YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

23 päivänä maaliskuuta 2006 *

Asiassa C-408/03,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 30.9.2003,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja D. Martin, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Belgian kuningaskunta, asiamiehenään E. Dominkovits,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jota tukee

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään C. Jackson, avustajanaan E. Sharpston, QC,

väliintulijana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann (esittelevä tuomari) ja J. Makarczyk sekä tuomarit J.-P. Puissochet, R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits ja A. Ó Caoimh,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Sztranc,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.9.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.10.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että

– Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY 18 artiklan ja oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/364/ETY (EYVL L 180, s. 26) mukaisia velvoitteitaan, koska se myöntää oleskeluoikeuden Euroopan unionin kansalaisille ainoastaan sillä edellytyksellä, että heillä on riittävät henkilökohtaiset tulot ja varat,

– Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 90/364 2 artiklan, jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL L 257, s. 13) 4 artiklan, sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annetun neuvoston direktiivin 73/148/ETY (EYVL L 172, s. 14) 4 artiklan, opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/96/ETY (EYVL L 317, s. 59) 2 artiklan ja ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/365/ETY (EYVL L 180, s. 28) 2 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt mahdollisuudesta antaa maastapoistumismääräys automaattisesti tiedoksi unionin kansalaisille, jotka eivät ole toimittaneet tietyssä määräajassa oleskeluluvan saamisen edellyttämiä asiakirjoja.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 Direktiivin 90/364 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on myönnettävä oleskeluoikeus sellaisille jäsenvaltioiden kansalaisille, joilla ei tätä oikeutta ole yhteisön oikeuden muiden säännösten perusteella, sekä heidän 2 kohdassa tarkoitetuille perheenjäsenilleen, edellyttäen, että he itse ja heidän perheenjäsenensä kuuluvat sairausvakuutuksen piiriin kaikkien riskien varalta vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja että heillä on riittävästi tuloja ja varoja, niin, että he eivät oleskeluaikanaan joudu turvautumaan vastaanottavan maan sosiaalihuoltojärjestelmään."

3 Mainitun direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Oleskeluoikeus on vahvistettava myöntämällä asiakirja nimeltä 'ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa', jonka voimassaoloaika voidaan rajoittaa viideksi vuodeksi ja joka voidaan uudistaa. Jäsenvaltiot voivat, jos ne pitävät sitä tarpeellisena, kuitenkin vaatia luvan uudistamista kahden ensimmäisen vuoden oleskelun jälkeen. Jos perheenjäsen ei ole jäsenvaltion kansalainen, hänelle on annettava oleskeluun oikeuttava asiakirja, jonka on oltava yhtäläisesti voimassa kuin häntä huoltavalle kansalaiselle annettu asiakirja.

Oleskeluluvan tai vastaavan asiakirjan antamista varten jäsenvaltio saa vaatia luvan hakijalta vain voimassa olevan henkilötodistuksen tai passin sekä todistuksen siitä, että hän täyttää 1 artiklan mukaiset edellytykset."

4 Saman direktiivin 3 artiklan mukaan oleskeluoikeuden on oltava voimassa niin kauan kuin edunsaajat täyttävät kyseisen direktiivin 1 artiklassa säädetyt edellytykset.

5 Direktiivin 68/360 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on myönnettävä alueellaan oleskeluoikeus 1 artiklassa tarkoitetuille henkilöille, jotka voivat esittää 3 kohdassa luetellut asiakirjat.

2. Todisteeksi oleskeluoikeudesta on annettava asiakirja nimeltä 'ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa' – –

3. ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskeluluvan antamiseksi jäsenvaltiot voivat vaatia ainoastaan seuraavien asiakirjojen esittämistä: – –."

6 Direktiivin 73/148 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Kunkin jäsenvaltion on myönnettävä pysyvä oleskeluoikeus niille toisen jäsenvaltion kansalaisille, jotka haluavat sijoittautua jäsenvaltion alueelle toimiakseen siellä itsenäisen ammatin harjoittajina, kun tätä toimintaa koskevat rajoitukset on perustamissopimuksen mukaisesti poistettu.

Todisteeksi oleskeluoikeudesta on annettava asiakirja nimeltä 'Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa' – –."

7 Saman direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltio saa vaatia oleskeluluvan tai määräaikaisen oleskeluluvan hakijalta ainoastaan seuraavat asiakirjat:

a) henkilötodistus tai passi, jolla tämä tuli jäsenvaltion alueelle,

b) todistus siitä, että hän kuuluu johonkin 1 ja 4 artiklassa tarkoitettuun henkilöryhmään."

8 Direktiivin 93/96 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Täsmentääkseen oleskeluoikeuden käyttämisen helpottamiseksi tarkoitettuja edellytyksiä ja taatakseen yhdenvertaisen ammatilliseen koulutukseen pääsyn sellaisen jäsenvaltion kansalaisen hyväksi, joka on hyväksytty ammatilliseen koulutukseen toisessa jäsenvaltiossa, jäsenvaltiot myöntävät oleskeluoikeuden kaikille opiskelijoille, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ja joilla ei ole tätä oikeutta yhteisön oikeuden muiden säännösten perusteella, sekä heidän puolisolleen ja heidän huollettavanaan oleville lapsilleen, ja jotka ilmoituksella taikka opiskelijan valitsemalla muulla vastaavalla tavalla vakuuttavat kansalliselle viranomaiselle, että heillä on tuloja ja varoja niin, että he eivät oleskeluaikanaan joudu turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään, edellyttäen että opiskelija on kirjoittautunut hyväksyttyyn oppilaitokseen hankkiakseen siellä ammatillisen koulutuksen ja että hänellä on sairausvakuutus, joka kattaa kaikki riskit vastaanottavassa jäsenvaltiossa."

9 Mainitun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan toisessa ja kolmannessa alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Oleskeluoikeus on vahvistettava myöntämällä asiakirja nimeltä 'ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa' – –.

Oleskeluluvan tai vastaavan asiakirjan antamista varten jäsenvaltio saa vaatia luvan hakijalta vain voimassa olevan henkilötodistuksen tai passin sekä todistuksen siitä, että hän täyttää 1 artiklan mukaiset edellytykset."

10 Direktiivin 90/365 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on myönnettävä oleskeluoikeus sellaisille jäsenvaltioiden kansalaisille, jotka ovat olleet palkatussa työssä tai toimineet itsenäisinä ammatinharjoittajina, sekä heidän 2 kohdassa tarkoitetuille perheenjäsenilleen, edellyttäen että he saavat työkyvyttömyys- tai varhaiseläkettä tai vanhuusetuutta taikka työtapaturma- tai ammattitautieläkettä, joka on suuruudeltaan siinä määrin riittävä, että he eivät oleskeluaikanaan joudu turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään, ja edellyttäen myös, että he kuuluvat sairausvakuutuksen piiriin kaikkien riskien varalta vastaanottavassa jäsenvaltiossa."

11 Mainitun direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Oleskeluoikeus on vahvistettava myöntämällä asiakirja nimeltä 'ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa' – –

Oleskeluluvan tai vastaavan asiakirjan antamista varten jäsenvaltio saa vaatia luvan hakijalta vain voimassa olevan henkilötodistuksen tai passin sekä todistuksen siitä, että hän täyttää 1 artiklan mukaiset edellytykset."

Kansallinen lainsäädäntö

12 Unionin kansalaisten oleskelua Belgiassa koskevista edellytyksistä säädetään ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta

8.10.1981 tehdyssä kuninkaan päätöksessä (Moniteur belge 27.10.1981, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 12.6.1998 tehdyllä kuninkaan päätöksellä (Moniteur belge 21.8.1998, s. 26854; jäljempänä kuninkaan päätös).

13 Kuninkaan päätöksen 53 §:ssä säädetään direktiivin 90/364 mukaisen jäsenvaltioiden kansalaisten oleskeluoikeuden osalta seuraavaa:

"1. Ulkomaalaisella, joka on yhteisön kansalainen, – – on oikeus asettautua kuningaskuntaan sillä edellytyksellä, että hän kuuluu sairausvakuutuksen piiriin riskien varalta Belgiassa ja että hänellä on riittävästi tuloja ja varoja, niin, että hän ei joudu turvautumaan yhteiskunnan tukeen.

2. – –

Ennen kuin viisi kuukautta on kulunut asettautumista koskevan hakemuksen tekemisestä, ulkomaalaisen, joka on yhteisön kansalainen, on esitettävä todisteet siitä, että hän täyttää 1 [momentissa] asetetut edellytykset.

– –

4. Ministeri tai hänen valtuuttamansa hylkää maahan asettautumista koskevan hakemuksen, jos asettautumista koskevia edellytyksiä ei ole täytetty. Pormestari tai hänen valtuuttamansa hylkää asettautumista koskevan hakemuksen, jos vaadittuja asiakirjoja ei ole toimitettu [viiden kuukauden pituisen] määräajan kuluessa.

Näissä kahdessa tapauksessa ulkomaalainen saa kyseisen päätöksen tiedoksi asiakirjalla – – jossa on tarvittaessa maastapoistumismääräys.

– –

6. Kun maahan asettautumista koskeva hakemus hylätään 4 [momentin] perusteella, ulkomaalaiselle, joka on yhteisön kansalainen, annetaan hakemuksen tekemistä seuraavan viidennen kuukauden lopussa – – maastapoistumismääräys. Poistumismääräys on täytäntöönpanokelpoinen 15 päivän kuluttua rekisteröintitodistuksen voimassaoloajan päättymisestä."

14 Ulkomaalaisten, jotka ovat yhteisön kansalaisia, ja heidän perheidensä jäsenten sekä Belgian kansalaisten ulkomaalaisten perheenjäsenten oleskelun edellytyksistä 14.7.1998 annetun yleiskirjeen (Moniteur belge 21.8.1998, s. 27032) 5 §:n 3 momentin b kohdan 1 kohdassa vahvistetaan, että jos vaadittuja asiakirjoja ei esitetä asetetussa määräajassa, viranomaisten on evättävä oleskeluoikeus ja tämän lisäksi myös annettava tiedoksi maastapoistumismääräys.

15 Kuninkaan päätöksen 45 §:ssä säädetään työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeuden osalta seuraavaa:

"1. Ulkomaalainen, joka on yhteisön kansalainen ja joka tulee Belgiaan ryhtyäkseen siellä palkattuun työhön tai toimiakseen siellä itsenäisenä ammatinharjoittajana – – merkitään ulkomaalaisrekisteriin ja hänelle annetaan rekisteröintitodistus, joka on voimassa – – viisi kuukautta sen antamispäivästä lukien.

– –

Ennen kuin viisi kuukautta on kulunut maahan asettautumista koskevan hakemuksen tekemisestä, ulkomaalaisen, joka on yhteisön kansalainen, on esitettävä työnantajan todistus – – jos hän tekee palkattua työtä tai hänen on tarkoitus tehdä palkattua työtä, taikka asiakirjat, joita ammatinharjoittaminen edellyttää, jos hän harjoittaa itsenäistä ammattia tai hänen on tarkoitus harjoittaa itsenäistä ammattia.

– –

3. Ministeri tai hänen valtuuttamansa hylkää maahan asettautumista koskevan hakemuksen, jos asettautumista koskevia edellytyksiä ei ole täytetty. Pormestari tai hänen valtuuttamansa hylkää asettautumista koskevan hakemuksen, jos vaadittuja asiakirjoja ei ole toimitettu 1 [momentin] 3 kohdassa säädetyssä määräajassa.

Näissä kahdessa tapauksessa ulkomaalaiselle annetaan tiedoksi päätös – –, jossa on tarvittaessa maastapoistumismääräys.

– –

5. – – Maastapoistumismääräys on täytäntöönpanokelpoinen 30 päivän kuluttua rekisteröintitodistuksen voimassaoloajan päättymisestä.

– –"

16 Kuninkaan päätöksen 51 §:n 4 momentissa säädetään samoin ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien osalta, että ulkomaalaiselle annetaan tiedoksi päätös hylätä maahan asettautumista koskeva

hakemus ja maastapoistumismääräys, jos vaadittuja asiakirjoja ei ole toimitettu viiden kuukauden kuluessa asettautumista koskevan hakemuksen tekemisestä. Maastapoistumismääräys on täytäntöönpanokelpoinen 15 päivän kuluttua rekisteröintitodistuksen voimassaoloajan päättymisestä.

17 Kuninkaan päätöksen 55 §:ssä säädetään opiskelijoiden oleskeluoikeuden osalta, että jos jäsenvaltion kansalainen ei esitä kolmen kuukauden kuluessa oleskelulupaa koskevan hakemuksensa tekemisestä todisteita, joiden perusteella voidaan osoittaa, että hän täyttää oleskelulle asetetut edellytykset, kunnallisviranomaiset antavat hänelle päätöksen, jolla hänen oleskelunsa päätetään, ja maastapoistumismääräyksen.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

18 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että komissiolle on tehty useita kanteluja Belgian lainsäädännöstä ja hallinnollisesta käytännöstä, jotka koskevat yhtäältä direktiiviin 90/364 perustuvia oleskelulupien myöntämisen edellytyksiä ja toisaalta unionin kansalaisille annettuja määräyksiä poistua jäsenvaltion alueelta.

19 Komissio väittää, että sen huomiota kiinnitti erityisesti portugalilaisen De Figueiredon tilanne, joka tuli Belgiaan vuoden 1999 elokuussa kolmen tyttärensä kanssa pitkäaikaisen kumppaninsa, Belgian kansalaisen, luo. Maahantuloilmoituksessa, joka on laadittu 30.8.1999, todetaan, että oleskelu on sallittu 29.10.1999 saakka. De Figueiredon kumppani esitti samanaikaisesti elatuksesta vastattavaksi ottamista (prise en charge) koskevan asiakirjan.

20 De Figueiredolle annettiin 16.12.1999 tiedoksi maastapoistumismääräys sillä perusteella, että hän oli jäänyt Belgiaan maahantuloilmoituksen mukaisen viimeisen voimassaolopäivän jälkeen. Belgian viranomaiset katsoivat, ettei asianomainen täyttänyt direktiivin 90/364 1 artiklassa säädettyä riittäviä tuloja ja varoja koskevaa edellytystä, ja tarkensivat, että hänen kumppaninsa antama sitoumus vastata hänen elatuksestaan ei ollut todiste siitä, että hänellä oli riittävästi tuloja ja varoja.

21 Belgian viranomaisten ja komission välillä käydyn kirjeenvaihdon jälkeen komissio ilmoitti Belgian kuningaskunnalle 8.5.2001 päivätyllä virallisella huomautuksella katsovansa, etteivät huomioon otettavat tulot ja varat ole pelkästään oleskelulupaa hakevan henkilön omia tuloja ja varoja. Lisäksi jäsenvaltion alueelta poistumista koskevan määräyksen osalta komissio pohti sellaista kysymystä, että tällaisen määräyksen antamista koskeva hallinnollinen päätös tehtiin automaattisesti Belgian oikeuden perusteella sen jälkeen kun kerran on todettu, ettei oleskeluluvan saamisen edellyttämiä asiakirjoja ole toimitettu.

22 Belgian viranomaiset totesivat viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa, että niiden mukaan direktiivin 90/364 1 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta tarkoittaa sitä, että kyseiseen direktiiviin vetoavalla unionin kansalaisella on oltava riittävät henkilökohtaiset tulot ja varat.

23 Belgian viranomaiset väittivät, että myös kolmannelta henkilöltä peräisin olevat tulot voidaan ottaa huomioon siltä osin kuin ne kuuluvat direktiiviin 90/364 vetoavan unionin kansalaisen puolisolle ja/tai lapsille. Unionin kansalaisen ja henkilön, jonka hän osoittaa tulojensa, edes osittaiseksi, lähteeksi, välisen suhteen on oltava oikeudellisesti säännelty, jotta vastaanottavalla jäsenvaltiolla on varmuus siitä, että kyseistä henkilöä sitoo oikeudellinen velvoite, jonka perusteella se voi ylläpitää taloudellisesti unionin kansalaista.

24 Belgian viranomaiset totesivat lisäksi, että ne katsovat olevansa oikeutettuja toteuttamaan maastapoistamistoimenpiteen sellaisen unionin kansalaisen osalta, joka jää Belgiaan yli kolmeksi kuukaudeksi panematta vireille maahan asettautumista koskevaa menettelyä tai joka ei esitä vaadittavia asiakirjoja tekemänsä asettautumista koskevan hakemuksen yhteydessä.

25 Koska komissio katsoi, etteivät Belgian kuningaskunnan vastauksena viralliseen huomautukseen esittämät väitteet olleet tyydyttäviä, se lähetti 3.4.2002 mainitulle jäsenvaltiolle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta.

26 Koska komissio ei ollut tyytyväinen Belgian kuningaskunnan mainittuun lausuntoon antamaan vastaukseen, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

27 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti antoi 9.3.2004 määräyksen, jolla Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Belgian kuningaskunnan vaatimuksia.

Kanne

Ensimmäinen väite, joka koskee edellytystä, jonka mukaan unionin kansalaisella on oltava riittävät henkilökohtaiset tulot ja varat

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

28 Komissio väittää, ettei direktiivin 90/364 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa edellytetä, että unionin kansalaisella on oltava riittävät henkilökohtaiset tulot ja varat häntä itseään ja hänen perheenjäseniään varten.

29 Tätä mainitun säännöksen sananmukaista tulkintaa tukee direktiivin 90/364 tavoite, joka on välttää se, että oleskeluoikeuden saanut joutuu tai hänen perheensä jäsenet joutuvat turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Komissio väittää, että kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi ei ole merkitystä sillä, ovatko tulot ja varat oleskeluoikeuden saajan omia vai tulevatko ne muualta.

30 Kyseiset tulot ja varat voivat siten olla vanhemman tai kolmannen henkilön – esimerkiksi henkilön, joka asuu yhdessä oleskeluoikeuden saajan kanssa tai joka kantaa vastuun viimeksi mainitusta henkilöstä – varoja, tai niitä voidaan täydentää kyseisen henkilön tuloilla ja varoilla, kunhan asianmukaiset asiakirjat toimitetaan. Komission mielestä Belgian viranomaisten tulojen ja varojen alkuperän osalta tekemä ero sen mukaan, tulevatko kyseiset tulot ja varat henkilöiltä, joihin unionin kansalaisella on oikeussuhteita, on keinotekoinen, eikä sille ole mitään perustetta yhteisön oikeudessa.

31 Komissio päättelee, että Belgian viranomaiset rikkovat EY 18 artiklaa eivätkä noudata suhteellisuusperiaatetta, koska ne edellyttävät direktiivissä 90/364 asetettua riittävien tulojen ja varojen olemassaoloa koskevaa edellytystä soveltaessaan unionin kansalaiselta, että tällä on henkilökohtaisesti riittävät tulot ja varat häntä itseään ja hänen perhettään varten.

32 Belgian kuningaskunnan kanta oli aluksi erittäin tiukka, mutta se on vastauskirjelmässään lieventänyt sitä hyväksymällä sen, että kumppanin tulot ja varat voidaan ottaa huomioon, mutta ainoastaan silloin kun kumppani on sitoutunut antamaan kyseiset tulot ja varat unionin kansalaisen käyttöön notaarin luona tehdyn sopimuksen perusteella, johon on otettu huoltoa koskeva lauseke.

33 Yhdistynyt kuningaskunta väittää näiden tulojen ja varojen alkuperän osalta, että oleskeluluvan hakijalla on oltava riittävät henkilökohtaiset tulot ja varat eikä se voi tältä osin vedota perheensä jäsenen tuloihin ja varoihin.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

– Alustavat huomautukset

34 EY 18 artiklan 1 kohdassa määrätty oikeus oleskella jäsenvaltioiden alueella tunnustetaan jokaiselle unionin kansalaiselle suoraan EY:n perustamissopimuksen selvässä ja täsmällisessä määräyksessä, jollei perustamissopimuksessa määrätyistä sekä sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja edellytyksistä muuta johdu (ks. asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002, Kok. 2002, s. I-7091, 84 ja 85 kohta).

35 Käsiteltävänä olevan asian kannalta kyseiset rajoitukset ja edellytykset ilmenevät direktiivistä 90/364.

36 Kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenee, että jäsenvaltiot voivat vaatia toisen jäsenvaltion kansalaisilta, jotka haluavat saada oikeuden oleskella niiden alueella, että he itse ja heidän perheenjäsenensä kuuluvat sairausvakuutuksen piiriin kaikkien riskien varalta vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja että heillä on riittävästi tuloja ja varoja, niin, että he eivät oleskeluaikanaan joudu turvautumaan kyseisen valtion sosiaalihuoltojärjestelmään.

37 Kyseisten edellytysten – kun otetaan huomioon mainitun direktiivin neljäs perustelukappale, jonka mukaan oleskeluoikeuden saaneista ei tule aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle – taustalla on ajatus siitä, että jäsenvaltioiden perustellut intressit voivat vaikuttaa unionin kansalaisten oleskeluoikeuden käyttämiseen (em. asia Baumbast ja R, tuomion 90 kohta).

– Ensimmäisen väitteen tarkastelu

38 Komissio arvostelee ensimmäisellä väitteellään Belgian kuningaskuntaa siitä, että tämä ottaa direktiiviä 90/364 sovellettaessa huomioon pelkästään oleskeluoikeutta hakevan unionin kansalaisen henkilökohtaiset tulot ja varat tai kyseisen kansalaisen puolison tai lapsen tulot ja varat lukuun ottamatta tuloja ja varoja, jotka ovat peräisin kolmannelta henkilöltä ja muun muassa kumppanilta, johon hänellä ei ole mitään oikeussuhdetta.

39 On huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 90/364 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyjä edellytyksiä ja rajoituksia on sovellettava yhteisön oikeudessa asetettuja rajoja noudattaen ja tämän oikeuden yleisten periaatteiden, etenkin suhteellisuusperiaatteen, mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että tältä osin toteutettujen kansallisten toimenpiteiden on oltava tarpeellisia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja tähän soveltuvia (ks. em. asia Baumbast ja R, tuomion 91 kohta).

40 Asiassa C-200/02, Zhu ja Chen, 19.10.2004 annetun tuomion (Kok. 2004, s. I-9925) 30 ja 31 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että direktiivin 90/364 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuodon mukaan riittää, että jäsenvaltioiden kansalaisilla "on" riittävästi tuloja ja varoja eikä kyseisessä säännöksessä aseteta mitään vaatimuksia niiden alkuperän suhteen. Tällainen tulkinta on välttämätön sitäkin suuremmalla syyllä, koska säännöksiä, joilla vahvistetaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden kaltainen perustavanlaatuinen periaate, on tulkittava laajasti.

41 Yhteisöjen tuomioistuin katsoi näin ollen, että jos direktiivissä 90/364 tarkoitettua tulojen ja varojen riittävyyttä koskevaa edellytystä tulkittaisiin siten, että asianomaisella on itsellään oltava tällaiset tulot ja varat, eikä hän voi tältä osin vedota hänen mukanaan olevan perheen jäsenen tuloihin ja varoihin, lisättäisiin kyseiseen

edellytykseen – sellaisena kuin se on direktiivissä esitetty – tulojen ja varojen alkuperää koskeva vaatimus, jolla puututtaisiin kohtuuttomasti EY 18 artiklassa taatun vapaata liikkumista ja oleskelua koskevan, perustavanlaatuisen oikeuden käyttämiseen, koska tällainen vaatimus ei ole tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi eli jäsenvaltioiden julkisen talouden suojelemiseksi (em. asia Zhu ja Chen, tuomion 33 kohta).

42 Kyseisestä oikeuskäytännöstä ilmenee, että direktiivin 90/364 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty riittävien tulojen ja varojen olemassaoloa koskeva edellytys on täytetty, jos unionin kansalaisen perheenjäsen turvaa taloudelliset resurssit.

43 On tarkasteltava, onko sama johtopäätös tehtävä silloin kun unionin kansalainen vetoaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa asuvan kumppaninsa tuloihin ja varoihin.

44 Kyseinen tarkastelu koskee pääasiallisesti kysymystä siitä, mistä tällaiset tulot ja varat ovat peräisin, koska vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisilla on joka tapauksessa oikeus suorittaa tarpeelliset tutkimukset niiden olemassaolon, määrän ja käytettävissä olon osalta.

45 Belgian kuningaskunta myöntää, että tällaiset tulot ja varat voidaan ottaa huomioon siltä osin kuin ne tulevat henkilöltä, jonka liittää edunsaajaan oikeussuhde, joka velvoittaa hänet huolehtimaan edunsaajan tarpeista. Se väittää, että tällainen vaatimus on perusteltavissa sillä, että jos hyväksytään se, että sellaisen henkilön tulot ja varat voidaan ottaa huomioon, jonka suhdetta unionin kansalaiseen ei ole oikeudellisesti määritelty, jolloin kyseinen suhde voidaan siis purkaa ongelmitta, on olemassa suurempi vaara siitä, että kyseinen kansalainen joutuu tietyn ajan kuluttua turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään.

46 Tällaista perustelua ei voida hyväksyä, koska Belgian kuningaskunnan vaatiman kaltaista tulojen ja varojen antajan ja niiden saajan välisen oikeussuhteen olemassaoloa koskeva vaatimus on suhteeton siltä osin kuin sillä ylitetään se, mikä on tarpeen direktiivillä 90/364 tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi eli vastaanottavan jäsenvaltion julkisen talouden suojelemiseksi.

47 Riittävien tulojen ja varojen menettämisen vaara on aina olemassa riippumatta siitä, ovatko kyseiset tulot ja varat henkilökohtaisia vai tulevatko ne kolmannelta henkilöltä, ja näin on vaikka kyseinen kolmas henkilö olisi sitoutunut ylläpitämään taloudellisesti oleskeluluvan saajaa. Näiden tulojen ja varojen alkuperällä ei näin ollen ole automaattista vaikutusta vaaraan siitä, että tulot ja varat tällä tavalla menetetään, koska tällaisen vaaran toteutuminen riippuu olosuhteiden kehittymisestä.

48 Tähän seikkaan nähden direktiivissä 90/364 on vastaanottavan jäsenvaltion perusteltujen intressien suojaamiseksi säännöksiä, joiden perusteella kyseinen jäsenvaltio voi ryhtyä toimenpiteisiin, jos taloudelliset resurssit on tosiasiallisesti menetetty, jottei oleskeluluvan saajasta aiheudu rasitusta mainitun valtion julkiselle taloudelle.

49 Direktiivin 90/364 3 artiklassa säädetään siten, että oleskeluoikeus on voimassa niin kauan kuin edunsaajat täyttävät kyseisen direktiivin 1 artiklassa olevat edellytykset.

50 Kyseisen säännöksen perusteella vastaanottava jäsenvaltio voi valvoa, että unionin kansalaiset, joille on myönnetty oleskeluoikeus, täyttävät direktiivissä 90/364 tältä osin säädetyt edellytykset koko oleskelunsa ajan. Lisäksi mainitun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella jäsenvaltiot voivat, jos ne pitävät sitä tarpeellisena, vaatia luvan uudistamista kahden ensimmäisen vuoden oleskelun jälkeen.

51 Kaikista näistä seikoista ilmenee, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY 18 artiklan ja direktiivin 90/364 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei soveltaessaan mainittua direktiiviä jäsenvaltion kansalaisiin, jotka haluavat vedota siihen ja EY 18 artiklaan perustuviin oikeuksiin, ota huomioon vastaanottavassa jäsenvaltiossa asuvan kumppanin tuloja ja varoja, jollei notaarin luona ole tehty sopimusta, jossa on huoltoa koskeva lauseke.

52 Tämän perusteella on todettava, että komission esittämä ensimmäinen väite on perusteltu.

Toinen väite, joka koskee sellaisille unionin kansalaisille tiedoksi annettua maastapoistumismääräystä, jotka eivät tietyn ajan kuluessa ole toimittaneet oleskeluluvan saamisen edellyttämiä asiakirjoja

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

53 Komissio väittää, että unionin kansalainen voidaan poistaa maasta yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvia päätöksiä lukuun ottamatta ainoastaan silloin kun asianomainen ei täytä yhteisön oikeudessa säädettyjä edellytyksiä oleskeluoikeuden saamiselle tai ei täytä kyseisiä edellytyksiä enää.

54 Belgian viranomaisten unionin kansalaiselle tiedoksi antamalla maastapoistumispäätöksellä määrätään todellisuudessa seuraamus siitä, ettei kyseinen henkilö ole toimittanut asetetussa määräajassa hänelle myönnettävän oleskeluluvan saamisen edellyttämiä asiakirjoja.

55 Komission mielestä se, ettei asianomainen ole noudattanut hallinnollisia velvoitteita, joita oleskeluluvan saaminen edellyttää, ei välttämättä merkitse sitä, ettei hän itse asiassa täytä yhteisön oikeudessa oleskeluoikeuden tunnustamiselle asetettuja edellytyksiä. Jäsenvaltion alueelta poistumista koskevan määräyksen automaattinen tiedoksi antaminen on näin ollen ristiriidassa direktiivin 90/364 2 artiklan, direktiivin 68/360 4 artiklan, direktiivin 73/148 4 artiklan, direktiivin 93/96 2 artiklan ja direktiivin 90/365 2 artiklan kanssa.

56 Belgian kuningaskunta väittää puolustuksessaan, että jäsenvaltion kansalainen voi oleskella toisessa jäsenvaltiossa yli kolmen kuukauden ajan ainoastaan, jos hän täyttää vapaata liikkuvuutta koskevissa eri asetuksissa ja direktiiveissä säädetyt edellytykset. Heti kun hän täyttää mainitut edellytykset – mikä voidaan näyttää toteen ainoastaan näissä samoissa asetuksissa ja direktiiveissä mainittujen asiakirjojen esittämisellä – hän saa näissä asetuksissa ja direktiiveissä myönnettyä suojaa ja hänelle myönnetään oleskelulupa, joka todistaa hänen liikkumisvapautta koskevan oikeutensa.

57 Sellaisten asiakirjojen esittäminen, joilla mainittujen edellytysten täyttyminen näytetään toteen, on Belgian kuningaskunnan mukaan oleskeluoikeuden käyttämisen välttämätön edellytys.

58 Näin ollen jos unionin kansalainen ei asetetun määräajan, tässä tapauksessa viiden kuukauden pituisen määräajan, päätyttyä ole esittänyt asiakirjoja, jotka ovat tarpeen sen osoittamiseksi, että hän täyttää hänen oleskeluoikeutensa tunnustamiselle asetetut edellytykset, hänen on katsottava oleskelleen Belgiassa yli kolmen kuukauden ajan ilman pätevää syytä ja tässä tilanteessa maastapoistamistoimenpide on perusteltu.

59 Belgian kuningaskunta korostaa kuitenkin tämän maastapoistamistoimenpiteen suhteellisuutta. Maastapoistamista ei toteuteta pakkotoimenpiteenä, ja päättämällä oleskeluluvan hakumenettely sillä on tarkoitus osoittaa, että asianomaisella unionin kansalaisella ei ole mitään perustetta, jonka nojalla hän voisi oleskella Belgian alueella yli kolmen kuukauden ajan.

60 Se toteaa vielä, ettei mikään estä asianomaista panemasta vireille uutta maahan asettautumista koskevaa menettelyä, jonka yhteydessä hän voi esittää näyttöä siitä, että hän täyttää oleskelulle asetetut edellytykset.

61 Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että jos oleskeluluvan hakija ei esitä tarvittavia todisteita asetetussa määräajassa, toimivaltaisella kansallisella viranomaisella on oltava oikeus tehdä kyseisen hakijan osalta kielteinen päätös.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

– Alustavat huomautukset

62 Jäsenvaltion kansalaisten oikeus saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä perustamissopimuksessa esitetyissä tarkoituksissa on suoraan perustamissopimuksella tai kulloisenkin tapauksen mukaan mainitun sopimuksen täytäntöön panemiseksi annetuilla säännöksillä annettu oikeus (ks. asia 48/75, Royer, tuomio 8.4.1976, Kok. 1976, s. 497, Kok. Ep. III, s. 79, 31 kohta).

63 Oleskeluluvan myöntämistä jäsenvaltion kansalaiselle ei ole pidettävä oikeuksia luovana toimena vaan sellaisena jäsenvaltion toimena, jolla on tarkoitus vahvistaa, millaisessa asemassa toisen jäsenvaltion kansalainen on yhteisön oikeussääntöjen perusteella (em. asia Royer, tuomion 33 kohta ja asia C-459/99, MRAX, tuomio 25.7.2002, Kok. 2002, s. I-6591, 74 kohta).

64 Koska EY 18 artiklassa tunnustettu oleskeluoikeus ei kuitenkaan ole ehdoton, unionin kansalaisten on näytettävä toteen, että he täyttävät merkityksellisissä yhteisön säännöksissä tältä osin asetetut edellytykset.

65 Oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään työntekijöiden osalta direktiivissä 68/360, itsenäisten ammatinharjoittajien osalta direktiivissä 73/148, opiskelijoiden osalta direktiivissä 93/96, ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien osalta direktiivissä 90/365 ja sellaisten yhteisön kansalaisten osalta, joilla ei ole oleskeluoikeutta yhteisön oikeuden muiden säännösten perusteella, direktiivissä 90/364.

– Toisen väitteen tarkastelu

66 Vastaanottava jäsenvaltio voi yhteisön oikeudessa asetetuissa rajoissa toteuttaa maastapoistamistoimenpiteen ainoastaan silloin, kun jäsenvaltion kansalainen ei pysty osoittamaan, että kyseiset edellytykset täyttyvät (ks. vastaavasti asia C-215/03, Oulane, tuomio 17.2.2005, Kok. 2005, s. I-1215, 55 kohta).

67 Komissio arvostelee toisella väitteellään Belgian lainsäädäntöä siitä, että se, ettei jäsenvaltion kansalainen tietyssä määräajassa esitä oleskeluluvan myöntämisen kannalta tarpeellisia asiakirjoja, johtaa automaattisesti maastapoistumismääräyksen tiedoksiantamiseen.

68 Tällaisella automaattisella maastapoistamistoimenpiteellä puututaan yhteisön oikeuteen suoraan perustuvan oleskeluoikeuden ydinsisältöön. Vaikka jäsenvaltio voi tarvittaessa toteuttaa maastapoistamistoimenpiteen, jos jäsenvaltion kansalainen ei pysty tietyssä määräajassa toimittamaan asiakirjoja, joilla osoitetaan, että hän täyttää vaaditut taloudelliset edellytykset, kyseinen toimenpide on kuitenkin Belgian lainsäädännössä säädetyn kaltaisen maastapoistamistoimenpiteen automaattisuuden johdosta suhteeton.

69 Maastapoistumismääräyksen automaattisuuden vuoksi kyseisen lainsäädännön perusteella ei näet ole mahdollista ottaa huomioon syitä, joiden vuoksi asianomainen ei ole ryhtynyt tarvittaviin hallinnollisiin toimenpiteisiin, eikä hänen mahdollista kykyään osoittaa, että hän täyttää ne edellytykset, joita yhteisön oikeudessa on hänen oleskeluoikeudelleen asetettu.

70 Tältä osin ei ole merkitystä sillä, ettei maastapoistumismääräyksiä panna käytännössä välittömästi täytäntöön. Belgian lainsäädännössä ja etenkin kuninkaan päätöksen 45, 51 ja 53 §:ssä säädetään määräajoista, joiden päätyttyä maastapoistumismääräykset ovat täytäntöönpanokelpoisia. Maastapoistumismääräysten väitetty suhteellisuus ei kuitenkaan poista sitä, että kyseiset toimenpiteet ovat suhteettomia rikkomisen vakavuuteen nähden ja ne voivat saada unionin kansalaiset luopumaan käyttämästä liikkumisvapautta koskevaa oikeuttaan.

71 Edellä esitetyn perusteella komission esittämää toista väitettä on pidettävä perusteltuna.

72 Näin ollen on todettava, että

- Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY 18 artiklan ja direktiivin 90/364 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei soveltaessaan mainittua direktiiviä jäsenvaltion kansalaisiin, jotka haluavat vedota siihen ja EY 18 artiklaan perustuviin oikeuksiin, ota huomioon vastaanottavassa jäsenvaltiossa asuvan kumppanin tuloja ja varoja, jollei notaarin luona ole tehty sopimusta, jossa on huoltoa koskeva lauseke

- Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 90/364 2 artiklan, direktiivin 68/360 4 artiklan, direktiivin 73/148 4 artiklan, direktiivin 93/96 2 artiklan ja direktiivin 90/365 2 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt mahdollisuudesta antaa jäsenvaltion alueelta poistumista koskeva määräys automaattisesti tiedoksi unionin kansalaisille, jotka eivät ole toimittaneet tietyssä määräajassa oleskeluluvan saamisen edellyttämiä asiakirjoja.

Oikeudenkäyntikulut

73 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Belgian kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Belgian kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) a) **Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY 18 artiklan ja direktiivin 90/364 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei soveltaessaan mainittua direktiiviä jäsenvaltion kansalaisiin, jotka haluavat vedota siihen ja EY 18 artiklaan perustuviin oikeuksiin, ota huomioon vastaanottavassa jäsenvaltiossa asuvan kumppanin tuloja ja varoja, jollei notaarin luona ole tehty sopimusta, jossa on huoltoa koskeva lauseke.**

b) **Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 90/364 2 artiklan, direktiivin 68/360 4 artiklan, direktiivin 73/148 4 artiklan, direktiivin 93/96 2 artiklan ja direktiivin 90/365 2 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt mahdollisuudesta antaa jäsenvaltion alueelta poistumista koskeva määräys automaattisesti tiedoksi unionin kansalaisille, jotka eivät ole toimittaneet tietyssä määräajassa oleskeluluvan saamisen edellyttämiä asiakirjoja.**

2) **Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset