen de gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger toe te staan zonder hun beoordelingsmarge te kunnen uitoefenen (arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad, C-540/03, Jurispr. blz. I-5769, punt 60).

42 Deze bepaling verlangt wel dat is voldaan aan de met name in hoofdstuk IV van de richtlijn gestelde voorwaarden. Artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn is een van die voorwaarden en biedt de lidstaten de ruimte te eisen dat het bewijs wordt geleverd dat de gezinshereniger beschikt over stabiele en regelmatige inkomsten die

volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat. Overeenkomstig laatstgenoemde bepaling beoordelen de lidstaten daartoe de aard en de regelmaat van deze inkomsten en kunnen zij rekening houden met de nationale minimumlonen en -pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden.

43 Aangezien gezinshereniging de algemene regel is, dient de bevoegdheid in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn strikt te worden uitgelegd. Bovendien mogen de lidstaten hun handelingsvrijheid niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan.

44 In dit verband moeten blijkens het tweede punt van de considerans van de richtlijn maatregelen op het gebied van gezinshereniging in overeenstemming zijn met de in talrijke internationale rechtsinstrumenten neergelegde verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren. Deze richtlijn eerbiedigt namelijk de grondrechten en de beginselen die met name zijn erkend in artikel 8 EVRM en in het Handvest. Bijgevolg moeten de bepalingen van de richtlijn en met name, artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, daarvan, worden uitgelegd in het licht van de grondrechten, meer in het bijzonder van het in zowel het EVRM als het Handvest neergelegde recht op eerbiediging van het gezinsleven. Voorts erkent de Europese Unie volgens artikel 6, lid 1, eerste alinea, VEU, de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest, zoals op 12 december 2007 aangepast te Straatsburg (PB C 303, blz. 1), dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft.

45 Zoals verzoekster in het hoofdgeding ter terechtzitting heeft beklemtoond, is het begrip „stelsel voor sociale bijstand van de lidstaat" een autonoom begrip van het recht van de Unie, dat niet kan worden omschreven onder verwijzing naar nationaalrechtelijke begrippen. Met name gelet op de tussen de lidstaten bestaande verschillen met betrekking tot het beheer van de sociale bijstand, moet dit begrip aldus worden begrepen, dat het verwijst naar sociale bijstand van overheidswege, ongeacht of het om het nationale, regionale of lokale niveau gaat.

46 In de eerste zin van artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn wordt het begrip „stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf te onderhouden" geplaatst tegenover het begrip „sociale bijstand". Uit deze tegenstelling volgt dat het begrip „sociale bijstand" in de richtlijn ziet op bijstand van overheidswege, ongeacht of het om het nationale, regionale of lokale niveau gaat, waarop een beroep wordt gedaan door een persoon, in dit geval de gezinshereniger, die niet beschikt over stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien en die daardoor dreigt tijdens zijn verblijf ten laste van de sociale bijstand van de gastlidstaat te komen (zie naar analogie arrest van 11 december 2007, Eind, C-291/05, Jurispr. blz. I-10719, punt 29).

47 Volgens artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, tweede zin, van de richtlijn kunnen de lidstaten bij de beoordeling van de inkomsten van de gezinshereniger rekening houden met de nationale minimumlonen en -pensioenen. Zoals in punt 43 van het onderhavige arrest is uiteengezet, moet deze bevoegdheid zo worden uitgeoefend dat geen afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, gezinshereniging te bevorderen, en aan het nuttig effect daarvan.

48 Aangezien de omvang van de behoeften van persoon tot persoon sterk kan verschillen, moet deze bevoegdheid bovendien aldus worden uitgelegd dat de lidstaten wel een bepaald referentiebedrag kunnen vaststellen, maar niet dat zij een minimuminkomen kunnen bepalen waaronder geen gezinshereniging wordt toegestaan, zonder enige concrete beoordeling van de situatie van iedere aanvrager. Deze uitlegging vindt steun in artikel 17 van de richtlijn, op grond waarvan verzoeken om gezinshereniging individueel moeten worden behandeld.

49 De hantering als referentiebedrag van een inkomensniveau dat gelijk is aan 120 % van het minimuminkomen van een 23-jarige werknemer, waarbij boven dit bedrag een beroep op bijzondere bijstand in beginsel is uitgesloten, beantwoordt kennelijk niet aan het doel, uit te maken of een persoon beschikt over regelmatige inkomsten om in zijn onderhoud te voorzien. Het begrip „sociale bijstand" in artikel 7, lid 1, sub c, van de richtlijn moet immers worden uitgelegd als bijstand die in de plaats komt van ontbrekende stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten en niet als bijstand ter dekking van bijzondere en onvoorziene kosten.

50 Voorts is het cijfer van 120 % dat wordt gebruikt ter vaststelling van het in het Vb 2000 gehanteerde bedrag, slechts een gemiddelde, dat wordt bepaald bij het opstellen van de statistieken met betrekking tot bijzondere bijstand door Nederlandse gemeenten en tot de door deze gemeenten in aanmerking genomen inkomenscriteria. Zoals ter terechtzitting is uiteengezet, hanteren sommige gemeenten als referentiebedrag een inkomen dat lager ligt dan 120 % van het minimuminkomen, hetgeen in tegenspraak is met de stelling dat een inkomen dat overeenkomt met 120 % van het minimuminkomen noodzakelijk is.

51 Ten slotte staat het niet aan het Hof te beoordelen of het minimuminkomen waarin de Nederlandse wettelijke regeling voorziet, voor werknemers in dit land volstaat om in hun algemeen noodzakelijke kosten te voorzien. Het volstaat echter vast te stellen dat, zoals de Commissie terecht heeft betoogd, indien in het hoofdgeding de gezinsband tussen de echtgenoten Chakroun bij de komst van M. Chakroun naar de Gemeenschap reeds had bestaan, het inkomensbedrag waarmee rekening wordt gehouden bij de behandeling van de aanvraag van R. Chakroun het minimuminkomen in plaats van 120 % daarvan zou zijn geweest. Daaruit kan worden afgeleid dat volgens de Nederlandse autoriteiten zelf het minimuminkomen overeenkomt met voldoende inkomsten in de zin van artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn.

52 Gelet op een en ander, dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat de zinsnede „beroep op het stelsel voor sociale bijstand" in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat deze een lidstaat niet de mogelijkheid biedt een regeling voor gezinshereniging vast te stellen die ertoe leidt dat gezinshereniging niet wordt toegestaan aan een gezinshereniger die het bewijs heeft geleverd over stabiele en regelmatige inkomsten te beschikken om in zijn algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan en in die van zijn gezinsleden te kunnen voorzien, maar die, gelet op de hoogte van zijn inkomsten, toch een beroep zal kunnen doen op bijzondere bijstand om te voorzien in bijzondere, individueel bepaalde noodzakelijke kosten van het bestaan, op inkomensafhankelijke kwijtscheldingen van heffingen van lagere overheden of op inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het gemeentelijk minimabeleid.

*Tweede vraag*

53 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de richtlijn en met name artikel 2, aanhef en sub d, daarvan, aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling in de weg staat aan een nationale regeling die voor de toepassing van de inkomenseis van artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn een onderscheid maakt naargelang een gezinsband is ontstaan vóór of na de komst van de gezinshereniger naar de gastlidstaat.

Opmerkingen van partijen

54 R. Chakroun zet uiteen dat haar echtgenoot bij zijn aankomst in Nederland in 1970 gedurende twee jaar in deze lidstaat werkte om het geld voor hun huwelijk te verdienen.

55 Volgens verzoekster in het hoofdgeding en de Commissie biedt de richtlijn geen enkele grondslag voor een onderscheid tussen het behoud van de familie en de vorming daarvan. Met name uit een document van het voorzitterschap van de Raad (Raadsdocument 5682/01 van 31 januari 2001, blz. 3) blijkt dat er een ruime mate van eensgezindheid was over het feit dat gezinshereniging zowel de totstandkoming als de instandhouding van de eenheid van het gezin moet bestrijken. Deze uitlegging vindt steun in punt 6 van de considerans van de richtlijn en in artikel 2, aanhef en sub d, daarvan. Wat de uitzondering van artikel 9, lid 2, van de richtlijn betreft, gaat het om een specifieke bepaling voor vluchtelingen die zich gedwongen zien hun land te verlaten. R. Chakroun verwijst ook naar het rapport van 11 maart 2009 van de commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa betreffende zijn bezoek aan Nederland van 21 tot en met 25 september 2008, waarin hij zich verbaast over sommige bepalingen van de Nederlandse wettelijke regeling inzake gezinshereniging.

56 Voorts ziet de Commissie niet in hoe een onderscheid op basis van het tijdstip waarop de gezinsband is ontstaan, enig verband zou kunnen hebben met het voldoen aan de materiële voorwaarden inzake de minimale levensbehoeften.

57 Volgens de Nederlandse regering is het onderscheid in de nationale wettelijke regeling tussen gezinsvorming en gezinshereniging niet in strijd met de richtlijn, en betreft het een manier om rekening te houden met de aard en de hechtheid van de gezinsband als bedoeld in artikel 17 van de richtlijn. Volgens deze regering is het mogelijk dat bij familiebanden die reeds bestonden voordat de hoofdpersoon zich in Nederland vestigde, gewichtiger belangen aan de orde zijn. Bij gezinsvorming wordt door beide partners het risico genomen dat zij tijdelijk niet in gezinsverband in Nederland kunnen leven. Veelal wordt in dergelijke gevallen een minder intensieve invulling gegeven aan de gezinsband dan in gevallen die achteraf leiden tot aanvragen om gezinshereniging. Juist ter bescherming van het gezin heeft het Koninkrijk der Nederlanden voor aanvragen om gezinshereniging als niveau van voldoende inkomsten een bedrag vastgesteld dat lager is dan de algemene norm van 120 % van het minimumloon.

58 Ten overvloede merkt de Nederlandse regering op dat ook wanneer de gezinsband pas is ontstaan na de komst van de hoofdpersoon naar Nederland en niet is voldaan aan de inkomenseis, het verblijf van gezinsleden toch wordt toegestaan indien artikel 8 EVRM dit verlangt.

Antwoord van het Hof

59 Artikel 2, aanhef en sub d, van de richtlijn omschrijft gezinshereniging zonder een onderscheid te maken naargelang van het tijdstip van het huwelijk van de echtgenoten, aangezien is gepreciseerd dat onder gezinshereniging moet worden verstaan toegang tot en verblijf in een gastlidstaat van een gezinslid om de eenheid van het gezin te behouden, „ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft".

60 Alleen in het voor vluchtelingen geldende artikel 9, lid 2, van de richtlijn is bepaald dat de „lidstaten de toepassing [van de bepalingen van hoofdstuk V van de richtlijn kunnen] beperken tot vluchtelingen wier gezinsband al vóór binnenkomst bestond". Dit vindt zijn verklaring in het feit dat vluchtelingen bij binnenkomst in het land gunstiger worden behandeld.

61 Daaruit volgt dat de voorschriften van de richtlijn, met uitzondering van artikel 9, lid 2, daarvan, gelden voor zowel hetgeen de Nederlandse wettelijke regeling aanmerkt als gezinshereniging als voor hetgeen deze regeling omschrijft als gezinsvorming.

62 Deze uitlegging vindt steun in punt 6 van de considerans van de richtlijn, waarin wordt verwezen naar „de bescherming van het gezin […] en de mogelijkheid […] het gezinsleven voort te zetten of op te bouwen", en in de door verzoekster in het hoofdgeding genoemde voorstukken, waaruit blijkt dat een ruime mate van eensgezindheid bestond over het feit dat gezinshereniging zowel de totstandkoming als de instandhouding van de eenheid van het gezin moest omvatten.

63 Deze uitlegging is daarenboven in overeenstemming met artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest, die geen onderscheid maken naargelang van de omstandigheden en het tijdstip van gezinsvorming.

64 Gezien dit door de Uniewetgever gewilde ontbreken van een onderscheid naargelang van het tijdstip waarop een gezin wordt gevormd, en de noodzaak, de richtlijn niet restrictief uit te leggen en ze haar nuttig effect niet te doen verliezen, beschikten de lidstaten niet over een beoordelingsmarge om dit onderscheid weer in te voeren in hun nationale wettelijke regeling tot omzetting van de richtlijn (zie naar analogie arrest van 25 juli 2008, Metock e.a., C-127/08, Jurispr. blz. I-6241, punt 93). Overigens staat het feit dat een gezinshereniger over regelmatige en voldoende inkomsten beschikt om in zijn onderhoud en in dat van zijn gezin te voorzien in de zin van artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn, volledig los van het tijdstip waarop deze zijn gezin heeft gevormd.

65 Met betrekking tot het argument van de Nederlandse regering ten slotte dat toestemming moet worden verleend indien artikel 8 EVRM dit verlangt, volstaat het vast te stellen dat, zoals ter terechtzitting is gebleken, R. Chakroun nog steeds geen toestemming heeft gekregen om zich te voegen bij haar echtgenoot met wie zij al 37 jaar gehuwd is.

66 Derhalve dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat de richtlijn en met name artikel 2, aanhef en sub d, daarvan, aldus moet worden uitgelegd, dat deze bepaling in de weg staat aan een nationale regeling die voor de toepassing van de inkomenseis als bedoeld in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van de richtlijn, een onderscheid maakt naargelang een gezinsband is ontstaan vóór of na de komst van de gezinshereniger naar de gastlidstaat.

**Kosten**

67 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

**1) De zinsnede „beroep op het stelsel voor sociale bijstand" in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging moet aldus worden uitgelegd, dat deze een lidstaat niet de mogelijkheid biedt een regeling voor gezinshereniging vast te stellen die ertoe leidt dat gezinshereniging niet wordt toegestaan aan een gezinshereniger die het bewijs heeft geleverd over stabiele en regelmatige inkomsten te beschikken om in zijn algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan en in die van zijn gezinsleden te kunnen voorzien, maar**

**die, gelet op de hoogte van zijn inkomsten, toch een beroep zal kunnen doen op bijzondere bijstand om te voorzien in bijzondere, individueel bepaalde noodzakelijke kosten van het bestaan, op inkomensafhankelijke kwijtscheldingen van heffingen van lagere overheden of op inkomensondersteunende maatregelen in het kader van het gemeentelijk minimabeleid.**

**2) Richtlijn 2003/86 en met name artikel 2, aanhef en sub d, daarvan, moet aldus worden uitgelegd, dat deze bepaling in de weg staat aan een nationale regeling die voor de toepassing van de inkomenseis als bedoeld in artikel 7, lid 1, aanhef en sub c, van richtlijn 2003/86 een onderscheid maakt naargelang een gezinsband is ontstaan vóór of na de komst van de gezinshereniger naar de gastlidstaat.**

ondertekeningen