ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

23 maart 2006 *

In zaak C-408/03,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 30 september 2003,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en D. Martin als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg

verzoekster,

tegen

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door E. Dominkovits als gemachtigde,

verweerder,

* Procestaal: Frans.

ondersteund door:

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door C. Jackson als gemachtigde, bijgestaan door E. Sharpston, QC,

interveniënt,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann (rapporteur) en J. Makarczyk, kamerpresidenten, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits en A. Ó Caoimh, rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
griffier: K. Sztranc, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 september 2005,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 oktober 2005,

het navolgende

Arrest

1 Met zijn beroep verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk België:

— door het verblijfsrecht van de burgers van de Europese Unie afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat zij over toereikende eigen bestaansmiddelen beschikken, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 18 EG en richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht (PB L 180, blz. 26);

— door te bepalen dat automatisch een bevel om het grondgebied te verlaten kan worden gegeven aan burgers van de Unie die niet binnen een bepaalde termijn de vereiste documenten voor de verkrijging van een verblijfsvergunning hebben overgelegd, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 2 van richtlijn 90/364, artikel 4 van richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 13), artikel 4 van richtlijn 73/148/EEG van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB L 172, blz. 14), artikel 2 van richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten (PB L 317, blz. 59), en artikel 2 van richtlijn 90/365/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd (PB L 180, blz. 28).

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

2 Artikel 1, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 90/364 luidt:

„De lidstaten kennen het verblijfsrecht toe aan onderdanen van de lidstaten die dit recht niet bezitten op grond van andere bepalingen van het gemeenschapsrecht alsmede aan hun familieleden, als omschreven in lid 2, mits zij voor zichzelf en hun familieleden een ziektekostenverzekering hebben die alle risico's in het gastland dekt en over toereikende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van het gastland komen."

3 Artikel 2, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Het verblijfsrecht wordt vastgesteld door de afgifte van een document, ‚verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat van de EEG' genoemd, waarvan de geldigheidsduur kan worden beperkt tot vijf jaar en waarvan de geldigheidsduur kan worden verlengd. De lidstaten kunnen echter, wanneer zij dit noodzakelijk achten, verlangen dat de geldigheidsduur van de verblijfskaart aan het eind van het tweede verblijfsjaar wordt bekrachtigd. Familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, ontvangen een verblijfsdocument met dezelfde geldigheidsduur als het document dat is afgegeven aan de onderdaan van wie zij afhankelijk zijn.

Voor de afgifte van de verblijfskaart of het verblijfsdocument kan de lidstaat van de aanvrager slechts verlangen dat hij een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt en aantoont dat hij voldoet aan de in artikel 1 gestelde voorwaarden."

4 Volgens artikel 3 van die richtlijn blijft het verblijfsrecht bestaan zolang degenen die dit recht genieten, voldoen aan de in artikel 1 ervan gestelde voorwaarden.

5 In artikel 4 van richtlijn 68/360 wordt bepaald:

„1. De lidstaten kennen het recht van verblijf op hun grondgebied toe aan de in artikel 1 bedoelde personen die de hierna in lid 3 genoemde documenten kunnen overleggen.

2. Het recht van verblijf wordt vastgesteld door de afgifte van een document, genoemd ‚verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat der EEG'. [...]

3. Voor de afgifte van de verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat der EEG mogen de lidstaten slechts vorderen dat [bepaalde] documenten worden overgelegd: [...]"

6 Artikel 4, lid 1, eerste en tweede alinea, van richtlijn 73/148 luidt:

„Iedere lidstaat verleent een permanent verblijfsrecht aan de onderdanen van de overige lidstaten die zich op zijn grondgebied vestigen teneinde daar een werkzaamheid, anders dan in loondienst, uit te oefenen, wanneer de beperkingen betreffende deze werkzaamheid krachtens het Verdrag zijn opgeheven.

Het recht van verblijf wordt vastgesteld door de afgifte van een document, ‚verblijfskaart van onderdaan van een lidstaat der Europese Gemeenschappen genoemd'. [...]"

7 Artikel 6 van die richtlijn bepaalt:

„Voor de afgifte van de verblijfskaart en van de verblijfsvergunning kan de lidstaat van de aanvragers slechts verlangen:

a) het document waarmee zij zijn grondgebied hebben betreden [over te leggen];

b) aan te tonen dat zij behoren tot een van de in de artikelen 1 en 4 bedoelde categorieën."

8 In artikel 1 van richtlijn 93/96 wordt bepaald:

„Teneinde de voorwaarden te preciseren ter vergemakkelijking van de uitoefening van het verblijfsrecht en onderdanen van een lidstaat die tot een beroepsopleiding in een andere lidstaat zijn toegelaten, zonder discriminatie de toegang tot de beroepsopleiding te waarborgen, kennen de lidstaten het verblijfsrecht toe aan iedere student die onderdaan is van een lidstaat en die dit recht niet bezit op grond van een andere bepaling van het gemeenschapsrecht, alsmede aan zijn echtgenoot en hun ten laste komende kinderen, voor zover de student de betrokken nationale autoriteiten, naar zijn keuze door middel van een verklaring of op enige andere ten minste gelijkwaardige wijze, verzekert dat hij over de nodige bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van de ontvangende lidstaat komen, en mits de student bij een erkende instelling ingeschreven is om daar als hoofdbezigheid een beroepsopleiding te volgen en hij een ziektekostenverzekering heeft die alle risico's in de ontvangende lidstaat dekt."

9 Artikel 2, lid 1, tweede en derde alinea, van die richtlijn luidt:

„1. Het verblijfsrecht wordt vastgesteld door de afgifte van de zogenoemde ‚verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat van de EEG' [...]

Voor de afgifte van de verblijfskaart of het verblijfsdocument kan de lidstaat van de aanvrager slechts verlangen dat hij een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt en aantoont dat hij voldoet aan de in artikel 1 gestelde voorwaarden."

10 Artikel 1, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 90/365 bepaalt:

„De lidstaten kennen het verblijfsrecht toe aan iedere onderdaan van een lidstaat die in de Gemeenschap als werknemer of als zelfstandige een beroepswerkzaamheid heeft uitgeoefend, alsmede aan zijn familieleden, als omschreven in lid 2, mits hij een invaliditeitsuitkering, vervroegd pensioen of een ouderdomsuitkering, dan wel een uitkering van de arbeidsongevallen- of beroepsziekteverzekering ontvangt waarvan het bedrag toereikend is om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van het gastland komen en mits zij een ziektekostenverzekering hebben die alle risico's in het gastland dekt."

11 In artikel 2, lid 1, van die richtlijn wordt bepaald:

„Het verblijfsrecht wordt vastgesteld door de afgifte van een document, ‚verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat van de EEG' genoemd [...]

Voor de afgifte van de verblijfskaart of het verblijfsdocument kan de lidstaat van de aanvrager slechts verlangen dat hij een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt en aantoont dat hij voldoet aan de in artikel 1 gestelde voorwaarden."

Bepalingen van nationaal recht

12 De verblijfsvoorwaarden voor burgers van de Unie worden in België geregeld door de bepalingen van het Koninklijk Besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen

(*Belgisch Staatsblad* van 27 oktober 1981, blz. 1), zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 12 juni 1998 (*Belgisch Staatsblad* van 21 augustus 1998, blz. 26854; hierna: „KB").

13 Met betrekking tot het verblijfsrecht van onderdanen van de lidstaten als bedoeld in richtlijn 90/364, bepaalt artikel 53 van het KB:

„1. De EG-vreemdeling [...] geniet [...] een recht om zich in België te vestigen, indien hij een ziektekostenverzekering heeft die de risico's in België dekt, en over toereikende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat hij ten laste van de overheden komt.

2. [...]

Voor het einde van de vijfde maand na de aanvraag tot vestiging, moet de EG-vreemdeling met alle bewijsmiddelen aantonen dat hij voldoet aan de in [lid] 1 gestelde voorwaarden.

[...]

4. De Minister of zijn gemachtigde weigert de vestiging indien de voorwaarden tot vestiging niet vervuld zijn. De burgemeester of zijn gemachtigde weigert de vestiging indien de nodige documenten niet werden overgemaakt in de [...] termijn [van vijf maanden].

In beide gevallen wordt de vreemdeling van deze beslissing kennisgegeven door de afgifte van een document [...], dat zo nodig een bevel om het grondgebied te verlaten bevat.

[...]

6. Wanneer de vestiging overeenkomstig [lid] 4 geweigerd wordt, maakt de EG-vreemdeling het voorwerp uit van een bevel om het grondgebied te verlaten. Het bevel om het grondgebied te verlaten wordt uitvoerbaar vijftien dagen na de afloop van de geldigheidsduur van het attest van immatriculatie."

