

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

21 december 2011\*

In de gevoegde zaken C-424/10 en C-425/10,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissingen van 13 juli 2010, ingekomen bij het Hof op 31 augustus 2010, in de procedures

**Tomasz Ziolkowski (C-424/10),**

**Barbara Szeja,**

**Maria-Magdalena Szeja,**

**Marlon Szeja (C-425/10)**

tegen

**Land Berlin,**

\* Procestaal: Duits.

in tegenwoordigheid van:

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský en U. Löhmus, kamerpresidenten, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), M. Ilešič, E. Levits, T. von Danwitz en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,  
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 juli 2011,

gelet op de opmerkingen van:

- T. Ziolkowski alsmede B. Szeja en haar kinderen, vertegenwoordigd door L. Weber, Rechtsanwalt,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en N. Graf Vitzthum als gemachtigden,
- Ierland, vertegenwoordigd door D. O’Hagan als gemachtigde, bijgestaan door B. Doherty, barrister,

- de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Michelogiannaki en T. Papadopoulou als gemachtigden,
  
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Ossowski als gemachtigde, bijgestaan door T. Ward, barrister,
  
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door W. Bogensberger, M. Wilderspin en D. Maidani als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 september 2011,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van het duurzame verblijfsrecht als voorzien in artikel 16 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, en rectificaties PB L 229, blz. 35, en PB 2005, L 197, blz. 34).

- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen, een eerste tussen Ziolkowski en het Land Berlin, en een tweede tussen enerzijds Szeja en haar twee minderjarige kinderen en anderzijds het Land Berlin, betreffende de weigering van dit laatste om hun een document af te geven waaruit blijkt dat hun op grond van artikel 16 van richtlijn 2004/38 een duurzaam verblijfsrecht toekomt.

## Toepasselijke bepalingen

### *Recht van de Unie*

- 3 De punten 3, 4, 10 17, 18 en 29 van de considerans van richtlijn 2004/38 luiden:

„(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.

(4) Teneinde deze sectorale en fragmentaire benadering van het recht van vrij verkeer en verblijf te verhelpen en de uitoefening van dit recht te vergemakkelijken, is één enkel wetgevingsbesluit vereist tot wijziging 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),] en tot intrekking 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)], 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 terzake van vestiging en verrichten van diensten [(PB L 172, blz. 14)], richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht [(PB L 180, blz. 26)], 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)], en richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht van studenten [(PB L 317, blz. 59)].

[...]

- (10) Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen evenwel tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het sociaalebijstandsstelsel van het gastland. Daarom dient het recht van verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden voor perioden van meer dan drie maanden aan bepaalde voorwaarden te zijn verbonden.

[...]

- (17) Het recht van een duurzaam verblijf voor burgers van de Unie die ervoor gekozen hebben zich in een andere lidstaat blijvend te vestigen, zou het gevoel van Unieburgerschap versterken en is een kernelement voor het bevorderen van de sociale samenhang, zijnde een fundamentele doelstelling van de Unie. Daarom moet worden voorzien in een duurzaam verblijfsrecht voor alle burgers

van de Unie en hun familieleden die in overeenstemming met de voorwaarden van deze richtlijn gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar in het gastland verblijf hebben gehad en die niet onderworpen zijn geweest aan een verwijderingsmaatregel.

- (18) Met het oog op de totstandbrenging van een effectief mechanisme voor de integratie in de samenleving van het gastland waar de burger van de Unie woont, mogen, wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal verworven is geen voorwaarden meer worden gesteld.

[...]

- (29) Deze richtlijn dient gunstigere nationale bepalingen onverlet te laten.”

- <sup>4</sup> In hoofdstuk I van richtlijn 2004/38, getiteld „Algemene bepalingen”, luidt artikel 1, zelf getiteld „Onderwerp”:

„Bij deze richtlijn worden vastgesteld:

- a) de voorwaarden voor uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten door burgers van de Unie en hun familieleden;
- b) het duurzame verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaten voor burgers van de Unie en hun familieleden;

[...]”

5 Hoofdstuk III van deze richtlijn, met de titel „Verblijfsrecht”, omvat de artikelen 6 tot en met 15.

6 Onder het kopje „Verblijfsrecht voor maximum drie maanden” bepaalt artikel 6:

„1. Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.

2. Lid 1 is eveneens van toepassing ten aanzien van familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die de burger van de Unie begeleiden of zich bij hem voegen, en in het bezit zijn van een geldig paspoort.”

7 Artikel 7 van richtlijn 2004/38, getiteld „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden”, luidt:

„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 socialebijstandstelsel 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 socialebijstandsstelsel 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, [voor zover deze laatste voldoet aan de voorwaarden van lid 1,] sub a, b of c.

