DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 4 mars 2010 *

I mål C-578/08,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artiklarna 68 EG och 234 EG, framställd av Raad van State (Nederländerna) genom beslut av den 23 december 2008, som inkom till domstolen den 29 december 2008, i målet

Rhimou Chakroun

mot

Minister van Buitenlandse Zaken,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.N. Cunha Rodrigues samt domarna A. Rosas (referent), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh och A. Arabadjiev,

* Rättegångsspråk: nederländska.

generaladvokat: E. Sharpston,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och efter förhandlingen den 21 oktober 2009,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Rhimou Chakroun, genom R. Veerkamp, i egenskap av advokat,

— Nederländernas regering, genom C.M. Wissels och Y. de Vries, båda i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom T. Papadopoulou, G. Kanellopoulos och Z. Chatzipavlou, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Condou-Durande och R. Troosters, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 10 december 2009 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2 d och 7.1 c i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, s. 12) (nedan kallat direktivet).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Rhimou Chakroun och minister van Buitenlandse Zaken (utrikesminister) (nedan kallad minister) angående avslaget på Rhimou Chakrouns ansökan om provisoriskt uppehållstillstånd.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

3 I direktivet uppställs villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier.

4 Skälen 2, 4 och 6 i direktivet har följande lydelse:

”2) Åtgärderna avseende familjeåterförening bör antas i överensstämmelse med den skyldighet att skydda familjen och att respektera familjelivet som har stadfästs i en rad folkrättsliga instrument. Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns särskilt i artikel 8 i [Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, nedan kallad Europakonventionen], och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, proklamerad i Nice den 7 december 2000 [EGT C 364, s. 1] [nedan kallad stadgan].

…

4) Familjeåterförening är ett nödvändigt medel för att möjliggöra familjelivet. Familjeåterförening bidrar till att skapa en social och kulturell stabilitet som underlättar tredjelandsmedborgarnas integrering i medlemsstaterna, som även främjar den ekonomiska och sociala sammanhållningen, vilket är ett av gemenskapens grundläggande mål enligt fördraget.

…

6) För att säkerställa skyddet för familjen och bevarandet eller skapandet av familjelivet, bör de materiella villkoren för utövandet av rätten till familjeåterförening fastställas enligt gemensamma kriterier.”

5 I artikel 2 a–d i direktivet föreskrivs följande definitioner:

”I detta direktiv avses med

a) *tredjelandsmedborgare*: personer som inte är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 i fördraget,

b) *flykting*: tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som beviljats flyktingstatus enligt Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967,

c) *referensperson*: en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat och som ansöker om familjeåterförening, eller vars familjemedlemmar ansöker om familjeåterförening för att förenas med honom/henne,

d) *familjeåterförening*: inresa och vistelse i en medlemsstat för familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i den medlemsstaten, för att upprätthålla familjeenheten, oavsett om familjebanden knutits före eller efter referenspersonens inresa.”

6 I artikel 4.1 a i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall, enligt detta direktiv och med iakttagande av villkoren i kapitel IV och i artikel 16, tillåta inresa och vistelse för följande familjemedlemmar:

a) Referenspersonens make/maka.”

7 I artikel 7.1 i direktivet föreskrivs följande:

”När ansökan om familjeåterförening lämnas in får den berörda medlemsstaten kräva att den person som har lämnat in ansökan lägger fram bevis för att referenspersonen har

a) en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden,

b) en sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av, och som omfattar referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar,

c) stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna skall bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och får beakta nivån för minimilöner och -pensioner samt antalet familjemedlemmar.”

8 I artikel 9.1 och 9.2 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Detta kapitel skall tillämpas på familjeåterförening för sådana flyktingar som erkänns av medlemsstaterna.

2. Medlemsstaterna får begränsa tillämpningen av detta kapitel till flyktingar vilkas familjeband har etablerats före inresan.”

9 Artikel 17 i direktivet har följande lydelse:

”Om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att referenspersonen eller dennes familjemedlemmar skall utvisas, skall medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.”

10 Enligt artikel 20 i direktivet ska medlemsstaterna införliva detsamma i sin nationella rätt senast den 3 oktober 2005.