14 Artikel 5, derde alinea, sub b, punt 1, van de omzendbrief van 14 juli 1998 betreffende de verblijfsvoorwaarden voor EG-onderdanen en hun familieleden alsmede betreffende de verblijfsvoorwaarden voor de vreemde familieleden van de Belgische onderdanen (*Belgisch Staatsblad* van 21 augustus 1998, blz. 27032), bevestigt dat, indien de vereiste bewijsstukken niet binnen de gestelde termijn worden overgelegd, de administratie niet alleen verplicht is het verblijf te weigeren maar ook een bevel te geven om het nationale grondgebied te verlaten.

15 Met betrekking tot het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen bepaalt artikel 45 van het KB:

„1. De EG-vreemdeling die naar België komt om er een werkzaamheid in loondienst of anders dan in loondienst uit te oefenen [...] wordt [...] ingeschreven in het vreemdelingenregister en in het bezit gesteld van een attest van immatriculatie [...] geldig vijf maanden vanaf de datum van afgifte.

[...]

Voor het einde van de vijfde maand na de aanvraag tot vestiging, moet de EG-vreemdeling hetzij een werkgeversattest [...] overleggen, wanneer hij een werkzaamheid in loondienst uitoefent of wil uitoefenen, hetzij de documenten die vereist zijn voor de uitoefening van het beroep wanneer hij een werkzaamheid anders dan in loondienst uitoefent of wil uitoefenen.

[...]

3. De Minister of zijn gemachtigde weigert de vestiging indien de voorwaarden tot vestiging niet vervuld zijn. De burgemeester of zijn gemachtigde weigert de vestiging indien de vereiste documenten niet werden overgemaakt in de [in] [lid] 1, derde [alinea], voorziene termijn.

In beide gevallen wordt de vreemdeling van deze beslissing kennisgegeven [...], dat zo nodig een bevel om het grondgebied te verlaten bevat.

[...]

5. [...] Het bevel om het grondgebied te verlaten wordt uitvoerbaar dertig dagen na de afloop van de geldigheidsduur van het attest van immatriculatie.

[...]"

16 Wat betreft de werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd, wordt evenzo in artikel 51, lid 4, van het KB bepaald dat de vreemdeling van de beslissing tot weigering van vestiging kennis wordt gegeven samen met een

bevel om het grondgebied te verlaten indien de vereiste documenten niet voor het einde van de vijfde maand na de aanvraag tot vestiging zijn overgelegd. Het bevel om het grondgebied te verlaten wordt uitvoerbaar vijftien dagen na de afloop van de geldigheidsduur van het attest van immatriculatie.

17 Met betrekking tot het verblijfsrecht van studenten bepaalt artikel 55 van het KB dat wanneer de onderdaan van een lidstaat geen bewijsstuk overlegt waaruit blijkt dat hij aan de verblijfsvoorwaarden voldoet binnen drie maanden na zijn aanvraag tot verblijf, het gemeentebestuur een beslissing afgeeft tot beëindiging van zijn verblijf met bevel om het grondgebied te verlaten.

De precontentieuze procedure

18 Blijkens de stukken heeft de Commissie verschillende klachten ontvangen over de Belgische wetgeving en administratieve praktijk met betrekking tot enerzijds de voorwaarden voor toekenning van verblijfsvergunningen uit hoofde van richtlijn 90/364, en anderzijds de aan burgers van de Unie gegeven bevelen om het nationale grondgebied te verlaten.

19 De Commissie voert aan dat haar aandacht meer in het bijzonder werd gevestigd op de situatie van mevrouw De Figueiredo, een Portugese die in augustus 1999 met haar drie dochters naar België is gekomen om zich bij een Belgische staatsburger te voegen, die sedert lang haar levensgezel was. Uit de op 30 augustus 1999 opgestelde verklaring van aankomst blijkt dat het verblijf tot 29 oktober 1999 was toegestaan. De levensgezel van mevrouw De Figueiredo heeft tegelijkertijd een document overgelegd waarin hij verklaarde in hun onderhoud te voorzien.

20 Op 16 december 1999 heeft mevrouw De Figueiredo een bevel gekregen om het grondgebied te verlaten op grond dat zij in België was gebleven na het verstrijken van de datum op de verklaring van aankomst. De Belgische autoriteiten waren van mening dat de betrokkene niet voldeed aan de in artikel 1 van richtlijn 90/364 gestelde voorwaarde van toereikende bestaansmiddelen, en hebben verklaard dat de door haar levensgezel aangegane verplichting om in hun onderhoud te voorzien geen bewijs was dat zij over toereikende bestaansmiddelen beschikte.

21 Na een briefwisseling tussen de Belgische autoriteiten en de Commissie heeft laatstgenoemde bij aanmaningsbrief van 8 mei 2001 het Koninkrijk België ervan in kennis gesteld dat het volgens haar bij de in aanmerking te nemen bestaansmiddelen niet uitsluitend gaat om de eigen bestaansmiddelen van degene die om toekenning van een verblijfskaart verzoekt. Verder had de Commissie met betrekking tot het bevel om het nationale grondgebied te verlaten, bedenkingen bij het feit dat de beslissing van de administratie om een dergelijk bevel te geven krachtens Belgisch recht automatisch is, zodra is vastgesteld dat de vereiste bewijsstukken voor de verkrijging van de verblijfskaart niet zijn overgelegd.

22 De Belgische autoriteiten hebben op de aanmaningsbrief geantwoord dat uit artikel 1, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 90/364 volgt dat de burger van de Unie die zich op toepassing van die richtlijn beroept, over toereikende eigen bestaansmiddelen moet beschikken.

23 De Belgische autoriteiten hebben uiteengezet dat ook van een derde afkomstige inkomsten in aanmerking kunnen worden genomen voor zover het gaat om middelen van de echtgenoot en/of de kinderen van de burger van de Unie die zich op toepassing van richtlijn 90/364 beroept. Tussen die burger en degene die hij aanwijst als de — zelfs gedeeltelijke — bron van zijn inkomsten, dient een juridische band te bestaan, om de lidstaat van ontvangst de zekerheid te geven dat op die persoon een juridische verplichting rust om de burger van de Unie financieel te ondersteunen.

24 Bovendien, aldus de Belgische autoriteiten, mogen zij een maatregel tot verwijdering (uitzetting) treffen ten aanzien van een burger van de Unie die meer dan drie maanden in België verblijft zonder een procedure tot vestiging te beginnen, of in het kader van de door hem ingediende aanvraag tot vestiging niet de vereiste documenten overlegt.

25 Daar zij geen genoegen kon nemen met de uitleg van het Koninkrijk België in antwoord op de ingebrekestelling, heeft de Commissie op 3 april 2002 die lidstaat een met redenen omkleed advies doen toekomen, waarbij zij hem verzocht de nodige maatregelen te nemen om aan dit advies te voldoen binnen een termijn van twee maanden na de betekening ervan.

26 Aangezien zij geen genoegen kon nemen met het antwoord van het Koninkrijk België op dat met redenen omkleed advies, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

27 Bij beschikking van de president van het Hof van 9 maart 2004 is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van het Koninkrijk België.

Het beroep

Eerste grief: inzake de voorwaarde dat de burger van de Unie over toereikende eigen bestaansmiddelen moet beschikken

Argumenten van partijen

28 De Commissie stelt dat artikel 1, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 90/364 geenszins verlangt dat een burger van de Unie voor hem en zijn familieleden over toereikende eigen bestaansmiddelen beschikt.

29 Die letterlijke uitlegging van voornoemde bepaling vindt steun in het met richtlijn 90/364 nagestreefde doel, namelijk te voorkomen dat de houder van het verblijfsrecht of zijn familieleden ten laste van de bijstandsregeling van de lidstaat van ontvangst komen. De Commissie betoogt dat het voor de verwezenlijking van dat doel weinig uitmaakt of het om de eigen bestaansmiddelen van de houder van het verblijfsrecht gaat dan wel om middelen uit een andere bron.

30 Die bestaansmiddelen kunnen derhalve worden gevormd door of aangevuld met die van een verwant of een derde, bijvoorbeeld een persoon die samenwoont met de houder van het verblijfsrecht of zich voor hem garant stelt, voor zover passende bewijsstukken worden verstrekt. De Commissie is van mening dat het door de Belgische autoriteiten gemaakte onderscheid met betrekking tot de herkomst van de inkomsten, naargelang zij al dan niet afkomstig zijn van personen met wie de burger van de Unie een juridische band heeft, kunstmatig is en geen grondslag in het gemeenschapsrecht heeft.

31 De Commissie stelt vast dat de Belgische autoriteiten, door de burger van de Unie te verplichten persoonlijk over toereikende bestaansmiddelen voor hem en zijn familie te beschikken, inbreuk maken op artikel 18 EG en het evenredigheidsbeginsel niet in acht nemen bij de toepassing van de door richtlijn 90/364 gestelde voorwaarde inzake het voorhanden zijn van toereikende bestaansmiddelen.

32 Het Koninkrijk België heeft eerst een strikter standpunt ingenomen, maar dit in dupliek versoepeld door wél rekening te houden met de bestaansmiddelen van een levensgezel, doch uitsluitend wanneer die levensgezel zich contractueel ertoe verbindt om die middelen ter beschikking te stellen van de burger van de Unie bij een voor de notaris gesloten overeenkomst met een bijstandsclausule.

33 Met betrekking tot de herkomst van die bestaansmiddelen stelt het Verenigd Koninkrijk dat de aanvrager van een verblijfsvergunning over toereikende eigen bestaansmiddelen moet beschikken en zich dienaangaande niet op bestaansmiddelen van een familielid kan beroepen.

Beoordeling door het Hof

— Inleidende opmerkingen

34 Het in artikel 18, lid 1, EG bepaalde recht om op het grondgebied van de lidstaten te verblijven, wordt door een duidelijke en nauwkeurige bepaling van het EG-Verdrag rechtstreeks toegekend aan iedere burger van de Unie, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dat Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld (zie arrest van 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punten 84 en 85).

35 Voor de onderhavige zaak vloeien die beperkingen en voorwaarden voort uit richtlijn 90/364.

36 Blijkens artikel 1, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn kunnen de lidstaten van de onderdanen van een andere lidstaat, die het recht van verblijf op hun grondgebied willen genieten, verlangen dat zij voor zichzelf en hun familieleden een ziektekostenverzekering hebben die alle risico's in het gastland dekt en over toereikende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van dat land komen.

37 Die voorwaarden, gelezen in samenhang met de vierde overweging van de considerans van die richtlijn, volgens welke degenen die het verblijfsrecht genieten, geen onredelijke belasting voor de algemene middelen van het gastland mogen vormen, berusten op de gedachte dat de uitoefening van het verblijfsrecht van de burgers van de Unie ondergeschikt kan worden gemaakt aan de rechtmatige belangen van de lidstaten (arrest Baumbast en R, reeds aangehaald, punt 90).

— Onderzoek van de eerste grief

38 Met haar eerste grief verwijt de Commissie het Koninkrijk België dat het voor de toepassing van richtlijn 90/364 uitsluitend rekening houdt met de eigen bestaansmiddelen van de burger van de Unie die om toekenning van het verblijfsrecht verzoekt, dan wel met die van de echtgenoot of een kind van die burger, met uitsluiting van de van een derde afkomstige bestaansmiddelen, met name een levensgezel waarmee hij geen enkele juridische band heeft.

39 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de in artikel 1, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 90/364 voorgeschreven beperkingen en voorwaarden moeten worden toegepast met inachtneming van de grenzen die het gemeenschapsrecht stelt en overeenkomstig de algemene beginselen ervan, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat de ter zake vastgestelde nationale maatregelen passend en noodzakelijk moeten zijn om het beoogde doel te bereiken (arrest Baumbast en R, reeds aangehaald, punt 91).

40 In de punten 30 en 31 van het arrest van 19 oktober 2004, Zhu en Chen (C-200/02, Jurispr. blz. I-9925), heeft het Hof vastgesteld dat het volgens de bewoordingen van artikel 1, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 90/364 volstaat dat onderdanen van lidstaten over toereikende bestaansmiddelen „beschikken". Deze bepaling stelt niet het minste vereiste met betrekking tot de herkomst van deze middelen. Deze uitlegging is te meer geboden daar bepalingen waarin een zo fundamenteel beginsel als het beginsel van vrij verkeer van personen is neergelegd, ruim moeten worden uitgelegd.

41 Het Hof heeft derhalve beslist dat een uitlegging van de voorwaarde inzake toereikende bestaansmiddelen in de zin van richtlijn 90/364, volgens welke de betrokkene zelf over die bestaansmiddelen dient te beschikken, zonder dat hij zich dienaangaande kan beroepen op de bestaansmiddelen van een familielid dat hem

vergezelt, aan die voorwaarde zoals zij in deze richtlijn is geformuleerd, een vereiste met betrekking tot de herkomst van de bestaansmiddelen zou toevoegen, hetgeen een onevenredige inmenging zou vormen in de uitoefening van het door artikel 18 EG gewaarborgde fundamentele recht van vrij verkeer en verblijf, die niet noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het beoogde doel, te weten de bescherming van de overheidsfinanciën van de lidstaten (arrest Zhu en Chen, reeds aangehaald, punt 33).

42 Uit die rechtspraak volgt dat, voor zover de financiële middelen door een familielid van de burger van de Unie worden gewaarborgd, de in artikel 1, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 90/364 gestelde voorwaarde inzake het bestaan van toereikende bestaansmiddelen is vervuld.

