DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

23. marts 2006 *

I sag C-408/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 30. september 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Condou-Durande og D. Martin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved E. Dominkovits, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved C. Jackson, som befuldmægtiget, bistået af E. Sharpston, QC,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann (refererende dommer) og J. Makarczyk samt dommerne J.-P. Puissochet, R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits og A. Ó Caoimh,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: ekspeditionssekretær K. Sztranc,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. september 2005,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 25. oktober 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Under sagen har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt følgende påstande:

Det fastslås, at Kongeriget Belgien

— har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 18 EF og Rådets direktiv 90/364/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret (EFT L 180, s. 26), idet det gør det til en betingelse for unionsborgeres opholdsret, at de råder over tilstrækkelige personlige midler

— har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 i direktiv 90/364, artikel 4 i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer (EFT 1968 II, s. 477), artikel 4 i Rådets direktiv 73/148/EØF af 21. maj 1973 om ophævelse af rejse- og opholdsbegrænsninger inden for Fællesskabet for statsborgere i medlemsstaterne med hensyn til etablering og udveksling af tjenesteydelser (EFT L 172, s. 14), artikel 2 i Rådets direktiv 93/96/EØF af 29. oktober 1993 om opholdsret for studerende (EFT L 317, s. 59) og artikel 2 i Rådets direktiv 90/365/EØF af 28. juni 1990 om opholdsret for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet (EFT L 180, s. 28), idet det har fastsat mulighed for automatisk at meddele unionsborgere, der ikke inden en bestemt frist har fremlagt de dokumenter, som er påkrævet for at opnå en opholdstilladelse, et påbud om at forlade territoriet.

Retsforskrifter

Fællesskabsregler

2 Artikel 1, stk. 1, første afsnit, i direktiv 90/364 bestemmer:

»Medlemsstaterne giver opholdsret til statsborgere fra en medlemsstat, som ikke har denne ret på grundlag af andre bestemmelser i fællesskabslovgivningen, samt til medlemmerne af deres familie, som defineret i stk. 2, når de selv og medlemmerne af deres familie er omfattet af en sygeforsikringsordning, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og råder over tilstrækkelige midler til at undgå, at de under deres ophold falder værtsmedlemsstatens sociale system til byrde.«

3 Direktivets artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Retten til ophold fastslås ved udstedelse af et dokument, benævnt »opholdstilladelse for statsborgere i en EF-medlemsstat«, hvis gyldighed kan begrænses til fem år med mulighed for fornyelse. Medlemsstaterne kan dog, hvis de finder det nødvendigt, kræve, at tilladelsen skal fornyes ved udløbet af de første to år af opholdet. Er et medlem af familien ikke statsborger i en medlemsstat, udstedes et opholdsdokument med samme gyldighed som det, der udstedes til den statsborger, til hvis familie den pågældende hører.

For udstedelse af opholdstilladelse eller -dokument kan medlemsstaten kun kræve af ansøgeren, at denne foreviser et gyldigt identitetsbevis eller pas og godtgør, at de betingelser, der er fastsat i artikel 1, er opfyldt.«

4 Samme direktivs artikel 3 bestemmer, at opholdsretten gælder, så længe indehaverne af denne ret opfylder betingelserne i direktivets artikel 1.

5 Artikel 4 i direktiv 68/360 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne anerkender ret til ophold inden for deres område for de i artikel 1 nævnte personer, som foreviser den i stk. 3 nævnte dokumentation.

2. For ret til ophold udstedes der en tilladelse benævnt »opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat«. [...]

3. Til udstedelse af opholdsbevis for statsborgere i en EØF-medlemsstat kan medlemsstaterne kun kræve forevist følgende: [...]«

6 Artikel 4, stk. 1, første og andet afsnit, i direktiv 73/148 bestemmer:

»Enhver medlemsstat anerkender en ret til permanent ophold for statsborgere fra de øvrige medlemsstater, der etablerer sig på dens område for dér at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed, når begrænsningerne vedrørende denne virksomhed er ophævet i henhold til traktaten.

