

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

23 februari 2010*

In zaak C-310/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Court of Appeal of England and Wales, Civil Division (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 21 april 2008, ingekomen bij het Hof op 11 juli 2008, in de procedure

London Borough of Harrow

tegen

Nimco Hassan Ibrahim,

Secretary of State for the Home Department,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot en P. Lindh, kamerpresidenten, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Küris, E. Juhász, L. Bay Larsen, T. von Danwitz en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: J. Mazák,
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 september 2009,

gelet op de opmerkingen van:

- de London Borough of Harrow, vertegenwoordigd door K. Rutledge, barrister,
- N. H. Ibrahim, vertegenwoordigd door N. Rogers, barrister, geïnstrueerd door S. Morshead, solicitor,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door V. Jackson als gemachtigde, bijgestaan door C. Lewis, QC,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door R. Holdgaard als gemachtigde,

- Ierland, vertegenwoordigd door D. O’Hagan en B. O’Moore als gemachtigden, bijgestaan door D. Conlan Smyth, barrister,

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. Bruni als gemachtigde, bijgestaan door W. Ferrante, avvocato dello Stato,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Maidani en M. Wilderspin als gemachtigden,

- de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door N. Fenger, F. Simonetti en I. Hauger als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 oktober 2009,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 12 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2434/92 van de Raad van 27 juli 1992 (PB L 245, blz. 1, hierna: „verordening nr. 1612/68”), en van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot

wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, rectificaties PB 2004, L 229, blz. 35, PB 2005, L 197, blz. 34, en PB 2007, L 204, blz. 28).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de London Borough of Harrow (Londense deelgemeente Harrow) enerzijds en N. Ibrahim en de Secretary of State for the Home Department anderzijds, over de afwijzing van de aanvraag van Ibrahim om bijstand voor huisvesting.

Toepasselijke bepalingen

Regeling van de Unie

- 3 De vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 1612/68 luidt als volgt:

„Overwegende dat het recht van het vrije verkeer, om volgens objectieve maatstaven van waardigheid en vrijheid te kunnen worden uitgeoefend, vereist dat de gelijkheid van behandeling in alles wat de uitoefening van arbeid in loondienst en de toegang tot huisvesting betreft, in feite en in rechte verzekerd is, en eveneens dat de belemmeringen voor de mobiliteit van de werknemers uit de weg worden geruimd, met name wat betreft het recht van de werknemer om zijn familie te doen overkomen en de voorwaarden voor de integratie van deze familie in het land van ontvangst”.

4 Artikel 10 van verordening nr. 1612/68 luidde:

„1. Met de werknemer die onderdaan is van een lidstaat en die op het grondgebied van een andere lidstaat is tewerkgesteld mogen zich vestigen, ongeacht hun nationaliteit:

- a) zijn echtgenoot en bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;
- b) de bloedverwanten in opgaande lijn van deze werknemer en van zijn echtgenoot, die te zijnen laste zijn.

2. De lidstaten begunstigen de toelating van alle familieleden die niet onder de bepalingen van lid 1 vallen, indien zij ten laste zijn van bovenbedoelde werknemer dan wel in het land van herkomst onder zijn dak leven.

3. Voor de toepassing van de leden 1 en 2 moet de werknemer de beschikking hebben over een woning voor zijn familie, die in het gebied waar hij werkt voor de nationale werknemers als normaal wordt beschouwd; deze bepaling mag geen discriminatie tussen de nationale werknemers en de werknemers uit andere lidstaten ten gevolge hebben.”

5 Artikel 11 van verordening nr. 1612/68 bepaalde:

„De echtgenoot van een onderdaan van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat arbeid al of niet in loondienst verricht, alsmede de kinderen onder de 21 jaar of

die te zijnen laste zijn hebben het recht, zelfs indien zij niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, om op het gehele grondgebied van die lidstaat iedere arbeid in loondienst te aanvaarden.”

6 De artikelen 10 en 11 van verordening nr. 1612/68 zijn met ingang van 30 april 2006 ingetrokken krachtens artikel 38, lid 1, van richtlijn 2004/38.

7 Artikel 12, eerste alinea, van verordening nr. 1612/68 bepaalt:

„De kinderen van een onderdaan van een lidstaat, die op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid verricht of heeft verricht, worden, indien zij aldaar woonachtig zijn, onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van deze staat toegelaten tot het algemene onderwijs, het leerlingstelsel en de beroepsopleiding.”

8 Overwegingen 3 en 16 van richtlijn 2004/38 zijn als volgt geformuleerd:

„3) Burgerschap van de Unie dient de fundamentele status te zijn van onderdanen van de lidstaten die hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen. Derhalve moeten de bestaande gemeenschapsinstrumenten waarin afzonderlijke regelingen zijn vastgesteld voor werknemers, zelfstandigen, studenten en andere niet-actieven worden gecodificeerd en herzien, teneinde het recht van de burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf te vereenvoudigen en te versterken.

[...]

- 16) Begunstigden van het verblijfsrecht mogen niet van het grondgebied worden verwijderd zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. Een beroep op dat socialebijstandsstelsel mag bijgevolg niet automatisch aanleiding geven tot een verwijderingsmaatregel. Het gastland dient te onderzoeken of het gaat om tijdelijke problemen, en dient rekening te houden met de duur van het verblijf, de persoonlijke omstandigheden en het bedrag van de al uitgekeerde steun, om te kunnen uitmaken of de begunstigde een onredelijke belasting is geworden voor zijn socialebijstandsstelsel en of tot verwijdering wordt overgegaan. Er kunnen in geen geval verwijderingsmaatregelen worden genomen tegen personen die onder de door het Hof van Justitie vastgestelde definitie van werknemer, zelfstandige of werkzoekende vallen, behalve om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.”

- 9 In artikel 7, leden 1 en 2, van deze richtlijn is bepaald:

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

- a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is,
- b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, of

- c) — indien hij is ingeschreven aan een particuliere dan wel openbare instelling die door het gastland overeenkomstig de wetgeving of administratieve praktijk is erkend of wordt gefinancierd, om er als hoofdbezigheid een studie, daaronder begrepen een beroepsopleiding, te volgen; en
- indien hij beschikt over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, en hij de bevoegde nationale autoriteit, — door middel van een verklaring of van een gelijkwaardig middel van zijn keuze —, de zekerheid verschaft dat hij over voldoende middelen beschikt om te voorkomen dat hij of zijn familieleden tijdens zijn verblijf ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het gastland; of
- d) indien hij een familielid is van een burger van de Unie die voldoet aan de voorwaarden sub a, b of c en hij deze burger begeleidt of zich bij hem voegt.

2. Het verblijfsrecht van lid 1 strekt zich uit tot familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, en die de burger van de Unie begeleiden of zich in het gastland bij hem voegen, en voldoen aan de voorwaarden sub a, b of c.”

- 10 Artikel 12 van richtlijn 2004/38, „Behoud van het verblijfsrecht van familieleden in geval van overlijden of vertrek van de burger van de Unie”, bepaalt in lid 3:

„Het overlijden van een burger van de Unie of zijn vertrek uit het gastland leidt niet tot verlies van het verblijfsrecht voor zijn kinderen, noch voor de ouder die daadwerkelijk

de voogdij heeft voor de kinderen, ongeacht de nationaliteit, indien de kinderen in het gastland verblijven en er met het oog op studie aan een onderwijsinstelling zijn ingeschreven. Dit geldt tot hun studie voltooid is.”

- 11 Artikel 24 van deze richtlijn, „Gelijke behandeling”, bepaalt in lid 1:

„Onverminderd specifieke, in het [EG-]Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen, geniet iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten.”

Nationale regeling

- 12 Volgens artikel 6 van de regeling van 2006 inzake immigratie in het Verenigd Koninkrijk (Europese Economische Ruimte) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006] is de „rechthebbende” in de zin van deze regeling een persoon die de nationaliteit heeft van een staat van de Europese Economische Ruimte en in het Verenigd Koninkrijk is als werkzoekende, werknemer, zelfstandige, persoon die in zijn eigen levensbehoeften voorziet of student.
- 13 Overeenkomstig artikel 19, lid 3, sub a, van deze regeling kan een persoon uit het Verenigd Koninkrijk worden verwijderd indien hij niet of niet langer rechthebbende is in de zin van deze regeling.

- 14 Volgens de huisvestingwet van 1996 (Housing Act 1996) en de regeling van 2006 inzake bijstand voor huisvesting en aan daklozen [Allocation of Housing and Homelessness (Eligibility) Regulations 2006] kan iemand alleen dan bijstand voor huisvesting aanvragen indien hij op grond van het recht van de Unie een recht van verblijf in het Verenigd Koninkrijk heeft.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 15 Ibrahim heeft de Somalische nationaliteit en is gehuwd met M. Yusuf, Deens staatsburger.
- 16 Yusuf is in de herfst van 2002 het Verenigd Koninkrijk binnengekomen en heeft er gewerkt van oktober 2002 tot en met mei 2003. Van juni 2003 tot en met maart 2004 deed hij een beroep op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Toen hij aan het eind van deze periode arbeidsgeschikt werd verklaard, vertrok hij uit het Verenigd Koninkrijk, waarna hij in december 2006 daarheen terugkeerde.
- 17 Vaststaat dat Yusuf tussen het tijdstip dat hij ophield met werken en dat waarop hij het Verenigd Koninkrijk verliet, niet langer „rechthebbende” was in de zin van artikel 6 van de regeling inzake immigratie (Europese Economische Ruimte) van 2006. Bij zijn terugkeer in het Verenigd Koninkrijk kreeg hij niet opnieuw de status van „rechthebbende” met een recht van verblijf op grond van het recht van de Unie.
- 18 Ibrahim is met toestemming van de vreemdelingendienst het Verenigd Koninkrijk binnengekomen in februari 2003 om zich bij haar echtgenoot te voegen.

- 19 Het echtpaar heeft vier kinderen, die de Deense nationaliteit bezitten, in de leeftijd van 1 tot 9 jaar. De drie oudsten zijn het Verenigd Koninkrijk binnengekomen met hun moeder en het vierde kind is in het Verenigd Koninkrijk geboren. De twee oudste kinderen bezoeken sinds hun aankomst op het grondgebied van deze lidstaat het openbaar onderwijs.
- 20 Na het vertrek van haar echtgenoot uit het Verenigd Koninkrijk in 2004, leeft Ibrahim van hem gescheiden. Ibrahim is nooit economisch zelfstandig geweest. Zij werkt niet en is voor haar levensonderhoud en huisvesting volledig afhankelijk van de bijstand. Zij beschikt niet over een volledige ziektekostenverzekering en is aangewezen op de National Health Service (nationaal stelsel van gezondheidszorg).
- 21 In januari 2007 vroeg Ibrahim voor haar en haar kinderen bijstand voor huisvesting aan. Bij beschikking van 1 februari 2007 wees de bevoegde ambtenaar van de London Borough of Harrow de aanvraag af. Hij was van mening dat noch Ibrahim noch haar echtgenoot in het Verenigd Koninkrijk verbleven op grond van het recht van de Unie. Op 29 maart 2007 werd de afwijzing bevestigd door de ambtenaar belast met de toetsing van beroepen tegen afwijzingen van bijstand voor huisvesting.
- 22 Ibrahim stelde tegen deze beslissingen beroep in bij de Clerkenwell and Shoreditch County Court (rechtbank voor het district Clerkenwell and Shoreditch), dat het beroep bij beslissing van 18 oktober 2007 toewees op grond dat Ibrahim als moeder van kinderen die zij daadwerkelijk verzorgt, recht van verblijf heeft in het Verenigd Koninkrijk op de grondslag van artikel 12 van verordening nr. 1612/68, aangezien haar kinderen naar school gaan en haar echtgenoot een burger van de Unie is die in die lidstaat heeft gewerkt.
- 23 De London Borough of Harrow heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Daarop heeft de Court of Appeal of England and Wales, Civil Division, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„In omstandigheden waarin

- een echtgenote die niet de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie bezit en haar kinderen die deze wel bezitten, een persoon met de nationaliteit van een lidstaat van de Unie naar het Verenigd Koninkrijk hebben begeleid,
 - deze persoon met de nationaliteit van een lidstaat van de Unie als werknemer in het Verenigd Koninkrijk verbleef,
 - de persoon met de nationaliteit van een lidstaat van de Unie vervolgens ophield arbeid te verrichten en daarna het Verenigd Koninkrijk verliet,
 - de persoon met de nationaliteit van een lidstaat van de Unie, de echtgenote die niet de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie bezit en de kinderen niet over voldoende eigen bestaansmiddelen beschikken en afhankelijk zijn van sociale bijstand in het Verenigd Koninkrijk,
 - korte tijd na hun aankomst in het Verenigd Koninkrijk, tijdens het werknemerschap van de persoon met de nationaliteit van een lidstaat van de Unie, de kinderen lager onderwijs zijn gaan volgen:
- 1) hebben de echtgenote en de kinderen dan alleen het recht om in het Verenigd Koninkrijk te verblijven indien zij voldoen aan de voorwaarden die zijn neergelegd in richtlijn 2004/38 [...]?

of

- 2) a) hebben zij een verblijfsrecht als uitvloeisel van artikel 12 van [verordening nr. 1612/68], zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, zonder dat zij hoeven te voldoen aan de voorwaarden van richtlijn 2004/38 [...], en
 - b) zo ja, moeten zij dan over voldoende middelen beschikken om tijdens hun voorgenomen verblijfsperiode niet ten laste te komen van het socialebijstandstelsel van de gastlidstaat, en over een verzekering die de ziektekosten in de gastlidstaat volledig dekt?
- 3) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend is, maakt het dan verschil of, zoals in het onderhavige geval, de kinderen aanvingen lager onderwijs te volgen en de persoon met de nationaliteit van een lidstaat van de Unie ophield met werken vóór de datum waarop richtlijn 2004/38 door de lidstaten ten uitvoer diende te zijn gelegd?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

25 Met zijn eerste twee vragen, die tezamen moeten worden beantwoord, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of in omstandigheden als die van het hoofdgeding de kinderen en de ouder die hen daadwerkelijk verzorgt, op de enkele grondslag van artikel 12 van verordening nr. 1612/68 een recht van verblijf in de gastlidstaat hebben zonder dat zij behoeven te voldoen aan de in richtlijn 2004/38

gestelde voorwaarden, dan wel hen uitsluitend een recht van verblijf toekomt indien zij aan die voorwaarden voldoen. Ingeval het verblijfsrecht reeds voortvloeit uit artikel 12 van verordening nr. 1612/68 alleen, wenst de verwijzende rechter te vernemen of de kinderen en de ouder die hen daadwerkelijk verzorgt, moeten beschikken over voldoende bestaansmiddelen en een volledige ziektekostenverzekering in de gastlidstaat.

- 26 Overeenkomstig artikel 12 van verordening nr. 1612/68 worden de kinderen van een persoon met de nationaliteit van een lidstaat die op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid verricht of heeft verricht, indien deze kinderen aldaar wonen, onder dezelfde voorwaarden als de eigen burgers van deze staat toegelaten tot het algemene onderwijs, het leerlingstelsel en de beroepsopleiding.
- 27 Artikel 10 van verordening nr. 1612/68 voorzagt in het recht van de echtgenoot en de bloedverwanten in neergaande lijn van een werknemer met de nationaliteit van een lidstaat die arbeid verrichtte op het grondgebied van een andere lidstaat, om zich bij hem te vestigen in die laatste staat.
- 28 Uit artikel 7, lid 1, sub b en d, en lid 2, van richtlijn 2004/38 volgt dat de familieleden, ongeacht hun nationaliteit, van een burger van de Unie die verblijft op het grondgebied van een andere lidstaat zonder er als werknemer of zelfstandige werkzaam te zijn, het recht hebben deze burger te begeleiden of zich bij hem voegen, mits hij voor zichzelf en voor zijn familieleden beschikt over voldoende bestaansmiddelen en een volledige ziektekostenverzekering in de gastlidstaat.
- 29 Het Hof heeft reeds verklaard dat de kinderen van een burger van de Unie die zich in een lidstaat hebben gevestigd terwijl hun ouder in die lidstaat rechten van verblijf als migrerende werknemer uitoefende, volgens artikel 12 van verordening nr. 1612/68 aldaar mogen verblijven om er algemeen onderwijs te volgen. Het feit dat de ouders van die kinderen inmiddels zijn gescheiden, dat slechts één van de ouders burger van de

Unie is en dat die ouder in de gastlidstaat niet langer migrerend werknemer is, heeft daarop geen enkele invloed (zie in die zin arrest van 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 63).

- 30 Het Hof heeft eveneens verklaard dat, wanneer de kinderen krachtens artikel 12 van verordening nr. 1612/68 het recht hebben om in de gastlidstaat de school te blijven bezoeken, terwijl de ouders die hen verzorgen het gevaar lopen hun verblijfsrecht te verliezen, aan die kinderen een hun door de wetgever van de Unie toegekend recht zou kunnen worden ontnomen, indien de ouders de mogelijkheid wordt geweigerd om gedurende de periode dat hun kinderen de school bezoeken, in de gastlidstaat te blijven (zie in die zin arrest Baumbast en R, reeds aangehaald, punt 71).
- 31 Na voorts in punt 72 van het arrest Baumbast en R eraan te hebben herinnerd dat verordening nr. 1612/68 moet worden uitgelegd met inachtneming van het in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, concludeerde het Hof in punt 73 van datzelfde arrest dat het door artikel 12 van verordening nr. 1612/68 aan kinderen van migrerende werknemers toegekende recht om in zo gunstig mogelijke omstandigheden hun opleiding in de gastlidstaat voort te zetten, noodzakelijkerwijs impliceert dat die kinderen het recht hebben om te worden begeleid door de persoon die daadwerkelijk voor hun verzorging instaat, en dientengevolge dat deze persoon de mogelijkheid heeft om gedurende de studie van die kinderen bij hen in die lidstaat te wonen.
- 32 De verwijzende rechter wenst te vernemen of het arrest Baumbast en R is gebaseerd op de gecombineerde toepassing van de artikelen 10 en 12 van verordening nr. 1612/68, dan wel uitsluitend op dit laatste artikel. Meer bepaald vraagt hij of het verblijfsrecht van de kinderen van een persoon met de nationaliteit van een lidstaat die in de

gastlidstaat werkt of heeft gewerkt, alsook dit recht van de ouder die de kinderen daadwerkelijk verzorgt, impliciet voortvloeit uit artikel 12.

- 33 In de eerste plaats komt het recht van kinderen van migrerende werknemers op gelijke behandeling bij de toegang tot het onderwijs ingevolge artikel 12 van verordening nr. 1612/68 alleen toe aan kinderen die „woonachtig” zijn op het grondgebied van de lidstaat waar een van hun ouders arbeid verricht of heeft verricht.
- 34 Om toegang tot het onderwijs te hebben, moet het kind zich dus eerst in de gastlidstaat hebben gevestigd.
- 35 Artikel 12 van verordening nr. 1612/68, zoals door het Hof uitgelegd in het arrest Baumbast en R, maakt het derhalve mogelijk, aan het kind in samenhang met zijn recht van toegang tot het onderwijs een zelfstandig verblijfsrecht toe te kennen. In het bijzonder was aan de uitoefening van het recht van toegang tot het onderwijs niet de voorwaarde gesteld dat het kind tijdens zijn gehele opleiding een specifiek verblijfsrecht behoudt op grond van artikel 10, lid 1, sub a, van die verordening, toen die bepaling nog van kracht was.
- 36 In de punten 21 tot en met 24 van zijn arrest van 4 mei 1995, Gaal (C-7/94, Jurispr. blz. I-1031), heeft het Hof uitdrukkelijk het betoog van de Duitse regering verworpen dat er een nauwe samenhang bestond tussen de artikelen 10 en 11 van verordening nr. 1612/68 enerzijds en artikel 12 van diezelfde verordening anderzijds, in die zin dat deze laatste bepaling het recht van gelijke behandeling bij de toegang tot het onderwijs in de gastlidstaat alleen toekende aan kinderen die aan de voorwaarden van de

artikelen 10 en 11 voldeden. In punt 23 van het arrest Gaal heeft het Hof met zoveel woorden gezegd dat artikel 12 van verordening nr. 1612/68 geen verwijzing bevat naar de artikelen 10 en 11.

37 Het zou immers ingaan tegen de context waarin artikel 12 van verordening nr. 1612/68 is geplaatst, en tegen de met dit artikel nagestreefde doelstellingen, om de uitoefening van het recht van toegang tot onderwijs afhankelijk te stellen van het bestaan van een aan de hand van andere bepalingen van die verordening te beoordelen afzonderlijk verblijfsrecht van het kind (zie in die zin arrest Gaal, punt 25).

38 Dit betekent dat, zodra het recht van toegang tot onderwijs dat het kind aan artikel 12 van deze verordening ontleent vanwege het feit dat hij in de gastlidstaat is komen wonen, is verworven, het kind dit verblijfsrecht behoudt en dit niet op losse schroeven kan worden gezet doordat niet wordt voldaan aan de voorwaarden die waren gesteld in artikel 10 van die verordening.

39 In de tweede plaats is het recht op gelijke behandeling met betrekking tot de toegang tot onderwijs, zoals reeds uit de bewoordingen van artikel 12 van verordening nr. 1612/68 blijkt, niet beperkt tot kinderen van migrerende werknemers. Het geldt ook voor kinderen van voormalige migrerende werknemers.

40 Het recht dat kinderen ontlenen aan artikel 12 van verordening nr. 1612/68 is voorts niet ondergeschikt aan het verblijfsrecht van hun ouders in de gastlidstaat. Volgens vaste rechtspraak eist artikel 12 uitsluitend dat het kind met zijn ouders of met een van hen in een lidstaat heeft gewoond terwijl ten minste één van de ouders daar woonde in de hoedanigheid van werknemer (arrest van 21 juni 1988, Brown, 197/86, Jurispr. blz. 3205, punt 30, en arrest Gaal, punt 27).

- 41 De erkenning dat kinderen van voormalige migrerende werknemers hun opleiding in de gastlidstaat kunnen voortzetten terwijl hun ouders daar niet meer wonen, staat gelijk aan de toekenning aan die kinderen van een verblijfsrecht dat onafhankelijk is van het recht van hun ouders, nu een dergelijk recht zijn grondslag vindt in meergenoemd artikel 12.
- 42 De toepassing van artikel 12 van verordening nr. 1612/68 moet derhalve autonoom zijn ten opzichte van de bepalingen van het recht van de Unie die de voorwaarden voor de uitoefening van het recht van verblijf in een andere lidstaat regelen. Deze autonomie van artikel 12 ten opzichte van artikel 10 van de verordening heeft ten grondslag gelegen aan de in de punten 29 tot en met 31 van dit arrest aangehaalde rechtspraak van het Hof en moet noodzakelijkerwijs in stand blijven in relatie tot de bepalingen van richtlijn 2004/38.
- 43 Bij een beslissing in tegengestelde zin zou de doelstelling van integratie van de familie van de migrerende werknemer in de samenleving van de gastlidstaat, zoals neergelegd in overweging 5 van de considerans van verordening nr. 1612/68, in het gedrang komen. Volgens vaste rechtspraak is voor deze integratie absoluut noodzakelijk dat het kind van een werknemer die de nationaliteit van een lidstaat heeft, zijn school- en voortgezette opleiding in de gastlidstaat kan beginnen en eventueel met goed gevolg afronden (zie in die zin arrest van 15 maart 1989, Echernach en Moritz, 389/87 en 390/87, Jurispr. blz. 723, punt 21, en arrest Baumbast en R, punt 69).
- 44 De London Borough of Harrow, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Deense regering en Ierland stellen dat richtlijn 2004/38 sinds haar inwerkingtreding de enige grondslag is van de voorwaarden voor de uitoefening van het recht van verblijf in de lidstaten voor burgers van de Unie en hun familieleden, en dat bijgevolg thans geen recht van verblijf meer kan worden afgeleid uit artikel 12 van verordening nr. 1612/68.
- 45 Er zijn echter geen redenen om aan te nemen dat de wetgever van de Unie bij de aanneming van richtlijn 2004/38 wijziging heeft willen brengen in de draagwijdte van genoemd artikel 12, zoals dit is uitgelegd door het Hof, en de normatieve inhoud van deze bepaling voortaan heeft willen beperken tot een louter recht van toegang tot het onderwijs.

- 46 In dezelfde zin moet worden opgemerkt dat, anders dan het geval is geweest bij de artikelen 10 en 11 van verordening nr. 1612/68, artikel 12 van deze verordening niet bij richtlijn 2004/38 is ingetrokken. Uit deze keuze kan niet anders blijken dan de wens van de wetgever van de Unie om geen beperkingen aan te brengen in de werkingssfeer van dit artikel, zoals uitgelegd door het Hof.
- 47 De uitlegging in het vorige punt wordt bevestigd door het feit dat uit de voorstukken van richtlijn 2004/38 blijkt dat deze is geconcipeerd om in overeenstemming te zijn met het arrest *Baumbast en R* [COM(2003) 199 def., blz. 7].
- 48 Indien artikel 12 van verordening nr. 1612/68 slechts het recht op gelijke behandeling met betrekking tot de toegang tot het onderwijs had verleend, zonder te voorzien in een recht van verblijf voor kinderen van migrerende werknemers, dan zou het sinds de inwerkingtreding van richtlijn 2004/38 overbodig zijn geworden. Artikel 24, lid 1, van deze richtlijn bepaalt immers dat iedere burger van de Unie die op het grondgebied van de gastlidstaat verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling geniet als de burgers van die gastlidstaat, terwijl het geen twijfel lijdt dat de toegang tot het onderwijs binnen de werkingssfeer van het recht van de Unie valt (zie met name arrest van 13 februari 1985, *Gravier*, 293/83, Jurispr. blz. 593, punt 19).
- 49 Overigens heeft volgens overweging 3 van de considerans van richtlijn 2004/38 deze richtlijn met name tot doel, het recht van de burgers van de Unie op vrij verkeer en verblijf te vereenvoudigen en te versterken (zie in die zin arrest van 25 juli 2008, *Metock e.a.*, C-127/08, Jurispr. blz. I-6241, punt 59). Toepassing van artikel 12 van verordening nr. 1612/68 en artikel 7, lid 1, sub b en d, en lid 2, van richtlijn 2004/38 op kinderen van migrerende werknemers zou tot gevolg hebben dat aan het recht van deze kinderen op verblijf in de gastlidstaat voor het aanvangen of voortzetten van hun opleiding strengere voorwaarden zouden worden gesteld dan vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2004/38 het geval was.

- 50 Derhalve hebben de kinderen van een persoon met de nationaliteit van een lidstaat die in de gastlidstaat werkt of heeft gewerkt, evenals de ouder die hen daadwerkelijk verzorgt, in de gastlidstaat een recht van verblijf op de enkele grondslag van artikel 12 van verordening nr. 1612/68, zonder dat zij behoeven te voldoen aan de in richtlijn 2004/38 gestelde voorwaarden.
- 51 Dan moet nog worden vastgesteld of voor de uitoefening van dit verblijfsrecht de voorwaarde geldt dat de betrokkenen beschikken over voldoende bestaansmiddelen en een volledige ziektekostenverzekering in de gastlidstaat.
- 52 Allereerst moet worden opgemerkt dat een dergelijke voorwaarde niet in artikel 12 van verordening nr. 1612/68 staat en dat, zoals het Hof reeds heeft verklaard, dit artikel niet restrictief mag worden uitgelegd en daaraan in geen geval de nuttige werking mag worden ontnomen (arrest Baumbast en R, punt 74).
- 53 Het vereiste van economische onafhankelijkheid van de familieleden van een werknemer met de nationaliteit van een lidstaat en van bescherming van deze familieleden in de gastlidstaat in geval van ziekte volgt evenmin uit de rechtspraak van het Hof.
- 54 Het Hof, dat zich moest uitspreken over de vraag of kinderen die woonden in de lidstaat waar hun vader, die de nationaliteit van een andere lidstaat bezat en die arbeid in loondienst had verricht alvorens naar zijn land van herkomst terug te keren, uit hoofde van artikel 12 van verordening nr. 1612/68 recht hadden op overheidssteun voor studiekosten, kosten van hun levensonderhoud en dat van hun ten laste komende personen, alsmede de kosten van ziekteverzekering, heeft — zonder zich uit te spreken over de economische situatie van de betrokken studenten — verklaard dat de status van kinderen van een werknemer met de nationaliteit van een lidstaat, in de zin van

verordening nr. 1612/68, in het bijzonder leidt tot de erkenning door het recht van de Unie dat de betrokkenen in aanmerking komen voor overheidssteun bij de studie, teneinde aldus hun integratie in het sociale leven van de gastlidstaat mogelijk te maken, een vereiste dat te meer geldt wanneer degenen die op toepassing van de bepalingen van deze verordening aanspraak kunnen maken, studenten zijn die nog vóór de leerplichtige leeftijd in de gastlidstaat zijn aangekomen (arrest Echernach en Moritz, punt 35).

55 In het arrest *Baumbast en R* beschikte *Baumbast*, de vader van de kinderen om wier recht van verblijf in de gastlidstaat uit hoofde van artikel 12 van verordening nr. 1612/68 het in die zaak ging, stellig over middelen waardoor hij en zijn gezin geen beroep op de bijstand behoeften te doen. Desondanks werden de antwoorden op de prejudiciële vragen, die betrekking hadden op het verblijfsrecht van de kinderen en de moeder die hen verzorgde, niet gebaseerd op hun economische zelfstandigheid maar op het feit dat de doelstelling van verordening nr. 1612/68 — het vrije verkeer van werknemers — slechts kan worden verzekerd indien voor de integratie van het gezin van de werknemer in de gastlidstaat optimale voorwaarden gelden, en dat, wanneer aan de ouders die de kinderen verzorgen het verblijf in de gastlidstaat gedurende de periode dat hun kinderen de school bezoeken zou worden geweigerd, dit hen een recht zou ontnemen dat hun door de wetgever van de Unie is verleend (arrest *Baumbast en R*, punten 50 en 71).

56 Ook richtlijn 2004/38 laat in bepaalde situaties het recht van verblijf in de gastlidstaat van kinderen die een opleiding volgen en van de hen daadwerkelijk verzorgende ouder, niet afhangen van het feit dat zij beschikken over voldoende middelen en een volledige ziektekostenverzekering.

57 De uitlegging dat voor het recht van verblijf in de gastlidstaat van kinderen die daar een opleiding volgen en van de hen daadwerkelijk verzorgende ouder niet de voorwaarde geldt dat wordt beschikt over voldoende middelen en een volledige ziektekostenverzekering, vindt steun in artikel 12, lid 3, van richtlijn 2004/38, dat bepaalt dat het overlijden of vertrek van de burger van de Unie niet leidt tot verlies van het

verblijfsrecht voor zijn kinderen, noch voor de daadwerkelijk verzorgende ouder, ongeacht hun nationaliteit, indien de kinderen in de gastlidstaat verblijven en er met het oog op studie aan een onderwijsinstelling zijn ingeschreven en dat dit geldt tot hun studie voltooid is.

58 Al is deze bepaling niet op het hoofdgeding van toepassing, zij illustreert het bijzondere belang dat richtlijn 2004/38 hecht aan de situatie van kinderen die in de gastlidstaat een opleiding volgen en van de ouders die hen verzorgen.

59 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de eerste twee vragen worden geantwoord dat in omstandigheden als die van het hoofdgeding de kinderen van een persoon met de nationaliteit van een lidstaat die in de gastlidstaat werkt of heeft gewerkt, evenals de ouder die de kinderen daadwerkelijk verzorgt, in de gastlidstaat recht van verblijf hebben op de enkele grondslag van artikel 12 van verordening nr. 1612/68, zonder dat voor dit recht als voorwaarde wordt gesteld dat zij beschikken over voldoende bestaansmiddelen en een volledige ziektekostenverzekering in die staat.

De derde vraag

60 Gelet op het antwoord op de eerste twee vragen behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

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

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

In omstandigheden als die van het hoofdgeding hebben de kinderen van een persoon met de nationaliteit van een lidstaat die werkt of heeft gewerkt in de gastlidstaat en de ouder die hen daadwerkelijk verzorgt, in laatstgenoemde staat een recht van verblijf op de enkele grondslag van artikel 12 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2434/92 van de Raad van 27 juli 1992, zonder dat voor dit recht als voorwaarde wordt gesteld dat zij beschikken over voldoende bestaansmiddelen en een volledige ziektekostenverzekering in die staat.

ondertekeningen