43 Onderzocht moet worden, of dezelfde conclusie zich opdringt wanneer een burger van de Unie zich wil beroepen op de inkomsten van zijn levensgezel die in de lidstaat van ontvangst woonachtig is.

44 Dat onderzoek heeft voornamelijk betrekking op de vraag naar de herkomst van die inkomsten, daar de autoriteiten van de lidstaat van ontvangst hoe dan ook de noodzakelijke verificaties mogen verrichten wat betreft het bestaan, het niveau en de beschikbaarheid daarvan.

45 Het Koninkrijk België erkent dat dergelijke inkomsten in aanmerking kunnen worden genomen, voor zover zij afkomstig zijn van een persoon waarmee de begunstigde een juridische band heeft die hem verplicht in diens onderhoud te voorzien. Ter rechtvaardiging van een dergelijk vereiste voert het aan dat, indien wél rekening werd gehouden met de inkomsten van een persoon wiens band met de burger van de Unie niet juridisch is bepaald en derhalve probleemloos kan worden verbroken, het risico groter zou zijn dat die burger na bepaalde tijd ten laste van de bijstandsregeling van de lidstaat van ontvangst komt.

46 Die uitleg kan niet worden aanvaard, daar het vereiste van het bestaan van een juridische band, zoals het Koninkrijk België bepleit, tussen de verstrekker en de ontvanger van de inkomsten onevenredig is want verder gaat dan voor de verwezenlijking van het met richtlijn 90/364 beoogde doel noodzakelijk is, te weten de bescherming van de overheidsfinanciën van de lidstaat van ontvangst.

47 Het verlies van toereikende bestaansmiddelen blijft een latent risico, ongeacht of die middelen persoonlijk dan wel van een derde afkomstig zijn, zelfs indien die derde zich ertoe heeft verbonden om de houder van het verblijfsrecht financieel te ondersteunen. De herkomst van die bestaansmiddelen heeft dus niet automatisch invloed op het risico dat een dergelijk verlies zich voordoet, daar het intreden van dit risico van de omstandigheden afhangt.

48 Tegen die achtergrond en ter bescherming van de rechtmatige belangen van de lidstaat van ontvangst, bevat richtlijn 90/364 bepalingen op grond waarvan die lidstaat kan optreden indien de financiële middelen inderdaad wegvallen, om te voorkomen dat de houder van het verblijfsrecht financieel ten laste van voornoemde staat komt.

49 Zo bepaalt artikel 3 van richtlijn 90/364, dat het verblijfsrecht blijft bestaan zolang degenen die dit recht genieten, voldoen aan de in artikel 1 van die richtlijn gestelde voorwaarden.

50 Op grond van die bepaling kan de lidstaat van ontvangst controleren of de burgers van de Unie die het verblijfsrecht genieten, hun hele verblijf lang voldoen aan de dienaangaande door richtlijn 90/364 gestelde voorwaarden. Verder biedt artikel 2, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn de lidstaten de mogelijkheid om, wanneer zij dit noodzakelijk achten, te verlangen dat de geldigheidsduur van de verblijfskaart aan het eind van het tweede verblijfsjaar wordt bekrachtigd.

51 Uit een en ander volgt dat het Koninkrijk België, door bij de toepassing van richtlijn 90/364 op de onderdanen van een lidstaat die aanspraak maken op rechten die voortvloeien uit die richtlijn en uit artikel 18 EG, de inkomsten van een in de lidstaat van ontvangst wonende levensgezel buiten beschouwing te laten wanneer niet voor de notaris een overeenkomst met een bijstandsclausule is gesloten, de krachtens voornoemd artikel 18 EG en voornoemde richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

52 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de eerste grief van de Commissie gegrond is.

Tweede grief: inzake het bevel om het grondgebied te verlaten dat wordt gegeven aan burgers van de Unie die niet binnen een bepaalde termijn de voor de afgifte van een verblijfsvergunning vereiste documenten hebben overgelegd

Argumenten van partijen

53 De Commissie stelt dat een burger van de Unie, naast op basis van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid genomen besluiten, enkel kan worden uitgezet indien hij niet, of niet langer, voldoet aan de door het gemeenschapsrecht gestelde voorwaarden voor de toekenning van het recht van verblijf.

54 Daarentegen is het door de Belgische autoriteiten aan de burger van de Unie meegedeelde besluit tot verwijdering in werkelijkheid het gevolg van het feit dat hij niet binnen de gestelde termijn de voor de afgifte van een verblijfskaart vereiste documenten heeft overgelegd.

55 Dat de betrokkene de voor de verkrijging van een verblijfskaart vereiste administratieve verplichtingen niet is nagekomen, betekent volgens de Commissie niet noodzakelijkerwijs dat hij ook feitelijk niet voldoet aan de voorwaarden die het gemeenschapsrecht voor de erkenning van het verblijfsrecht heeft gesteld. De automatische kennisgeving van een bevel om het nationale grondgebied te verlaten, zou derhalve in strijd zijn met artikel 2 van richtlijn 90/364, artikel 4 van richtlijn 68/360, artikel 4 van richtlijn 73/148, artikel 2 van richtlijn 93/96 en artikel 2 van richtlijn 90/365.

56 In zijn verweerschrift stelt het Koninkrijk België dat een onderdaan van een lidstaat alleen dan langer dan drie maanden in een andere lidstaat kan verblijven indien hij voldoet aan de in de verschillende verordeningen en richtlijnen inzake vrij verkeer gestelde voorwaarden. Wanneer hij aan die voorwaarden voldoet, hetgeen enkel kan worden aangetoond door overlegging van de door diezelfde verordeningen en richtlijnen voorgeschreven documenten, geniet hij de daardoor verleende bescherming en wordt hem ten bewijze van zijn recht van vrij verkeer een verblijfskaart afgegeven.

57 De overlegging van stukken ten bewijze dat aan voornoemde voorwaarden is voldaan, is volgens het Koninkrijk België een noodzakelijke voorwaarde voor de uitoefening van het verblijfsrecht.

58 Heeft de burger van de Unie aan het eind van de gestelde termijn, in casu vijf maanden, niet de nodige documenten overgelegd ten bewijze dat hij voldoet aan de voorwaarden voor erkenning van zijn verblijfsrecht, dan moet hij worden geacht meer dan drie maanden zonder geldige reden in België te hebben verbleven, en in die omstandigheden is een maatregel van verwijdering gerechtvaardigd.

59 Het Koninkrijk België wijst evenwel op de relativiteit van die maatregel van verwijdering. Immers, die maatregel wordt niet onder dwang ten uitvoer gelegd en beoogt, met de afsluiting van de procedure voor de aanvraag van een verblijfskaart, vast te stellen dat de betrokken burger van de Unie geen enkele titel heeft om langer dan drie maanden op het Belgische grondgebied te verblijven.

60 Het voegt eraan toe dat niets de betrokkene belet om een nieuwe vestigingsprocedure te beginnen, waarbij hij het bewijs kan leveren dat hij aan de verblijfsvoorwaarden voldoet.

61 Het Verenigd Koninkrijk voert aan dat, wanneer een aanvrager van een verblijfsvergunning niet binnen de gestelde termijn de vereiste bewijsstukken overlegt, de bevoegde nationale autoriteit het recht dient te hebben om zijn aanvraag af te wijzen.

Beoordeling door het Hof

— Inleidende opmerkingen

62 Het recht van de onderdanen van een lidstaat om het grondgebied van een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven met de in het Verdrag genoemde oogmerken, wordt rechtstreeks toegekend door het Verdrag of, al naar het geval, door de ter uitvoering daarvan vastgestelde bepalingen (zie arrest van 8 april 1976, Royer, 48/75, Jurispr. blz. 497, punt 31).

63 De afgifte van een verblijfsvergunning aan een onderdaan van een lidstaat moet niet worden beschouwd als een rechtscheppende handeling, maar als een handeling waarbij een lidstaat de individuele positie van een onderdaan van een andere lidstaat uit het oogpunt van de bepalingen van gemeenschapsrecht vaststelt (arrest Royer, reeds aangehaald, punt 33, en arrest van 25 juli 2002, MRAX, C-459/99, Jurispr. blz. I-6591, punt 74).

64 Het krachtens artikel 18 EG erkende recht van verblijf is echter niet onvoorwaardelijk, zodat het aan de burgers van de Unie staat het bewijs te leveren dat zij voldoen aan de dienaangaande door de relevante gemeenschapsbepalingen gestelde voorwaarden.

65 De voorwaarden voor de afgifte van de verblijfsvergunning worden, wat de werknemers betreft, geregeld door richtlijn 68/360; wat de zelfstandigen betreft, door richtlijn 73/148; wat de studenten betreft, door richtlijn 93/96; wat de werknemers en zelfstandigen betreft die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd, door richtlijn 90/365, en wat de gemeenschapsonderdanen betreft die dit recht niet bezitten op grond van andere bepalingen van het gemeenschapsrecht, door richtlijn 90/364.

— Onderzoek van de tweede grief

66 Enkel ingeval de onderdaan van een lidstaat niet kan bewijzen dat aan die voorwaarden is voldaan, mag de lidstaat van ontvangst een maatregel tot uitzetting treffen binnen de door het gemeenschapsrecht gestelde grenzen (zie in die zin arrest van 17 februari 2005, Oulane, C-215/03, Jurispr. blz. I-1215, punt 55).

67 Met haar tweede grief nu verwijt de Commissie de Belgische wetgeving dat, wanneer de onderdaan van een lidstaat niet binnen een bepaalde termijn de voor de afgifte van de verblijfskaart vereiste documenten overlegt, dit automatisch leidt tot de afgifte van een bevel tot verwijdering.

68 Een dergelijke maatregel van automatische verwijdering doet af aan het wezen zelf van het verblijfsrecht, dat rechtstreeks door het gemeenschapsrecht wordt verleend. Zelfs indien een lidstaat in voorkomend geval een maatregel van verwijdering kan treffen indien een onderdaan van een lidstaat niet in staat is binnen een bepaalde termijn de documenten over te leggen waaruit blijkt dat hij aan de gestelde financiële voorwaarden voldoet, wordt de maatregel van verwijdering, als bedoeld in de Belgische wetgeving, onevenredig omdat hij automatisch is.

69 Immers, omdat het bevel tot verwijdering automatisch is, kan onder die wettelijke regeling geen rekening worden gehouden met de redenen waarom de betrokkene de vereiste administratieve handelingen niet heeft verricht, of met het feit dat hij eventueel toch in staat is aan te tonen dat hij voldoet aan de voorwaarden waarvan het gemeenschapsrecht zijn verblijfsrecht afhankelijk stelt.

70 In dit verband is het irrelevant dat bevelen tot verwijdering in de praktijk niet onmiddellijk worden uitgevoerd. De Belgische wetgeving, met name de artikelen 45, 51 en 53 van het KB, bepaalt na welke termijnen de bevelen tot verwijdering uitvoerbaar worden. Hoe dan ook, het feit dat de bevelen tot verwijdering beweerdelijk relatief van aard zijn, neemt niet weg dat die maatregelen onevenredig zijn aan de ernst van de inbreuk en de burgers van de Unie ervan kunnen afhouden om hun recht op vrij verkeer uit te oefenen.

71 Gelet op een en ander, moet de tweede grief van de Commissie gegrond worden verklaard.

72 Vastgesteld moet dus worden dat het Koninkrijk België:

— door bij de toepassing van richtlijn 90/364 op de onderdanen van een lidstaat die aanspraak maken op rechten die voortvloeien uit die richtlijn en uit artikel 18 EG, de inkomsten van een in de lidstaat van ontvangst wonende levensgezel buiten beschouwing te laten wanneer niet voor de notaris een overeenkomst met een bijstandsclausule is gesloten, de krachtens voornoemd artikel 18 EG en voornoemde richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— door in de mogelijkheid te voorzien om aan de burgers van de Unie die niet binnen een bepaalde termijn de vereiste documenten voor de verkrijging van een verblijfsvergunning hebben overgelegd, automatisch een bevel te geven om het grondgebied te verlaten, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 2 van richtlijn 90/364, artikel 4 van richtlijn 68/360, artikel 4 van richtlijn 73/148, artikel 2 van richtlijn 93/96 en artikel 2 van richtlijn 90/365.

Kosten

73 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk België in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, eerste alinea, van dit Reglement dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

1) a) **Door bij de toepassing van richtlijn 90/364 op de onderdanen van een lidstaat die aanspraak maken op rechten die voortvloeien uit die richtlijn en uit artikel 18 EG, de inkomsten van een in de lidstaat van ontvangst wonende levensgezel buiten beschouwing te laten wanneer niet voor de notaris een overeenkomst met een bijstandsclausule is gesloten, is het Koninkrijk België de krachtens voornoemd artikel 18 EG en voornoemde richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen;**

b) **Door in de mogelijkheid te voorzien om aan de burgers van de Unie die niet binnen een bepaalde termijn de vereiste documenten voor de verkrijging van een verblijfsvergunning hebben overgelegd, automatisch een bevel te geven om het grondgebied te verlaten, is het Koninkrijk België de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 2 van richtlijn 90/364, artikel 4 van richtlijn 68/360, artikel 4 van richtlijn 73/148, artikel 2 van richtlijn 93/96 en artikel 2 van richtlijn 90/365.**

2) **Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten.**

3) **Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland draagt zijn eigen kosten.**

ondertekeningen