Den nationella rätten

11 I artikel 16.1 c i 2000 års utlänningslag (Vreemdelingenwet 2000) föreskrivs följande:

”En ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd … får avslås om

…

c utlänningen inte självständigt och varaktigt förfogar över tillräckliga försörjningsmedel eller om den person som utlänningen vill vistas hos inte självständigt och varaktigt förfogar över tillräckliga försörjningsmedel.”

12 De flesta av de bestämmelser som är relevanta inom ramen för det nationella målet återfinns i 2000 års utlänningsförordning (Vreemdelingenbesluit 2000) (nedan kallad Vb 2000). Denna förordning ändrades genom den kungliga förordningen av den 29 september 2004 (*Staatsblad* 2004, nr 496) i samband med införlivandet av direktivet.

13 I artikel 1.1 r Vb 2000 definieras familjebildning såsom familjeåterförening med make/maka … om äktenskapet ingicks vid ett tillfälle då referenspersonen hade sin primära bostad i Nederländerna.

14 I artikel 3.13.1 Vb 2000 föreskrivs följande som rör det nationella målet:

”Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd … för familj[e]återförening eller familjebildning beviljas referenspersonens familjemedlem …, om villkoren i artiklarna 3.16–3.22 är uppfyllda.”

15 Artikel 3.22 Vb 2000 har följande lydelse:

”1. Ett sådant uppehållstillstånd som avses i artikel 3.13.1 ska beviljas om referenspersonen

a. varaktigt och självständigt förfogar över en sådan nettoinkomst som definieras i artikel 3.74 a …

…

2. Ett uppehållstillstånd för familjebildning ska, genom undantag från punkt 1, beviljas om referenspersonen varaktigt och självständigt förfogar över en nettoinkomst som motsvarar minst 120 procent av den minimilön som avses i artikel 8.1 a och artikel 14 i lag om lägsta nivå för lön och semesterersättning [Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag], inklusive semesterersättning enligt artikel 15 i nämnda lag."

16 I artikel 3.74 a och d Vb 2000 föreskrivs följande:

"De försörjningsmedel … ska betraktas som tillräckliga om nettoinkomsten överensstämmer med

a. de biståndsnormer som avses i artikel 21 i lag om arbete och bistånd [Wet werk en bijstand, nedan kallad Wwb] för ensamstående, ensamstående föräldrar eller äkta par och familjer, inklusive semesterersättning …

…

d. vid familjebildning, 120 procent av den minimilön som avses i artikel 8.1 a och artikel 14 i lag om lägsta nivå för lön och semesterersättning, inklusive semester[er]sättning enligt artikel 15 i nämnda lag."

17 Det framgår av de uppgifter som den nationella domstolen inkommit med att vid den relevanta tidpunkten i det nationella målet uppgick den biståndsnorm som fastställts i enlighet med artikel 21 c Wwb till 1 207,91 euro per månad för personer äldre än 21 år och yngre än 65 år, när både make och maka är yngre än 65 år . Det framgår även att

vid familjebildning betraktas försörjningsmedlen som tillräckliga om nettoinkomsten uppgår till 1 441,44 euro per månad, inklusive semesterersättning.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Mohamed Chakroun, som är marockansk medborgare, föddes den 1 juli 1944. Han är sedan den 21 december 1970 bosatt i Nederländerna och innehar permanent uppehållstillstånd. Sedan den 12 juli 2005 erhåller han bistånd enligt lag av den 6 november 1986 om arbetslöshetsförsäkring (Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid). Detta bistånd ska, om situationen förblir oförändrad, fortsätta att betalas ut till och med den 12 juli 2010.

19 Rhimou Chakroun, även hon marockansk medborgare, föddes den 18 juli 1948. Hon har varit gift med Mohamed Chakroun sedan den 31 juli 1972.

20 Den 10 mars 2006 ansökte Rhimou Chakroun om provisoriskt uppehållstillstånd vid den nederländska ambassaden i Rabat (Marocko) för att kunna bo med sin make.

21 Genom beslut av den 17 juli 2006 avslog ministern ansökan. Skälet till avslaget var att Mohamed Chakroun inte hade tillräckligt hög inkomst i den mening som avses i Vb 2000. Den arbetslöshetsersättning som Mohamed Chakroun erhöll uppgick nämligen till 1 322,73 euro netto per månad, inklusive semesterersättning, vilket understiger den tillämpliga inkomstnormen för familjebildning, nämligen 1 441,44 euro.