Retten til ophold fastslås ved udstedelse af et dokument benævnt »opholdstilladelse for statsborger i en medlemsstat i De europæiske Fællesskaber«. [...]«

7 Samme direktivs artikel 6 bestemmer:

»For udstedelsen af opholdstilladelsen og opholdsbeviset kan medlemsstaten kun kræve af ansøgeren:

a) at han foreviser det dokument, hvorpå han er rejst ind på dens område

b) at han godtgør at være omfattet af en af de i artiklerne 1 og 4 omhandlede kategorier.«

8 Artikel 1 i direktiv 93/96 bestemmer:

»For at fastlægge betingelser, der skal gøre det lettere at udøve opholdsretten, og for at sikre adgang til erhvervsuddannelse uden forskelsbehandling for en statsborger i en medlemsstat, som er blevet optaget på en erhvervsuddannelse i en anden medlemsstat, giver medlemsstaterne opholdsret til enhver studerende, som er statsborger i en medlemsstat, og som ikke har denne ret på grundlag af en anden fællesskabsretlig bestemmelse, samt til den pågældendes ægtefælle og deres forsørgelsesberettigede børn. Den studerende skal afgive en erklæring eller på anden tilsvarende måde efter eget valg forsikre den ansvarlige nationale myndighed om, at vedkommende råder over sådanne midler, at de under opholdet ikke vil falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde. Det er en forudsætning, at den studerende er indskrevet ved en anerkendt uddannelsesinstitution med henblik på hovedsagelig at følge en erhvervsuddannelse. Den studerende skal desuden være omfattet af en sygeforsikringsordning, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten.«

9 Samme direktivs artikel 2, stk. 1, andet og tredje afsnit, bestemmer:

»Opholdsretten fastslås ved udstedelse af et dokument, benævnt »opholdstilladelse for statsborgere i en EF-medlemsstat« [...]

For udstedelse af opholdstilladelse eller -dokument kan medlemsstaten kun kræve af ansøgeren, at denne foreviser et gyldigt identitetsbevis eller pas og godtgør, at de betingelser, der er fastsat i artikel 1, er opfyldt.«

10 Artikel 1, stk. 1, første afsnit, i direktiv 90/365 bestemmer:

»Medlemsstaterne giver opholdsret til enhver statsborger fra en medlemsstat, som i Fællesskabet har udøvet beskæftigelse som lønmodtager eller selvstændig, samt til medlemmerne af den pågældendes familie, som defineret i stk. 2, når den pågældende modtager invalide-, førtids- eller alderspension eller erstatning i anledning af arbejdsulykke eller erhvervssygdom, der er af en sådan størrelse, at vedkommende ikke under opholdet vil falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde, og når de pågældende personer er omfattet af en sygeforsikringsordning, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten.«

11 Samme direktivs artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Retten til ophold fastslås ved udstedelse af et dokument, benævnt »opholdstilladelse for statsborgere i en EF-medlemsstat« [...]

For udstedelse af opholdstilladelse eller -dokument kan medlemsstaten kun kræve af ansøgeren, at denne foreviser et gyldigt identitetsbevis eller pas og godtgør, at de betingelser, der er fastsat i artikel 1, er opfyldt.«

Nationale retsforskrifter

12 Betingelserne for unionsborgeres ophold i Belgien er fastsat i kongeligt dekret af 8. oktober 1981 om udlændinges adgang til, ophold og bosættelse på samt udvisning

fra belgisk område (*Moniteur belge* af 27.10.1981, s. 1), som ændret ved kongeligt dekret af 12. juni 1998 (*Moniteur belge* af 21.8.1998, s. 26854, herefter »det kongelige dekret«).

13 Det kongelige dekrets artikel 53 indeholder følgende bestemmelser vedrørende opholdsretten for medlemsstaternes statsborgere i henhold til direktiv 90/364:

»1. Udlændinge, som er statsborgere i et andet EF-land [...] har ret til at bosætte sig i kongeriget, på betingelse af, at de har en sygeforsikring, som dækker risici i Belgien, og på betingelse af, at de råder over tilstrækkelige midler til at undgå, at de falder de offentlige myndigheder til last.

2. [...]

Inden udgangen af femte måned efter indgivelse af ansøgningen om bosættelse skal en udlænding, som er statsborger i et andet EF-land, ved fremlæggelse af de krævede bevismidler godtgøre, at han opfylder betingelserne i [stk.] 1.

[...]

4. Ministeren eller dennes repræsentant skal afslå ansøgningen om bosættelse, hvis betingelserne herfor ikke er opfyldt. Borgmesteren eller dennes repræsentant skal afslå ansøgningen om bosættelse, når de krævede dokumenter ikke er fremlagt inden fristen [på fem måneder].

I begge tilfælde gives der en udlænding, som er statsborger i et andet EF-land, meddelelse om denne beslutning ved fremsendelse af et dokument [...], som i givet fald indeholder et påbud om at forlade territoriet.