3. Voor de toepassing van lid 1, sub a, behoudt een burger van de Unie die niet langer werknemer of zelfstandige is, in de volgende gevallen zijn status van werknemer of zelfstandige:

- a) hij is als gevolg van ziekte of ongeval tijdelijk arbeidsongeschikt;



- b) hij bevindt zich, na ten minste één jaar te hebben gewerkt, in naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven;
  
- c) hij bevindt zich in een toestand van naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid na afloop van een tijdelijke arbeidsovereenkomst voor minder dan één jaar of hij is in de eerste twaalf maanden onvrijwillig werkloos geworden en heeft zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening ingeschreven. In dit geval blijft de status van werknemer ten minste zes maanden behouden;
  
- d) hij start met een beroepsopleiding. Behalve in geval van onvrijwillige werkloosheid is voor het behoud van de status van werknemer in dit geval een verband vereist tussen de voorafgaande beroepsactiviteit en deze opleiding.

4. In afwijking van lid 1, sub d, en lid 2, geldt het verblijfsrecht als familielid van een burger van de Unie die valt onder lid 1, sub c, alleen voor de echtgenoot, de geregistreerde partner in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, en kinderen die ten laste komen. Artikel 3, lid 2, is van toepassing op rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn die ten laste komen van de burger van de Unie en op die van zijn echtgenoot of geregistreerde partner.”

- 8 Artikel 12 van richtlijn 2004/38, getiteld „Behoud van het verblijfsrecht van familieleden in geval van overlijden of vertrek van de burger van de Unie”, bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Onverminderd het bepaalde in de tweede alinea, zijn het overlijden van een burger van de Unie of zijn vertrek uit het gastland niet van invloed op het verblijfsrecht van zijn familieleden die de nationaliteit van een lidstaat bezitten.

Alvorens het duurzame verblijfsrecht te verkrijgen, dienen de betrokkenen zelf aan de in artikel 7, lid 1, sub a, b, c of d, genoemde voorwaarden te voldoen.

2. Onverminderd het bepaalde in de tweede alinea, leidt het overlijden van een burger van de Unie niet tot verlies van het verblijfsrecht voor zijn familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, indien zij vóór dit overlijden gedurende ten minste één jaar in het gastland hebben verbleven.

Alvorens het duurzame verblijfsrecht te verkrijgen, blijft hun recht van verblijf onderworpen aan de voorwaarde dat is aangetoond dat zij werknemer of zelfstandige zijn, of voor zichzelf en hun familieleden over toereikende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het gastland, dat zij over een ziektekostenverzekering voor alle risico's in het gastland beschikken, of dat zij lid zijn van de reeds in het gastland gevormde familie van een persoon die aan deze voorwaarden voldoet. De ‚toereikende bestaansmiddelen’ zijn omschreven in artikel 8, lid 4.

Deze familieleden behouden hun verblijfsrecht op uitsluitend persoonlijke basis.”

- 9 Onder de titel „Behoud van het verblijfsrecht van familieleden in geval van scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of van beëindiging van het geregistreerde partnerschap” bepaalt artikel 13 van richtlijn 2004/38:

„1. Onverminderd het bepaalde in de tweede alinea, zijn scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk van burgers van de Unie of beëindiging van het geregistreerde partnerschap als bedoeld in artikel 2, punt 2, sub b, niet van invloed op het verblijfsrecht van hun familieleden die de nationaliteit van een lidstaat bezitten.

Tot wanneer zij het duurzame verblijfsrecht verwerven moeten de betrokkenen voldoen aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, sub a, b, c of d.

2. Onverminderd het bepaalde in de tweede alinea, leiden scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of beëindiging van geregistreerd partnerschap als bedoeld in artikel 2, punt 2, sub b, niet tot verlies van het verblijfsrecht van de familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten:

[...]

Alvorens het duurzame verblijfsrecht te verwerven, blijft hun recht van verblijf onderworpen aan de voorwaarde dat is aangetoond dat zij werknemer of zelfstandige zijn, of voor zichzelf en hun familieleden over toereikende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van de socialebijstandsregeling van het gastland, dat zij een ziektekostenverzekering voor alle risico's in het gastland hebben afgesloten, of dat zij lid zijn van de reeds in het gastland gevormde familie van een persoon die aan deze voorwaarden voldoet. De 'toereikende bestaansmiddelen' zijn omschreven in artikel 8, lid 4.

Deze familieleden behouden hun verblijfsrecht op uitsluitend persoonlijke basis.”

<sup>10</sup> Artikel 14 van richtlijn 2004/38, getiteld „Behoud van het verblijfsrecht”, luidt:

„1. Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht volgens artikel 6 zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland.

2. Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht van de artikelen 7, 12 en 13 zolang zij voldoen aan de aldaar genoemde voorwaarden.

In specifieke gevallen van redelijke twijfel over de vraag, of een burger van de Unie of zijn familieleden wel voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 7, 12 en 13, kunnen de lidstaten zulks verifiëren. De verificatie geschiedt evenwel niet stelselmatig.

3. Een beroep van de burger van de Unie of zijn familieleden op het socialebijstandstelsel van het gastland leidt niet automatisch tot een verwijderingsmaatregel.

4. In afwijking van de leden 1 en 2 en onverminderd het bepaalde in hoofdstuk VI, kan in geen geval een verwijderingsmaatregel ten aanzien van burgers van de Unie of hun familieleden worden genomen indien:

- a) de burgers van de Unie werknemer of zelfstandige zijn, of
- b) de burgers van de Unie het grondgebied van het gastland zijn binnengekomen om werk te zoeken. In dit geval kunnen zij niet worden verwijderd zolang zij kunnen bewijzen dat zij nog immer werk zoeken en een reële kans maken te worden aangesteld.”

- 11 Onder hoofdstuk IV van richtlijn 2004/38, getiteld „Duurzaam verblijfsrecht”, luidt artikel 16, zelf getiteld „Algemene regel voor burgers van de Unie en hun familieleden”:

„1. Iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, heeft aldaar een duurzaam verblijfsrecht. Dit recht is niet onderworpen aan de voorwaarden van hoofdstuk III.

2. Lid 1 is eveneens van toepassing ten aanzien van familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal in het gastland bij de burger van de Unie hebben gewoond.

3. Het ononderbroken karakter van het verblijf wordt niet beïnvloed door tijdelijke afwezigheden van niet meer dan zes maanden per jaar, door afwezigheden van langere duur voor de vervulling van militaire verplichtingen, door één afwezigheid van ten hoogste twaalf achtereenvolgende maanden om belangrijke redenen, zoals zwangerschap en bevalling, ernstige ziekte, studie of beroepsopleiding, noch door uitzending om werkzaamheden te verrichten in een andere lidstaat of een derde land.

4. Wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal is verkregen, kan het slechts worden verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland.”

- 12 In hetzelfde hoofdstuk IV bepaalt artikel 18 van richtlijn 2004/38 onder de titel „Verwerving van het duurzaam verblijfsrecht voor bepaalde familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten”:

„Onverminderd het bepaalde in artikel 17, verwerven de in artikel 12, lid 2, en in artikel 13, lid 2, bedoelde familieleden van een burger van de Unie die voldoen aan de

voorwaarden van deze bepalingen het duurzaam verblijfsrecht na vijf jaren ononderbroken rechtmatig verblijf in het gastland.”

13 Artikel 37 van richtlijn 2004/38 bepaalt:

„Het bepaalde in deze richtlijn geldt onverminderd de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat die eventueel gunstiger zijn voor de personen waarop deze richtlijn betrekking heeft.”

#### *Nationaal recht*

14 Onder de titel „Recht van binnenkomst en verblijf” bepaalt § 2, leden 1 en 2, van het Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (wet inzake de vrijheid van verkeer van burgers van de Unie) van 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1950), zoals gewijzigd bij het Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (wet houdende omzetting in nationaal recht van de richtlijnen van de Europese Unie op het gebied van verblijfsrecht en asielrecht) van 19 augustus 2007 (BGBl. 2007 I, blz. 1970; hierna: „FreizügG/EU”):

„(1) Burgers van de Unie en hun familieleden die het recht van vrij verkeer genieten, hebben recht op binnenkomst en verblijf overeenkomstig het bepaalde in deze wet.

(2) Het recht van vrij verkeer uit hoofde van het gemeenschapsrecht komt toe aan:

[...]

5. economisch niet-actieve burgers onder de voorwaarden van § 4,

[...]”

- 15 § 4 FreizügG/EU, getiteld „Economisch niet-actieve personen die recht hebben op vrij verkeer”, luidt:

„Economisch niet-actieve burgers van de Unie, hun familieleden en partners, die de burger van de Unie begeleiden of zich bij hem voegen, hebben het in § 2, lid 1, bedoelde recht wanneer zij over een voldoende ziektekostenverzekering en voldoende bestaansmiddelen beschikken. [...]”

- 16 § 4a FreizügG/EU, met de titel „Duurzaam verblijfsrecht”, bepaalt in lid 1:

„Burgers van de Unie, hun familieleden en partners, die sedert vijf jaar ononderbroken rechtmatig op het grondgebied van de Bondsrepubliek hebben verbleven, hebben een recht van binnenkomst en verblijf, ongeacht of zij nog steeds voldoen aan de voorwaarden van § 2, lid 2 (duurzaam verblijfsrecht).”

17 § 5, lid 6, FreizügG/EU luidt:

„Op verzoek wordt aan burgers van de Unie onverwijld een verklaring inzake hun duurzaam verblijf afgegeven.”

### **Hoofdingen en prejudiciële vragen**

18 Ziolkowski is een Pools staatsburger die in september 1989 Duitsland is ingereisd. Voor de periode juli 1991 tot april 2006 heeft hij een verblijfsvergunning om humanitaire redenen verkregen.

19 Szeja is een Pools staatsburger die in 1988 Duitsland is ingereisd. Voor de periode mei 1990 tot oktober 2005 heeft zij een verblijfsvergunning om humanitaire redenen verkregen. Haar kinderen zijn in 1994 en 1996 in Duitsland geboren. Hun is een verblijfsvergunning verleend die op die van hun moeder was afgestemd. De vader van de kinderen is een Turks staatsburger die van Szeja gescheiden leeft, maar samen met haar het ouderlijk gezag uitoefent.

20 In 2005 hebben Ziolkowski alsmede Szeja en haar kinderen het Land Berlin verzocht om verlenging van hun verblijfsvergunningen respectievelijk om afgifte van een verklaring inzake hun duurzaam verblijfsrecht op grond van het Unierecht. Het verzoek van Szeja en haar kinderen is afgewezen. Ziolkowski's verblijfsvergunning is verlengd tot april 2006, maar een nadien door hem ingediend nieuw verzoek om verlenging is eveneens afgewezen. Alle betrokkenen is meegedeeld dat zij aan eventuele



verwijderingsmaatregelen naar hun land van herkomst zouden worden onderworpen, indien zij het Duitse grondgebied niet verlieten binnen een bepaalde termijn nadat die afwijzingsbesluiten van het Land Berlin definitief waren geworden.

- 21 Volgens het Land Berlin kon de verblijfsvergunning van verzoekers in het hoofdgeding niet worden verlengd omdat zij niet in staat waren in hun levensonderhoud te voorzien. Ook een duurzaam verblijfsrecht op grond van het recht van de Unie kon hun niet worden verleend, omdat zij geen beroepswerkzaamheid verrichtten en evenmin konden aantonen dat zij in hun levensonderhoud konden voorzien.
- 22 Het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg) heeft de door verzoekers in het hoofdgeding aldaar ingestelde beroepen toegewezen op grond dat het duurzame verblijfsrecht overeenkomstig het recht van de Unie moet worden verleend aan iedere burger van de Unie die gedurende vijf jaar rechtmatig op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, daargelaten of hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Het Land Berlin heeft tegen de beslissingen van het Verwaltungsgericht hoger beroep ingesteld bij het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (bestuursrechter in hoger beroep van de Länder Berlin en Brandenburg), dat deze beslissingen bij arresten van 28 april 2009 heeft gewijzigd.
- 23 Volgens die arresten kunnen voor het verkrijgen van het duurzame verblijfsrecht op grond van het recht van de Unie enkel de perioden worden meegeteld die door de betrokken burger zijn vervuld sinds de datum waarop zijn land van herkomst lid van de Europese Unie is geworden. Voorts kan met het oog op de verkrijging van dat recht alleen een verblijf op grond van § 2, lid 2, FreizügG/EU — welke bepaling overeenkomt met artikel 7 van richtlijn 2004/38 — als rechtmatig worden aangemerkt. Aangezien verzoekers in het hoofdgeding ten tijde van de toetreding van hun land van herkomst tot de Unie op 1 mei 2004 geen werknemers waren en evenmin over voldoende bestaansmiddelen beschikten om te voorkomen dat zij ten laste van het socialebijstandstelsel van het gastland zouden komen, voldeden zij niet aan de voorwaarden

van § 2, lid 2, FreizügG/EU en hadden zij dus geen duurzaam verblijfsrecht in de zin van § 4a van deze wet verkregen.

24 Verzoekers in het hoofdgeding hebben tegen die arresten van het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg beroep tot „Revision” ingesteld bij de verwijzende rechter.

25 De verwijzende rechter sluit zich aan bij de vaststellingen van de rechter in hoger beroep dat verzoekers in het hoofdgeding niet in overeenstemming met de voorwaarden van het recht van de Unie, maar uitsluitend op grond van het nationale recht in Duitsland hebben verbleven. Hij is evenwel van oordeel dat hoewel een dergelijk verblijf niet tot het verkrijgen van het in artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 voorziene duurzame verblijfsrecht kan leiden, hij zich, alvorens uitspraak te doen, toch tot het Hof moet wenden.

26 Daarop heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende, in de beide zaken C-424/10 en C-425/10 gelijklopende, prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 16, lid 1, eerste zin, van richtlijn 2004/38 [...] aldus worden uitgelegd dat het een burger van de Europese Unie die sedert meer dan vijf jaar enkel op grond van nationaal recht legaal in een lidstaat verblijft, maar in die periode niet

aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van [deze] richtlijn [...] heeft voldaan, een duurzaam verblijfsrecht in deze lidstaat verleent?

2) Moeten perioden van verblijf van de burger van de Unie in het gastland vóór de toetreding van zijn land van herkomst tot de Europese Unie ook worden meegeteld voor het legale verblijf in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 [...]?"

<sup>27</sup> Bij beschikking van de president van het Hof van 6 oktober 2010 zijn de zaken C-424/10 en C-425/10 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

## **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

### *Eerste vraag*

<sup>28</sup> Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat een burger van de Unie die meer dan vijf jaar in het gastland heeft verbleven op de enkele grondslag van het nationale recht van dit laatste, moet worden geacht het duurzame verblijfsrecht overeenkomstig deze bepaling te hebben verkregen, hoewel hij tijdens dit verblijf niet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van deze richtlijn heeft voldaan.

## Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 29 Volgens verzoekers in het hoofdgeding verlangt artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 niet dat de burger van de Unie de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van deze richtlijn vervult. Om aanspraak te kunnen maken op het in dat artikel 16, lid 1, bedoelde duurzame verblijfsrecht, volstaat het dat een rechtmatig verblijf wordt aangetoond, zelfs indien dit verblijf enkel overeenkomstig het recht van het gastland heeft plaatsgevonden, en het feit dat de verzoeker een beroep heeft gedaan op het socialebijstandstelsel, of dat de dienst voor vreemdelingen tijdens dat verblijf op goede gronden het verlies van het recht van vrij verkeer heeft kunnen vaststellen, doet in dit verband niet ter zake.
- 30 Alle lidstaten die opmerkingen hebben ingediend en de Europese Commissie zijn met de verwijzende rechter van mening dat voor het verkrijgen van het duurzame verblijfsrecht in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 vereist is dat de betrokken burger van de Unie in overeenstemming met de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van deze richtlijn gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar verblijf heeft gehouden, en dat bijgevolg een verblijf dat niet aan deze voorwaarden voldoet, niet als „legaal verblijf” in de zin van dat artikel 16, lid 1, kan worden aangemerkt.

## Antwoord van het Hof

- 31 Volgens artikel 16, lid 1, eerste zin, van richtlijn 2004/38 heeft iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, aldaar een duurzaam verblijfsrecht.

- 32 Allereerst zij erop gewezen dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel vereisen dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd (arresten van 19 september 2000, Linstster, C-287/98, Jurispr. blz. I-6917, punt 43, en 18 oktober 2011, Brüstle, C-34/10, Jurispr. blz. I-9821, punt 25).
- 33 Hoewel in de tekst van die bepaling van richtlijn 2004/38 niet nader wordt aangegeven hoe de bewoordingen „legaal” op het grondgebied van het gastland „heeft verbleven” moeten worden opgevat, verwijst de richtlijn voor de betekenis die aan deze bewoordingen moet worden gegeven evenmin naar het nationale recht. Daaruit volgt dat zij voor de toepassing van deze richtlijn moeten worden geacht een autonoom Unierechtelijk begrip aan te duiden, dat op het grondgebied van alle lidstaten uniform moet worden uitgelegd.
- 34 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de betekenis en de draagwijdte van begrippen waarvoor het recht van de Unie geen definitie geeft, met name moeten worden bepaald met inachtneming van de context waarin zij worden gebruikt en de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaken (zie met name arresten van 10 maart 2005, easyCar, C-336/03, Jurispr. blz. I-1947, punt 21; 22 december 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, Jurispr. blz. I-11061, punt 17, en 29 juli 2010, UGT-FSP, C-151/09, Jurispr. blz. I-7591, punt 39, alsmede reeds aangehaald arrest Brüstle, punt 31).
- 35 Aangaande om te beginnen de doeleinden van richtlijn 2004/38 heet het in punt 1 van de considerans ervan dat burgerschap van de Unie iedere burger van de Unie, binnen de beperkingen van het Verdrag en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten verleent (zie arresten van 7 oktober 2010, Lassal, C-162/09, Jurispr. blz. I-9217, punt 29, en 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, Jurispr. blz. I-3375, punt 27).

- 36 Richtlijn 2004/38 heeft weliswaar tot doel de uitoefening van het fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en te versterken, toch blijft het een feit dat zij, zoals blijkt uit artikel 1, sub a en b, ervan, de voorwaarden voor de uitoefening van dit recht en het duurzame verblijfsrecht regelt, waarbij dit laatste recht — behalve voor werknemers die hun beroepswerkzaamheid in het gastland hebben beëindigd en hun familieleden — met deze richtlijn voor het eerst in de rechtsorde van de Unie is ingevoerd.
- 37 Uit de punten 3 en 4 van de considerans van richtlijn 2004/38 blijkt dat deze beoogt de sectorale en fragmentaire benadering van het recht van vrij verkeer en verblijf te verhelpen en de uitoefening van dit recht te vergemakkelijken door één enkel wetgevingsbesluit vast te stellen dat de vóór deze richtlijn ingevoerde instrumenten van Unierecht codificeert en herzielt.
- 38 Aangaande voorts de algemene context van richtlijn 2004/38 moet erop worden gewezen dat deze richtlijn met betrekking tot het recht van verblijf in het gastland een progressief stelsel heeft ingevoerd, waarbij de fasen en de voorwaarden van de vóór deze richtlijn bestaande afzonderlijke instrumenten van Unierecht en rechtspraak in wezen zijn overgenomen, en dat zodoende in het duurzame verblijfsrecht resulteert.
- 39 In de eerste plaats beperkt namelijk artikel 6 van richtlijn 2004/38 voor verblijven van maximaal drie maanden de in verband met het recht van verblijf te vervullen voorwaarden of formaliteiten tot de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, en behouden volgens artikel 14, lid 1, van deze richtlijn burgers van de Unie en hun familieleden dit recht zolang zij geen onredelijke belasting voor het sociaalekonomische stelsel van het gastland vormen.

- 40 In de tweede plaats wordt bij een verblijf van meer dan drie maanden de verkrijging van het verblijfsrecht verbonden aan de in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38 gestelde voorwaarden, en behouden volgens artikel 14, lid 2, ervan de burgers van de Unie en hun familieleden dit recht slechts zolang zij aan die voorwaarden voldoen. In het bijzonder volgt uit punt 10 van de considerans van deze richtlijn dat die voorwaarden met name beogen te voorkomen dat deze personen een onredelijke belasting voor het socialebijstandstelsel van het gastland vormen.
- 41 In de derde plaats volgt uit artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 dat iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, aldaar een duurzaam verblijfsrecht heeft en dat dit recht niet aan de in het vorige punt genoemde voorwaarden is onderworpen. Zoals in punt 18 van de considerans van deze richtlijn is uiteengezet, mogen, wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal verworven is, met het oog op de totstandbrenging van een effectief mechanisme voor de integratie in de samenleving van dat land, geen voorwaarden meer worden gesteld.
- 42 Ten slotte zij aangaande de bijzondere context van richtlijn 2004/38 tegen de achtergrond van het duurzame verblijfsrecht erop gewezen dat volgens punt 17 van de considerans ervan moet worden voorzien in een dergelijk recht voor alle burgers van de Unie en hun familieleden die „in overeenstemming met de voorwaarden van deze richtlijn” gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar in het gastland verblijf hebben gehad en niet aan een verwijderingsmaatregel onderworpen zijn geweest.
- 43 Die precisering is in de loop van de wetgevingsprocedure die heeft geleid tot de vaststelling van richtlijn 2004/38 in dat punt van de considerans ingevoegd bij gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 6/2004 door de Raad van de Europese Unie vastgesteld op 5 december 2003 (PB 2004, C 54 E, blz. 12). Volgens de mededeling aan het Europees Parlement van 30 december 2003 (SEC/2003/1293 def.), is deze precisering opgenomen „om de inhoud van de term wettig verblijf” in de zin van artikel 16, lid 1, van deze richtlijn „te verduidelijken”.

- 44 Voorts heet het in artikel 18 van richtlijn 2004/38, dat in hetzelfde hoofdstuk staat als artikel 16 ervan en ziet op de verwerving van het duurzame verblijfsrecht voor bepaalde familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, dat bedoelde familieleden bij overlijden of vertrek van die burger, scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk dan wel beëindiging van het geregistreerde partnerschap, zoals bepaald in lid 1 van dat artikel 16 gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar „legaal” op het grondgebied van het gastland moeten hebben „verbleven” om aldaar een duurzaam verblijfsrecht te verkrijgen, en verwijst het in dit verband naar de artikelen 12, lid 2, en 13, lid 2, van dezelfde richtlijn, waarvan de tweede alinea telkens van de betrokkenen onder meer verlangt dat zij, alvorens het duurzame verblijfsrecht te verkrijgen, zelf kunnen aantonen dat zij voldoen aan dezelfde voorwaarden als die welke in artikel 7, lid 1, sub a, b of d, van deze richtlijn zijn genoemd.
- 45 Ook de familieleden van een burger van de Unie die de nationaliteit van een lidstaat bezitten moeten volgens de artikelen 12, lid 1, en 13, lid 1, van richtlijn 2004/38, ofschoon het overlijden of het vertrek van die burger dan wel scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of nog beëindiging van het geregistreerde partnerschap hun recht van verblijf niet aantasten, zelf aantonen dat zij de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van deze richtlijn vervullen alvorens zij het duurzame verblijfsrecht verkrijgen.
- 46 Hieruit volgt dat het begrip legaal verblijf dat in de bewoordingen „legaal [...] heeft verbleven” in artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 besloten ligt, moet worden opgevat als een verblijf in overeenstemming met de in deze richtlijn gestelde voorwaarden, in het bijzonder die van artikel 7, lid 1, ervan.
- 47 Een verblijf in overeenstemming met het recht van een lidstaat, dat evenwel niet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38 voldoet, kan bijgevolg niet worden aangemerkt als een „legaal” verblijf in de zin van artikel 16, lid 1, ervan.



- 48 Een andere uitlegging kan niet met succes worden verdedigd met een beroep op artikel 37 van richtlijn 2004/38, waarin het heet dat het bepaalde in deze richtlijn geldt onverminderd de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat die eventueel gunstiger zijn voor de personen waarop deze richtlijn betrekking heeft.
- 49 Dat geen afbreuk wordt gedaan aan nationale bepalingen inzake het verblijfsrecht van burgers van de Unie die gunstiger zijn dan die van richtlijn 2004/38, betekent namelijk niet dat deze bepalingen in het door deze richtlijn ingevoerde stelsel moeten worden opgenomen.
- 50 Artikel 37 van richtlijn 2004/38 bepaalt enkel dat deze richtlijn zich niet ertegen verzet dat in het recht van de lidstaten een regeling wordt ingevoerd die gunstiger is dan die van de richtlijn. Evenwel dient elke lidstaat niet alleen uit te maken of hij een dergelijke regeling invoert, maar ook welke voorwaarden deze regeling zullen beheersen en wat de werking ervan zal zijn, met name welke rechtsgevolgen een uitsluitend op grond van het nationale recht verleend verblijfsrecht zal sorteren.
- 51 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat een burger van de Unie die meer dan vijf jaar in het gastland heeft verbleven op de enkele grondslag van het nationale recht van dit laatste, niet kan worden geacht het duurzame verblijfsrecht overeenkomstig deze bepaling te hebben verkregen, wanneer hij tijdens dit verblijf niet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van deze richtlijn heeft voldaan.

*Tweede vraag*

- 52 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of ook perioden van verblijf van een burger van een derde land in een lidstaat vóór de toetreding van dit derde land tot de Unie, bij gebreke van specifieke bepalingen in de toetredingsakte, moeten worden meegerekend met het oog op de verkrijging van het duurzame verblijfsrecht in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38.

## Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 53 Ierland en de Commissie zijn van mening dat de tweede vraag van de verwijzende rechter niet hoeft te worden beantwoord, aangezien vaststaat dat verzoekers in het hoofdgeding nooit aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38 hebben voldaan, ook niet in de verblijfsperioden voorafgaand aan de toetreding van hun land van herkomst tot de Unie.
- 54 De Duitse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk menen dat de verblijfsperioden vóór de toetreding van het land van herkomst van de betrokken burger tot de Unie niet kunnen worden meegeteld met het oog op de verkrijging van het duurzame verblijfsrecht in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38, aangezien voor dit recht is vereist dat de persoon die erom verzoekt, als burger van de Unie verblijf heeft gehouden, terwijl verzoekers in het hoofdgeding vóór de toetreding van de Republiek Polen tot de Unie geen burgers van deze laatste waren en dus ook de door de rechtsinstrumenten van de Unie verleende rechten niet genoten.

- 55 De Griekse regering is daarentegen van mening dat uit de bewoordingen, het doel en de structuur van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 blijkt dat deze bepaling toepassing moet vinden ongeacht de datum waarop het land van herkomst van de betrokken burger tot de Unie is toegetreden. De vóór de toetreding vervulde verblijfsperioden moeten derhalve worden meegeteld, voor zover zij aan de in deze richtlijn gestelde voorwaarden voldoen.

### Antwoord van het Hof

- 56 Meteen zij erop gewezen dat de toetredingsakte van een nieuwe lidstaat in hoofdzaak berust op het algemene beginsel van de onmiddellijke en volledige toepasselijkheid van het recht van de Unie op die staat, in die zin dat er slechts van kan worden afgeweken voor zover zulks in de overgangsbepalingen met zoveel woorden is voorzien (zie arrest van 28 april 2009, Apostolides, C-420/07, Jurispr. blz. I-3571, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 57 Zo heeft het Hof aangaande artikel 6 van het EEG-Verdrag (nadien artikel 6 van het EG-Verdrag en na wijziging artikel 12 EG) en de artikelen 48 en 51 van het EG-Verdrag (na wijziging, respectievelijk de artikelen 39 EG en 42 EG) geoordeeld dat wanneer de akte betreffende de toetredingsvoorwaarden van een lidstaat geen enkele overgangsbepaling ter zake van de toepassing van deze artikelen bevat, deze artikelen moeten worden geacht voor deze lidstaat rechtstreeks toepasselijk en dwingend te zijn vanaf de datum van zijn toetreding tot de Unie, zodat zij vanaf deze datum kunnen worden aangevoerd door burgers uit alle lidstaten en kunnen worden toegepast op de huidige en de toekomstige gevolgen van situaties die zich vóór de toetreding van die staat tot de Unie hebben voorgedaan (arresten van 2 oktober 1997, Saldanha en MTS, C-122/96, Jurispr. blz. I-5325, punt 14; 30 november 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Jurispr. blz. I-10497, punt 55, en 18 april 2002, Duchon, C-290/00, Jurispr. blz. I-3567, punt 44).

- 58 Voorts heeft het Hof ook geoordeeld dat de bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie vanaf hun inwerkingtreding van toepassing zijn. Zij dienen derhalve te worden toegepast op de actuele gevolgen van vroeger ontstane situaties (zie arrest van 11 juli 2002, *D’Hoop*, C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punt 25, en reeds aangehaald arrest *Lassal*, punt 39).
- 59 In het onderhavige geval bevat de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2003, L 236, blz. 33), geen overgangsbepalingen inzake de toepassing op de Republiek Polen van de Unierechtelijke bepalingen betreffende het vrije verkeer van personen, enkele in de bijlagen bij deze akte opgenomen overgangsbepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers en het vrij verrichten van diensten buiten beschouwing gelaten.
- 60 Bijgevolg kunnen de bepalingen van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 worden aangevoerd door burgers van de Unie en worden toegepast op de huidige en de toekomstige gevolgen van situaties die zich vóór de toetreding van de Republiek Polen tot de Unie hebben voorgedaan.
- 61 Het is juist dat de verblijfsperioden die een burger van een ander land vóór de toetreding van dit laatste tot de Unie in het gastland heeft vervuld, niet onder het recht van de Unie, maar uitsluitend onder dat van het gastland vielen.
- 62 Wanneer de betrokkene kan aantonen dat dergelijke perioden in overeenstemming met de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38 zijn vervuld, heeft de inaanmerkingneming van die perioden vanaf de datum van toetreding van het betrokken land tot de Unie evenwel niet tot gevolg dat terugwerkende kracht wordt verleend

aan artikel 16 van deze richtlijn, maar alleen dat een actueel gevolg wordt verbonden aan situaties die vóór de datum van omzetting van die richtlijn in nationaal recht zijn ontstaan (zie reeds aangehaald arrest Lassal, punt 38).

- <sup>63</sup> Gelet op het voorgaande dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat ook perioden van verblijf van een burger van een derde land in een lidstaat vóór de toetreding van dit derde land tot de Unie, bij gebreke van specifieke bepalingen in de toetredingsakte, moeten worden meegerekend met het oog op de verkrijging van het duurzame verblijfsrecht in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38, voor zover die perioden in overeenstemming met de voorwaarden van artikel 7, lid 1, ervan zijn vervuld.

## **Kosten**

- <sup>64</sup> 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:

- 1) Artikel 16, lid 1, 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, moet aldus worden uitgelegd dat een burger van de Unie die meer dan vijf jaar in het gastland heeft verbleven op de enkele grondslag van het nationale recht van dit laatste, niet kan worden geacht het duurzame verblijfsrecht overeenkomstig deze bepaling te hebben verkregen, wanneer hij tijdens dit verblijf niet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van deze richtlijn heeft voldaan.**

- 2) Ook perioden van verblijf van een burger van een derde land in een lidstaat vóór de toetreding van dit derde land tot de Europese Unie moeten, bij gebreke van specifieke bepalingen in de toetredingsakte, worden meegerekend met het oog op de verkrijging van het duurzame verblijfsrecht in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38, voor zover die perioden in overeenstemming met de voorwaarden van artikel 7, lid 1, ervan zijn vervuld.

ondertekeningen