22 Rhimou Chakroun begärde omprövning av beslutet. Ministern fann vid omprövning den 21 februari 2007 inte skäl att ändra det tidigare beslutet.

23 Rhimou Chakroun överklagade beslutet av den 21 februari 2007 till Rechtbank's-Gravenhage. Rechtbank's-Gravenhage ogillade överklagandet genom dom av den 15 oktober 2007. Rhimou Chakroun överklagade denna dom vid Raad van State.

24 Rhimou Chakrouns överklagande vid denna domstol rör främst frågan huruvida artikel 7.1 c i direktivet har genomförts på korrekt sätt genom artiklarna 3.74 d och 3.22.2 Vb 2000, i den mån som det genom dessa bestämmelser krävs att referenspersonen förfogar över försörjningsmedel motsvarande 120 procent av minimilönen vid familjebildning.

25 Den nationella domstolen anförde att minimilönen är en viktig referens i Wwb, vars syfte är att garantera existensminimum för alla nederländska medborgare som är bosatta i Nederländerna, samt alla likställda utlänningar som är bosatta i Nederländerna och som befinner sig i, eller riskerar att hamna i, en situation som innebär att de inte förfogar över nödvändiga medel för sin försörjning (artikel 11 Wwb). Tillämpningen av denna lag hör till kommunernas behörighet.

26 I Wwb föreskrivs två biståndskategorier. För det första finns det allmänt bistånd, som avser bistånd för att täcka de allmänna nödvändiga levnadskostnaderna (artikel 5 b Wwb). För det andra föreskriver lagen särskilt bistånd som berörd part har rätt till såvitt personen inte förfogar över medel för att täcka nödvändiga levnadskostnader som uppstår på grund av synnerliga omständigheter och såvitt dessa kostnader inte täcks av andra tillgängliga medel enligt kommunstyrelsen (artikel 35.1 Wwb).

27 Minimilönen för en person som är 23 år används som referens i Wwb för att fastställa en persons behov och det belopp som personen har rätt till inom ramen för allmänt bistånd. Det belopp som motsvarar 120 procent av minimilönen är, såsom den nederländska regeringen angav i sitt yttrande, det belopp utöver vilket en person bosatt i landet inte längre kan beviljas allmänt bistånd eller särskilt bistånd.

28 Raad van State vill få klarhet i huruvida medlemsstaterna kan eller ska, eventuellt schablonmässigt, beakta sociala förmåner i form av särskilt bistånd när de genomför artikel 7.1 c i direktivet. Kommunstyrelsen kan, efter det att den sökandes situation har prövats, besluta om de olika former varigenom särskilt bistånd kan erhållas, till exempel genom efterskänkning av skatt.

29 Rhimou Chakroun bestred vidare den åtskillnad som görs i den nederländska lagstiftningen mellan familjeåterförening och familjebildning, beroende på om familjebanden knutits före eller efter referenspersonens inresa till Nederländerna, trots att någon sådan åtskillnad inte följer av artikel 7.1 i direktivet. Om ansökan i det nationella målet hade betraktats som en ansökan om familjeåterförening, i den mening som avses i den nederländska lagstiftningen, skulle nämligen biståndsnormen i artikel 21 c Wwb ha beaktats i enlighet med artikel 3.74 a Vb 2000, och Mohamed Chakrouns försörjningsmedel skulle därmed ha överskridit det erforderliga beloppet.

30 Raad van State är tveksam till huruvida medlemsstaterna kan göra en sådan åtskillnad mellan familjebildning och familjeåterförening, men anser att det inte är uteslutet att direktivet inte utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en åtskillnad görs beroende på om familjebanden har knutits före eller efter referenspersonens inresa i värdmedlemsstaten. Raad van State angav att denna åtskillnad föreskrivs i artikel 9 i direktivet, som är tillämplig på flyktingar, samt i artikel 16.1 och 16.5 i rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44).

31 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska formuleringen ’hjälp från systemet för socialt bistånd’ i artikel 7.1 c i [direktivet] tolkas så, att en medlemsstat därigenom ges möjlighet att anta regler om familjeåterförening som leder till att familjeåterförening ska nekas en referensperson som har lagt fram bevis för att vederbörande har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, men som med hänsyn till försörjningsmedlens storlek inte desto mindre är berättigad till särskilt bistånd för att bestrida särskilda, individuellt fastställda nödvändiga levnadskostnader, till inkomstprövade efterskänkningar av skatter och avgifter som beviljas av lokala myndigheter eller till inkomststödjande åtgärder inom ramen för den kommunala minimipolicyn [minimabeleid]?

2) Ska [direktivet], och särskilt artikel 2 d, tolkas så, att denna bestämmelse utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en åtskillnad ska göras vid tillämpningen av kravet på försörjningsmedel i artikel 7.1 c beroende på om familjebanden har knutits före eller efter referenspersonens inresa i medlemsstaten?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

32 Den nationella domstolen har ställts sin första fråga för att få klarhet i huruvida formuleringen ”hjälp från systemet för socialt bistånd” i artikel 7.1 c i direktivet ska tolkas så, att en medlemsstat därigenom ges möjlighet att anta regler om familjeåterförening

som leder till att familjeåterförening ska nekas en referensperson som har lagt fram bevis för att vederbörande har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, men som med hänsyn till försörjningsmedlens storlek inte desto mindre är berättigad till särskilt bistånd för att bestrida särskilda, individuellt fastställda nödvändiga levnadskostnader, till inkomstprövade efterskänkningar av skatter och avgifter som beviljas av lokala myndigheter eller till inkomststödjande åtgärder inom ramen för den kommunala minimipolicyn (minimabeleid).

Parternas yttranden

33 Rhimou Chakroun har gjort gällande att ”systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten”, som föreskrivs i artikel 7.1 c i direktivet, endast kan avse bestämmelser på nationell nivå, medan vissa av de bestämmelser som Raad van State nämnt har införts på kommunal nivå. Hon har även gjort gällande att hänvisningen i artikel 7.1 c i direktivet till nivån för minimilöner och -pensioner innebär att denna nivå utgör en högre gräns.

34 Rhimou Chakroun har, precis som Europeiska gemenskapernas kommission, påpekat att det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna förfogar över vid genomförandet av direktivet inte får äventyra direktivets syften eller ändamålsenliga verkan. Hon har bland annat angett att den norm på 120 procent av minimilönen som fastställts får till följd att unga sökande praktiskt taget aldrig uppfyller försörjningsmedelskriterierna genom heltidsarbete. I lagen används nämligen minimilönen för en person som är 23 år som referens. Minimilönen för personer som är yngre än 23 år utgör emellertid endast en bråkdel av minimilönen för en person som är 23 år, nämligen, till exempel, 72 procent för en person som är 21 år. Detta innebär att en person som är 21 år måste tjäna 160 procent av minimilönen i sin ålderskategori för att uppfylla kriteriet.

35 Rhimou Chakroun hänvisade under förhandlingen till den rapport som författats av Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Vetenskapligt centrum för forskning och dokumentation) vid det nederländska justitieministeriet. I rapporten görs en bedömning av vilken inverkan den inkomstökning som är erforderlig för familjeåterförening har på invandring av utländska makar till Nederländerna. Enligt Rhimou Chakroun visar de negativa aspekter som tas upp i denna rapport på att den nederländska lagstiftningen står i strid med direktivets syfte.

36 Kommissionen har angett att enligt direktivet är den avgörande frågan huruvida den berörda parten själv förfogar över försörjningsmedel som är tillräckliga för att tillgodose sina grundläggande behov, utan hjälp från systemet för socialt bistånd. Det system som direktivet föreskriver bör inte förstås så att det är tillåtet för en medlemsstat att räkna ihop de sociala förmåner som berörda parter eventuellt kan göra anspråk på, och på så sätt fastställa nivån för den inkomst som är erforderlig.

37 Kommissionen har i detta hänseende påpekat att, såsom anges i punkt 4.3.3 i kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet av den 8 oktober 2008 om tillämpningen av direktiv 2003/86 (KOM(2008) 610), det belopp som, enligt de nederländska myndigheterna, är erforderligt vid bedömningen av om försörjningsmedlen är tillräckliga är det högsta i samtliga medlemsstater i gemenskapen. Kommissionen har dessutom påpekat att om familjebanden mellan makarna Chakroun hade knutits före Mohamed Chakrouns inresa till gemenskapen, hade den inkomst som tas i beaktande vid bedömningen av om försörjningsmedlen var tillräckliga, med tillämpning av artikel 3.74 d Vb 2000, varit lägre än den inkomst som legat till grund för bedömningen i målet vid den nationella domstolen. Det belopp som enligt den nationella lagstiftningen är erforderligt när familjebanden har knutits före referenspersonens inresa till gemenskapen kan följaktligen anses motsvara ett belopp som vanligtvis är tillräckligt för att täcka de mest grundläggande behoven i det nederländska samhället.

38 Både Rhimou Chakroun och kommissionen anser slutligen att de nederländska myndigheterna borde ha tagit hänsyn till att vistelsen och äktenskapet varat under lång tid. Rhimou Chakroun och kommissionen anser vidare att de, genom att underlåta att göra så, åsidosatte kravet i artikel 17 i direktivet på att en ansökan ska prövas individuellt.

39 Den nederländska regeringen har angett att den inkomstnivå som anses tillräcklig, vilken fastställts till 120 procent av den lagstadgade minimilönen, är det inkomstbelopp som kommunerna i Nederländerna vanligtvis väljer att använda sig av som ett av kriterierna när det bestäms vilka som kan komma att erhålla allmänt eller särskilt socialt bistånd. I vissa kommuner har man emellertid valt att använda sig av andra inkomstnivåer, som varierar mellan 110–130 procent av den lagstadgade minimilönen. Eftersom socialt bistånd beviljas efter behov, är det inte möjligt att förrän efteråt föra statistik i syfte att fastställa det genomsnittliga inkomsttaket för beviljande av bistånd.

40 Regeringen har därmed hävdat att den inkomstnivå som motsvarar 120 procent av den lagstadgade minimilönen är förenlig med artikel 7.1 c i direktivet, eftersom frågan är från och med vilken inkomstnivå det inte längre är möjligt att erhålla allmänt eller särskilt socialt bistånd. Enligt regeringen räcker nämligen minimilönen i Nederländerna endast till att tillgodose de livsnödvändiga behoven, och den kan visa sig vara otillräcklig för att täcka särskilda personliga utgifter. Det är med hänsyn till dessa omständigheter motiverat att beakta en inkomstnivå motsvarande 120 procent av den lagstadgade minimilönen.

Domstolens svar

41 Enligt artikel 4.1 i direktivet åläggs medlemsstaterna positiva, exakt angivna skyldigheter, vilka motsvarar tydligt definierade subjektiva rättigheter, eftersom medlemsstaterna enligt denna artikel, i de fall som anges i direktivet, förpliktas att tillåta familjeåterförening för vissa medlemmar i referenspersonens familj utan att de kan handla inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning (dom av den 27 juni 2006 i mål C-540/03, parlamentet mot rådet, REG 2006, s. I-5769, punkt 60).

42 I denna bestämmelse föreskrivs emellertid att villkoren i bland annat kapitel IV i direktivet ska iakttas. Artikel 7.1 c i direktivet ingår bland dessa villkor och ger medlemsstaterna rätt att kräva att det läggs fram bevis för att referenspersonen förfogar

över stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. I samma bestämmelse föreskrivs att medlemsstaterna ska bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och att de får beakta nivån för minimilöner och -pensioner samt antalet familjemedlemmar.

43 Eftersom huvudregeln är att familjeåterförening beviljas, ska den möjlighet som föreskrivs i artikel 7.1 c i direktivet tolkas restriktivt. Det utrymme för skönsmässig bedömning som tillerkänns medlemsstaterna ska för övrigt inte användas av dem på ett sätt som äventyrar direktivets syfte, som är att främja familjeåterförening, eller direktivets ändamålsenliga verkan.

44 Det följer härvid av skäl 2 i direktivet att åtgärderna avseende familjeåterförening bör antas i överensstämmelse med den skyldighet att skydda familjen och att respektera familjelivet som har stadfästs i en rad folkrättsliga instrument. Direktivet respekterar nämligen de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns särskilt i artikel 8 i Europakonventionen och i stadgan. Det följer härav att bestämmelserna i direktivet, särskilt artikel 7.1 c i detsamma, ska tolkas mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna, närmare bestämt mot bakgrund av rätten till respekt för familjelivet, som föreskrivs i såväl Europakonventionen som stadgan. Enligt artikel 6.1 första stycket FEU ska Europeiska unionen erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan, anpassad den 12 december 2007 i Strasbourg (EUT C 303, s. 1), som ska ha samma rättsliga värde som fördragen.

45 Begreppet ”systemet för socialt bistånd i … medlemsstaten” är, såsom Rhimou Chakroun har gjort gällande vid förhandlingen, ett självständigt unionsrättsligt begrepp, som inte kan definieras med hänvisning till begrepp i nationell rätt. Med hänsyn till bland annat de skillnader med avseende på administrering av socialt bistånd som föreligger mellan medlemsstaterna, ska detta begrepp tolkas på så sätt att det hänvisar till socialt bistånd som beviljas av offentliga myndigheter, oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå.

46 I den första meningen i artikel 7.1 c i direktivet ställs begreppet ”stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen” mot begreppet ”socialt bistånd”. Det följer härav att begreppet ”socialt bistånd” enligt direktivet avser bistånd som beviljas av offentliga myndigheter oavsett om det är på nationell, regional eller lokal nivå, och som en enskild person, i detta fall referenspersonen, ansöker om för att personen inte förfogar över stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, och då personen på grund av detta riskerar att bli en börda för systemet för socialt bistånd i värdmedlemsstaten under den tid han eller hon bor där (se, analogt, dom av den 11 december 2007 i mål C-291/05, Eind, REG 2007, s. I-10719, punkt 29).

47 Enligt artikel 7.1 c andra meningen i direktivet får medlemsstaterna, vid bedömningen av referenspersonens försörjningsmedel, beakta nivån för nationella minimilöner och -pensioner. Såsom redogjorts för i punkt 43 ovan ska denna möjlighet utövas på ett sätt som inte äventyrar direktivets syfte – som är att främja familjeåterförening – och direktivets ändamålsenliga verkan.

48 Eftersom behovet kan variera mycket mellan olika individer ska denna tillåtelse för övrigt tolkas så, att medlemsstaterna får ange en viss summa som referensbelopp men däremot inte så, att medlemsstaterna får neka familjeåterförening om inkomsten inte överstiger en viss miniminivå, oberoende av en konkret prövning av varje sökandes situation. Denna tolkning bekräftas av artikel 17 i direktivet, enligt vilken det ska göras en individuell prövning av ansökningarna om familjeåterförening.

49 Målet att fastställa huruvida en individ förfogar över regelbundna försörjningsmedel för att tillgodose sina behov uppfylls inte genom att ett referensbelopp, som inte får överskridas om det ska finnas möjlighet att få särskilt bistånd, fastställs till en inkomstnivå motsvarande 120 procent av minimilönen för en arbetstagare som är 23 år. Begreppet ”socialt bistånd” i artikel 7.1 c i direktivet ska nämligen tolkas så, att det avser bistånd som kompenserar en brist med avseende på stabila, regelbundna och tillräckliga försörjningsmedel. Begreppet ska inte tolkas så, att det avser bistånd avsett att täcka extraordinära eller oförutsedda behov.

50 Den procentsats om 120 procent som tillämpas vid fastställande av det belopp som föreskrivs i Vb 2000 är dessutom endast ett medeltal, som bestämdes utifrån den statistik som förts över de nederländska kommunernas beviljande av särskilt bistånd och de inkomstkriterier som dessa kommuner tillämpat. Såsom framförts under förhandlingen använder sig vissa kommuner av en lägre inkomst än 120 procent av minimilönen som referensbelopp, vilket motsäger påståendet att det är absolut nödvändigt med en inkomst motsvarande 120 procent av minimilönen.

51 Det ankommer slutligen inte på domstolen att pröva huruvida den minimilön som föreskrivs i den nederländska lagstiftningen är tillräcklig för att arbetstagare i denna medlemsstat ska kunna täcka sina vardagliga behov. Det räcker dock med att konstatera att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den fann att om familjebanden mellan makarna Chakroun hade knutits före Mohamed Chakrouns inresa i gemenskapen, skulle den inkomst som beaktas vid prövningen av Rhimou Chakrouns ansökan ha motsvarat minimilönen, och inte 120 procent av densamma. Av detta följer att de nederländska myndigheterna själva anser att minimilönen motsvarar tillräckliga försörjningsmedel i den mening som avses i artikel 7.1 c i direktivet.

52 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande. Formuleringen ”hjälp från systemet för socialt bistånd” i artikel 7.1 c i direktivet ska tolkas så, att en medlemsstat därigenom inte ges möjlighet att anta regler om familjeåterförening som leder till att familjeåterförening ska nekas en referensperson som har lagt fram bevis för att vederbörande har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, men som med hänsyn till försörjningsmedlens storlek inte desto mindre är berättigad till särskilt bistånd för att bestrida särskilda, individuellt fastställda nödvändiga levnadskostnader, till inkomstprövade efterskänkningar av skatter och avgifter som beviljas av lokala myndigheter eller till inkomststödjande åtgärder inom ramen för den kommunala minimipolicyn (minimabeleid).

Den andra frågan

53 Den nationella domstolen har ställts sin andra fråga för att få klarhet i huruvida direktivet, och särskilt artikel 2 d i detsamma, ska tolkas så, att denna bestämmelse utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en åtskillnad ska göras vid tillämpningen av kravet på försörjningsmedel i artikel 7.1 c i direktivet beroende på om familjebanden har knutits före eller efter referenspersonens inresa i värdmedlemsstaten.

Parternas yttranden

54 Rhimou Chakroun har angett att hennes make reste in i Nederländerna år 1970 och arbetade två år i denna medlemsstats för att tjäna ihop tillräckligt med pengar för att de skulle kunna gifta sig.

55 Enligt Rhimou Chakroun och kommissionen går det inte att med stöd av direktivet göra en åtskillnad mellan upprätthållande och bildande av en familj. Det följer bland annat av ett dokument författat av rådets ordförandeskap (rådets dokument 5682/01 av den 31 januari 2001, s. 3) att det rådde stor enighet om att familjeåterförening borde omfatta såväl bildande som upprätthållande av familjeenheten. Denna tolkning bekräftas av skäl 6 i direktivet och av artikel 2 d i detsamma. Vad gäller undantaget i artikel 9.2 i direktivet, är det fråga om en bestämmelse som specifikt rör flyktingar som tvingas fly från sina länder. Rhimou Chakroun har för övrigt hänvisat till den rapport som lämnades av Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter den 11 mars 2009, angående kommissariens besök i Nederländerna från den 21 till den 25 september 2008. I rapporten uttrycker kommissarien förvåning över vissa bestämmelser i den nederländska lagstiftningen avseende familjeåterförening.

56 Kommissionen har dessutom frågat sig på vilket sätt en åtskillnad som beror på vid vilken tidpunkt familjebanden knutits kan ha något som helst samband med att de materiella villkoren avseende de grundläggande behoven ska uppfyllas.

57 Den nederländska regeringen har angett att den åtskillnad som görs i den nationella lagstiftningen mellan familjebildning och familjeåterförening inte är förbjuden enligt direktivet. Den har vidare angett att denna åtskillnad är ett sätt att ta hänsyn till arten och stabiliteten av familjebanden i enlighet med artikel 17 i direktivet. Enligt regeringen är det nämligen tänkbart att de intressen som står på spel är större om familjebanden redan har knutits innan referenspersonen bosätter sig i Nederländerna. När det är fråga om familjebildning finns det en risk för att de två partnernas familjeliv inte kommer att kunna äga rum i Nederländerna för en tid. Familjebanden är i allmänhet inte lika starka i dessa fall, jämfört med de fall där det ansöks om familjeåterförening. Det är just för att skydda familjen som Konungariket Nederländerna har, vad gäller ansökningar om familjeåterförening, fastställt den inkomstnivå som betraktas som tillräcklig till ett belopp som är lägre än den allmänna normen på 120 procent av minimilönen.

58 Den nederländska regeringen har för övrigt påpekat att även om familjebanden har knutits efter referenspersonens inresa i Nederländerna och villkoret avseende inkomsten inte har uppfyllts, kan familjemedlemmarna ändå beviljas uppehållstillstånd, om artikel 8 i Europakonventionen så kräver.

Domstolens svar

59 I artikel 2 d i direktivet definieras familjeåterförening utan att det görs någon åtskillnad beroende på när makarna gift sig, eftersom det föreskrivs att med återförening avses inresa eller vistelse i värdmedlemsstaten för familjemedlemmar i syfte att upprätthålla familjeenheten, ”oavsett om familjebanden knutits före eller efter referenspersonens inresa”.

60 Det är endast artikel 9.2 i direktivet, som är tillämplig på flyktingar, som föreskriver att ”Medlemsstaterna får begränsa tillämpningen av [bestämmelserna i kapitel V i direktivet] till flyktingar vilkas familjeband har etablerats före inresan”. Denna bestämmelse har sin förklaring i att flyktingar behandlas mer förmånligt vid inresa.

61 Det följer härav att bestämmelserna i direktivet, med undantag för artikel 9.2 i detsamma, är tillämpliga såväl vid det som enligt den nederländska lagstiftningen kvalificeras som familjeåterförening som vid familjebildning i enlighet med ovannämnda lagstiftning.

62 Denna tolkning bekräftas av skäl 6 i direktivet, som avser ”skyddet för familjen och bevarandet eller skapandet av familjelivet”. Tolkningen bekräftas även av de förarbeten som Rhimou Chakroun har hänvisat till i det nationella målet. Av dessa förarbeten följer att det rådde stor enighet om att familjeåterförening borde omfatta såväl familjebildning som upprätthållande av familjeenheten.

63 Denna tolkning är för övrigt förenlig med artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i stadgan, i vilka det inte görs någon åtskillnad beroende på under vilka omständigheter och vid vilken tidpunkt familjen bildats.

64 Med hänsyn till att unionslagstiftaren inte avsett att göra någon åtskillnad beroende på vid vilken tidpunkt familjen bildats, och med hänsyn till att bestämmelserna i direktivet inte får tolkas restriktivt eller fråntas sin ändamålsenliga verkan, förfogar inte medlemsstaterna över något utrymme för skönsmässig bedömning som gör det möjligt för dem att på nytt införa denna åtskillnad i den nationella lagstiftning, genom vilken direktivet införlivas (se, analogt, dom av den 25 juli 2008 i mål C-127/08, Metock m.fl., REG 2008, s. I-6241, punkt 93). En referenspersons förmåga att förfoga över regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, i den mening som avses i artikel 7.1 c i direktivet, är för övrigt på intet sätt beroende av vid vilken tidpunkt referenspersonen bildade familj.

65 Vad beträffar den nederländska regeringens argument att uppehållstillstånd borde beviljas om artikel 8 i Europakonventionen så kräver, gör domstolen slutligen följande bedömning. Det räcker i detta hänseende att konstatera att, såsom framgått under förhandlingen, Rhimou Chakroun ännu inte getts tillåtelse att återförenas med sin make som hon har varit gift med i 37 år.

66 Den andra frågan ska således besvaras enligt följande. Direktivet, och särskilt artikel 2 d i detsamma, ska tolkas så, att denna bestämmelse utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en åtskillnad ska göras vid tillämpningen av kravet på försörjningsmedel i artikel 7.1 c i direktivet beroende på om familjebanden har knutits före eller efter referenspersonens inresa i värdmedlemsstaten.

Rättegångskostnader

67 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Formuleringen ”hjälp från systemet för socialt bistånd” i artikel 7.1 c i rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening ska tolkas så, att en medlemsstat därigenom inte ges möjlighet att anta regler om familjeåterförening som leder till att familjeåterförening ska nekas en referensperson som har lagt fram bevis för att vederbörande har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, men som med hänsyn till försörjningsmedlens storlek inte desto mindre är berättigad till

särskilt bistånd för att bestrida särskilda, individuellt fastställda nödvändiga levnadskostnader, till inkomstprövade efterskänkningar av skatter och avgifter, som lokala myndigheter beviljar eller till inkomststödjande åtgärder inom ramen för den kommunala minimipolicyn (minimabeleid).

2) Direktiv 2003/86, och särskilt artikel 2 d i detsamma, ska tolkas så, att denna bestämmelse utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en åtskillnad ska göras vid tillämpningen av kravet på försörjningsmedel i artikel 7.1 c i direktiv 2003/86 beroende på om familjebanden har knutits före eller efter referenspersonens inresa i värdmedlemsstaten.

Underskrifter