[...]

6. Når bosættelsen afslås i henhold til [stk.] 4 ved udgangen af femte måned efter ansøgningens indgivelse [...], meddeles udlændingen påbud om at forlade territoriet. Påbuddet om at forlade territoriet kan fuldbyrdes femten dage efter udløbet af registreringsbevisets gyldighed.«

14 Artikel 5, stk. 3, litra b), nr. 1, i cirkulære af 14. juli 1998 om opholdsbetingelserne for udlændinge, som er statsborgere i et andet EF-land, og deres familiemedlemmer samt udenlandske familiemedlemmer til belgiske statsborgere (*Moniteur belge* af 21.8.1998, s. 27032) bestemmer tillige, at myndighederne er forpligtet til ikke blot at nægte ophold, men også at udstede et påbud om at forlade det nationale territorium, hvis de krævede dokumenter ikke fremlægges inden for den fastsatte frist.

15 Artikel 45 i det kongelige dekret bestemmer følgende vedrørende arbejdstageres eller selvstændiges opholdsret:

»1. En udlænding, som er statsborger i et andet EF-land, og som kommer til Belgien for at udøve en lønnet eller ulønnet beskæftigelse [...] skal [...] optages i udlændingeregistret og skal have udstedt et registreringsbevis, der er gyldigt [...] i fem måneder regnet fra udstedelsesdatoen.

[...]

Inden udløbet af den femte måned efter indgivelse af ansøgningen om bosættelse skal udlændingen fremlægge enten en erklæring fra arbejdsgiveren [...], hvis han udøver eller agter at udøve lønnet beskæftigelse, eller, hvis han udøver eller agter at udøve et selvstændigt erhverv, de dokumenter, som kræves for udøvelse heraf.

[...]

3. Ministeren eller dennes repræsentant skal afslå ansøgningen om bosættelse, hvis betingelserne herfor ikke er opfyldt. Borgmesteren eller dennes repræsentant skal afslå ansøgningen om bosættelse, når de krævede dokumenter ikke er fremlagt inden den frist, som er fastsat i [stk.] 1, tredje afsnit.

I begge tilfælde gives der udlændingen meddelelse om beslutningen [...], som i givet fald indeholder et påbud om at forlade territoriet.

[...]

5. [...] Påbuddet om at forlade territoriet kan fuldbyrdes 30 dage efter udløbet af registreringsbevisets gyldighed.

[...]«

16 Endvidere bestemmer det kongelige dekrets artikel 51, stk. 4, vedrørende arbejdstagere eller selvstændige, som ikke længere er erhvervsaktive, at der skal gives udlændingen meddelelse om beslutningen vedrørende afslaget på bosættelse

med påbud om at forlade territoriet, såfremt de krævede dokumenter ikke er fremlagt inden udløbet af den femte måned efter ansøgningen om bosættelse. Påbuddet om at forlade territoriet kan fuldbyrdes femten dage efter udløbet af registreringsbevisets gyldighed.

17 Vedrørende studerendes opholdsret bestemmer det kongelige dekrets artikel 55, at såfremt en statsborger fra en medlemsstat ikke fremlægger dokumentation til godtgørelse af, at han opfylder opholdsbetingelserne inden tre måneder efter indgivelse af ansøgningen om bosættelse, skal de kommunale myndigheder meddele ham en beslutning, hvorved hans ophold bringes til ophør, og som indeholder påbud om at forlade territoriet.

Den administrative procedure

18 Det fremgår af sagens akter, at Kommissionen modtog flere klager vedrørende lovgivningen og den administrative praksis i Belgien, som dels angik betingelserne for meddelelse af opholdstilladelse i henhold til direktiv 90/364, dels en række påbud om at forlade det nationale område, som var meddelt unionsborgere.

19 Kommissionen har under sagen gjort gældende, at dens opmærksomhed navnlig er blevet henledt på den situation, som fru De Figueiredo befandt sig i. Hun er en portugisisk statsborger, som kom til Belgien i august 1999 med sine tre døtre for at leve sammen med en belgisk statsborger, som længe havde været hendes partner. Det fremgik af hendes indrejseanmeldelse af 30. august 1999, at hendes ophold var tilladt indtil den 29. oktober 1999. På samme tid indgav fru De Figueiredos partner et dokument, hvori han forpligtede sig til at forsørge hende og børnene.

20 Den 16. december 1999 blev fru De Figueiredo meddelt påbud om at forlade territoriet med den begrundelse, at hun var blevet boende i Belgien i længere tid end den dato, hvor opholdet var tilladt ifølge indrejseanmeldelsen. De belgiske myndigheder var af den opfattelse, at hun ikke opfyldte betingelsen i artikel 1 i direktiv 90/364 om at være i besiddelse af tilstrækkelige midler og anførte, at hendes samlevers erklæring om at forpligte sig til at forsørge hende og børnene ikke udgjorde noget bevis for, at hun havde tilstrækkelige midler.

21 Efter at der havde fundet en brevveksling sted mellem de belgiske myndigheder og Kommissionen, tilsendte denne Kongeriget Belgien en åbningsskrivelse af 8. maj 2001, hvori den gjorde gældende, at der efter dens opfattelse ikke alene burde tages hensyn til de midler, som en person, der ansøger om opholdstilladelse, selv råder over. Hvad angår påbuddet mod at forlade det nationale territorium rejste Kommissionen endvidere tvivl om lovligheden af den automatiske afgørelse om udstedelsen af et sådant påbud, som myndighederne anses for at have truffet ifølge belgisk ret, når det er konstateret, at der ikke er fremlagt den nødvendige dokumentation for erhvervelse af opholdstilladelse.

22 I besvarelsen af åbningsskrivelsen gjorde de belgiske myndigheder gældende, at artikel 1, stk. 1, første afsnit, i direktiv 90/364 efter deres opfattelse indebærer, at en unionsborger, som påberåber sig direktivet, skal råde over tilstrækkelige personlige midler.

23 De belgiske myndigheder anførte, at der også kan tages hensyn til en tredjemands midler, såfremt der er tale om en ægtefælle og/eller børn til en unionsborger, som påberåber sig direktiv 90/364. Der skal imidlertid bestå en sådan retlig forbindelse mellem unionsborgeren og den person, som denne angiver som — eventuelt delvis — kilde til sine indtægter, at værtsmedlemsstaten har vished for, at der påhviler den pågældende person en juridisk forpligtelse, som sikrer en finansiel understøttelse af unionsborgeren.

24 Endvidere anførte de belgiske myndigheder, at de anser sig for berettigede til at træffe beslutning om udvisning af en unionsborger, som opholder sig mere end tre måneder i Belgien uden at indlede en procedure for bosættelse, eller som ikke fremlægger de krævede dokumenter i forbindelse med den af ham indgivne ansøgning om bosættelse.

25 Da Kommissionen fandt, at de argumenter, som Kongeriget Belgien havde fremført som svar på åbningsskrivelsen, ikke var overbevisende, tilsendte den denne medlemsstat en begrundet udtalelse den 3. april 2002, hvori den opfordrede den til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden to måneder efter dens fremsendelse.

26 Da Kommissionen fandt, at Kongeriget Belgiens svar på den begrundede udtalelse var utilfredsstillende, anlagde den den foreliggende sag.

27 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 9. marts 2004 er der givet Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Kongeriget Belgiens påstande.

Søgsmålet

Det første anbringende vedrørende betingelsen om, at unionsborgeren skal råde over tilstrækkelige personlige midler

Parternes argumenter

28 Kommissionen har gjort gældende, at artikel 1, stk. 1, første afsnit, i direktiv 90/364 ikke stiller krav om, at en unionsborger råder over tilstrækkelige personlige midler til sig og sin familie.

29 En sådan bogstavelig fortolkning af bestemmelsen bekræftes af det formål, der forfølges med direktiv 90/364, og som er at undgå, at indehaveren af en opholdstilladelse eller dennes familiemedlemmer falder værtsmedlemsstatens sociale system til byrde. Det er efter Kommissionens opfattelse uden betydning for gennemførelsen af dette formål, om midlerne tilhører indehaveren af opholdstilladelsen selv, eller de hidrører fra en anden kilde.

30 Disse midler kan hidrøre fra eller suppleres af midler fra en slægtning eller en tredjemand, f.eks. en person, der bor sammen med indehaveren af opholdstilladelsen, eller som indestår for denne, såfremt der fremlægges de nødvendige bevismidler. Efter Kommissionens opfattelse er det en kunstig sondring, de belgiske myndigheder anlægger, når den skelner mellem indtægternes oprindelse afhængig af, om de hidrører fra personer, som står i bindende retsforhold til unionsborgeren, og denne sondring har ikke grundlag i fællesskabsretten.

31 Heraf konkluderer Kommissionen, at de belgiske myndigheder har tilsidesat artikel 18 EF ved at stille det krav til unionsborgere, at de personligt råder over tilstrækkelige midler for sig selv og deres familie, og at de endvidere i forbindelse med anvendelsen af betingelsen i direktiv 90/364 om besiddelse af tilstrækkelige midler har tilsidesat proportionalitetsprincippet.

32 Kongeriget Belgien har under sagen, efter først at have fastholdt sine krav strikte, modificeret sin opfattelse i duplikken, idet det har accepteret at tage hensyn til en samlevers midler, men kun såfremt denne kontraktligt forpligter sig til at stille dem til rådighed for unionsborgeren ved en aftale indgået for en notar, som indeholder en forsørgelsesklausul.

33 Vedrørende indtægternes kilde har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at indehaveren af en opholdstilladelse skal råde over tilstrækkelige personlige midler uden at kunne henholde sig til midler fra et familiemedlem.

Domstolens bemærkninger

— Indledende bemærkninger

34 Retten i henhold til artikel 18, stk. 1, EF til at opholde sig på medlemsstaternes område er tildelt enhver unionsborger direkte ved en klar og præcis bestemmelse i EF-traktaten med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil (jf. dom af 17.9.2002, sag C-413/99, Baumbast og R, Sml. I, s. 7091, præmis 84 og 85).

35 Disse begrænsninger og betingelser fremgår for den foreliggende sags vedkommende af direktiv 90/364.

36 Det fremgår af dette direktivs artikel 1, stk. 1, første afsnit, at medlemsstaterne kan kræve, at de statsborgere fra en anden medlemsstat, som vil gøre brug af deres og deres familiemedlemmers opholdsret på en anden medlemsstats område, er omfattet af en sygeforsikringsordning, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og at de råder over tilstrækkelige midler til at undgå, at de under deres ophold falder denne medlemsstats sociale system til byrde.

37 Disse betingelser er, som det fremgår af direktivets fjerde betragtning, hvorefter indehavere af opholdsret ikke må blive til urimelig byrde for de offentlige finanser i værtsmedlemsstaten, begrundet i den opfattelse, at udøvelsen af unionsborgernes opholdsret må vige for medlemsstaternes legitime interesser (dommen i sagen Baumbast og R, præmis 90).

— Bedømmelse af første klagepunkt

38 Kommissionens første klagepunkt er, at Kongeriget Belgien ved anvendelsen af direktiv 90/364 kun tager hensyn til de personlige midler, som den unionsborger, der ansøger om opholdstilladelse, råder over, eller de midler, som ægtefælle eller barn råder over, men ikke tager hensyn til en tredjemands midler, navnlig en samlever, som han ikke står i bindende retsforhold til.

39 Ifølge fast retspraksis skal anvendelsen af betingelserne og begrænsningerne i artikel 1, stk. 1, første afsnit, i direktiv 90/364 ske under overholdelse af de grænser, der er fastsat i fællesskabsretten og i overensstemmelse med dennes almindelige principper, navnlig proportionalitetsprincippet. Det indebærer, at de nationale foranstaltninger, der træffes på dette område, skal være hensigtsmæssige og nødvendige til opfyldelse af det forfulgte formål (jf. dommen i sagen Baumbast og R, præmis 91).

40 I præmis 30 og 31 i dommen af 19. oktober 2004, Zhu og Chen (sag C-200/02, Sml. I, s. 9925), har Domstolen fastslået, at ifølge selve ordlyden af artikel 1, stk. 1, første afsnit, i direktiv 90/364 er det tilstrækkeligt, at statsborgere i medlemsstaterne »råder« over de nødvendige midler, uden at denne bestemmelse indebærer noget som helst krav med hensyn til, hvor midlerne kommer fra. Denne fortolkning er så meget mere påkrævet som bestemmelser, der fastsætter et grundlæggende princip som princippet om personers frie bevægelighed, skal fortolkes vidt.

41 Domstolen fastslog på dette grundlag, at såfremt betingelsen om tilstrækkelige midler i direktiv 90/364 fortolkes på den måde, at den pågældende selv personligt skulle råde over sådanne midler uden at kunne drage fordel af midlerne hos et familiemedlem, som ledsager ham, ville det være ensbetydende med, ud over den

nævnte betingelse, som den er formuleret i direktivet, at stille yderligere et krav til midlernes oprindelse, som ville udgøre et uforholdsmæssigt indgreb i udøvelsen af den grundlæggende ret til fri bevægelighed og ophold, som er garanteret ved artikel 18 EF, da det ikke er nødvendigt for at opnå det forfulgte formål, nemlig at beskytte medlemsstaternes offentlige finanser (Zhu og Chen-dommen, præmis 33).

42 Det fremgår af denne retspraksis, at betingelsen i artikel 1, stk. 1, første afsnit, i direktiv 90/364 om at råde over tilstrækkelige midler er opfyldt, hvis de finansielle midler er sikret af et familiemedlem til unionsborgeren.

43 Det skal undersøges, om der må drages samme konklusion, når en unionsborger påtænker at drage fordel af indkomster fra sin samlever, som er bosat i værtsmedlemsstaten.

44 Denne undersøgelse vedrører hovedsagelig spørgsmålet om sådanne indkomsters oprindelse, da myndighederne i værtsmedlemsstaten under alle omstændigheder er berettiget til at foretage den nødvendige efterprøvelse af disses bestående, størrelse og disponibilitet.

45 Kongeriget Belgien har accepteret, at der kan tages hensyn til sådanne indkomster, hvis de hidrører fra en person, der står i et bindende retsforhold til den pågældende, som forpligter ham til at forsørge denne. Kongeriget Belgien anfører, at et sådant krav er begrundet i, at hvis man accepterede at tage hensyn til indkomsterne fra en person, hvis forbindelse til unionsborgeren ikke er juridisk fastlagt, og som derfor uden vanskelighed kan ophæves, ville der være en større risiko for, at unionsborgeren efter en vis tid kommer til at falde værtsmedlemsstatens sociale system til byrde.

46 Denne begrundelse kan ikke accepteres, da det af Kongeriget Belgien fordrede krav om, at der består et bindende retsforhold mellem yderen og modtageren af midlerne er for vidtgående, idet det går ud over, hvad der er nødvendigt til opfyldelse af det formål, som forfølges med direktiv 90/364, nemlig at beskytte værtsmedlemsstatens offentlige finanser.

47 Der er altid en latent risiko for, at de til et livsophold tilstrækkelige midler går tabt, uanset om disse midler er personlige eller hidrører fra en tredjemand, selv om denne måtte have forpligtet sig til at forsørge indehaveren af opholdsretten. Risikoen for, at sådanne midler går tabt, påvirkes derfor ikke automatisk af midlernes oprindelse, men spørgsmålet om, hvorvidt risikoen realiseres, afhænger af udviklingen i omstændighederne.

48 Dette er baggrunden for, at direktiv 90/364 indeholder bestemmelser til beskyttelse af værtsmedlemsstatens legitime interesser, som giver denne mulighed for at træffe foranstaltninger, såfremt den lider et finansielt tab, for at undgå, at indehaveren af opholdstilladelsen falder denne stats offentlige finanser til byrde.

49 Således bestemmer artikel 3 i direktiv 90/364, at opholdsretten gælder, så længe indehaverne af denne ret opfylder betingelserne i direktivets artikel 1.

50 Denne bestemmelse giver værtsmedlemsstaten mulighed for at kontrollere, at unionsborgere, som har opholdsret, opfylder de betingelser herfor, som er fastsat i direktiv 90/364, så længe opholdet varer. I øvrigt har medlemsstaterne ifølge direktivets artikel 2, stk. 1, første afsnit, mulighed for, hvis de finder det nødvendigt, at kræve, at opholdstilladelsen fornyes ved udløbet af de to første år af opholdet.

51 Af samtlige de anførte betragtninger følger, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 18 EF og direktiv 90/364, idet det ved anvendelsen af direktivet på statsborgere fra en medlemsstat, som påberåber sig deres rettigheder i henhold til dette direktiv og artikel 18 EF, ikke tager hensyn til indkomster fra en samlever, som er bosat i værtsmedlemsstaten, medmindre der er indgået en aftale for en notar, som indeholder en forsørgelsesklausul.

52 Der må derfor gives Kommissionen medhold i dens første klagepunkt.

Andet klagepunkt vedrørende påbuddet om at forlade territoriet, som udstedes til unionsborgere, som ikke inden en bestemt frist har fremlagt de dokumenter, der kræves til udstedelse af en opholdstilladelse

Parternes argumenter

53 Kommissionen har gjort gældende, at der alene kan træffes afgørelse om udvisning af en unionsborger — bortset fra tilfælde, hvor afgørelsen er begrundet i den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed — hvis den pågældende ikke — eller ikke længere — opfylder fællesskabsrettens betingelser for opholdsret.

54 Når de belgiske myndigheder meddeler en unionsborger en afgørelse om udvisning under de her i sagen nævnte omstændigheder, sanktionerer de i realiteten den omstændighed, at den pågældende ikke inden for den fastsatte frist har fremlagt de dokumenter, der kræves til udstedelse af en opholdstilladelse.

55 Den omstændighed, at den pågældende ikke har opfyldt de administrative betingelser, som kræves til erhvervelse af en opholdstilladelse, betyder ikke nødvendigvis, at den pågældende ikke rent faktisk opfylder fællesskabsrettens betingelser for anerkendelse af opholdsret. Automatisk meddelelse af et påbud om at forlade det nationale territorium er derfor i strid med artikel 2 i direktiv 90/364, artikel 4 i direktiv 68/360, artikel 4 i direktiv 73/148, artikel 2 i direktiv 93/96 og artikel 2 i direktiv 90/365.

56 I svarskriftet har Kongeriget Belgien gjort gældende, at en statsborger fra en medlemsstat ikke kan opholde sig mere end tre måneder i en anden medlemsstat, medmindre han opfylder betingelserne i de forskellige forordninger og direktiver, som gælder vedrørende den frie bevægelighed. Hvis han opfylder disse betingelser — hvilket alene kan godtgøres ved fremlæggelse af de dokumenter, som er foreskrevet i de pågældende forordninger og direktiver — tilkommer der ham den ved disse retsakter tilsikrede beskyttelse, og han har krav på at få udstedt et opholdsbevis, som attesterer hans ret til fri bevægelighed.

57 Efter Kongeriget Belgiens opfattelse er det en ufravigelig betingelse for udøvelse af opholdsretten, at der fremlægges dokumentation til godtgørelse af, at de nævnte betingelser er opfyldt.

58 Hvis unionsborgeren ikke inden for den fastsatte frist, dvs. i den foreliggende sag en frist på fem måneder, har fremlagt den nødvendige dokumentation for, at han opfylder betingelserne for anerkendelse af opholdsretten, må han antages at have opholdt sig mere end tre måneder i Belgien uden gyldig grund, således at en udvisning er berettiget.

59 Kongeriget Belgien fremhæver imidlertid, at denne udvisning har en relativ karakter. Afgørelsen herom gennemføres ikke ved tvangsmidler og har til formål som afslutning på proceduren for ansøgning om opholdstilladelse at fastslå, at den pågældende unionsborger ikke er i besiddelse af et opholdsbevis, der giver ham ret til at opholde sig mere end tre måneder på belgisk område.

60 Kongeriget Belgien tilføjer, at der intet er til hinder for, at den pågældende iværksætter en ny procedure med henblik på bosættelse, hvorunder han kan fremlægge bevis for, at han opfylder opholdsbetingelserne.

61 Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at når en person, der er ansøger om opholdstilladelse, ikke fremlægger de nødvendige beviser inden for den fastsatte frist, må den kompetente nationale myndighed være berettiget til at afslå ansøgningen.

Domstolens bemærkninger

— Indledende bemærkninger

62 Retten for en medlemsstats statsborgere til at rejse ind på en anden medlemsstats område og opholde sig dér i de af traktaten hjemlede øjemed er en ret, som er direkte afledt af traktaten eller efter omstændighederne af bestemmelser udstedt til dennes gennemførelse (jf. dom af 8.4.1976, sag 48/75, Royer, Sml. s. 497, præmis 31).

63 Udstedelse af opholdstilladelse til en statsborger i en medlemsstat må anses for en foranstaltning, som ikke skaber nogen ret, men hvorved medlemsstaten blot fastslår den individuelle stilling for en statsborger i en anden medlemsstat i forhold til fællesskabsrettens regler (Royer-dommen, præmis 33, og dom af 25.7.2002, sag C-459/99, MRAX, Sml. I, s. 6591, præmis 74).

64 Da opholdsretten i medfør af artikel 18 EF imidlertid ikke er ubetinget, påhviler det unionsborgere at fremlægge bevis for, at de opfylder de betingelser for udøvelse af denne ret, som er fastsat i de gældende fællesskabsbestemmelser.

65 Betingelserne for udstedelse af opholdstilladelse er for arbejdstageres vedkommende reguleret i direktiv 68/360, for selvstændiges vedkommende i direktiv 73/148, for studerendes vedkommende i direktiv 93/96, for lønmodtagere og selvstændige, der er ophørt med erhvervsaktivitet, i direktiv 90/365 og for de statsborgere i Fællesskabets medlemsstater, som ikke har opholdsret i medfør af andre fællesskabsbestemmelser, ved direktiv 90/364.

— Bedømmelse af andet klagepunkt

66 Det er kun i det tilfælde, hvor en statsborger fra en medlemsstat ikke er i stand til at godtgøre, at han opfylder de nævnte betingelser, at værtsmedlemsstaten kan iværksætte udvisning af den pågældende under iagttagelse af de grænser, som fællesskabsretten sætter (jf. i denne retning dom af 17.2.2005, sag C-215/03, Oulane, Sml. I, s. 1215, præmis 55).

67 Kommissionen kritiserer som led i sit andet klagepunkt den belgiske lovgivning for, at en statsborger fra en medlemsstat automatisk modtager meddelelse med pålæg om udvisning, såfremt han ikke inden en bestemt frist fremlægger de nødvendige dokumenter til udstedelse af opholdstilladelse.

68 En sådan automatisk afgørelse om udvisning udgør et indgreb i selve kernen i den opholdsret, som er direkte hjemlet i fællesskabsretten. Selv om en medlemsstat i påkommende tilfælde kan træffe en afgørelse om udvisning, såfremt en statsborger i en medlemsstat ikke er i stand til inden en bestemt frist at fremlægge dokumenter til godtgørelse af, at han opfylder de nødvendige finansielle betingelser, indebærer den omstændighed, at afgørelsen om udvisning er automatisk, som det er tilfældet i den belgiske lovgivning, at den er uforholdsmæssig.

69 Den automatiske karakter af påbuddet om udvisning indebærer nemlig, at det ifølge den belgiske lovgivning er udelukket at tage hensyn til de grunde, som har foranlediget, at den pågældende ikke har iværksat de nødvendige administrative skridt, og til at han måske er i stand til at godtgøre, at han opfylder de betingelser, fællesskabsretten stiller til hans opholdsret.

70 Det er i den forbindelse uden betydning, at påbuddene om udvisning ikke fuldbyrdes straks i praksis. Den belgiske lovgivning, navnlig det kongelige dekrets artikel 45, 51 og 53, indeholder frister, efter hvis udløb påbuddene om udvisning bliver eksigible. Selv om påbuddene om udvisning har en relativ karakter, står de under alle omstændigheder i misforhold til forseelsens grovhed og kan afskrække unionsborgere fra at udøve deres ret til fri bevægelighed.

71 Af de anførte grunde må der gives Kommissionen medhold i dets andet klagepunkt.

72 Det må som følge heraf fastslås, at:

— Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 18 EF og direktiv 90/364, idet det ved anvendelsen af direktiv 90/364 på statsborgere i en medlemsstat, som påberåber sig deres rettigheder i henhold til dette direktiv og artikel 18 EF, ikke tager hensyn til indkomster fra en samlever, som er bosat i værtsmedlemsstaten, medmindre der er indgået en aftale for en notar, som indeholder en forsørgelsesklausul.

— Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 i direktiv 90/364, artikel 4 i direktiv 68/360, artikel 4 i direktiv 73/148, artikel 2 i direktiv 93/96 og artikel 2 i direktiv 90/365, idet det har fastsat mulighed for automatisk at meddele unionsborgere, der ikke inden en bestemt frist har fremlagt de dokumenter, som er påkrævet for at opnå en opholdstilladelse, påbud om at forlade det nationale territorium.

Sagens omkostninger

73 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da dette har tabt sagen, pålægges det at betale sagens omkostninger. I henhold til samme artikels stk. 4, første afsnit, bærer de medlemsstater, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) a) **Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 18 EF og direktiv 90/364, idet ved anvendelsen af direktiv 90/364 på statsborgere i en medlemsstat, som påberåber sig deres rettigheder i henhold til dette direktiv og artikel 18 EF, ikke tager hensyn til indkomster fra en samlever, som er bosat i værtsmedlemsstaten, medmindre der er indgået en aftale for en notar, som indeholder en forsørgelsesklausul.**

b) **Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 i direktiv 90/364, artikel 4 i direktiv 68/360, artikel 4 i direktiv 73/148, artikel 2 i direktiv 93/96 og artikel 2 i direktiv 90/365, idet det har fastsat mulighed for automatisk at meddele unionsborgere, der ikke inden en bestemt frist har fremlagt de dokumenter, som er påkrævet for at opnå en opholdstilladelse, påbud om at forlade det nationale territorium.**

2) **Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.**

3) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter