



FACULTEIT RECHTSGELEERDHEID

Faculteit Rechtsgeleerdheid

Universiteit Gent

Academiejaar 2013-14

De dialoog tussen het Hof van Justitie en de Europese wetgever met betrekking tot het EU-burgerschap en de burgerlijke rechten die daar uit voortvloeien, m.n. het vrij verkeer en de vrije vestiging van personen

Masterproef van de opleiding

‘Master in de rechten’

Ingediend door

Pieter Cannoot

Studentennr. 00903723

Promotor: Prof. Dr. Inge Govaere

Commissaris: Mevr. Liesbet Van den Broeck

“Nous ne coalisons pas les Etats, nous unissons les hommes”.

Jean Monnet

Woord vooraf

Met deze masterproef komt een einde aan vijf jaren studie. De rechtenopleiding bleek een bron van hard werk, maar ook van ontelbare memorabele momenten. Aangezien de kansen om erkentelijkheid op schriftelijke wijze te uiten gering zijn, wil ik van dit voorwoord gebruik maken om een aantal personen welgemeend te danken.

In eerste instantie wil ik Prof. Dr. Inge Govaere en Liesbet Van den Broeck bedanken voor de inspirerende wijze waarop zij het onderwijs in het Europees recht aan de Universiteit Gent verzorgen en voor de kans om deze masterproef te schrijven over het onderwerp van mijn keuze. In het opstellen van deze scriptie stond ik natuurlijk niet alleen. Ik dank dan ook Timothy Claeys voor zijn onaflatende steun en Jacques Vervaeke voor het nalezen van mijn werk.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar Evelyn Merckx, die met haar vriendschap en optimisme gedurende vijf jaar mijn rots in de branding was.

Ten slotte wil ik mijn ouders en zus bedanken voor hun eindeloze liefde, begrip en bemoedigende woorden. Ik draag deze masterproef dan ook aan hen op.

Pieter Cannoot,

Mariakerke, mei 2014.

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Onderzoeksvraag	1
Overzicht	3
Hoofdstuk 1: Institutionele afbakening	6
Afdeling 1: De Europese wetgever	6
Afdeling 2: Het Hof van Justitie van de Europese Unie	7
Afdeling 3: Relatie tussen de Europese wetgever en het Hof van Justitie	8
§ 1: Historische en institutionele relatie	8
A. De rechtspraak vereist wetgeving.....	10
B. De rechtspraak inspireert de wetgever.....	11
C. Interactie tussen rechtspraak en bestaande secundaire wetgeving.....	12
§ 2: Hiërarchische relatie tussen de Europese wetgever en het Hof van Justitie.....	12
§ 3: Besluit	13
Hoofdstuk 2: Het EU-burgerschap	15
Hoofdstuk 3: Ontwikkeling van de burgerschapsidee en het Verdrag van Maastricht	19
Afdeling 1: De formele burgerschapsidee.....	19
§ 1: Ontwikkeling.....	19
§ 2: De intergouvernementele conferentie en het Verdrag van Maastricht	21
Afdeling 2: Het vrij verkeer en de vrije vestiging van personen.....	22
§ 1: <i>Van Gend en Loos</i> : de instrumentele rol van de burger	23
§ 2: Substantiële rechten vóór het Verdrag van Maastricht.....	23
A. Vrij verkeer van werknemers	23
B. Vrij verkeer van economisch niet-actieve personen	27
i. Ontwikkelingen in de rechtspraak.....	27
ii. Ontwikkelingen in de wetgeving.....	28
Afdeling 3: Besluit	31
Hoofdstuk 4: De dynamiek van het EU-burgerschap.....	34
Afdeling 1: <i>Martínez Sala</i> : de eerste stap voorwaarts.....	34
Afdeling 2: Van <i>Martínez Sala</i> tot <i>Baumbast</i> : baanbrekende ontwikkelingen	38
§ 1: De eerste rechtspraak en voorstel van richtlijn	38
§ 2: De arresten <i>Grzelczyk</i> en <i>D’Hoop</i> : EU-burgerschap als primaire status.....	40
A. Het arrest <i>Grzelczyk</i>	40
i. De feiten en uitspraak.....	40
ii. Evaluatie.....	44

B. Het arrest <i>D'Hoop</i>	45
Afdeling 3: Het arrest <i>Baumbast</i> : ontwikkeling van de proportionaliteitstest	46
§ 1: De feiten en uitspraak.....	46
§ 2: Evaluatie.....	49
Afdeling 4: Verdere ontwikkelingen na <i>Baumbast</i>	52
§ 1: Het recht van gelijke behandeling.....	52
A. De zaak <i>Trojani</i> : synthese van <i>Grzelczyk</i> en <i>Baumbast</i>	52
B. De zaak <i>Garcia Avello</i> : ruime invulling van het grensoverschrijdend element	53
C. De zaak <i>Tas-Hagen</i> : nieuwe werkwijze van het Hof.....	55
D. Burgerschapsrapport van de Commissie van 2004.....	55
§ 2: Werkzoekende werklozen	56
§ 3: Het autonome verblijfsrecht	58
§ 4: Studenten.....	61
§ 5: Het verblijfsrecht op alternatieve rechtsgronden.....	63
A. De zaak <i>Carpenter</i> : bescherming van het gezin	63
B. Latere ontwikkeling	64
Afdeling 5: Besluit	65
Hoofdstuk 5: Richtlijn 2004/38: de ‘burgerschapsrichtlijn’	69
Afdeling 1: Richtlijn 2004/38.....	69
§ 1: Codificatie van de rechtspraak	70
§ 2: Afwijkingen van de rechtspraak en nieuwe instrumenten.....	73
Afdeling 2: De eerste rechtspraak na Richtlijn 2004/38	75
§ 1: Terughoudendheid bij het Hof van Justitie	75
A. Het arrest <i>Förster</i> : formalisme bij het invullen van de proportionaliteitstest.....	75
i. <i>Förster</i>	75
ii. Latere ontwikkeling	78
B. Het arrest <i>Vatsouras en Koupatantze</i> : wat is sociale bijstand?.....	79
i. <i>Vatsouras en Koupatantze</i>	79
ii. Latere ontwikkeling	82
§ 2: De arresten <i>Metock</i> , <i>Teixeira</i> en <i>Ibrahim</i> : Richtlijn 2004/38 voorbij	82
A. Het arrest <i>Metock</i> : letterlijke lezing van Richtlijn 2004/38.....	82
B. De arresten <i>Teixeira</i> en <i>Ibrahim</i> : andere rechtsgrond.....	84
Afdeling 3: Besluit	85
Hoofdstuk 6: De definitieve ‘activering’ van de burgerschapsstatus	88
Afdeling 1: <i>Rottmann</i> : nationaliteitsrecht binnen invloed van de EU?	88
§ 1: Inleiding en feiten.....	88

§ 2: Evaluatie.....	89
Afdeling 2: Van <i>Ruiz Zambrano</i> tot <i>Ymeraga</i> : nieuwe weg voor het vrij verkeer van personen	91
§ 1: De zaak <i>Ruiz Zambrano</i> : nieuw kader voor het vrij verkeer van personen.....	91
A. De feiten en uitspraak.....	91
B. Evaluatie	93
§ 2: De zaken <i>McCarthy</i> , <i>Dereci</i> en <i>Ymeraga</i>	96
A. De zaak <i>McCarthy</i> : bevestiging van <i>Ruiz Zambrano</i>	96
B. De zaak <i>Dereci</i> : invulling van het <i>Ruiz Zambrano</i> -kader	97
C. De zaak <i>Ymeraga</i> : laatste stand van zaken	98
§ 3: Besluit	99
Afdeling 3: Rapporten van de Commissie van 2013.....	102
§ 1: Burgerschapsrapport van 2013.....	102
§ 2: “Five actions to make a difference”	104
Hoofdstuk 7: Toekomstverwachtingen	109
Afdeling 1: Omgekeerde discriminatie	109
Afdeling 2: Grondrechten.....	111
Afdeling 3: Nationaliteitsrecht	112
Algemeen besluit.....	113
Bibliografie.....	119

Lijst van tabellen

Tabel 1: Mate van geïnformeerdeheid van EU-burgers (2012)	103
Tabel 2: Activiteitsgraad van mobiele EU-burgers en nationale burgers per lidstaat (15-64 jaar; 2012)	104
Tabel 3: Sociale bijstandsuitkeringen aan mobiele EU-burgers in bepaalde lidstaten van de EU (2012-2013).....	105
Tabel 4: Kennis van de koppeling van het recht op vrij verkeer aan het EU-burgerschap (2007-2010-2012).....	106
Tabel 5: Kennis van de koppeling van het recht op gelijke behandeling aan het EU-burgerschap (2007-2010-2012)	106
Tabel 6: Aanvoelen van discriminatie bij mobiele EU-burgers (2012).....	107
Tabel 7: De betekenis van het EU-burgerschap volgens EU-burgers (2012).....	117

Inleiding

Onderzoeksvraag

1. Het jaar 2013 werd door de Europese Commissie (hierna: Commissie) uitgeroepen tot het ‘Europees jaar van de burger’.¹ Onder de slagzin, “Het gaat om Europa. Het gaat om u”, wilde de Commissie de rechten van EU-burgers onder de publieke aandacht brengen en de dialoog aangaan. Meer dan twintig jaar na zijn introductie in het Verdrag van Maastricht,² lijkt het concept ‘EU-burgerschap’ – en vooral het normatieve karakter ervan – dus nog niet op overtuigende wijze tot in de brede lagen van de samenleving te zijn doorgedrongen. Nochtans hebben ontwikkelingen in de Europese wetgeving en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie of Hof) het potentieel van het EU-burgerschap voortdurend verbreed en verdiept, wat heeft geleid tot de vaststelling dat “de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn”.³ Deze masterproef heeft precies tot doel de dialoog tussen de Europese wetgever en het Hof van Justitie bij voormelde ontwikkelingen te onderzoeken. Daarbij wordt uitgegaan van volgende vragen: Wie geeft de aanzet tot vooruitgang en hoe wordt deze aanzet voorts ontwikkeld? Vindt de evolutie plaats door interactie of door eenzijdig optreden? Wat is de achterliggende beweegreden bij het optreden van het Hof: ideologie of pragmatisme? Betekent het optreden van het Hof een vooruitgang voor de individuele burger, doch een gevaar voor de institutionele architectuur van de EU?

2. Ondanks de problemen van bekendheid, mag het belang van het EU-burgerschap niet onderschat worden, zowel voor de titularis ervan als voor het institutionele kader van de EU en diens democratische legitimiteit. Bovendien kan gesteld worden dat het ontwikkelingsproces van het EU-burgerschap een weerspiegeling is van de evolutie van de integratie in de EU zelf.⁴ Evenzeer mag ook de moeilijke en gevoelige achtergrond waartegen de wetgever en het Hof ageren niet uit het oog verloren worden. Immers, los van de kwestie van de legitimiteit van – vooral – de rechtspraak van het Hof, staat de notie van het EU-burgerschap zelf ter discussie. Het gaat om de kern van het constitutionele debat in de EU: de gecontesteerde evolutie van de Unie naar een soort van federale staat met zijn eigen supranationale

¹ Zie <http://europa.eu/citizens-2013/nl/about> (geraadpleegd op mei 6 2014).

² Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht, 7 februari 1992, *P.B.* C 191 van 29 juli 1992.

³ Zie o.m. HvJ 20 september 2001, 184/99, Grzelczyk, *Jur.* 2001, p. I-6193; Considerans nr. 3 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 de 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, 93/96/EEG, *P.B.* L 158 van 30 april 2004.

⁴ C. CALLIESS, “The dynamics of European Citizenship: from Bourgeois to Citoyen”, in COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (ed.), *The Court of Justice and the construction of Europe: analyses and perspectives on 60 years of case-law*, Den Haag, TMC Asser Press, 2013, p. 425.

burgers.⁵ De algemene politiek-economische omstandigheden spelen dan ook een cruciale rol in de wetgeving en de rechtspraak omtrent het EU-burgerschap.

3. Het Unieburgerschap werd reeds door een groot aantal rechtsgeleerden kritisch bestudeerd. De evolutie ervan is immers niet door iedereen met blijdschap onthaald. Vooral de gevolgen voor het sociale vangnet van de rijke(re) lidstaten van de EU en hun normatieve autonomie op vlak van sociale herverdeling zijn tot op vandaag voorwerp van stevig debat.⁶ Deze masterproef heeft niet tot doel om een beschrijvend overzicht te geven van de bestaande literatuur. Evenmin wordt getracht een samenvatting te geven van de materiële ontwikkeling met betrekking tot het EU-burgerschap, hoewel hieraan niet volledig kan voorbijgegaan worden. Met andere woorden, de materiële evolutie wordt benaderd vanuit een formeel-institutionele invalshoek.

Bovendien legt het onderzoek de focus op de burgerlijke rechten die artikel 20, 2), a) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) aan EU-burgers toekent, met name het vrij verkeer en de vrije vestiging van personen.⁷ Uit de rechtsleer valt af te leiden dat deze rechten het hoofdbestanddeel van het EU-burgerschap uitmaken.⁸ EU-burgers hebben daarnaast ook het actieve en passieve kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat (artikel 20, 2), b) VWEU). Ze hebben het recht op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat (artikel 20, 2), c) VWEU). Daarnaast hebben ze het recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten, zich tot de Europese ombudsman te wenden, alsook zich in één van de talen van de Verdragen tot de instellingen en de adviesorganen van de Unie te richten en in die taal antwoord te krijgen (artikel 20, 2), d) VWEU). Deze opsomming is echter niet exhaustief (artikel 20, 2) VWEU). De EU-burger is ten slotte ook titularis van andere – weliswaar eerder programmatorische – rechten, zoals bijvoorbeeld het recht om deel te nemen aan het democratische bestel van de Unie, zoals blijkt uit artikel 10, 3) van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU).⁹

⁵ C. BARNARD, “Citizenship of the Union and the Area of Justice: (Almost) the Court’s moment of glory”, in COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (ed.), *The Court of Justice and the construction of Europe: analyses and perspectives on 60 years of case-law*, Den Haag, TMC Asser Press, 2013, p. 507.

⁶ F. WOLLENSCHLÄGER, “The judiciary, the legislature and the evolution of Union citizenship”, in P. SYRPIS (ed.), *The judiciary, the legislature and the EU internal market*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 302.

⁷ Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, *P.B. C 115/47* van 9 mei 2008.

⁸ Zie o.m. D. KOSTAKOPOULOU, “European Union citizenship: writing the future”, *ELJ* 2007, p. 625.

⁹ Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, *P.B. C 115/13* van 9 mei 2008.

Overzicht

4. Vooraleer ten gronde kan worden ingegaan op de wisselwerking tussen de Europese wetgever en het Hof van Justitie, is het noodzakelijk deze instellingen uiteen te zetten. Daarom wordt in het eerste hoofdstuk van deze masterproef ingegaan op de institutionele rol en structuur van beide instellingen. Daarnaast wordt ook de link tussen de wetgever en het Hof kort uiteengezet, vanuit een institutionele, historische en hiërarchische invalshoek.

De hoofdstukken 2 tot 6 behandelen het kernthema, namelijk de dialoog tussen de Europese wetgever en het Hof met betrekking tot de burgerlijke rechten die uit het EU-burgerschap voortvloeien. Deze interactie wordt in chronologische volgorde bestudeerd.

Alvorens het centrale onderzoek aan te vangen, verduidelijkt hoofdstuk 2 hoe het normatieve kader inzake het EU-burgerschap er uitziet. Daarbij wordt voornamelijk teruggekoppeld naar de Verdragsbepalingen en wordt alsook verduidelijkt welke veranderingen werden aangebracht door het Verdrag van Lissabon.¹⁰ Bovendien wordt beknopt onderzocht in welke mate de aanpassingen kaderen in de algemene dynamiek van deze verdragswijziging. Ten slotte plaatst hoofdstuk 2 het EU-burgerschap binnen het bredere kader van het constitutionele debat, dat in de EU woedde in de jaren voorafgaand aan Lissabon.

Hoofdstuk 3 behandelt de eerste fase in de wisselwerking tussen de wetgever en het Hof, die dient gesitueerd te worden voorafgaand aan de ondertekening van het Verdrag van Maastricht.¹¹ Er wordt onderzocht waaruit het normatieve kader van het vrij verkeer van personen bestond in het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (hierna: E(E)G-Verdrag of VEG).¹² Het onderzoek analyseert hoe de initiatieven van de wetgever en van het Hof met betrekking tot de versterking van de gemeenschappelijke markt een ‘*spill-over*’-effect teweegbrachten naar economisch niet-actieve personen en elkaar versterkten tot een soort van embryonale vorm van ‘quasi-burgerschap’.¹³

De tweede fase in de dialoog tussen de wetgever en het Hof valt samen met de onderhandeling, ondertekening en inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht en wordt eveneens behandeld in hoofdstuk 3. De verdragswijziging introduceerde op formele wijze het EU-burgerschap. We onderzoeken welke motieven aan dit wetgevend initiatief ten grondslag lagen, of het ging om een historische noodzaak dan wel om een onverwachte sprong voorwaarts en waarom de wetgever koos

¹⁰ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007, *P.B.* C 306 van 17 december 2007.

¹¹ Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht, 7 februari 1992, *P.B.* C 191 van 29 juli 1992.

¹² Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, ondertekend te Rome, 25 maart 1957, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=NL> (geraadpleegd op 6 mei 2014).

¹³ Deze gedachte en bewoording werden ontleend aan voormalig advocaat-generaal Francis G. Jacobs. Zie F. JACOBS, “Citizenship of the European Union – A legal analysis”, *ELJ* 2007, p. 592.

voor de term ‘burgerschap’. Naast deze politieke analyse wordt ook bestudeerd in welke mate de wetgever werkelijk innovatief optrad door het EU-burgerschap op te nemen in het Verdrag. Bovendien onderzoeken we of de vermeende doelstellingen van de wetgever meteen werden overgenomen door het Hof en of er dus een implementatie in de rechtspraak viel waar te nemen meteen na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht.

De derde fase in de interactie tussen de wetgever en het Hof bestrijkt de tweede helft van de jaren 1990 tot de aanneming van Richtlijn 2004/38.¹⁴ Deze fase wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4. We onderzoeken in welke mate de introductie van het EU-burgerschap een verandering met zich meebracht in de rechtspraak en hoe deze gelegitimeerd werd. Daarbij wordt aandacht besteed aan de motieven van het Hof, en diens woordgebruik en interpretatietechnieken. Ter nuancering wordt nagegaan in welke mate het Hof aandacht had voor het bredere politieke draagvlak in de lidstaten. Ten aanzien van de materiële domeinen van het EU-burgerschap, ligt de focus in eerste instantie op het autonome karakter van het verblijfsrecht gekoppeld aan het EU-burgerschap. Vervolgens komen ook de ontwikkelingen met betrekking tot het recht van non-discriminatie aan bod, met specifieke aandacht voor studenten en werkzoekende werklozen.

Fase vier in de dialoog heeft betrekking op de aanneming van Richtlijn 2004/38 (ook de ‘burgerschapsrichtlijn’ genoemd) en neemt de vorm aan van een echte cesuur. Er wordt onderzocht in welke mate de wetgever innoveerde, dan wel de jurisprudentiële ontwikkelingen met betrekking tot EU-burgerschap sinds het Verdrag van Maastricht codificeerde. Daarbij schenkt het onderzoek vooral aandacht aan de mate waarin de wetgever ontwikkelingen in de rechtspraak afremde of bekrachtigde.

Hoofdstuk 5 behandelt de vijfde fase, die betrekking heeft op de reactie van het Hof op Richtlijn 2004/38. Er wordt bestudeerd in welke mate het Hof het optreden van de Europese wetgever absorbeerde of negeerde. Naast de rechtspraak die specifiek betrekking heeft op Richtlijn 2004/38, onderzoeken we in welke mate het Hof van Justitie derogeerde van de beleidskeuzes van de wetgever in voormelde richtlijn door gebruik te maken van alternatieve wegen. Het onderzoek analyseert eveneens de interactie met de periode van institutionele onzekerheid in de EU, gelet op het afvoeren van de Europese Grondwet in 2005 en de ratificatieperikelen met betrekking tot het Verdrag van Lissabon.¹⁵

De zesde en voorlopig laatste fase in de dialoog tussen de wetgever en het Hof van Justitie betreft de periode sinds circa 2010 en wordt onderzocht in hoofdstuk 6. Hierbij onderzoeken we de meest recente ontwikkelingen in – vooral – de rechtspraak met betrekking tot het normatieve kader van het EU-burgerschap. Daarnaast worden ook de bevindingen van de Commissie met betrekking tot de

¹⁴ 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 de 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, 93/96/EEG, *P.B.* L 158 van 30 april 2004.

¹⁵ Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, ondertekend te Rome, 29 oktober 2004, *P.B.* C 310, 16 december 2004.

huidige stand van het EU-burgerschap en het vrij verkeer van personen – in o.a. het burgerschapsrapport van 2013 – geanalyseerd.¹⁶

Hoofdstuk 7 van deze masterproef schetst een aantal toekomstverwachtingen die uit de meest recente ontwikkelingen met betrekking tot het EU-burgerschap kunnen afgeleid worden. Immers, niet zelden is de juridische analyse van de rechtsvraag interessanter dan het eigenlijke antwoord, dat vaak gekenmerkt wordt door ambiguïteit en onvolledigheid. De verwachtingen worden onder andere gebaseerd op de stand van zaken in de conclusies van de advocaten-generaal.

Ten slotte biedt deze masterproef een concluderend antwoord op de onderzoeksvragen die als rode draad voor het onderzoek fungeerden.

¹⁶ EUROPESE COMMISSIE, *EU citizenship report 2013. EU citizens: your rights, your future*, COM(2013) 269 definitief, Brussel, 8 mei 2013, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2013_269_en.pdf (geraadpleegd op 6 mei 2014).

Hoofdstuk 1: Institutionele afbakening

5. Zoals de titel van deze masterproef uitdrukkelijk stelt, vormt de wisselwerking tussen de Europese wetgever en het Hof met betrekking tot het EU-burgerschap het voorwerp van onderstaand onderzoek. Alvorens deze dialoog uiteen te zetten, is het noodzakelijk de wetgever en het Hof voor te stellen. Naast hun rol en structuur, wordt ook de link tussen beide instellingen uiteengezet, vanuit een institutionele, historische en hiërarchische invalshoek.

Afdeling 1: De Europese wetgever

6. Binnen het Unierecht wordt een onderscheid gemaakt tussen primair en secundair recht. Het primaire recht bevat voornamelijk de verdragen die door de lidstaten van de EU zijn gesloten en die de constitutionele basis van de Unie vormen, met in het bijzonder het VEU en VWEU.¹⁷ Het is dan ook de hoogste rechtsbron in de Europese rechtsorde. De rechtsregels die de instellingen van de EU zelf aannemen, vormen het secundaire recht. Het gaat voornamelijk om verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen, adviezen en internationale verdragen.

7. Het primaire recht creëert het kader waarin de secundaire wetgever optreedt. Het VEU en VWEU organiseren immers de werking van de EU en haar instellingen en bepalen de bevoegdheden voor wetgevend optreden en de beperkingen die daarop bestaan.¹⁸ Artikel 48 VEU voorziet twee procedures tot herziening van de Verdragen, namelijk de ‘gewone herzieningsprocedure’ en de ‘vereenvoudigde herzieningsprocedure’. Uit de procedurele voorschriften blijkt dat de lidstaten optreden als wetgevers inzake het primaire recht.¹⁹

8. Het secundaire recht wordt aangenomen door de instellingen van de EU zelf. Artikelen 14, 1) en 16, 1) VEU bepalen dat het Europees Parlement en de Raad samen de wetgevingstaak uitoefenen. Echter, ook de Commissie speelt een rol in de wetgevingsprocedure, en wordt dan ook vaak in één adem met de twee voormelde instellingen genoemd.²⁰ Artikel 294 VWEU bevat de regeling van de zogenoemde ‘gewone wetgevingsprocedure’, waarbij de Commissie een voorstel van wetgevende akte doet en het Europees Parlement en de Raad op voet van gelijkheid tot eenzelfde standpunt moeten komen. Hoewel

¹⁷ Daarnaast bevat het primaire recht ook de grote wijzigingsverdragen van de EU, de aan de Verdragen gehechte protocollen, de aanvullende verdragen waarbij kleine wijzigingen werden aangebracht en de toetredingsverdragen van nieuwe lidstaten van de EU. Uit artikel 6, 1) VEU valt af te leiden dat ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie deel uitmaakt van het primaire recht, aangezien het dezelfde juridische waarde als de (oprichtings)verdragen heeft. Zie o.a. M. MARESCAU, *Cursus Europees Recht 3^e Bachelor Rechten*, onuitgegeven, Academiejaar 2011-2012.

¹⁸ P. SYRPIS, “Theorising the relationship between the judiciary and the legislature in the EU internal market”, in P. SYRPIS (ed.), *The judiciary, the legislature and the EU internal market*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 16.

¹⁹ Artikelen 4 en 6 VEU.

²⁰ P. SYRPIS, *op. cit.*, p. 16.

enkel laatstgenoemde instellingen wetgevende bevoegdheden hebben, vormen zij samen met de Europese Raad en de Commissie de ‘politieke instellingen’. Hiermee wordt bedoeld dat zij in het algemeen samen de richting van de EU bepalen en de wetgeving sturen.²¹

Afdeling 2: Het Hof van Justitie van de Europese Unie

9. Het Hof van Justitie van de Europese Unie omvat het Hof, het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken. Het Hof bestaat uit één rechter per lidstaat en wordt bijgestaan door advocaten-generaal.²² Het grote potentieel van de bijdrage van het Hof tot het Unierecht ligt vervat in artikel 19, 1) VEU, dat stelt dat het Hof de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen verzekert. Het Hof heeft deze bepaling doorheen de jaren op principiële wijze aangewend: het heeft immers ter bescherming van de ‘rule of law’ algemene beginselen van constitutionele betekenis ontwikkeld, die zowel de instellingen van de EU als de lidstaten binden wanneer zij optreden binnen de toepassingsfeer van het Unierecht.²³

10. De kerntaken van het Hof zijn opgenomen in de artikelen 258, 263 en 267 VWEU. Zo is het Hof bevoegd om uitspraak te doen over een geschil waarbij de Commissie van oordeel is dat een lidstaat zijn verplichtingen onder het Unierecht niet is nagekomen (artikel 258 VWEU). Daarnaast heeft het de belangrijke rol om de overeenstemming van het secundaire recht met de Verdragen te verzekeren (artikel 263 VWEU). Een belangrijke opdracht hierbij is het afdwingen van eerbiediging voor het zogenaamde ‘institutionele evenwicht’.²⁴ De prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU vormt de weg waarlangs het Hof het meest heeft bijgedragen tot de ontwikkeling van het Unierecht.²⁵ Via deze procedure kunnen nationale rechters vragen over de interpretatie en de gelding van het Unierecht aan het Hof stellen.

11. De creatie van het Hof bij het begin van het Europese integratieproces was beïnvloed door het ideaal dat, na de vernietigende Tweede Wereldoorlog, conflicten in Europa geen aanleiding meer mochten geven tot oorlogen of politiek-economische sancties, maar opgelost dienden te worden door gemeenschappelijke instellingen gebaseerd op gedeeld recht.

²¹ V. HATZOPOULOS, “Actively talking to each other: the Court and the political institutions”, in B. DE WITTE, M. DAWSON en E. MUIR (eds.), *Judicial activism at the European Court of Justice: causes, responses and solutions*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2013, p. 102.

²² Zie artikel 19 VEU.

²³ P. CRAIG en G. DE BÚRCA, *EU law: text, cases and materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 63.

²⁴ P. SYRPIS, *op. cit.*, p. 14. Zie ook HvJ 22 mei 1990, 70/88, Europees Parlement t. Raad, *Jur.* 1991, p. I-4529.

²⁵ D. TAMM, “The history of the Court of Justice of the European Union since its origin”, in COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (ed.), *The Court of Justice and the construction of Europe: analyses and perspectives on 60 years of case-law*, Den Haag, TMC Asser Press, 2013, p. 19.

Afdeling 3: Relatie tussen de Europese wetgever en het Hof van Justitie

§ 1: Historische en institutionele relatie

12. In de literatuur wordt geopperd dat de creatie van het Hof van Justitie te situeren valt binnen een sterke Europese traditie.²⁶ Het opnemen van een permanent hof met een sterke bevoegdheid van wettigheidstoetsing binnen een politieke constellatie zoals de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), was een natuurlijk gevolg van eeuwen Westerse institutionele studie en praktijk. Echter, de oprichting van een echt Europees Hof met een bevoegdheid over een echt gemeenschappelijk Europees recht was een vernieuwend element.

De bevoegdheden van het Hof van Justitie zijn vergelijkbaar met die van een nationaal grondwettelijk hof of hooggerechtshof. Nochtans is het een hof *sui generis*, waarvan de rechtspraak niet ten volle kan begrepen worden zonder de constante reflex om de uitspraken en bredere juridische theorieën te koppelen aan de rol die het zichzelf toegemeten heeft. Het Hof plaatst zich inderdaad mede aan het roer van de ontwikkeling van de Europese integratie door een brede interpretatie van zijn eigen constituerende Verdragsbepalingen, die bovendien gekenmerkt worden door een ‘open’ bewoording.²⁷ Het hoeft dan ook niet te verrassen dat het Hof hierdoor de mogelijkheden die de Verdragen bieden, heeft aangewend om de ambities van het Europese integratieproject verder te stuwen. Auteurs spreken zelfs van een “genetische code gekenmerkt door een voorkeur voor Europa”.²⁸

13. In 1957 zette het Europese integratieproject een grote stap voorwaarts met de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) bij het Verdrag van Rome. De EEG ontwikkelde zich in de tijd verder langs twee wegen: enerzijds het onderdrukken van alle vormen van discriminatie tussen de lidstaten met betrekking tot de vier economische vrijheden,²⁹ anderzijds het creëren van een eenheidsmarkt door het wegwerken van (economische) grenzen.³⁰ Deze vereenvoudigde weergave van het integratieproces veronderstelde zowel het optreden van de wetgever als dat van het Hof. Immers, het wegwerken van economische barrières binnen de gemeenschappelijke markt vereiste het positieve optreden van de wetgever. Dit werd geflankeerd door de noodzaak zich te onthouden van discriminatie op basis van nationaliteit, onder het toezicht van het Hof. Met andere woorden, de wetgever werd door de basisstructuur van de EEG ertoe aangezet positieve acties te ondernemen tot voltooiing van de eengemaakte markt, zonder daarbij ontoelaatbare vormen van onderscheid op basis van nationaliteit te hanteren, wat het Hof zou verzekeren.

Echter, deze institutionele verdeling van verantwoordelijkheden werd al snel doorbroken in de

²⁶ D. TAMM, *op. cit.*, pp. 10-11.

²⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 19 VEU, *supra* p. 7, randnummer 9.

²⁸ D. TAMM, *op. cit.*, p.14; D. KEELING en G. F. MANCINI, “Democracy and the European Court of Justice”, *Mod Law Rev* 1994, p. 186.

²⁹ Vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal.

³⁰ D. BERLIN, “Interactions between the lawmaker and the judiciary within the EC”, *LIEI* 1992, afl. 2, p. 20.

rechtspraak. Het arrest *Van Gend en Loos*, waarin het Hof de theorie van de directe werking van het Unierecht ontwikkelde, vormt de eerste mijlpaal.³¹ In het arrest droeg het Hof de bouwstenen aan voor de ontwikkeling van de Europese rechtsorde. Met één zin dwong het de wetgever om de ‘driving seat’ van de EEG te delen:

*“[...] Uit deze omstandigheden moet worden afgeleid, dat de Gemeenschap in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde vormt ten bate waarvan de staten, zij het op een beperkt terrein, hun soevereiniteit hebben begrensd en waarbinnen niet slechts deze lidstaten, maar ook hun onderdanen gerechtigd zijn”.*³²

Dit optreden van het Hof werd veroorzaakt door de toenmalige passiviteit van de Europese wetgever.³³ De jaren 1960 waren een periode van relatieve institutionele malaise, gekenmerkt door spanningen tussen de Commissie en verscheidene lidstaten, waaronder onder meer Frankrijk, met betrekking tot de intergouvernementele, dan wel supranationale aard van de Gemeenschappen.³⁴ Het geschil mondde uit in een ware crisis, waarbij de Franse president zich verzette tegen de hervorming van het meerderheidsquorum voor het aannemen van wetgeving (gekwalficeerde meerderheid in plaats van unanimiteit). Frankrijk weigerde gedurende zeven maanden aanwezig te zijn op vergaderingen van de Raad, tot een compromis werd bereikt met de zogenaamde ‘Luxemburg-akkoorden’.³⁵ Doorheen de latere geschiedenis van de EU zijn nog talrijke andere voorbeelden aan te geven waarbij het Hof duidelijke impulsen gaf voor de verdere ontwikkeling van het Unierecht en het integratieproces. Zo hing het sterke optreden van het Hof in de jaren 1970 inzake de gemeenschappelijke markt samen met de politieke ‘eurosclerose’ van die tijd. De EEG werd geconfronteerd met een diepe economische crisis die in vele lidstaten aanleiding gaf tot protectionistische maatregelen. Het werd dan ook bijzonder moeilijk om de vereiste unanimiteit in de Raad te vinden en zo de economische integratie te versterken. Wanneer uiteindelijk het Hof werd geconfronteerd met wezenlijke vragen omtrent de problemen voor de gemeenschappelijke markt, kon het niet anders – omwille van redenen van rechtsweigering – dan zelf oplossingen te vinden voor de malaise binnen de integratie. Het is echter niet de ambitie van deze masterproef een exhaustief overzicht te geven van het optreden van het Hof in het algemeen. Het onderzoek in de volgende hoofdstukken zal zich dan ook beperken tot de rechterlijke bevindingen inzake het EU-burgerschap.

14. Zoals reeds eerder werd gesteld, veronderstelde de basisstructuur van de EEG reeds een samenwerking tussen de wetgever en het Hof. In meer algemene termen kan gesteld worden dat de

³¹ HvJ 5 februari 1963, 26/62, *Van Gend en Loos t. Nederlandse Administratie der Belastingen*, *Jur.* 1963, p. 1.

³² HvJ, *Van Gend en Loos*, p. 23.

³³ D. BERLIN, *op. cit.*, p. 21.

³⁴ P. CRAIG en G. DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 7.

³⁵ De akkoorden houden in dat zelfs waar de Verdragen de gekwalficeerde meerderheid hanteren, een lidstaat toepassing van een unanimitetsquorum kan eisen wanneer belangrijke nationale belangen op het spel staan.

rechtspraak zowel wetgeving vereist (A), als de wetgever inspireert (B).³⁶ Het Hof is zodus een belangrijke katalysator voor EU-wetgeving.³⁷ Daarnaast staat het ook in interactie met de secundaire wetgeving die reeds werd aangenomen door de wetgever (C).

A. De rechtspraak vereist wetgeving

15. Het VWEU voorziet in artikel 265 in de optie voor het Hof om het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Commissie of de Europese Centrale Bank, ingeval zij nalaten een besluit te nemen in strijd met de Verdragen, te veroordelen. Het Hof beschikt dan ook over een uitdrukkelijke sanctie wanneer de wetgever nalaat wetgeving aan te nemen waar de Verdragen dit vereisen. Deze sanctie kan echter enkel aangewend worden wanneer de Verdragen een bindend tijdsschema voorzien en bovendien een instelling het initiatief neemt om een zaak voor het Hof te brengen.³⁸ Daarnaast kan het Hof ook uitdrukkelijk suggereren dat de wetgever moet optreden door politiek onwenselijke situaties te introduceren of te laten voortbestaan. Algemeen kan dus gesteld worden dat het Hof de wetgever onder druk kan plaatsen door een algemene Verdragsbepaling, die marge laat voor specifieke secundaire regels, ruim te interpreteren en op dergelijke wijze in plaats van de wetgever een zogenaamde ‘*default*’-regel te creëren.³⁹ Deze regel dwingt de wetgever om op gepaste wijze op te treden, aangezien de rechtspraak ambitieuzer kan zijn dan datgene waarrond consensus onder de lidstaten bestaat.

Het Hof kan ook de druk opdrijven door uitdrukkelijk de directe werking van bepalingen van primair of secundair recht te erkennen. Op deze manier kan het Hof – in afwachting van legislatief optreden – individuele eisers naar de nationale hoven en rechtbanken lokken met het oog op het verkrijgen van prejudiciële vragen. Zo kan het de discretionaire bevoegdheid van de wetgever inperken en algemene beginselen met betrekking tot de materie in kwestie ontwikkelen. Het maakt zo een wetgevend ingrijpen onafwendbaar en zijn uitspraken worden een belangrijke inspiratiebron voor de wetgevende akten.

16. Een wetgevend initiatief kan ook het noodzakelijke gevolg zijn van een uitspraak van het Hof in een situatie waarbij de Verdragen geen uitdrukkelijke verplichting tot legislatief optreden voorschrijven. Zoals hierboven reeds werd gesteld, heeft het Hof soms de neiging – vanuit een intense ‘voorkeur voor Europa’ – om de ambities van de EU verder te stuwen dan aanvankelijk bedoeld. Een treffend voorbeeld hiervan is het arrest *Cassis de Dijon*.⁴⁰ Het Hof oordeelde in deze zaak dat elke niet-discriminatoire nationale maatregel die een belemmering vormt voor het intracommunautaire verkeer ongeoorloofd is, tenzij de maatregel beantwoordt aan één van de criteria vooropgesteld in de rechtspraak of het Verdrag.

³⁶ D. BERLIN, *op. cit.*, p. 26.

³⁷ V. HATZOPOULOS, *op. cit.*, p. 111.

³⁸ *Idem*, *op. cit.*, p. 112.

³⁹ *Idem*, *op. cit.*, p. 115.

⁴⁰ HvJ 20 februari 1979, 120/78, Rewe-Zentral AG t. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, *Jur.* 1979, p. 649.

Bovendien introduceerde het Hof de visie dat goederen die op een legale wijze zijn geproduceerd en in de handel gebracht in een lidstaat, vrij moeten kunnen worden geïmporteerd in een andere lidstaat. Een importerende lidstaat werd ertoe gehouden zich te schikken naar de wetgeving van de exporterende lidstaat. Hierdoor werd de wetgever ertoe aangezet harmonisatie van nationale wetgeving door te voeren.⁴¹

B. De rechtspraak inspireert de wetgever

17. De uitspraken van het Hof inspireren de wetgever in sterke mate. Het Hof heeft immers de belangrijke opdracht de Verdragen te interpreteren en in functie daarvan de geldigheid van het secundaire recht te beoordelen. Hierdoor is de wetgever geneigd de visie van het Hof te volgen en zijn criteria die het Hof ontwikkelt vaak in de wetgeving terug te vinden.⁴²

Op grond van artikel 263 VWEU heeft het Hof de bevoegdheid de wettigheid van het secundaire recht na te gaan. Hierbij toetst het verordeningen en richtlijnen aan het – geïnterpreteerde – primaire recht. Hoewel het enkel gemachtigd is een zuivere wettigheidscontrole door te voeren en dus de discretionaire bevoegdheid van de wetgever niet mag aantasten, vormt een rechterlijke uitspraak toch een belangrijke inhoudelijke leidraad.⁴³ Vooral wanneer het Hof een wetgevingshandeling aan één van de constitutionele algemene beginselen van het Unierecht toetst,⁴⁴ is zijn motivatie een belangrijke richtlijn voor de wetgever.

Het Hof kan de wetgever voorts inspireren door nieuwe rechtsgronden in de Verdragen te ‘creëren’.⁴⁵ Daarbij kan het uiteraard geen nieuwe artikelen aan de Verdragen toevoegen, maar wel nieuwe domeinen onder reeds bestaande Verdragsartikelen plaatsen, ten voordele van de wetgever. Het optreden van het Hof kan de wetgever zo inspireren om belangrijke elementen voor de integratie in een wetgevende akte te regelen via Verdragsbepalingen die daartoe nochtans geen uitdrukkelijke bevoegdheid bieden.

Daarnaast is een meer expliciete vorm van samenwerking tussen het Hof en de wetgever mogelijk. Het behoort immers tot de mogelijkheden van de Commissie om op strategische wijze gebruik te maken van artikel 265 VWEU. Zo kan de Commissie bij stilzitten van het Europees Parlement of de Raad (bijvoorbeeld door een intern conflict tussen de lidstaten) een procedure tot vaststelling van onrechtmatige onthouding opstarten om reeds via een uitspraak van het Hof juridische zekerheid te verkrijgen over een politiek netelige kwestie.⁴⁶

⁴¹ D. BERLIN, *op. cit.*, p. 29.

⁴² *Idem*, *op. cit.*, p. 32.

⁴³ *Idem*, *op. cit.*, pp. 32-33.

⁴⁴ Zoals het proportionaliteitsbeginsel, artikel 5, 4) VEU.

⁴⁵ V. HATZOPOULOS, *op. cit.*, p. 118.

⁴⁶ D. BERLIN, *op. cit.*, p. 35.

C. Interactie tussen rechtspraak en bestaande secundaire wetgeving

18. Het Hof is niet alleen een katalysator voor het legislatieve werk, maar moet zich uiteraard ook voortdurend buigen over de aangenomen secundaire regelgeving. Het wordt daarbij geconfronteerd met de politieke wil van de wetgever en moet overgaan tot interactie. Over het algemeen onderschrijft het Hof de wens van de wetgever om met betrekking tot een bepaald beleidsdomein regelgevend op te treden.⁴⁷ Het komt immers zelden voor dat het Hof het optreden van de wetgever afkeurt op grond van een miskennis van het subsidiariteitsbeginsel, zoals dat is opgenomen in artikel 5, 3) VEU.⁴⁸

Daarnaast kan ook sprake zijn van een echte constructieve wisselwerking tussen het Hof en de wetgever, wanneer eerstgenoemde de effectiviteit van bestaande secundaire regels bevordert aan de hand van drie opties: het toekennen van directe werking, het verbreden van het toepassingsgebied *ratione personae* en het uitbreiden van de werkingssfeer *ratione materiae*.⁴⁹ Het is echter niet de doelstelling van deze masterproef om een diepgaande analyse te bieden van deze vorm van interactie. Voorbeelden en informatie kunnen gevonden worden in de geciteerde werken.

§ 2: Hiërarchische relatie tussen de Europese wetgever en het Hof van Justitie

19. Los van de functionele relatie kan ook de vraag gesteld worden of er een hiërarchie tussen het Hof en de wetgever bestaat. Met andere woorden: heeft de visie van de wetgever voorrang op die van het Hof of *vice versa*? Deze vraag kan niet op eenvormige wijze beantwoord worden.⁵⁰

Eenzijds kan uitgegaan worden van het onderscheid tussen primair en secundair recht. Op grond van artikel 19, 1) VEU verzekert het Hof de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen. Hieruit kan dan ook afgeleid worden dat het op doorslaggevende wijze de bepalingen van de Verdragen interpreteert. Anders gezegd: aangenomen secundaire wetgeving kan op geen enkele manier de interpretatie van de Verdragen beïnvloeden. Volgens deze visie moet het Hof dan ook niet terughoudend zijn bij de wettigheidsbeoordeling van het secundaire recht.

Anderzijds kan ook uitgegaan worden van een politieke visie.⁵¹ Volgens deze opvatting kan de rol van de wetgever met betrekking tot de basisbeginselen van het Unierecht, zoals zij zijn neergelegd in de Verdragen, niet beperkt worden tot de herzieningsprocedures van artikel 48 VEU. De algemene beginselen van het Unierecht vormen immers de ruggengraat van de EU en kunnen niet volledig aan de appreciatie van het Hof overgelaten worden. Wanneer we deze theorie toespitsen op het onderwerp van deze masterproef, het EU-burgerschap en in meer algemene termen de interne markt, dan wil dit zeggen

⁴⁷ V. HATZOPOULOS, *op. cit.*, p. 129.

⁴⁸ Een welbekend voorbeeld is HvJ 5 oktober 2000, 376/98, Bondsrepubliek Duitsland t. Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, *Jur.* 2000, p. I-2247. In deze zaak oordeelde het Hof dat de wetgever een harmonisatierichtlijn inzake reclame voor tabaksproducten niet kon aannemen op grond van de ruime bevoegdheden inzake de voltooiing van de interne markt.

⁴⁹ V. HATZOPOULOS, *op. cit.*, pp. 130-131.

⁵⁰ P. SYRPIS, *op. cit.*, p. 4.

⁵¹ *Idem*, *op. cit.*, p. 5.

dat de impulsen voor ontwikkeling in eerste instantie moeten gegeven worden door politieke actoren. Het komt dan ook de wetgever toe om een interpretatie te geven van de Verdragen, in het bijzonder op impliciete wijze via secundaire wetgeving. Wanneer deze interpretatie onverenigbaar zou zijn met de uitlegging die de rechters aan de Verdragen hebben gegeven, zou het Hof volgens de politieke visie moeten bereid zijn de eigen mening aan te passen aan de politieke wil.

Het zou de werkelijkheid geweld aandoen indien de kwestie van de hiërarchie tussen de wetgever en het Hof op deze ongenueanceerde wijze zou beslecht worden. Het Hof is bij momenten bereid om een krachtig signaal in de richting van de wetgever te sturen door bijvoorbeeld de vernietiging van een wetgevende akte.⁵² Anderzijds toont het ook aandacht voor legislatieve innovatie in de secundaire wetgeving en de implicaties die daaruit voortvloeien. Daarbij gaat het vaak creatief te werk, om zoveel mogelijk de wil van de wetgever met de eigen interpretatie van de Verdragen te verenigen.⁵³ Ook op een meer conceptueel niveau valt op te merken dat het Hof in bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld institutionele malaise) de grenzen van de constitutionele mogelijkheden bewandelt en de Verdragsbepalingen op zeer ruime wijze interpreteert.⁵⁴ Echter, niet alle lidstaten aanvaarden onvoorwaardelijk dergelijk optreden van het Hof. Het Duitse *Bundesverfassungsgericht* (Grondwettelijk Hof) staat bijvoorbeeld bekend om zijn strenge rechtspraak ten aanzien van de EU en deinst er niet voor terug om er op te wijzen dat de lidstaten nog altijd “de meesters van de Verdragen zijn”.⁵⁵

§ 3: Besluit

20. De institutionele basisstructuur van de EU vereist reeds sinds de oprichting van de Gemeenschappen samenwerking tussen de wetgever en het Hof. Laatstgenoemde instelling is enig in zijn soort en zijn rechtspraak kan niet volledig gevat worden zonder enig begrip van de rol die het zichzelf toegemeten heeft. Het Hof plaatst zich inderdaad mee aan het roer van de ontwikkeling van het Europese integratieproject door een brede interpretatie van zijn constituerende Verdragsbepalingen, die bovendien gekenmerkt worden door een ‘open’ bewoording. Het heeft met andere woorden een ‘genetische voorkeur voor Europa’.

In algemene termen kan gesteld worden dat het Hof de wetgever motiveert en inspireert. Zo heeft het de bevoegdheid om de wetgever te sanctioneren wanneer hij op onrechtmatige wijze zou nalaten door de Verdragen voorgeschreven wetgeving aan te nemen. Anderzijds wordt wetgevend

⁵² Zie bijvoorbeeld *Bondsrepubliek Duitsland t. Europees Parlement en Raad van de Europese Unie*.

⁵³ Zie bijvoorbeeld de analyse van HvJ 4 juni 2009, 22/08 en 23/08, Vatsouras en Koupatantze t. Arbeitsgemeinschaft Nürnberg 900, *Jur.* 2009, p. I-4585, hoofdstuk 5, afdeling 2, § 1, B, i, p. 79.

⁵⁴ M. DOUGAN, “Judicial activism or constitutional interaction? Policymaking by the ECJ in the field on Union Citizenship”, in B. DE WITTE en H.-W. MICKLITZ (eds.), *The European Court of Justice and the autonomy of the Member States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, p. 120.

⁵⁵ Zie o.a. het zogenaamde ‘Maastricht-arrest’, BVerfG 12 oktober 1993, http://www.judicialstudies.unr.edu/JS_Summer09/JSP_Week_1/German%20ConstCourt%20Maastricht.pdf en het ‘Lissabon-arrest’, BVerfG 30 juni 2009, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html.

optreden veroorzaakt door rechterlijke uitspraken die de ambities van het Europese integratieproject vooruitstuwten. Hoewel het Hof slechts de bevoegdheid heeft de Verdragen te interpreteren en geenszins de discretionaire bevoegdheid van de wetgever mag aantasten, vormen zijn uitspraken toch een belangrijke richtlijn voor het inhoudelijke wetgevende werk.

Of er een hiërarchische relatie bestaat tussen het Hof en de wetgever kan niet op doorslaggevende wijze beantwoord worden. Bovendien gaat het niet zozeer om een machtsverhouding tussen de instellingen zelf, maar om de (on)veranderlijkheid van de basisbeginselen van het Unierecht, zoals zij zijn neergelegd in de Verdragen. Uit artikel 19 VEU vloeit voort dat het Hof de bevoegdheid heeft de Verdragen te interpreteren en de eerbiediging ervan te verzekeren. Echter, vanuit een politiek standpunt wordt geopperd dat de wil van de lidstaten omtrent het primaire recht verder moet gaan dan de formele herzieningsprocedure en dat de secundaire wetgeving op impliciete wijze de Verdragen (her)interpreteert. Het lijkt in elk geval geen twijfel dat het Hof tussen beide visies schippert en, afhankelijk van de omstandigheden, zich een oordeel vormt over de mate waarin het terughoudendheid ten aanzien van de politieke wereld dient te tonen.

Hoofdstuk 2: Het EU-burgerschap

21. Het EU-burgerschap is uitdrukkelijk opgenomen in zowel het VEU als het VWEU, zoals gewijzigd door het Verdrag van Lissabon. Het Unieburgerschap is vooreerst binnen de algemene bepalingen inzake de democratische beginselen van de EU in het VEU ondergebracht. Artikel 9 VEU bepaalt:

“De Unie eerbiedigt in al haar activiteiten het beginsel van gelijkheid van haar burgers, die gelijke aandacht genieten van haar instellingen, organen en instanties. Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap en treedt niet in de plaats daarvan”.

Deze principiële bepaling wordt verder uitgewerkt in het tweede deel van het VWEU, onder de titel “Non-discriminatie en burgerschap van de Unie”. De basisregels voor deze masterproef zijn de artikelen 18, 20 en 21 VWEU. Artikel 18 omvat de non-discriminatieregel:

“Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, is elke discriminatie op grond van nationaliteit verboden.

Het Europees Parlement en de Raad kunnen, volgens de gewone wetgevingsprocedure, regelingen treffen met het oog op het verbod van bedoelde discriminaties”.

Artikel 20 regelt in algemene termen het EU-burgerschap:

“1. Er wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.

2. De burgers van de Unie genieten de rechten en hebben de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald. Zij hebben, onder andere,

a) het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven;

b) het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat;

c) het recht op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat;

d) het recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten, zich tot de Europese ombudsman te wenden, alsook zich in een van de talen van de Verdragen tot de instellingen en de adviesorganen van de Unie te richten en in die taal antwoord te krijgen.

Deze rechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”.

Artikel 21 gaat specifiek in op het recht van vrij verkeer dat aan de Unieburgers door artikel 20 VWEU wordt toegekend:

“1. Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

2. Indien een optreden van de Unie noodzakelijk blijkt om deze doelstelling te verwezenlijken en de Verdragen niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, kunnen het Europees Parlement en de Raad, volgende de gewone wetgevingsprocedure bepalingen vaststellen die de uitoefening van de in lid 1 bedoelde rechten vergemakkelijken.

3. Ter verwezenlijking van dezelfde doelstellingen als in lid 1 genoemd en tenzij de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, kan de Raad, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, maatregelen inzake de sociale zekerheid en sociale bescherming vaststellen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement”.

Artikelen 20 en 21 VWEU bepalen beiden uitdrukkelijk dat EU-burgers hun rechten van vrij verkeer en vrije vestiging slechts kunnen uitoefenen onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn gesteld. Het VWEU beklemtoont dan ook uitdrukkelijk dat de principiële leiding inzake het vrij verkeer van EU-burgers bij de wetgever ligt. Opvallend is wel dat op grond van deze artikelen secundaire wetgeving een hiërarchisch hogere positie lijkt in te nemen dan de Verdragsbepalingen. Secundaire regelen zijn immers in staat het primaire recht te beperken.

De overige artikelen van het tweede deel van het VWEU gaan dieper in op de andere rechten die artikel 20 VWEU expliciet aan EU-burgers toekent. Zij hebben echter minder relevantie voor het vervolg van deze masterproef, aangezien ze vooral politieke participatie en bescherming betreffen.

22. Voor een goed begrip moet gewezen worden op het onderscheid tussen enerzijds het EU-burgerschap en de rechten die daaruit voortvloeien en anderzijds het vrij verkeer van personen dat als

economische vrijheid wordt gegarandeerd binnen de interne markt (artikel 26, 2) VWEU). Binnen de interne markt komt het recht van vrij verkeer niet alleen toe aan natuurlijke personen, zoals werknemers (artikel 45 VWEU), maar ook aan rechtspersonen, in de vorm van het recht van vrije vestiging (artikel 49 VWEU). Op basis van de vrijheid van vestiging zijn beperkingen betreffende de oprichting van ondernemingen, agentschappen, filialen of dochterondernemingen door onderdanen van een lidstaat in een andere lidstaat, verboden. Het spreekt echter voor zich dat rechtspersonen geen titularis van het EU-burgerschap kunnen zijn. Enkel natuurlijke personen kunnen immers de nationaliteit van een lidstaat hebben, hetgeen de voorwaarde is voor het verwerven van het Unieburgerschap.

23. Het Verdrag van Lissabon heeft geen radicale veranderingen met betrekking tot de ‘burgerschapbepalingen’ met zich meegebracht. De kern ervan kwam reeds op dezelfde wijze tot uiting in de artikelen 17 en 18 VEG. Lissabon heeft daarentegen eerder een aantal formele veranderingen aangebracht.⁵⁶ Zo werd de bepaling inzake non-discriminatie (het voormalige artikel 12 VEG) samengebracht met de artikelen inzake het burgerschap. Op deze manier wilde de wetgever uiting geven aan de duidelijke evolutie in de rechtspraak om deze bepalingen tezamen te interpreteren en toe te passen. Een uitgebreide uiteenzetting van deze praktijk van het Hof komt aan bod in de verdere hoofdstukken van deze masterproef. Voorts werden de rechten die reeds vóór het aannemen van het Verdrag van Lissabon aan het EU-burgerschap werden gekoppeld op een meer expliciete wijze in artikel 20 VWEU opgenomen. Bovendien werd in dat artikel ook verduidelijkt dat de in het Verdrag opgenomen rechten niet exhaustief zijn.

Het is interessant om op te merken dat het Verdrag van Lissabon met betrekking tot het Unieburgerschap een nieuwe link tussen het VEU en het VWEU creëerde. De bepalingen inzake het EU-burgerschap waren vroeger immers exclusief opgenomen in het EG-Verdrag, waarschijnlijk vanuit de continuïteit ten aanzien van de rechten van vrij verkeer binnen de interne markt.⁵⁷ De Lissabon-hervorming wilde echter coherentie brengen tussen de Verdragen. Vanuit dat opzicht is een opname van de kern van de ‘burgerschapbepalingen’ onder de algemene beginselen in het VEU dan ook een logische evolutie. Overigens werden in artikel 10 VEU een aantal dogmatische stellingen opgenomen, die vooral betrekking hebben op politieke vertegenwoordiging, ten behoeve van de EU-burgers. Deze innovaties in het VEU lijken de veruitwendiging te zijn van artikel 1 van dat Verdrag, dat bepaalt dat:

*“Dit Verdrag een nieuwe etappe [markeert] in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen”.*⁵⁸

⁵⁶ N. N. SHUIBHNE, “EU citizenship after Lisbon”, in D. ASHLIAGBOR, N. COUNTOURIS en I. LIANOS (eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 136.

⁵⁷ *Idem*, op. cit., p. 137.

⁵⁸ Artikel 1 VEU.

Deze opvatting dat de Verdragen de belangen van de Europese burgers beter moeten reflecteren was zeer uitdrukkelijk aanwezig tijdens de Conventie over de Toekomst van Europa, waar het ontwerp van de Europese Grondwet werd opgesteld.⁵⁹ De weigering van de Grondwet door de Franse en Nederlandse referenda en de ratificatieproblemen inzake het Verdrag van Lissabon in Ierland waren bovendien een scherpe verwittiging dat EU-burgers in het centrum van het Europese integratieproject dienen te staan. Het is dan ook opmerkelijk dat de symbolische waarde van het burgerschap in het Verdrag van Lissabon werd behouden, terwijl de overige Europese – statelijke – tekenen zoals de vlag, het volkslied en de feestdag uit de hervorming werden geschrapt.

Artikel 20 VWEU omvat één opmerkelijke tekstuele verandering ten opzichte van het voormalige artikel 17 VEG. De nieuwe bepaling stelt dat het EU-burgerschap naast het nationale burgerschap komt, doch niet in de plaats daarvan. Het artikel bevestigt aldus duidelijker het additionele karakter van het Unieburgerschap dan het EG-Verdrag, waar het concept als complementair ten aanzien van het nationale burgerschap werd omschreven. Deze verduidelijking kan geïnterpreteerd worden als een afgetekende bevestiging van de controle van de lidstaten over het nationale burgerschap.⁶⁰ Het Verdrag van Lissabon is immers op verschillende vlakken een bekrachtiging van de zeggenschap van de lidstaten over de rechtsorde van de EU.⁶¹ Dit zien we ook in de verdere bewoording van artikel 20 VWEU: waar vroeger enkel de rechten van vrij verkeer en vrije vestiging uitdrukkelijk werden onderworpen aan de beperkende maatregelen die de wetgever kon nemen, wordt nu de totaliteit van de burgerschapsrechten hieraan onderhevig. Daarnaast heeft de Raad nu ook de bevoegdheid in artikel 21, 3) VWEU om maatregelen te nemen inzake sociale zekerheid en sociale bescherming ter realisatie van de doelstelling van het recht van vrij verkeer. Deze voorziening kan dan ook gezien worden als een stap in de richting van meer controle voor de lidstaten. Uit onderstaand onderzoek zal blijken of het Hof dit signaal als dusdanig opving of niet.

⁵⁹ N. N. SHUIBHNE, “EU citizenship after Lisbon”, *op. cit.*, p. 142.

⁶⁰ *Idem*, *op. cit.*, p. 139.

⁶¹ Zie o.m. I. GOVAERE, “Multi-faceted single legal personality and a hidden horizontal pillar: EU external relations post-Lisbon”, in C. BARNARD en O. ODUDU (eds.), *Cambridge yearbook of European legal studies 2010-2011*, Oxford, Hart Publishing, 2011, p. 91.

Hoofdstuk 3: Ontwikkeling van de burgerschapsidee en het Verdrag van Maastricht

Afdeling 1: De formele burgerschapsidee

§ 1: Ontwikkeling

24. Het EEG-Verdrag introduceerde enerzijds de kernbepalingen inzake de creatie van een gemeenschappelijke markt tussen de lidstaten en anderzijds de vier economische vrijheden die de spil zouden vormen van de economische expansie binnen deze eengemaakte economische ruimte: het vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en ook personen. Deze laatstgenoemde vrijheid werd verder gespecificeerd in een vrij verkeer van werknemers en een vrijheid van vestiging. Uit deze bepalingen kan aldus afgeleid worden dat initieel de rechten van vrij verkeer toekwamen aan personen die bijdroegen tot het bereiken van de doelstellingen van de economische integratie. Echter, niettegenstaande deze duidelijke focus op economische ontwikkeling, uitten de lidstaten in de preambule van het Verdrag ook hun vastberadenheid om de grondslagen te leggen voor een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren.⁶²

Dat deze overtuiging van de stichtende lidstaten van doorslaggevend belang was – niet alleen voor de verdere ontwikkeling van het vrij verkeer van personen, maar ook voor de Europese integratie als zodanig – valt onder meer af te leiden uit het mijlpaalarrest *Van Gend en Loos*, waarin het Hof besloot tot het unieke en autonome karakter van de Europese rechtsorde. Bovendien valt deze uitspraak van het Hof ook indirect te zien als een uitgestoken hand naar de onderdanen van de lidstaten, in een periode van relatieve passiviteit van de wetgever.⁶³ Immers, de directe werking van de akten van de Europese wetgever leidde niet alleen tot een versterking van de (politieke) kracht van de (wetgeving van de) EEG als dusdanig, maar veronderstelde ook een grotere betrokkenheid, affectiviteit en loyaliteit van de onderdanen van de lidstaten ten aanzien van de relatief nieuwe supranationale organisatie.⁶⁴ Hieruit kan dus afgeleid worden dat, onder meer door de sturende werking van de rechtspraak, er een noodzaak bestond duidelijke en meer verregaande rechten te creëren voor personen binnen de Gemeenschappen. De voedingsbodem voor een Europees burgerschap was gelegd.

25. De idee dat een notie van Europees burgerschap, met daarbij horende ‘speciale rechten’, binnen het Europese integratieproject nodig was, vond meer en meer politieke steun in de jaren 1970.⁶⁵ Europees burgerschap zou niet alleen (meer dan economische) rechten aan de onderdanen van de lidstaten geven, maar zou bovendien een Europese identiteit ontwikkelen, hetgeen in de periode van ‘eurosclerose’ niet

⁶² M. VINK, *Limits of European Citizenship. European integration and domestic immigration policies*, Basingstoke, Palgrave, 2005, p. 43.

⁶³ Zie *supra* pp. 8-9, randnummer 13.

⁶⁴ M. VINK, *op. cit.*, p. 45.

⁶⁵ *Idem, op. cit.*, p. 46; S. O’LEARY, *The evolving concept of Community citizenship*, Den Haag, Kluwer, 1997, p. 18.

vanzelfsprekend was.⁶⁶ De voorzitter van de Europese Commissie, Sicco Mansholt, sprak in 1972 tegenover het Europees Parlement van een Gemeenschapsburgerschap dat onder meer het vrij verkeer van personen op het grondgebied van de lidstaten zou omvatten en zou bijdragen tot de betere behandeling van (Europese) migranten in de lidstaten, onder andere door het toekennen van stemrecht op gemeentelijk niveau. In de (Europese) Raad uitten onder meer België en Italië zich als voorstander van het betrekken van de Europese burger in de Europese integratie. De eerste echte stappen in de richting van een Europees burgerschap kwamen er echter midden de jaren 1970, door de oprichting van een speciale werkgroep door de Europese Raad in 1974 en het befaamde Tindemans-rapport in 1975.⁶⁷ De toenmalige Belgische eerste minister Tindemans nam in zijn visie op de politieke Europese Unie een apart hoofdstuk op met betrekking tot de Europese burger en zijn plaats binnen het Europese integratieproject. Het besluit van het rapport bestond er in dat de link tussen de onderdanen van de lidstaten en de Gemeenschap moest geïnstitutionaliseerd worden in een burgerschap met hoge symbolische waarde en concrete ‘speciale rechten’ zoals het vrij verkeer, stemrecht op diverse niveaus en het recht niet gediscrimineerd te worden op basis van nationaliteit. Een dergelijk burgerschap zou worden toegekend op basis van de nationaliteit van één van de lidstaten. Op deze wijze zou, aldus Tindemans, de Europese integratie een bredere basis krijgen dan de loutere samenwerking tussen soevereine staten.⁶⁸

Het Europees Parlement sloot zich aan bij deze evolutie en stelde in het zogenaamde Scelba-rapport vast dat de evolutie in Europa richting meer supranationaliteit betekende dat de burgers ‘speciale’ burgerlijke, politieke en fundamentele rechten nodig hadden. Deze rechten zouden het verlengde zijn van nationale burgerschapsrechten ten aanzien van mobiele burgers.⁶⁹ Bovendien werden de ontwikkelingen op politiek en wetgevend niveau nog versterkt door de eerste rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement in 1979. Op deze manier werd immers beklemtoond dat de onderdanen van de lidstaten een wezenlijk deel uitmaakten van het gezag op Europees niveau.⁷⁰

De Commissie lanceerde een eerste wetgevend initiatief in 1979 met een voorstel voor een richtlijn die een algemeen recht op verblijf zou introduceren. Hieruit blijkt aldus dat reeds in de jaren 1970 de idee bestond om het vrij verkeer van personen (voorwaardelijk) los te koppelen van het uitoefenen van enige economische activiteit. De Commissie erkende dat de primaire wetgever geen uitdrukkelijke bevoegdheid met betrekking tot een algemeen verblijfsrecht had voorzien, maar wees op de reeds hierboven aangehaalde preambule van het EEG-Verdrag die een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren vooropstelde. De richtlijn werd echter niet aangenomen.

⁶⁶ Zie *supra* pp. 8-9, randnummer 13.

⁶⁷ S. A. DE VRIES en H. VAN EIJKEN, “A new route into the promised land? Being a European citizen after Ruiz Zambrano”, *ELR* 2011, p. 707.

⁶⁸ M. VINK, *op. cit.*, p. 46; S. O’LEARY, *The evolving concept, op. cit.*, p. 18 en de aldaar opgenomen verwijzingen.

⁶⁹ S. O’LEARY, *The evolving concept, op. cit.*, p. 19.

⁷⁰ M. VINK, *op. cit.*, p. 46.

26. De jaren 1980 zorgden voor grote ontwikkelingen op diverse niveaus binnen de integratie. Zo werden Griekenland, Spanje en Portugal lid van de Gemeenschappen en werd de Europese Akte aangenomen.⁷¹ Deze eerste grote hervorming van het EEG-Verdrag focuste vooral op de omvorming van de gemeenschappelijke markt tot de interne markt en daarmee samenhangend het wegwerken van de resterende obstakels ten aanzien van de optimale werking van de economische vrijheden. De duidelijke doelstelling van de verbreding en verdieping van de interne markt leidde ook tot nieuwe ontwikkelingen inzake het Europees burgerschap. Het creëren van een gemeenschappelijke identiteit en het garanderen van ‘speciale’ rechten aan de onderdanen van de lidstaten, vertoonden aldus een zeer duidelijke band met de verdieping van de marktintegratie. Het ‘Europa van de burgers’ waarnaar Tindemans verwees zou niet alleen een sterkere democratische band tussen de burger en de Gemeenschap ontwikkelen, maar ook op instrumentele wijze de marktidealen realiseren. In dit kader werden in opdracht van de Europese Raad door een *ad hoc* comité twee documenten aangenomen, de zogenaamde Adonnino-rapporten, die de discussie rond het Europees burgerschap nieuw leven inbliezen.⁷² Het eerste rapport richtte zich vooral tot de meest tastbare dagelijkse obstakels ten aanzien van het vrij verkeer van personen, zoals formaliteiten aan grenscontroleposten. Het tweede rapport focuste daarentegen op de voor het Europees burgerschap meer fundamentele kwestie van de ‘speciale’ rechten en de identiteitsvorming.

Deze signalen van de lidstaten leidden ertoe dat ook de Commissie in haar documenten meer en meer uitging van het sluimerende concept van Europees burgerschap. Eind jaren 1980 stelde ze een voorstel van richtlijn voor inzake het kiesrecht van onderdanen van de lidstaten bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat van verblijf. De Raad nam de richtlijn echter niet aan. Het werd voor de verschillende actoren op Europees niveau evenwel duidelijk dat het symbooldossier van het Europees burgerschap, met zijn politieke en economische connotaties, zou moeten behandeld worden tijdens de intergouvernementele conferentie die zou leiden tot het Verdrag van Maastricht.⁷³

§ 2: De intergouvernementele conferentie en het Verdrag van Maastricht

27. Op het einde van de jaren 1980 was de idee van de formele creatie van een duidelijke link tussen de onderdanen van de lidstaten en de Gemeenschap voldoende gerijpt.⁷⁴ Enerzijds was de participatie van de burger noodzakelijk voor de voltooiing van de interne markt, anderzijds diende de burger ook op niet-instrumentele, symbolische wijze bij het integratieproject betrokken te worden. De realiteit was immers dat het toenmalige integratieproces zich definieerde door het uitbouwen van een markt, wat geen

⁷¹ Europese Akte, ondertekend te Den Haag, 28 februari 1986, *P.B.* L 169 van 29 juni 1987.

⁷² M. VINK, *op. cit.*, p.47; S. O’LEARY, *The evolving concept, op. cit.*, p. 20. Report of the *ad hoc* Committee on a People’s Europe to the European Council, Brussel, 29-30 maart 1985; Milaan, 28-29 juni 1985, beschikbaar op: <http://www.ombudsman.europa.eu/nl/resources/historicaldocument.faces/nl/4659/html.bookmark> (geraadpleegd op 6 mei 2014).

⁷³ S. O’LEARY, *The evolving concept, op. cit.*, p. 20.

⁷⁴ M. VINK, *op. cit.*, p. 48.

veenzelviging langs de zijde van de burgers met zich meebracht.⁷⁵ Het concept ‘Europees burgerschap’ kwam dan ook al snel tijdens de intergouvernementele conferentie aan bod in de voorstellen rond het wegwerken van het democratische deficit, vooral onder invloed van Spanje. Het werd tijdens de gesprekken duidelijk dat het burgerschap zou gepaard gaan met diverse burgerlijke en politieke rechten en de kers op de taart moest zijn van de creatie van de politieke unie. Daarbij gingen een aantal lidstaten vrij ver in hun voorstellen: zo wees Spanje op het fundamentele karakter van het burgerschap, een nieuwe en ondeelbare *status civitatis* van de onderdanen van de lidstaten. Denemarken toonde zich voorstander van de Spaanse voorstellen en wilde ook een versterking van de sociale dimensie van de Europese integratie. Sociale rechten gekoppeld aan het burgerschap werden dus niet per definitie uitgesloten.⁷⁶ Over de verschillende voorstellen heen werd het duidelijk dat het Europees burgerschap een aparte plaats in het Verdrag zou innemen, maar expliciet additioneel ten opzichte van het nationaal burgerschap zou gemaakt worden. De lidstaten bereikten uiteindelijk overeenstemming over de essentiële bestanddelen van het burgerschap, met name het recht van vrij verkeer en het actief en passief stemrecht bij de Europese en gemeentelijke verkiezingen. Een uitdrukkelijke bescherming van fundamentele rechten en vrijheden kwam er echter niet. De introductie van het concept van burgerschap zou voldoende (democratische) legitimiteit aan de nieuw gecreëerde Europese Unie verschaffen. De primaire wetgever introduceerde uiteindelijk op formele wijze het EU-burgerschap in het Verdrag van Maastricht.

28. Zoals hierboven werd gesteld, benadrukken de ‘burgerschapsbepalingen’ het additionele karakter van het EU-burgerschap ten aanzien van de nationale tegenhanger.⁷⁷ Deze koppeling van het supranationale burgerschap aan de nationaliteit van de lidstaten geeft niet alleen duidelijk voorrang aan het nationale burgerschap, maar maakt lidmaatschap van de Europese entiteit ook ondergeschikt aan nationale wetten, voorwaarden en concepten.⁷⁸ Deze overmacht van de lidstaten werd bevestigd in een Verklaring betreffende de nationaliteit van een lidstaat, gevoegd bij het Verdrag van Maastricht.⁷⁹

Afdeling 2: Het vrij verkeer en de vrije vestiging van personen

29. Het Verdrag van Maastricht bewerkstelligde een duidelijke evolutie in het Europese integratieproject. Het opende immers de weg naar politieke integratie. Het introduceren van het formele concept van het EU-burgerschap paste volledig in deze doelstelling. Op deze wijze zou de Europese

⁷⁵ C. CALLIESS, *op. cit.*, p. 426.

⁷⁶ S. O’LEARY, *The evolving concept*, *op. cit.*, pp. 26-27.

⁷⁷ Artikel 17 VEG [thans artikel 20 VWEU].

⁷⁸ D. KOSTAKOPOULOU, “European Union citizenship”, *op. cit.*, p. 626.

⁷⁹ Verklaring betreffende de nationaliteit van een lidstaat, beschikbaar op: <http://eudo-citizenship.eu/inc/policydoc/Maastricht%20Declaration.pdf> (geraadpleegd op 6 mei 2014). Voor verdere ontwikkelingen met betrekking tot de nationaliteitswetgeving, zie hoofdstuk 6, afdeling 1, p. 88.

Unie immers kunnen genieten van een versterkte democratische legitimiteit en werden de burgers dichter bij de supranationale instellingen betrokken.

30. Uit de analyse van de bewoording van de ‘burgerschapbepalingen’ blijkt dat het basisrecht van EU-burgers het recht op vrij verkeer en vrij verblijf op het grondgebied van de lidstaten is. Dit recht beantwoordt in essentie aan het vrij verkeer van personen, dat reeds in het EEG-Verdrag opgenomen was. Het is dan ook van cruciaal belang om te wijzen op de inhoud en de ontwikkeling van het vrij verkeer van personen in de wetgeving en de rechtspraak vóór de introductie van het EU-burgerschap. Dit *acquis* was immers bekend voor de lidstaten en speelde dan ook mee in de keuze voor de formulering van de ‘burgerschapbepalingen’ als dusdanig.

§ 1: *Van Gend en Loos*: de instrumentele rol van de burger

31. Alvorens in te gaan op de substantiële rechten die de onderdanen van de lidstaten genoten in de eerste decennia van de Europese integratie, moet gewezen worden op de ‘status’ die zij hadden sinds *Van Gend en Loos*. Het Hof wees in het arrest op het autonome karakter van de nieuw gecreëerde Europese rechtsorde en op diens fundamentele kenmerk, nl. de (capaciteit) tot directe werking van het Verdrag. Dit concept creëerde voor de onderdanen van de lidstaten een bijzondere rol in het Europese integratieproces.⁸⁰ Door de innovatie van de directe werking werden zij immers rechtstreeks ingeschakeld in de afdwinging van de rechtsregels die hen in het bijzonder aanbelangden, zoals de regels inzake de vier economische vrijheden. Op deze wijze werd de burger dus zelf medeverantwoordelijk voor de naleving van zijn fundamentele vrijheden. De onderdanen van de lidstaten ontvingen zo een functionele ‘status’ in het Europese project, voornamelijk gericht op de economische integratie. Hoewel deze functionele status zeker niet te vergelijken valt met de politieke slagkracht van een concept als ‘burgerschap’, betekende de introductie ervan niettemin toch een afstand ten aanzien van de centrale positie van de lidstaten in de Gemeenschappen.

§ 2: Substantiële rechten vóór het Verdrag van Maastricht

A. Vrij verkeer van werknemers

32. Zoals hierboven reeds werd gesteld, bevatte het EEG-Verdrag reeds bepalingen met betrekking tot het vrij verkeer van personen. Deze waren echter in essentie beperkt tot personen die konden bijdragen tot de realisatie van de gemeenschappelijke markt, nl. werknemers en zelfstandig tewerkgestelde personen. De economische doelstellingen van het vrij verkeer van personen kwamen duidelijk aan bod tijdens de discussies voorafgaand aan de ondertekening van het EEG-Verdrag, zoals het rapport Spaak

⁸⁰ C. CALLIESS, *op. cit.*, p. 427.

van 1956 aantoon.⁸¹ Deze focus op economische activiteit in het kader van het vrij verkeer van personen komt tot op vandaag nog altijd tot uiting in de structuur van het VWEU. Het vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen wordt immers in afzonderlijke hoofdstukken op een meer diepgaande wijze uiteengezet en bevindt zich in een logische structuur tussen het vrij verkeer van goederen en het vrij verkeer van kapitaal.

33. De bepalingen inzake het vrij verkeer van werknemers ([thans artikel 45 e.v. VWEU]) beantwoordden aan de realiteit op de arbeidsmarkt bij de start van de Europese integratie: vijf lidstaten hadden in de wederopbouw van de naoorlogse economie nood aan arbeidskrachten, terwijl Italië gebukt ging onder een hoge werkloosheid.⁸² Mobiele werknemers konden genieten van een – weliswaar gelimiteerd – recht van non-discriminatie op basis van nationaliteit in de gastlidstaat. Migranten kregen dus van bij het begin van de integratie toegang tot sociale voordelen. Hoewel in de literatuur wordt geopperd dat de introductie van het vrij verkeer van werknemers binnen de gemeenschappelijke markt in zekere zin kan gezien worden als de eerste stap naar een politieke integratie met burgerschapsrechten,⁸³ kan dit niet ten volle bijgetreden worden. Zoals in de eerste afdeling van dit hoofdstuk beschreven staat, voelde men (pas) vanaf de jaren 1970 de nood om het integratieproject dichter bij de burgers te brengen en hen een politieke status met ‘speciale rechten’ toe te kennen.⁸⁴

34. Zowel de wetgever als het Hof breidden het toepassingsgebied van het vrij verkeer van werknemers uit tot personen die niet als ‘werknemer’ in de strikte betekenis van het woord en zelfs niet als economisch actief konden beschouwd worden. Al in de jaren 1960 assimileerde de wetgever familieleden van een werknemer aan diens status, vanuit de achterliggende gedachte dat het vrij verkeer van familieleden de migratie van werknemers zou aanmoedigen. Verschillende wetgevende instrumenten brachten de echtgenoot, kinderen tot 21 jaar en afhankelijke ascendenten onder het toepassingsgebied van het vrij verkeer van werknemers, onafhankelijk van hun nationaliteit.⁸⁵

⁸¹ Zie S. O’LEARY, “The past, present and future of the purely internal rule in EU law”, in M. DOUGAN, N. N. SHUIBHNE en E. SPAVENTA (eds.), *Empowerment and disempowerment of the European citizen*, Oxford, Hart Publishing, 2012, p. 41.

⁸² A.J. MENENDEZ, “European citizenship after Martínez Sala and Baumbast: has European law become more human but less social?”, in L. AZOULAI en M.P. MADURO (eds.), *The past and the future of EU law: the classics of EU law revisited in the 50th anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 366.

⁸³ *Idem*, *op. cit.*, p. 367.

⁸⁴ Zie *supra* pp. 19-21, randnummers 25-26.

⁸⁵ Zie bijvoorbeeld Verordening nr. 15 van de Raad van 16 augustus 1961 betreffende de eerste maatregelen ter verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, *P.B.* Nr. 57 van 26 augustus 1961, p. 1073; Verordening 38/64/EEG van de Raad van 25 maart 1964 met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, *P.B.* Nr. 62 van 17 april 1964, p. 965; Verordening 1612/68/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, *P.B.* L 257 van 19 oktober 1968, p. 2; 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, *P.B.* L 257 van 19 oktober 1968, p. 13; Verordening 1251/70/EEG van de Commissie van 29 juni

Bovendien creëerden de lidstaten een belangrijke opening in de personele toepassings sfeer van de rechten van werknemers, door een verklaring toe te voegen aan Verordening 1612/68.⁸⁶ Deze verklaring maakte het mogelijk dat onderdanen van de lidstaten, zonder voorafgaande aanbieding uit de gastlidstaat, gebruik maken van hun rechten van vrij verkeer om gedurende maximaal drie maanden actief op zoek te gaan naar werk. Gedurende deze periode zou de migrant echter geen recht op sociale bijstand verkrijgen.⁸⁷ De verschillende wetgevende initiatieven brachten de Vicevoorzitter van de Europese Commissie tot het standpunt dat het vrij verkeer van werknemers een embryonale vorm van Europees burgerschap had gecreëerd.⁸⁸ Zoals hierboven reeds werd gesteld, beantwoordde deze embryonale vorm echter nog niet aan de achterliggende (politieke) motieven van de introductie van het EU-burgerschap in het Verdrag van Maastricht.⁸⁹

Het Hof pikte dit signaal van de wetgever op en ging nog een stap verder, door de rechten van familieleden ook meer in de veranderde sociale realiteit te plaatsen.⁹⁰ Zo stelde het Hof dat ook de partner met wie de werknemer niet getrouwd is, geniet van de rechten van vrij verkeer en dat een echtscheiding geen einde maakt aan de rechten die een (ex-)echtgenoot aan het huwelijk ontleende.⁹¹ Ook de uitbreiding naar werkzoekende werklozen werd door het Hof opgevangen en voortgestuwd. Het was van mening in de zaak *Antonissen* dat een loutere verklaring in de notulen van de Raad niet kon verhinderen dat elke werkzoekende migrant het recht heeft om op het grondgebied van de gastlidstaat het nodige te doen om passende betrekkingen te vinden en zich te laten aanwerven.⁹² Een letterlijke en dus restrictieve interpretatie van het Verdrag was voor het Hof onaanvaardbaar, aangezien het vrij verkeer van werknemers, als één van de grondslagen van de Gemeenschap, steeds zo ruim mogelijk diende te worden uitgelegd.⁹³ Het stelde dan ook dat het nuttig effect van het vrij verkeer van werknemers is gediend mits de lidstaten de werkzoekende een redelijke termijn laten om zich op het grondgebied van de gastlidstaat op de hoogte te stellen van werkaanbiedingen en om het nodige te doen

1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een Lidstaat na er een betrekking te hebben vervuld, *P.B.* L 142 van 30 juni 1970, p. 24.

⁸⁶ Verordening 1612/68 werd ingetrokken door Verordening 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrij verkeer van werknemers binnen de Unie, *P.B.* L 141 van 27 mei 2011.

⁸⁷ A.J. MENENDEZ, *op. cit.*, p. 370.

⁸⁸ A. P. VAN DER MEI, *Free movement of persons within the European Community. Cross-border access to public benefits*, Oxford, Hart Publishing, 2003, p. 27.

⁸⁹ Zie *supra* pp. 19-21, randnummers 25-26.

⁹⁰ A.J. MENENDEZ, *op. cit.*, p. 369.

⁹¹ HvJ 17 april 1986, 59/85, Staat der Nederlanden t. Ann Florence Reed, *Jur.* 1986, p. 1283; 13 februari 1985, 267/83, Aissatou Diatta t. Deelstaat Berlijn, *Jur.* 1985, p. 567.

⁹² HvJ 26 februari 1991, 292/89, The Queen t. Immigration appeal tribunal ex parte G.D. Antonissen, *Jur.* 1991, p. I-745.

⁹³ HvJ 3 juni 1986, 139/85, R.H. Kempf t. Staatssecretaris van Justitie, *Jur.* 1986, p. 1741, par. 13. Zie ook F. VAN OVERMEIREN, "Het vrij verkeer van inactieve Unieburgers en sociale rechten: een Europees sociaal burgerschap voor werkzoekenden?", in I. GOVAERE (ed.), *Europees recht: moderne interne markt voor de praktijkjurist*, Mechelen, Kluwer, 2012, p. 136.

om te worden aangeworven.⁹⁴ Na zes maanden kan de lidstaat besluiten tot een uitwijzing, tenzij de werkzoekende aantoont dat hij nog steeds werk zoekt en een redelijke kans heeft het te vinden.⁹⁵ Het Hof ging dus expliciet voorbij aan de termijn van drie maanden die de lidstaten hadden vooropgesteld.

Het had echter ook aandacht voor de belangen van de lidstaten. Zo besliste het in de zaak *Lebon* dat het algemene recht op gelijke behandeling enkel voor werknemers *sensu stricto* gold en dat werkzoekende werklozen, overeenkomstig [artikel 45, 2) VWEU] en Verordening 1612/68 slechts aanspraak konden maken op gelijkheid van behandeling voor wat de toegang tot arbeid betrof.⁹⁶ Hiermee sloot het Hof de deur voor het zogenaamde welvaartstoerisme.

35. Het Hof verkoos duidelijk een ruime interpretatie van het begrip ‘werknemer’, zodat de onderliggende ideologische basis van het vrij verkeer van werknemers bijgestuurd werd.⁹⁷ Het benadrukte hierbij de autonome betekenis van het concept ‘werknemer’ binnen de Europese rechtsorde.⁹⁸ Deze verdragsautonome betekenis was uiteraard een ideaal instrument om pro-integratiedoelstellingen na te streven. Het werd immers mogelijk voor het Hof om de rechten van werknemers aan te wenden in een context die de loutere productiefactor arbeid ver te buiten ging.⁹⁹ In *Levin* oordeelde het dat het begrip nergens in de primaire wetgeving uitdrukkelijk werd omschreven en dat daardoor alle gewicht op de interpretatie terechtkwam. In dat verband beklemtoonde het Hof dat het vrij verkeer van werknemers een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid uitmaakt en als dusdanig niet restrictief mag worden uitgelegd.¹⁰⁰ Deze verschuiving van de focus op arbeid naar de fundamentele vrijheid van de onderdanen van de lidstaten stuwde de toepassingsmogelijkheden van het vrij verkeer van werknemers ver vooruit.

36. De ontwikkelingen in de wetgeving en rechtspraak creëerden aldus een economisch quasi-(markt)burgerschap, waarbij de initieel noodzakelijke economische factor steeds ruimer werd geïnterpreteerd.¹⁰¹ De vooruitgang bleef hier echter niet stilstaan. De evolutie van de gemeenschappelijke markt naar de interne markt, via de Europese Akte, bracht ook effecten met zich mee voor personen zonder enige economische achtergrond. Het ‘rijpingsproces’ van de interne markt verwezenlijkte aldus een natuurlijke ‘*spill-over*’ naar een algemeen fundamenteel recht van vrij verkeer,

⁹⁴ HvJ, Antonissen, par. 16.

⁹⁵ HvJ, Antonissen, par. 21.

⁹⁶ HvJ 18 juni 1987, 316/85, OCMW Courcelles t. Marie-Christine Lebon, *Jur.* 1987, p. 2811.

⁹⁷ A.J. MENENDEZ, *op. cit.*, p. 368.

⁹⁸ Zie HvJ 19 maart 1967, 75/63, M.K.H. Unger, echtgenote van R. Hoekstra t. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten te Utrecht, *Jur.* 1964, p. 364.

⁹⁹ A.J. MENENDEZ, *op. cit.*, p. 369.

¹⁰⁰ HvJ 23 maart 1982, 53/81, D.M. Levin t. Staatssecretaris van Justitie, *Jur.* 1982, p. 1035.

¹⁰¹ Er dient hier opnieuw opgemerkt te worden dat dit quasi-(markt)burgerschap op organische wijze was gegroeid, los van de politieke discussies over de ‘speciale rechten’ die uiteindelijk leidden tot de formele introductie van het EU-burgerschap.

vandaag aangeduid als EU-burgerschap.¹⁰² Er werd dan ook treffend door advocaat-generaal Jacobs in het begin van de jaren 1990 geopperd dat de onderdanen van de lidstaten beschikken over een bijzondere status van ‘*civis europeus*’.¹⁰³

B. Vrij verkeer van economisch niet-actieve personen

i. Ontwikkelingen in de rechtspraak

37. Het Hof breidde de rechten van economisch niet-actieve personen aanzienlijk uit in de jaren voorafgaand aan de implementatie van het EU-burgerschap. Naarmate het Europese integratieproces zijn exclusief economische oriëntatie verloor, evolueerde aldus ook de rechtspraak.¹⁰⁴ Zo verklaarde het Hof het vrij verkeer van personen van toepassing op studenten.

Het belangrijkste arrest inzake het vrij verkeer van studenten is *Gravier*.¹⁰⁵ Françoise Gravier, een Franse onderdaan, wilde een opleiding tot striptekenares volgen in Luik en diende daarvoor als buitenlandse studente een verhoogd inschrijvingsgeld te betalen. Gravier betwistte de rechtmatigheid hiervan en stelde dat de Belgische regeling een miskennis uitmaakte van [artikel 18 VWEU] met betrekking tot het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van het Verdrag. Het Hof stelde dat hoewel de inrichting van onderwijs en het onderwijsbeleid als zodanig nationale aangelegenheden zijn, de toegang tot en de deelneming aan het onderwijs niet buiten het Verdrag vallen.¹⁰⁶ Het Hof verwees naar Verordening 1612/68 die aan werknemers en hun kinderen een recht op gelijke behandeling toekende inzake onderwijs. Daarnaast speelde ook het toenmalige artikel 128 van het EEG-Verdrag een rol. Deze Verdragsbepaling maakte het mogelijk voor de Raad om beginselen voor een algemeen beleid met betrekking tot beroepsopleidingen vast te stellen. Verwijzend naar een aantal *soft law* maatregelen die de Raad ter uitvoering had genomen, wees het Hof op de geleidelijke totstandkoming van dit algemeen beleid en de meerwaarde ervan voor de realisatie van het vrij verkeer van personen, alsmede voor de mobiliteit en verbetering van de levensstandaard van werknemers. De toegang tot een beroepsopleiding – zoals de opleiding tot striptekenaar – in een andere

¹⁰² D. KOCHENOV en R. PLENDER, “EU citizenship: from an incipient form to an incipient substance? The discovery of the Treaty text”, *ELR* 2012, p. 373.

¹⁰³ HvJ 30 maart 1993, 168/91, Christos Konstantinidis t. Stadt Altensteig, *Jur.* 1993, p. I-1191, concl. F. JACOBS. Het is opmerkelijk dat het Hof de suggestie van advocaat-generaal Jacobs niet volgde. Het koppelde een duidelijke economische ratio aan de rechten van de verzoeker en bleef zo binnen de traditionele grenzen van het marktburgerschap. Het is pas later, in *Grzelczyk*, dat het Hof het bestaan van een fundamentele status erkende. Zie hoofdstuk 4, afdeling 2, § 2, A, p. 40. Zie J. SHAW, *The transformation of citizenship in the European Union. Electoral rights and the restructuring of the public space*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 45.

¹⁰⁴ P. VAN ELSUWEGE, “De grenslijn tussen EU-recht en nationaal recht aan de hand van recente rechtspraak inzake gezinshereniging”, in I. GOVAERE (ed.), *Europees recht: moderne interne markt voor de praktijkjurist*, Mechelen, Kluwer, 2012, p. 94.

¹⁰⁵ HvJ 13 februari 1985, 293/83, Françoise Gravier t. Stad Luik, *Jur.* 1985, p. 593.

¹⁰⁶ A. P. VAN DER MEI, “Gravier. Een striptekenares en de zegeningen van een ongrondwettig arrest”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, p. 38.

lidstaat bevordert de toegang tot de arbeidsmarkt in die lidstaat.¹⁰⁷ Het Hof besloot dan ook dat de toegang tot beroepsopleidingen onder het toepassingsgebied van het Verdrag viel en het opleggen van een verhoogd schoolgeld een met [artikel 18 VWEU] strijdige discriminatie op grond van nationaliteit uitmaakte.¹⁰⁸

38. Met *Gravier* werden studenten onder de toepassings sfeer van het vrij verkeer van personen gebracht via een minimale redenering en zonder uitdrukkelijk mandaat van de lidstaten. Het Verdrag voorzag immers geen juridische grondslag voor de vrije toegang van studenten tot het onderwijs in de verschillende lidstaten. Bovendien impliceerde de vrije toegang tot onderwijs ook een vrij verblijfsrecht van studenten, wat het Hof uitdrukkelijk bevestigde in *Raulin*.¹⁰⁹ Desondanks bleef het protest van de lidstaten grotendeels uit, waarschijnlijk gelet op de (economische) meerwaarde van een grote studentenmobiliteit.¹¹⁰

Het arrest *Gravier* kan niet losgekoppeld worden van de algemene trend in de rechtspraak in de jaren 1970 en 1980 waarbij het Hof aan verschillende Verdragsbepalingen een ruimere invulling gaf dan oorspronkelijk door de lidstaten was voorzien.¹¹¹ Zoals hierboven reeds werd uiteengezet,¹¹² verliep het Europese integratieproces in deze periode niet zonder slag of stoot. Het ontbrak de Gemeenschap aan bevoegdheden om op autonome wijze de nodige stappen vooruit te zetten en de besluitvormingsprocedure van unanimiteit in de Raad belette het eenvoudig aannemen van wenselijke maatregelen.¹¹³ Het Hof stond aldus voor het dilemma om enerzijds de terughoudendheid van de lidstaten te respecteren en anderzijds de wegen naar meer Europese integratie verder te bewandelen.

ii. Ontwikkelingen in de wetgeving

39. Het arrest *Gravier* zorgde ook voor een stroomversnelling in de secundaire wetgeving. Aangespoord door de innovatie van het Hof, legde de Commissie voorstellen neer voor drie richtlijnen houdende verblijfsrechten voor drie categorieën van economisch niet-actieve personen, m.n. studenten, gepensioneerden en andere economisch niet-actieve onderdanen van de lidstaten.¹¹⁴ Deze voorstellen mondden uit in de richtlijnen 90/364/EEG betreffende het verblijfsrecht (hierna: Richtlijn 90/364), 90/365/EEG inzake het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd (hierna: Richtlijn 90/365) en 90/366/EEG betreffende het verblijfsrecht van studenten

¹⁰⁷ HvJ, *Gravier*, par. 23-24.

¹⁰⁸ HvJ, *Gravier*, p. 615.

¹⁰⁹ HvJ 26 februari 1992, 357/89, V.J.M. Raulin t. Minister van Onderwijs en Wetenschappen, *Jur.* 1992, p. I-1027, par. 33-34.

¹¹⁰ A. P. VAN DER MEI, “*Gravier*”, *op. cit.*, p. 40. Het arrest vormde ook de aanleiding tot de geboorte van het bekende uitwisselingsprogramma van de EU, m.n. ERASMUS.

¹¹¹ *Idem*, *op. cit.*, p. 38.

¹¹² Zie *supra* pp. 8-9, randnummer 13.

¹¹³ A. P. VAN DER MEI, “*Gravier*”, *op. cit.*, p. 38.

¹¹⁴ *Idem*, *op. cit.*, p. 42. De laatstgenoemde categorie wordt in het jargon ook aangeduid als de ‘playboys’.

(hierna: Richtlijn 90/366).¹¹⁵

De Raad nam Richtlijnen 90/364 en 90/365 aan op grond van artikel 235 van het EEG-Verdrag [thans artikel 352 VWEU], hetgeen het vrij verkeer van economisch niet-actieve personen duidelijk in het verlengde plaatste van de voltooiing van de interne markt.¹¹⁶ Artikel 235 luidde immers als volgt:

*“Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt, om in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen”.*¹¹⁷

De verblijfsrichtlijnen schoven voor het eerst openlijk in de wetgeving de economische finaliteit van het vrij verkeer van personen terzijde.¹¹⁸ De wetgever sloeg duidelijk de door het Hof aangeduide richting in en verbreedde op exponentiële wijze de toepassings sfeer van het vrij verkeer van personen, zonder uitdrukkelijke aanwijzing daartoe in het Verdrag. De lidstaten achtten de uitbreiding van het vrij verkeer van personen een natuurlijk gevolg van de groei van de interne markt, een natuurlijke ‘spill-over’, zoals hierboven reeds werd gesteld.¹¹⁹ De ontwikkelingen in de rechtspraak zorgden aldus voor een bereidheid bij de wetgever die nog niet aanwezig was bij het voorstel van de Commissie uit 1979 om het vrij verkeer van personen los te koppelen van enige economische activiteit.¹²⁰

Het algemene verblijfsrecht werd aan verschillende voorwaarden onderhevig gemaakt, opdat mobiele onderdanen van de lidstaten geen onredelijke belasting voor de algemene middelen van het gastland zouden vormen.¹²¹ Aan migranten werd een verblijfsrecht toegekend onder de voorwaarden van het beschikken over een ziektekostenverzekering die alle risico’s in het gastland dekt en toereikende bestaansmiddelen, om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste van de bijstandsregeling van het gastland zouden komen.¹²² Migranten ontleenden aan de verblijfsrichtlijnen met andere woorden geen recht op sociale bijstand in de gastlidstaat.

Ten behoeve van de effectiviteit van het verblijfsrecht en in navolging van het vrij verkeer van

¹¹⁵ Richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht, *P.B.* L 180 van 13 juli 1990, p. 26; Richtlijn 90/365/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd, *P.B.* L 180 van 13 juli 1990, p. 28; Richtlijn 90/366/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van studenten, *P.B.* L 180 van 13 juli 1990, p. 30. Richtlijn 90/366/EEG werd vervangen door Richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten, *P.B.* L 317 van 18 december 1993, p. 59, na de nietigverklaring van de eerste richtlijn. Deze richtlijnen werd allemaal vervangen door Richtlijn 2004/38.

¹¹⁶ D. KOCHENOV en R. PLENDER, *op. cit.*, p. 373.

¹¹⁷ Artikel 235 EEG-Verdrag.

¹¹⁸ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees Recht*, Antwerpen, Maklu, 2007, p. 109.

¹¹⁹ Zie *supra* p. 26, randnummer 36.

¹²⁰ Zie *supra* pp. 19-20, randnummer 25.

¹²¹ Zie de preambule van Richtlijnen 90/364 en 90/365.

¹²² Artikel 1, 1) Richtlijn 90/364 en artikel 1, 1) Richtlijn 90/365.

werknemers, werden de door de richtlijnen voorziene rechten ook toegekend aan de familieleden van de titularis van het verblijfsrecht, m.n. de echtgenoot en de ten laste komende bloedverwanten in de nederdalende en opgaande lijn.¹²³ De titularis en zijn familieleden verkregen eveneens het recht om op het volledige grondgebied van de gastlidstaat arbeid te verrichten, al dan niet in loondienst.¹²⁴ Afwijkingen van het verblijfsrecht waren enkel toegestaan om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid en dienden, in overeenstemming met Richtlijn 64/221/EG,¹²⁵ uitsluitend te berusten op het persoonlijke gedrag van de betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen konden op zichzelf geen motivering van de afwijking vormen.¹²⁶

40. De Raad nam Richtlijn 93/96 inzake het verblijfsrecht voor studenten (hierna: Richtlijn 93/96) onder meer aan op grond van artikel 7 van het EEG-Verdrag [thans artikel 18 VWEU] en sloot zich hiermee aan bij de redenering van het Hof in *Gravier*. De doelstelling van de richtlijn was het expliciteren van het in de tijd beperkte verblijfsrecht van Europese studenten in de lidstaten, met het oog op het vergemakkelijken van de toegang tot het onderwijs. Dergelijk verblijfsrecht kon immers reeds impliciet worden afgeleid uit de rechtspraak, aangezien het recht op toegang tot het onderwijs dode letter zou blijven zonder verblijfsrecht in de lidstaat van de onderwijsinstelling.¹²⁷ Net zoals het geval was in Richtlijnen 90/364 en 90/365, creëerde de wetgever een voorwaardelijk verblijfsrecht. Zo moest de student de nationale autoriteiten door middel van een verklaring verzekeren dat hij over de nodige bestaansmiddelen beschikte om te voorkomen dat hij tijdens zijn verblijf ten laste van de bijstandsregeling van de gastlidstaat zou komen. Daarnaast diende de student te beschikken over een ziektekostenverzekering die alle risico's in de gastlidstaat dekte en bij een erkende instelling ingeschreven te zijn om daar als hoofdbezigheid een beroepsopleiding te volgen.¹²⁸ Ter bevordering van de mobiliteit werden de verblijfsrechten ook toegekend aan de familieleden van de student, m.n. de echtgenoot en de ten laste komende kinderen.¹²⁹ Zij genoten bovendien het recht om op het gehele grondgebied van de gastlidstaat arbeid te verrichten, al dan niet in loondienst.¹³⁰ Afwijkingen van het verblijfsrecht waren – zoals hierboven reeds werd uiteengezet – enkel mogelijk om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.¹³¹

De voorwaarde om te beschikken over toereikende bestaansmiddelen wijst er op dat de wetgever

¹²³ Artikel 1, 2) Richtlijn 90/364 en artikel 1, 2) Richtlijn 90/365.

¹²⁴ Artikel 2, 2) Richtlijn 90/364 en artikel 2, 2) Richtlijn 90/365.

¹²⁵ Richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, *P.B.* 56 van 4 april 1964, p. 850.

¹²⁶ Artikel 3 Richtlijn 64/221.

¹²⁷ Het Hof bevestigde dit uitdrukkelijk in het arrest *Raulin*. Zie *supra* p. 28, randnummer 38.

¹²⁸ Artikel 1 Richtlijn 93/96.

¹²⁹ Artikel 1 Richtlijn 93/96.

¹³⁰ Artikel 2, (2) Richtlijn 93/96.

¹³¹ Artikel 2, (2) Richtlijn 96/96.

enkel bereid was een verblijfsrecht toe te kennen aan vermogende studenten die niet op sociale bijstand van de gastlidstaat hoefden te rekenen. Bovendien werd ook uitdrukkelijk gesteld dat de richtlijn geen recht op steun om in het levensonderhoud te voorzien deed ontstaan.¹³² Dergelijke rechten konden bovendien ook niet uit de rechtspraak afgeleid worden. In *Raulin* stelde het Hof expliciet dat de verblijfsvoorwaarden beantwoordden aan de gewettigde belangen van de lidstaten en buiten de toepassingsfeer van het non-discriminatiebeginsel vielen.¹³³

Afdeling 3: Besluit

41. Hoewel het Europese integratieproces initieel enkel een gemeenschappelijke markt nastreefde, verloor het zijn exclusief economische karakter al snel. Gedurende de jaren 1970 en 1980 groeide langzaam aan het besef onder de lidstaten, de Commissie en het Europees Parlement dat een symbolische link tussen de onderdanen van de lidstaten en de Gemeenschap nodig was, om zo de burger dichter bij de Europese integratie te betrekken. De link diende geïnstitutionaliseerd te worden aan de hand van een burgerschap met diverse ‘speciale rechten’. Finaal werd het EU-burgerschap geïntroduceerd in het Verdrag van Maastricht en uitdrukkelijk additioneel aan het nationale burgerschap gemaakt.

Zowel het Hof als de wetgever breidden echter eveneens het toepassingsgebied van het vrij verkeer van werknemers uit tot personen die niet als ‘werknemer’ *sensu stricto* konden beschouwd worden. Zo brachten verschillende wetgevende instrumenten familieleden van werknemers onder de toepassing van het vrij verkeer. Het Hof pikte dit signaal op en ging nog een stap verder, door de rechten van familieleden ook meer in de veranderde sociale realiteit te plaatsen. Via een klemtoon op de verdragsautonome betekenis van het concept ‘werknemer’ breidde het bovendien de toepassingsfeer van het vrij verkeer van werknemers aanzienlijk uit, onder meer ten voordele van werkzoekende werklozen.

42. Tegen een achtergrond van algemene malaise in het Europese integratieproces nam het Hof het voortouw met een progressieve, politiek gemotiveerde rechtspraak inzake economisch niet-actieve personen.¹³⁴ Daarbij trad het buiten de grenzen van de Verdragen en opende het de weg naar een algemeen vrij verkeer van personen. Deze rechtspraak realiseerde bij de wetgever het nodige optimisme om beslissende stappen te zetten in de evolutie naar een embryonaal quasi-(markt)burgerschap. Het is opmerkelijk dat eenzelfde bereidheid niet aanwezig was ten aanzien van een vergelijkbaar initiatief van de Commissie in 1979.

De Raad nam drie verblijfsrichtlijnen aan en creëerde een recht van vrij verkeer voor economisch niet-actieve personen, hetgeen een verregaande verdieping en verbreding van de bestaande rechtspraak met zich meebracht. De lidstaten beschermden echter hun sociale zekerheidssysteem door

¹³² Artikel 3 Richtlijn 93/96.

¹³³ HvJ, *Raulin*, par. 39.

¹³⁴ A. P. VAN DER MEL, “Gravier”, *op. cit.*, p. 39.

voorwaarden te koppelen aan het algemene verblijfsrecht. De vereisten van voldoende bestaansmiddelen en volledige ziektekostenverzekering, gekoppeld aan de ontzegging van sociale bijstand, hadden een vrij verkeer van de rijken tot gevolg.¹³⁵ Het Hof stelde zich terughoudend op en bevestigde in zijn rechtspraak het respect voor deze gewettigde belangen van de lidstaten.

43. Uit deze evoluties in rechtspraak en wetgeving blijkt dat een vorm van quasi-burgerschap reeds bestond vóór de incorporatie van de burgerschapsidee in het primaire recht. De lidstaten codificeerden via het Verdrag van Maastricht aldus het bestaande kader van het vrij verkeer van personen, aangezien het recht op vrij verkeer het basisrecht onder het EU-burgerschap werd.¹³⁶ In deze context was het initieel irrelevant voor de onderdanen van de lidstaten dat hun (burgerlijke) rechten voortaan onder de noemer van het EU-burgerschap werden gebracht.¹³⁷ Naast het politieke signaal dat uitging van het ‘Europa van de burgers’, zou het burgerschap weinig inhoudelijke innovaties met zich meebrengen.¹³⁸ De introductie van de term ‘burgerschap’ was de politieke erkenning van de ontwikkelingen met betrekking tot het vrij verkeer van personen, in de hoop een versterkte Europese identiteit en democratie te bewerkstelligen.¹³⁹ In zijn derde burgerschapsrapport formuleerde de Commissie dit laatste als volgt:

*“Het burgerschap van de Unie is tegelijk een bron van rechtvaardiging voor het Europese integratieproces [...] en een kernelement voor de totstandkoming van het gevoel tot de burgers van de Europese Unie te behoren, van een waarachtige Europese identiteit”.*¹⁴⁰

De visie van inhoudelijke codificatie wordt bovendien onderschreven door de expliciete opname in het Verdrag dat de secundaire wetgeving de voorwaarden en aldus ook de beperkingen omtrent de rechten

¹³⁵ D. KOSTAKOPOULOU, “European Union citizenship”, *op. cit.*, p. 625.

¹³⁶ D. KOCHENOV en R. PLENDER, *op. cit.*, p. 372; C. CLOSA MONTERO, “Martínez Sala and Baumbast: an institutionalist analysis”, in L. AZOULAI en M.P. MADURO (eds.), *The past and the future of EU Law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 398. Zie *supra* p. 23, randnummer 30.

¹³⁷ J. SHAW, *The transformation of citizenship in the European Union*, *op. cit.*, p. 39.

¹³⁸ F. JACOBS, *op. cit.*, p. 592; D. KOSTAKOPOULOU, “European Union citizenship”, *op. cit.*, pp. 624-625. In de literatuur werd zelfs de vraag gesteld of het EU-burgerschap niets meer zou worden dan ‘a pie in the sky’. Zie voetnoot 5 bij D. KOSTAKOPOULOU, “European Union citizenship”, *op. cit.*, p. 625 en F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 302. A. WIESBROCK, “Disentangling the “Union citizenship puzzle”?” *The McCarthy Case*”, *ELR* 2011, p. 861.

¹³⁹ J. SHAW, *The transformation of citizenship in the European Union*, *op. cit.*, pp. 36-38; D. KOSTAKOPOULOU, “European Union citizenship”, *op. cit.*, p. 625; C. JACQUESON, “Union citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship”, *ELR* 2002, p. 263.

¹⁴⁰ COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Derde verslag van de Commissie over het burgerschap van de Unie*, COM(2001) 506 definitief, Brussel, 7 september 2001, p. 8, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0506&qid=1399388255740&from=NL> (ge raadpleegd op 6 mei 2014).

van EU-burgers bepaalt. Het is sterk aannemelijk dat de opstellers van het Verdrag hiermee verwezen naar de voorwaarden in het op dat ogenblik bestaande *acquis* inzake het vrij verkeer van personen.¹⁴¹

44. Het quasi-burgerschap pre-Maastricht was aldus volledig gekaderd binnen de context van het ‘rijpingsproces’ van de interne markt, zodat we correct spreken van een marktburgerschap.¹⁴² Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat in deze initiële fase de invulling van het vrij verkeer gekoppeld was aan veronderstellingen die de aard van de interne markt reflecteerden.¹⁴³ Zo kwamen de rechten toe aan onderdanen van de lidstaten, waarbij dan ook geen gebruik werd gemaakt van een aparte supranationale status als het EU-burgerschap. Bovendien waren de lidstaten volledig vrij om hun nationaliteitswetgeving discretionair in te vullen. Op deze manier bleven ze in controle over de toegang tot de Europese *demos*.¹⁴⁴ Zoals paste binnen de logica van de interne markt,¹⁴⁵ waren de verblijfsrechten ook duidelijk gekoppeld aan een element van grensoverschrijding.¹⁴⁶ Dit was ook helemaal niet controversieel, aangezien het Verdrag van toepassing behoorde te zijn op personen die (al dan niet indirect) bijdroegen tot de realisatie van de interne markt.¹⁴⁷ Tenslotte zou het concept van marktburgerschap ook niet in staat zijn de toepassings sfeer *ratione materiae* van het Gemeenschapsrecht uit te breiden.

¹⁴¹ D. KOCHENOV en R. PLENDER, *op. cit.*, p. 375.

¹⁴² *Idem*, *op. cit.*, p. 381; C. CALLIESS, *op. cit.*, p. 428; D. KOSTAKOPOULOU, “European Union citizenship”, *op. cit.*, p. 625.

¹⁴³ D. KOCHENOV en R. PLENDER, *op. cit.*, p. 379.

¹⁴⁴ D. KOSTAKOPOULOU, “European Union citizenship”, *op. cit.*, p. 626.

¹⁴⁵ P. VAN ELSUWEGE, “De grenslijn tussen EU-recht en nationaal recht”, *op. cit.*, p. 91.

¹⁴⁶ Zie o.m. HvJ 28 maart 1979, 175/78, Vera Ann Saunders, *Jur.* 1979, p. 1129.

¹⁴⁷ D. KOSTAKOPOULOU, “European Union citizenship”, *op. cit.*, p. 380. Zie in die zin ook S. O’LEARY, “The purely internal rule in EU law”, *op. cit.*, p. 41; N. CAMBIEN, “Mogen statische Unieburgers worden gediscrimineerd op het vlak van gezinshereniging? Enkele beschouwingen bij de arresten *Ruiz Zambrano* en *McCarthy* van het Hof van Justitie”, *T.Vreemd.* 2011, afl. 3, p. 241.

Hoofdstuk 4: De dynamiek van het EU-burgerschap

Afdeling 1: Martínez Sala: de eerste stap voorwaarts

45. In het vorige hoofdstuk werd beschreven hoe de introductie van het EU-burgerschap voornamelijk inhoudelijk neerkwam op een codificatie van het toenmalige kader van het vrij verkeer van personen. Zoals kan verwacht worden na een codificatie, werd de rechtspraak meteen na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht gekenmerkt door een *status quo*.¹⁴⁸ Zo verwees het Hof enkele jaren na de invoering van het EU-burgerschap in het arrest *Calfa* naar zijn vaste rechtspraak en op die manier naar de invulling van het vrij verkeer van personen pre-Maastricht.¹⁴⁹ Het Hof negeerde in eerste instantie dus het potentieel van het EU-burgerschap en voegde zich naar de wil van de lidstaten om geen noemenswaardige inhoudelijke innovaties te koppelen aan het burgerschap.

Desalniettemin was enige verandering toch merkbaar in de conclusies van de advocaten-generaal.¹⁵⁰ Zo wees Philippe Léger op de grote innovatieve waarde van het EU-burgerschap.¹⁵¹ Het meest verregaand was waarschijnlijk de visie van Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer. Hij was van mening dat:

*“Het creëren van een Unie-burgerschap, met als uitvloeisel de vrijheid van de burgers om zich op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen, een beduidende stap voorwaarts in kwalitatieve zin [betekent], doordat [...] het recht op vrij verkeer aldus wordt ontdaan van zijn functionele of instrumentele elementen (het verband met een economische activiteit of de totstandkoming van de interne markt) en uitstijgt tot het niveau van een eigen, onafhankelijk recht, dat inherent is aan de politieke status van de burgers van de Unie”.*¹⁵²

46. De koppeling van het recht van vrij verkeer aan het EU-burgerschap leidde tot een fundamenteel nieuwe normatieve context. Het vrij verkeer van personen werd ondergebracht onder de Verdragsbepalingen met betrekking tot het Unieburgerschap, een status gedeeld door alle onderdanen van de lidstaten, onafhankelijk van enige economische activiteit.¹⁵³ In navolging van de adviezen van de advocaten-generaal, lag de herziening van de rechtspraak door het Hof dan ook in het vooruitzicht.

¹⁴⁸ D. KOCHENOV en R. PLENDER, *op. cit.*, p. 375.

¹⁴⁹ HvJ 19 januari 1999, 348/96, Strafzaak tegen D. Calfa, *Jur.* 1999, p. I-11, par. 16.

¹⁵⁰ D. KOCHENOV en R. PLENDER, *op. cit.*, p. 376.

¹⁵¹ HvJ 30 april 1996, 214/94, Ingrid Boukhalfa t. Bondsrepubliek Duitsland, *Jur.* 1996, p. I-2253, concl. P. LÉGER, par. 63.

¹⁵² HvJ 17 juni 1997, 65/95 en 111/95, The Queen t. Secretary of State for the Home Department ex parte Mann Singh Shingara en ex parte Abbas Radiom, *Jur.* 1997, p. I-3343, concl. D. RUIZ JARABO COLOMER, par. 34.

¹⁵³ F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 307.

47. Het Hof verwees voor het eerst expliciet naar het EU-burgerschap in de zaak *Martínez Sala* in 1998.¹⁵⁴ De verzoekster had de Spaanse nationaliteit en was sinds 1968 woonachtig in Duitsland. Ze was gedurende enkele jaren als werkneemster actief geweest, maar genoot sinds 1989 een bijstandsuitkering. Tot 1984 verbleef ze in Duitsland op grond van een – steeds hernieuwde – verblijfsvergunning. Vanaf dat jaar verkreeg ze echter enkel nog verklaringen dat de verlenging van haar verblijfsvergunning was aangevraagd. In 1993 verzocht ze een ouderschapsuitkering, hetgeen werd geweigerd met de motivering dat ze niet beschikte over de Duitse nationaliteit, noch over een geldige verblijfsvergunning.¹⁵⁵

Het Hof zette in eerste instantie uiteen hoe de ouderschapsuitkering onder het Unierecht diende gekwalificeerd te worden. Verwijzend naar zijn vaste rechtspraak stelde het vast dat de uitkering zonder enig probleem onder de term ‘gezinsbijslag’ van artikel 4, 1), h) van Verordening 1408/71 en het begrip ‘sociaal voordeel’ van artikel 7, 2) van Verordening 1612/68 viel.¹⁵⁶ Daarmee stond tegelijk vast dat de uitkering binnen de toepassingsfeer van het Unierecht lag.¹⁵⁷ Het Hof beantwoordde de vraag of de verzoekster als werkneemster kon beschouwd worden echter niet, bij gebrek aan voldoende informatie van de verwijzende rechter.¹⁵⁸

De visie van het Hof met betrekking tot de rechtmatigheid van de vereiste van een geldige verblijfsvergunning voor de toekenning van de ouderschapsuitkering, bleek de belangrijkste component van de uitspraak.¹⁵⁹ Volgens het Hof stond Martínez Sala’s legale verblijf in Duitsland vast, ook al was de afgifte van een verblijfstitel geweigerd.¹⁶⁰ Daardoor verkeerde ze in dezelfde situatie als een Duitse burger die in Duitsland verblijft.¹⁶¹ Het Hof stelde dat het Unierecht weliswaar niet verbiedt dat een lidstaat de legaal op zijn grondgebied verblijvende onderdanen van andere lidstaten verplicht steeds in het bezit te zijn van een document waaruit het verblijfsrecht blijkt, maar enkel wanneer een identieke verplichting geldt voor de eigen onderdanen. Een verblijfskaart heeft immers slechts een declaratoire functie en kan geen constitutieve voorwaarde zijn voor het toekennen van een ouderschapsuitkering. Wanneer dit wel het geval is, wordt een onderdaan van een andere lidstaat ongelijk behandeld ten opzichte van de onderdanen van de gastlidstaat, hetgeen verboden is onder [artikel 18 VWEU]. Het Hof verklaarde vervolgens dat een beroep op dit artikel enkel mogelijk was voor zover de situatie *ratione materiae* en *personae* onder de toepassingsfeer van het Verdrag viel. Zoals hierboven werd uiteengezet,

¹⁵⁴ HvJ 12 mei 1998, 85/96, María Martínez Sala t. Freistaat Bayern, *Jur.* 1998, p. I-2691.

¹⁵⁵ H. DE WAELE, “Martínez Sala. There’s something about Mary van EU-burgerschap, katholieke theologie en West Side Story”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, p. 165.

¹⁵⁶ HvJ, Martínez Sala, par. 21-28.

¹⁵⁷ H. DE WAELE, “Martínez Sala”, *op. cit.*, p. 166.

¹⁵⁸ HvJ, Martínez Sala, par. 45.

¹⁵⁹ H. DE WAELE, “Martínez Sala”, *op. cit.*, p. 166.

¹⁶⁰ HvJ, Martínez Sala, par. 60.

¹⁶¹ HvJ, Martínez Sala, par. 49.

was het duidelijk dat ouderschapsuitkeringen materieelrechtelijk onder de toepassing van het Unierecht vielen. De climax volgde op het einde van het arrest:

*“Een burger van de Europese Unie die [...] legaal op het grondgebied van de ontvangstlidstaat verblijft, [kan] zich op [artikel 18 VWEU] beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het gemeenschapsrecht vallende situaties”.*¹⁶²

48. Gelet op het fundamentele beginsel van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, is de uitkomst van het arrest niet geheel verrassend.¹⁶³ Het echte belang van de uitspraak ligt dan ook in de vermelding van het EU-burgerschap door het Hof – uit eigen beweging – en de koppeling ervan aan het non-discriminatiebeginsel. Hiermee sloot het Hof zich aan bij de visie die advocaat-generaal Jacobs al eerder had verkondigd in de zaak *Bickel en Franz* en ook advocaat-generaal La Pergola in zijn conclusie bij het onderhavige arrest voorstelde.¹⁶⁴ Het potentieel van *Martínez Sala* was dan ook dat de lidstaten voortaan ieder sociaal voordeel, dat onder het Unierecht viel, op gelijke voet aan alle rechtmatig verblijvende EU-burgers dienden toe te kennen, zonder enige band met een economische activiteit.¹⁶⁵

49. Niettegenstaande het belang ervan, vertoont het arrest argumentatief een aantal gebreken. Zo nam het Hof aan dat iedere EU-burger die rechtmatig verblijft in een andere lidstaat dan de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag valt en daardoor het recht heeft om niet gediscrimineerd te worden op grond van nationaliteit binnen de volledige materiële werkingssfeer van het Unierecht. Het ging echter voorbij aan de personele werkingssfeer van de secundaire regelgeving, die *in casu* de toegang tot het sociale voordeel voorbehield aan werknemers.¹⁶⁶ Op deze wijze kreeg *Martínez Sala* een uitkering toegewezen, waar ze in principe geen recht op had.¹⁶⁷ Hiertegen moet echter gesteld worden dat het Hof uitging van de normatieve en innovatieve waarde van het EU-burgerschap. De nieuwe status veronderstelde immers een quasi-universeel recht om niet

¹⁶² HvJ, *Martínez Sala*, par. 63.

¹⁶³ H. DE WAELE, “*Martínez Sala*”, *op. cit.*, p. 167.

¹⁶⁴ HvJ 24 november 1998, 274/96, Strafzaak tegen Horst Otto Bickel en Ulrich Franz, *Jur.* 1998, p. I-7637, concl. F. JACOBS, par. 21-24. HvJ, *Martínez Sala*, concl. A.M. LA PERGOLA. Zo stelde advocaat-generaal Jacobs: “Het begrip ‘burgerschap van de Unie’ impliceert een gemeenschap van rechten en plichten die de burgers van de gemeenschap verenigt door een gemeenschappelijke band die de nationaliteit van de lidstaat overstijgt. De invoering van dit begrip was grotendeels ingegeven door het streven om de Unie dichter bij haar burgers te brengen en uitdrukking te geven aan de aard van de Unie, die meer is dan een zuiver economische unie”. En verder: “Vrijwaring van discriminatie op grond van nationaliteit is het meest fundamentele recht dat het Verdrag verleent en moet worden beschouwd als een basiselement van het burgerschap van de Unie”. Advocaat-generaal La Pergola stelde: “Wanneer een gemeenschapsonderdaan hoe dan ook toestemming heeft in een andere lidstaat dan die van herkomst te verblijven, duurt zijn recht om ten opzichte van de onderdanen van de ontvangstlidstaat niet te worden gediscrimineerd voort zolang hij daar verblijft”. Zie ook C. CLOSA MONTERO, *op. cit.*, p. 395.

¹⁶⁵ H. DE WAELE, “*Martínez Sala*”, *op. cit.*, p. 168.

¹⁶⁶ Zie ook C. TIMMERMANS, “*Martínez Sala and Baumbast revisited*”, in L. AZOULAI en M.P. MADURO (eds.), *The past and future of EU law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 346.

¹⁶⁷ H. DE WAELE, “*Martínez Sala*”, *op. cit.*, p. 169.

gediscrimineerd te worden op grond van nationaliteit binnen de materiële toepassingsfeer van het Unierecht. Dit leidde er met andere woorden toe dat wanneer een sociaal voordeel binnen het toepassingsgebied *ratione materiae* van het Verdrag valt, een EU-burger met legaal verblijf in de gastlidstaat rechten op dat voordeel kan laten gelden, ongeacht zijn economische status.¹⁶⁸

Daarnaast valt ook de beknopte beoordeling van het verblijfsrecht van Martínez Sala in Duitsland op, te meer aangezien ze als bijstandsgerechtigde niet voldeed aan de voorwaarde van toereikende bestaansmiddelen uit Richtlijn 90/364.¹⁶⁹ Advocaat-generaal La Pergola ging daarentegen wel in op de gevolgen van de introductie van het EU-burgerschap voor het verblijfsrecht op het grondgebied van een gastlidstaat. Het is daarbij opmerkelijk dat hij het belang van de secundaire regelgeving relativeerde:

*“Na de inwerkingtreding van [artikel 20 VWEU] kan niet langer de opvatting staande worden gehouden, dat het verblijfsrecht door de richtlijn is gecreëerd, dat het zogezegd is “toegekend” door de lidstaten die het overeenkomstig de daarin vastgelegde bepalingen aan de betrokken burgers van de andere lidstaten garanderen. [...] Het recht om zich vrij in de gehele Unie te verplaatsen en aldaar te verblijven ligt thans in algemene zin in een bepaling van primair recht verankerd en het bestaan en tenietgaan ervan hangt niet ervan af, of het al dan niet door andere bepalingen van gemeenschapsrecht, ook van afgeleid recht, wordt beperkt”.*¹⁷⁰

50. Uit het voorgaande blijkt dat *Martínez Sala* misschien niet de meest aangewezen zaak was voor de eerste verkenning van het potentieel van het EU-burgerschap. Het valt niet uit te sluiten dat de hervormingen van het Verdrag van Amsterdam, dat een jaar eerder was gesloten, het optimisme bij het Hof hebben verhoogd.¹⁷¹ In de literatuur wordt bovendien geopperd dat een zaak met betrekking tot een Spaanse onderdaan het ideale lanceerplatform voor het EU-burgerschap was, gelet op de Spaanse inspanningen inzake de invoering van het nieuwe concept in het Verdrag van Maastricht.¹⁷² Het zou bovendien een verkeerde voorstelling van de waarheid zijn om te stellen dat de activering van het EU-burgerschap in de rechtspraak losstond van ontwikkelingen op het niveau van de wetgever.¹⁷³ De Commissie merkte immers reeds in 1993 in een rapport op dat de introductie van het EU-burgerschap aanleiding moest geven tot een revisie van het reglementaire kader met betrekking tot het vrij verkeer

¹⁶⁸ C. JACQUESON, *op. cit.*, pp. 266-267.

¹⁶⁹ E. SPAVENTA, *op. cit.*, p. 116.

¹⁷⁰ HvJ, Martínez Sala, concl. A.M. LA PERGOLA, par. 18.

¹⁷¹ Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, ondertekend te Amsterdam, 2 oktober 1997, *P.B.* C 340 van 10 november 1997.

¹⁷² H. DE WAELE, *op. cit.*, pp. 169-170.

¹⁷³ C. CLOSA MONTERO, *op. cit.*, p. 399.

van personen.¹⁷⁴ De Europese Raad nam akte van het rapport in december 1993.¹⁷⁵ Desalniettemin stelde de Commissie zich terughoudend op en bleef een doeltreffend wetgevend initiatief uit.¹⁷⁶ Het Hof bevond zich aldus in een tweespalt tussen de progressieve conclusies van de advocaten-generaal en de aarzeling bij de Commissie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het in *Martínez Sala* de meest netelige vragen inzake de gevolgen van het EU-burgerschap voor het verblijfsrecht als zodanig vermeed.

Afdeling 2: Van *Martínez Sala* tot *Baumbast*: baanbrekende ontwikkelingen

§ 1: De eerste rechtspraak en voorstel van richtlijn

51. Na deze eerste vermelding van het EU-burgerschap, begon het concept geleidelijk aan meer te verschijnen in de rechtspraak.¹⁷⁷ Enkele maanden na *Martínez Sala* vermeldde het Hof het Unieburgerschap in *Bickel en Franz*.¹⁷⁸ Het is echter opmerkelijk dat het in deze zaak duidelijk de voorkeur verleende aan het meer specifieke [artikel 52 VWEU] inzake het vrij verkeer van diensten, dan gebruik te maken van het EU-burgerschap. Het Hof sloot zich zo aan bij de invulling van het vrij verkeer van personen pre-Maastricht. Het EU-burgerschap werd enkel in subsidiaire orde aangehaald.¹⁷⁹

52. In 2001 was het politieke klimaat in de EU over het algemeen gunstig ten gevolge van de ondertekening van het Verdrag van Nice¹⁸⁰ en de plechtige afkondiging van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.¹⁸¹ In deze optimistische sfeer deed de Commissie een nieuw wetgevend voorstel met betrekking tot het vrij verkeer van personen. Ze nam zo afstand van haar eerdere terughoudendheid en stelde op zeer baanbrekende wijze:

“De instelling van het burgerschap van de Unie [heeft] ten behoeve van alle burgers het recht uitgebreid om het grondgebied van een andere lidstaat te betreden en er te wonen en te verblijven. [...] Dit voorstel voor een richtlijn past binnen het nieuwe juridische en

¹⁷⁴ COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Verslag van de Commissie aan de Europese Raad over de aanpassing van de bestaande wetgeving aan het subsidiariteitsbeginsel*, COM(93) 545 definitief, Brussel, 24 november 1993, p. 10, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:51993DC0545&qid=1399388842356&from=NL> (geraadpleegd op 6 mei 2014).

¹⁷⁵ Bulletin van de Europese Gemeenschappen 12-1993, pp. 13-14.

¹⁷⁶ C. CLOSA MONTERO, *op. cit.*, p. 399.

¹⁷⁷ E. SPAVENTA, *op. cit.*, p. 117.

¹⁷⁸ Zie *supra* p. 36, randnummer 48.

¹⁷⁹ HvJ, *Bickel en Franz*, par. 15.

¹⁸⁰ Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, ondertekend te Nice, 26 februari 2001, *P.B.* C 80 van 10 maart 2001.

¹⁸¹ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, ondertekend te Nice, 7 december 2000, *P.B.* C 364/01 van 18 december 2000.

politieke kader dat tot stand is gekomen in het raam van het burgerschap van de Unie".¹⁸²

De innovatie van het EU-burgerschap moest volgens de Commissie leiden tot een coördinatie van het vrij verkeer van alle EU-burgers in één instrument en een versoepeling van de secundaire verblijfsvoorwaarden. Zo werd een verblijfsrecht van zes maanden zonder enige formaliteit voorgesteld ten behoeve van alle EU-burgers, ongeacht hun economische status. Bovendien zou een legaal verblijf van vier jaar op het grondgebied van de gastlidstaat leiden tot een onvoorwaardelijk recht van permanent verblijf en een einde betekenen van de opdeling tussen verschillende categorieën van mobiele EU-burgers. Het al dan niet uitoefenen van een economische activiteit werd zo dus enkel van belang in de fase tussen de eerste zes maanden en vier jaar wettig verblijf.

De Commissie stelde ook een verruiming van het concept 'familieleden' voor. Zoals hierboven werd beschreven, hadden verschillende wetgevende instrumenten in de jaren 1960 en 1970 de echtgenoot, kinderen tot 21 jaar en afhankelijke ascendenten onder het toepassingsgebied van het vrij verkeer van werknemers gebracht.¹⁸³ Eenzelfde definiëring was terug te vinden in de verblijfsrichtlijnen van 1990.¹⁸⁴ De Commissie greep terug naar deze basis, maar pikte ook in op ontwikkelingen in de rechtspraak door te voorzien in een afgeleid recht voor de feitelijke partner van de EU-burger, voor zover een feitelijke relatie in de gastlidstaat met een huwelijk wordt gelijkgeschakeld.¹⁸⁵

Een cruciaal artikel in het voorstel van de Commissie is de bepaling met betrekking tot het recht op gelijke behandeling voor migrerende EU-burgers en hun familieleden.¹⁸⁶ Hoewel dit niets meer is dan een bevestiging van [artikel 18 VWEU], voegde de Commissie een opvallende uitzondering toe. Zo zou het gastland niet verplicht worden om vóór het verstrijken van de termijn van vier jaar wettig verblijf enige vorm van sociale bijstand toe te kennen aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen en hun familieleden.¹⁸⁷ Ook studenten zouden geen recht krijgen op een beurs voor levensonderhoud vóór het verkrijgen van de status van permanent verblijf. De Commissie introduceerde op dit vlak dan ook geen innovatie ten aanzien van het toenmalige reglementaire kader.

Voorts bevatte het voorstel van richtlijn ook een verduidelijking en verstrenging van de

¹⁸² E. SPAVENTA, *op. cit.*, p. 635. COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden zich op het grondgebied van de lidstaten vrij te verplaatsen en er vrij te verblijven*, COM(2001) 257 definitief, Brussel, 23 mei 2001, p. 2, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001PC0257&qid=13965300667&from=NL> (geraadpleegd op 6 mei 2014).

¹⁸³ Zie *supra* pp. 24-25, randnummer 34.

¹⁸⁴ Zie *supra* pp. 28-29, randnummer 39.

¹⁸⁵ Zie *supra* pp. 24-25, randnummer 34.

¹⁸⁶ Artikel 21 van het voorstel van richtlijn.

¹⁸⁷ Deze economisch actieve personen hadden immers reeds op grond van de bestaande secundaire regelgeving het recht op sociale voordelen.

omstandigheden waarin een EU-burger het verblijfsrecht zou kunnen ontnomen worden.¹⁸⁸ Net zoals in de verblijfsrichtlijnen van 1990,¹⁸⁹ zou een beperking op het verblijfsrecht enkel mogelijk zijn om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, gekoppeld aan het persoonlijke gedrag van de betrokkene. Het loutere bestaan van een strafrechtelijke veroordeling zou niet automatisch aanleiding mogen geven tot een uitwijzing. Redenen van algemene preventie zouden niet getolereerd worden. Daarnaast nam de Commissie ook vaste rechtspraak van het Hof over: het persoonlijke gedrag diende een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging te vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving.¹⁹⁰ Een beperking op het verblijfsrecht zou daarnaast ook mogelijk zijn op basis van de bescherming van de volksgezondheid.¹⁹¹

§ 2: De arresten *Grzelczyk* en *D’Hoop*: EU-burgerschap als primaire status

A. Het arrest *Grzelczyk*

i. De feiten en uitspraak

53. Tegen bovenstaande achtergrond moet ook de zaak *Grzelczyk* gezien worden.¹⁹² In 1995 begon Rudy Grzelczyk, een Franse onderdaan, aan de opleiding lichamelijke opvoeding in België. De eerste drie jaar van zijn studie stond hij zelf in voor de financiering van de kosten van zijn levensonderhoud, in overeenstemming met de bepalingen van Richtlijn 93/96. Aan het begin van het vierde en laatste jaar vroeg hij echter bij het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) een bestaansminimumuitkering aan.¹⁹³ Het OCMW weigerde de toekenning van de uitkering, aangezien Grzelczyk niet voldeed aan de toekenningsvoorwaarden. Zo moest hij ofwel werknemer zijn, ofwel de Belgische nationaliteit hebben. Grzelczyk tekende beroep aan tegen de beslissing en een prejudiciële vraag werd gesteld aan het Hof van Justitie. In essentie wilde de verwijzende rechter weten of de Belgische regeling verenigbaar was met de bepalingen inzake het Unieburgerschap.

54. Advocaat-generaal Alber leverde een opmerkelijke conclusie af. Zo stelde hij dat “het EU-burgerschap de burgers van de Unie een oorspronkelijk, aan het Verdrag ontleend verblijfsrecht verleent. Op dit subjectieve recht, dat ongetwijfeld binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt, dient bijgevolg het algemene verbod van discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing te zijn. Dat betekent dat, indien het verblijfsrecht absoluut zou zijn, de EU-burger in beginsel ook aanspraak zou kunnen

¹⁸⁸ Artikel 25, e.v. van het voorstel van richtlijn.

¹⁸⁹ Zie *supra* pp. 28-29, randnummer 39.

¹⁹⁰ Zie o.m. HvJ 27 oktober 1977, 30/77, Regina t. Pierre Bouchereau, *Jur.* 1977, p. 1999.

¹⁹¹ Artikel 27, e.v. van het voorstel van richtlijn.

¹⁹² HvJ 20 september 2001, 184/99, Rudy Grzelczyk t. Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve, *Jur.* 2001, p. I-6193.

¹⁹³ S. VAN DEN BOGAERT, “Grzelczyk. De student met de moeilijke naam die mee gestalte heeft gegeven aan het burgerschap van de Unie”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, p. 224.

maken op gelijke behandeling op het gebied van sociale uitkeringen”.¹⁹⁴ Het valt hierbij op dat de advocaat-generaal het autonome en primaire karakter van het verblijfsrecht, gekoppeld aan het EU-burgerschap, beklemtoonde en aldus een stap verder ging dan het Hof in *Martínez Sala*. De conclusie bepaalde verder dat “het verblijfsrecht van de burgers van de Unie evenwel niet onbegrensd is, maar wordt verleend onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. Deze beperkingen zijn onder meer vastgesteld in de verblijfsrichtlijnen van 1990, die alle drie bepalen dat de verblijfgerechtigden geen onredelijke belasting voor de overheidsfinanciën mogen vormen. Bijgevolg kunnen de betrokkenen hun verblijfsrecht enkel uitoefenen wanneer zij over de nodige bestaansmiddelen beschikken. Deze voorwaarde, in samenhang met het verbod om een onredelijke belasting voor de overheidsfinanciën te vormen, kan een door het Unierecht toegelaten beperking van het recht op gelijke behandeling op het gebied van sociale uitkeringen zijn”.¹⁹⁵ De belangrijkste overweging volgde echter op het einde:

*“Vanaf wanneer er sprake is van een onredelijke belasting voor de overheidsfinanciën is niet meteen uit de betrokken Unierechtelijke bepalingen af te leiden, temeer daar een aanspraak op overheidsmiddelen mijns inziens niet automatisch een einde maakt aan het verblijfsrecht. [...] Alles bij elkaar genomen moet worden vastgesteld dat een verblijfgerechtigde gemeenschapsonderdaan als burger van de Unie ook op het gebied van sociale uitkeringen recht heeft op gelijke behandeling. [Dit] vindt evenwel zijn limiet in omstandigheden die het einde van het verblijfsrecht kunnen meebrengen”.*¹⁹⁶

De advocaat-generaal leidde aldus uit een letterlijke interpretatie van de verblijfsrichtlijnen af dat mobiele EU-burgers principieel recht hebben op dezelfde toegang tot het sociale bijstandssysteem van de gastlidstaat als diens onderdanen, voor zover zij daarbij geen onredelijke belasting voor de publieke middelen worden. Laatstgenoemde situatie zou immers niet beantwoorden aan de voorwaarde om over toereikende bestaansmiddelen te beschikken. De advocaat-generaal ging daarmee regelrecht in tegen de visie van de Commissie in haar voorstel van richtlijn.

55. Gelet op de verrassende conclusie van de advocaat-generaal, waren de verwachtingen hooggespannen. Het Hof begon zijn inhoudelijke beoordeling van de zaak met een zeer geladen uitspraak, wat meteen de toon zette voor het vervolg van het arrest:

“De hoedanigheid van burger van de Unie dient de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn en verleent degenen onder hen die zich in dezelfde

¹⁹⁴ HvJ, Grzelczyk, concl. S. ALBER, par. 119-120.

¹⁹⁵ HvJ, Grzelczyk, concl. S. ALBER, par. 121-122.

¹⁹⁶ HvJ, Grzelczyk, concl. S. ALBER, par.123-125.

*situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak op een gelijke behandeling rechtens”.*¹⁹⁷

Het Hof beklemtoonde aldus voor het eerst het bestaan van een nieuwe status van de onderdanen van de lidstaten en de normatieve en politieke waarde ervan.¹⁹⁸ Zoals reeds in *Martínez Sala* werd geoordeeld, kan een EU-burger die legaal op het grondgebied van een ontvangende lidstaat verblijft zich volgens het Hof beroepen op [artikel 18 VWEU] in alle situaties die binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallen. Opmerkelijk is de visie van het Hof dat de loutere uitoefening van het recht om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven op zich voldoende is om *ratione materiae* onder de toepassing van het Verdrag te vallen.¹⁹⁹ Deze benadering maakt een aparte beoordeling of de eigenlijke *sedes materiae* (in *casu* bijvoorbeeld de bestaansminimumuitkering) binnen de materiële werkingssfeer van het Verdrag valt overbodig en levert een onmiskenbaar voordeel van eenvoud op voor het Hof.²⁰⁰ Het moet dan ook gesteld worden dat de echte sleutelzin van het arrest de stelling is dat “degenen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak maken op een gelijke behandeling rechtens” en niet zozeer de visie dat EU-burgerschap de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten behoort te zijn.²⁰¹ De nadruk op de status was het middel om de gelijke behandeling af te dwingen.

Volgens het Hof sloot geen enkele bepaling van Richtlijn 93/96 uit dat verblijfgerechtigde studenten recht hebben op sociale uitkeringen.²⁰² Net zoals de advocaat-generaal bracht het aldus sociale bijstandsregelingen onder het recht van gelijke behandeling van mobiele EU-burgers. Als EU-burger die legaal verbleef in zijn gastlidstaat, had Grzelczyk recht op toegang tot de bestaansminimumuitkering.

56. Het verblijfsrecht van Grzelczyk was volgens het Hof echter niet absoluut. Volgens artikel 1 van Richtlijn 93/96 kunnen de lidstaten van EU-studenten eisen dat zij verzekeren over de nodige bestaansmiddelen te beschikken om te voorkomen dat ze tijdens hun verblijf ten laste van de

¹⁹⁷ HvJ, Grzelczyk, par. 31. Het gebruik door het Hof van de geladen term ‘status’ was baanbrekend, maar het was zeker niet de eerste keer dat de visie van een ‘fundamentele status’ aan het EU-burgerschap werd gekoppeld. Reeds in de besprekingen voorafgaand aan de introductie van het EU-burgerschap in het Verdrag van Maastricht, waren sommige lidstaten (waaronder Spanje) voorstander van een supranationale *status civitatis*, waaraan rechten, vrijheden en plichten konden worden gekoppeld. Zie *supra* pp. 21-22, randnummer 27. S. O’LEARY, *The evolving concept*, *op. cit.*, p. 25.

¹⁹⁸ D. KOSTAKOPOULOU, “The European Court of Justice, Member State autonomy and European Union citizenship: conjunctions and disjunctions”, in B. DE WITTE en H.-W. MICKLITZ (eds.), *The European Court of Justice and the autonomy of the Member States*, Leiden, Intersentia, 2012, p. 180; F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 309.

¹⁹⁹ HvJ, Grzelczyk, par. 32-33. Zie ook C. TIMMERMANS, *op. cit.*, p. 346.

²⁰⁰ C. TIMMERMANS, *op. cit.*, p. 346.

²⁰¹ J. SHAW, “A view of the citizenship classics: Martínez Sala and subsequent cases on citizenship of the Union”, in L. AZOULAI en M.P. MADURO (eds.), *The past and future of EU law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 359.

²⁰² HvJ, Grzelczyk, par. 38-39.

bijstandsregeling van de ontvangende lidstaat komen, dat ze ingeschreven zijn bij een erkende onderwijsinstelling en een volledige ziektekostenverzekering hebben. Het Hof oordeelde dan ook dat het recht op gelijke behandeling niet uitsluit dat de ontvangende lidstaat van mening is dat een student die een beroep heeft gedaan op sociale bijstand, niet meer voldoet aan de aan zijn verblijfsrecht verbonden voorwaarden en het verblijfsrecht beëindigt. Dergelijke consequenties mogen evenwel niet automatisch worden verbonden aan het beroep op sociale bijstand. Het Hof stelde immers dat het concept van de ‘onredelijke belasting voor de publieke middelen’ niet verbiedt dat er een zekere financiële solidariteit bestaat ten aanzien van mobiele EU-burgers, met name wanneer de problemen van de verblijfgerechtigde van tijdelijke aard zijn.²⁰³ Het raakte daarentegen niet aan de regel dat migrerende studenten geen aanspraak kunnen maken op beurzen om in hun levensonderhoud te voorzien.²⁰⁴

57. Het Hof hanteerde in *Grzelczyk* een redenering die beantwoordt aan de gangbare werkwijze in procedures met betrekking tot fundamentele rechten en vrijheden: het startpunt is de regel (*in casu* het recht op gelijke behandeling) en uitzonderingen (hier het vereiste te beschikken over toereikende bestaansmiddelen) moeten eng geïnterpreteerd worden.²⁰⁵ Echter, in plaats van gebruik te maken van een toets van proportionaliteit,²⁰⁶ verkoos het Hof de niet-toepassing van de uitzondering te rechtvaardigen op grond van het principe van solidariteit. Deze afwijking valt allicht te kaderen in de toenmalige aandacht in de EU voor het solidariteitsbeginsel. Het op dat ogenblik pas ingevoerde Handvest van de grondrechten bevat immers een apart hoofdstuk over solidariteit, dat onder meer bepaalt dat eenieder die legaal in de Unie verblijft en zich daar verplaatst, recht heeft op sociale zekerheidsvoorzieningen en sociale voordelen overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken.²⁰⁷

Het spreekt voor zich dat een term als ‘solidariteit’ meer geladen was dan ‘proportionaliteit’ en als zodanig ook beter geschikt was voor de activering van de normatieve en substantiële waarde van het EU-burgerschap. Solidariteit was immers gemakkelijker te koppelen aan het onderliggende voorwerp van de zaak, nl. de Belgische bestaansminimumuitkering.

Overigens ontbloot de term ook precies het – door de lidstaten gevreesde – gevolg van de rechtspraak: het EU-burgerschap bleek in staat, via de koppeling aan het recht op gelijke behandeling, om de verdeling van de publieke middelen binnen de lidstaten te beïnvloeden.²⁰⁸ Nochtans mogen de

²⁰³ HvJ, *Grzelczyk*, par. 40-44.

²⁰⁴ Het Hof maakt een zeer formalistisch onderscheid tussen beurzen om in levensonderhoud te voorzien enerzijds, en sociale bijstand anderzijds. Beide streefden *in casu* echter hetzelfde doel na: het financieren van het verblijf van een student in het gastland. Het Hof vermeed zo wel een directe legaliteitstoets van Richtlijn 93/96. S. VAN DEN BOGAERT, *op. cit.*, p. 226; C. JACQUESON, *op. cit.*, p. 275; F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 313.

²⁰⁵ C. BARNARD, *op. cit.*, p. 511.

²⁰⁶ Zie daarentegen de redenering van het Hof in het arrest *Baumbast*, hoofdstuk 4, afdeling 3, p. 46.

²⁰⁷ Artikel 34, 2) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

²⁰⁸ C. BARNARD, *op. cit.*, p. 511; D. KOSTAKOPOULOU, “The European Court of Justice”, *op. cit.*, p. 183. Zie in die zin ook F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 304.

budgettaire gevolgen hiervan ook niet overschat worden. *Martínez Sala en Grzelczyk* leidden er weliswaar toe dat economisch niet-actieve personen het recht op gelijke toegang tot sociale voordelen verkregen, maar zonder zekerheid over het recht van verblijf in de gastlidstaat.²⁰⁹ Het spreekt voor zich dat de verhoogde solidariteit dode letter zou blijven, indien het verblijfsrecht van hulpbehoevenden op eenvoudige wijze door de lidstaten kon beëindigd worden.²¹⁰ Niettemin gaf het Hof wel aan dat een uitwijzing geen automatisch gevolg van een beroep op sociale bijstand zou kunnen zijn.

De vraag naar de legitimiteit van de uitspraak kan ook vanuit een ander perspectief benaderd worden. Het is immers algemeen aanvaard dat solidariteit in een gemeenschap berust op een gedeelde identiteit en gemeenschappelijke belangen in de samenleving. Het is echter betwifelbaar of de waarde van het EU-burgerschap ten tijde van *Grzelczyk* zo sterk was dat de actieve onderdanen van de gastlidstaat zich één voelden met economisch inactieve migranten.²¹¹

ii. Evaluatie

58. *Grzelczyk* kwam als een echte verrassing,²¹² temeer uit bovenstaande wetgevende ontwikkelingen kon afgeleid worden dat de lidstaten de deur naar sociale bijstand voor mobiele EU-burgers in sterke mate gesloten wilden houden.²¹³ De primaire status van het EU-burgerschap veronderstelde voor het Hof echter een extensieve interpretatie van de verblijfsrichtlijnen, waardoor een zekere mate van solidariteit ten aanzien van Europese migranten acceptabel werd geacht. Het Unieburgerschap begon dan ook langzamerhand het keurslijf van de interne markt te verlaten.²¹⁴

Daarnaast kan de hoedanigheid van *Grzelczyk* niet uit het oog verloren worden. Zoals hierboven bij *Gravier* reeds werd gesteld, heeft een hoge studentenmobiliteit zeer duidelijk een meerwaarde voor de economie.²¹⁵ Een gunstig reglementair kader ten aanzien van studenten is daarbij uiteraard van cruciaal belang. Het Hof leek bovendien in het arrest zijn – tot dan toe – normale werkwijze te veranderen. In plaats van te oordelen over rechten van groepen van (economische) actoren, kwam de focus te liggen op het beschermen van rechten in individuele situaties, met inachtneming van de specifieke omstandigheden van de zaak.²¹⁶

²⁰⁹ D. KOSTAKOPOULOU, “The European Court of Justice”, *op. cit.*, p. 184.

²¹⁰ Zie M. DOUGAN, “The constitutional dimension to the case law on Union citizenship”, *ELR* 2006, p. 623. Precies deze problematiek wordt behandeld in het arrest *Baumbast*. Zie hoofdstuk 4, afdeling 3, p. 46.

²¹¹ M. DOUGAN, “The constitutional dimension”, *op. cit.*, p. 623.

²¹² S. VAN DEN BOGAERT, *op. cit.*, p. 223.

²¹³ Zie in dit kader ook de argumenten van de lidstaten voor het Hof, HvJ, *Grzelczyk*, par. 21. E. SPAVENTA, *op. cit.*, p. 118.

²¹⁴ C. BARNARD, *op. cit.*, p. 508.

²¹⁵ Zie *supra* p. 28, randnummer 38. Zie ook J. SHAW, “A view of the citizenship classics”, *op. cit.*, p. 359.

²¹⁶ D. KOSTAKOPOULOU, “European Union citizenship”, *op. cit.*, p. 636.

B. Het arrest D’Hoop

59. Het Hof bevestigde *Grzelczyk* in het arrest *D’Hoop*.²¹⁷ De verzoekster, een Belgische onderdaan, trad in deze zaak op tegen de weigering van de Belgische autoriteiten om een wachtuitkering toe te kennen – een sociaal voordeel voor pas afgestudeerde werkzoekende jongeren – op grond van het feit dat ze haar diploma secundair onderwijs in Frankrijk had behaald.²¹⁸

Net zoals in *Grzelczyk* stelde het Hof dat “de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn en degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, binnen de materiële werkingssfeer van het Verdrag aanspraak op een gelijke behandeling rechtens verleent. Hiertoe behoort de uitoefening van de door [artikel 21 VWEU] gewaarborgde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.”²¹⁹ Het Hof bepaalde dat “het in strijd zou zijn met het beginsel van het vrije verkeer indien een EU-burger in de lidstaat waarvan hij onderdaan is, minder gunstig kon worden behandeld dan wanneer hij geen gebruik zou hebben gemaakt van de door het Verdrag verleende rechten inzake vrij verkeer. Deze rechten kunnen hun volle werking immers niet ontplooiën indien een onderdaan van een lidstaat ervan kan worden weerhouden deze rechten uit te oefenen door belemmeringen bij terugkomst in zijn land van herkomst”.²²⁰

Waar het Hof in *Grzelczyk* de toepassing van beperkingen op het vrij verkeer nog koppelde aan het solidariteitsbeginsel, maakte het in onderhavige zaak gebruik van het meer traditionele proportionaliteitsbeginsel. De Belgische regeling zou immers enkel gerechtvaardigd kunnen geweest zijn “indien zij gebaseerd was op objectieve overwegingen die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan de rechtmatige doelstellingen van het nationale recht”, *quod non*.²²¹ Het Hof stelde zo met zijn uitspraak – althans op voorzichtige wijze – de instandhouding van de in de wetgeving en rechtspraak heersende beperking op het recht op gelijke behandeling inzake sociale voordelen voor werkzoekende werklozen in vraag.²²²

²¹⁷ HvJ 11 juli 2002, 224/98, Marie Nathalie D’Hoop t. Office national de l’emploi, *Jur.* 2002, p. I-6191.

²¹⁸ Zie E. SPAVENTA, *op. cit.*, p. 119.

²¹⁹ HvJ, D’Hoop, par. 28-29.

²²⁰ HvJ, D’Hoop, par. 30-31.

²²¹ HvJ, D’Hoop, par. 36; F. JACOBS, *op. cit.*, p. 601. Deze mogelijke rechtvaardigingsgrond werd verder ingevuld in het arrest *Collins*. Zie hoofdstuk 4, afdeling 4, § 2, p. 56.

²²² F. VAN OVERMEIREN, *op. cit.*, p. 141. Zie *supra* pp. 24-26, randnummer 34.

Afdeling 3: Het arrest *Baumbast*: ontwikkeling van de proportionaliteitstest

§ 1: De feiten en uitspraak

60. Het Hof ging voor het eerst echt in op de normatieve kracht van het EU-burgerschap voor het recht van verblijf in het arrest *Baumbast*.²²³ De uitspraak bevatte twee zaken die omwille van hun onderlinge gelijkens werden samengevoegd. Beide gedingen betroffen koppels waarvan de ene partner EU-burger was en de andere een onderdaan uit een niet-lidstaat.

De zaak *Baumbast* betrof een Duits-Colombiaans koppel met een gemeenschappelijk kind (met de dubbele nationaliteit) en een kind uit het vorige huwelijk van de Colombiaanse vrouw. Het gezin verhuisde naar het Verenigd Koninkrijk, waar Baumbast in dienstverband ging werken. Alle gezinsleden kregen een verblijfsvergunning met geldingsduur van enkele jaren. Alvorens de vergunning verstreek, beëindigde Baumbast zijn dienstbetrekking. Hij kwam in een periode van economische onstabieliteit terecht, aangezien hij verschillende korte opdrachten verrichtte voor Duitse bedrijven in verscheidene derde landen. De Colombiaanse echtgenote van Baumbast vroeg in 1995 een permanente verblijfsvergunning aan, hetgeen haar werd geweigerd. De Britse autoriteiten stelden immers vast dat geen enkel gezinslid kon beschouwd worden als communautaire werknemer. Bovendien beschikte het gezin over een Duitse ziektekostenverzekering die in het Verenigd Koninkrijk geen bescherming bood tegen spoedeisende behandeling. Het gezin kon dan ook geen verblijfsrecht ontleen aan Richtlijn 90/364.²²⁴

De zaak *R.* betrof een Frans-Amerikaans koppel met twee gemeenschappelijke kinderen die beide de dubbele nationaliteit hadden. Het koppel vestigde zich eveneens in het Verenigd Koninkrijk, waar de Franse man als werknemer actief was. Het koppel scheidde in 1992 en de Amerikaanse vrouw nam de zorg voor de kinderen op zich. Ze vestigde zich als interieurdesigner. Enkele jaren later vroeg ze een nieuwe verblijfsvergunning aan, hetgeen haar werd geweigerd, aangezien ze niet langer kon beschouwd worden als een familielid van haar ex-echtgenoot. De kinderen verkregen daarentegen wel een nieuwe verblijfsvergunning. Vooraleer het Hof uitspraak deed in deze zaak, huwde de vrouw echter met een Britse onderdaan, waardoor ze alsnog verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk verkreeg.²²⁵

61. Het Hof ging in beide zaken eerst in op de mogelijke toepassing van de secundaire regelgeving. Met betrekking tot de situatie van Baumbast beklemtoonde het de noodzaak van een interpretatie van Verordening 1612/68 die de effectiviteit van het vrij verkeer van werknemers garandeerde. Zo stelde het Hof dat “de doelstelling van Verordening 1612/68 – het vrij verkeer van werknemers – slechts kan worden verzekerd indien voor de integratie van het gezin van de communautaire werknemer in het

²²³ HvJ 17 september 2002, 413/99, *Baumbast en R. t. Secretary of State for the Home Department*, *Jur.* 2002, p. I-7091.

²²⁴ A.J. MENENDEZ, *op. cit.*, p. 374.

²²⁵ *Idem*, *op. cit.*, p. 376.

gastland optimale voorwaarden gelden. Wil die integratie kunnen slagen, dan moeten de kinderen van een communautaire werknemer de mogelijkheid hebben in het gastland de school te bezoeken, aldaar een opleiding te volgen en om deze opleiding met succes te kunnen afronden”.²²⁶ Het Hof oordeelde dat “in omstandigheden als die welke in de zaak ten grondslag liggen, een burger van de Europese Unie, indien zijn kind werd belet in het gastland de school te blijven bezoeken omdat het geen verblijfsvergunning kreeg, ervan zou kunnen weerhouden worden de rechten van vrij verkeer van werknemers uit te oefenen”.²²⁷ De kinderen van Baumbast ontleenden dan ook aan artikel 12 van Verordening 1612/68 het recht om hun opleiding in het Verenigd Koninkrijk voort te zetten en om daarom aldaar te verblijven.

Wat de zaak *R.* betrof, stelde het Hof dat de kinderen als gezinsleden van een communautaire werknemer, op grond van Verordening 1612/68 het recht van verblijf en het recht op onderwijs hebben. De echtscheiding van het koppel veranderde immers niets aan het feit dat de Franse man nog steeds als communautaire werknemer moest beschouwd worden.²²⁸

In beide zaken was het aldus duidelijk dat de kinderen in kwestie aan de secundaire regelgeving een recht van verblijf konden ontleen. De vraag rees echter ook of een ouder uit het verblijfsrecht van de kinderen een eigen recht kon afleiden. Het Hof stelde in dat kader dat “het duidelijk is dat in omstandigheden waarin de kinderen krachtens artikel 12 van Verordening 1612/68 het recht genieten om in het gastland de school te blijven bezoeken, terwijl de ouders die hen verzorgen het gevaar lopen hun verblijfsrecht te verliezen, aan die kinderen een door het Unierecht toegekend recht zou kunnen worden ontnomen, indien de ouders de mogelijkheid wordt ontnomen om gedurende de opleiding van de kinderen in het gastland te blijven. Het door artikel 12 van Verordening 1612/68 aan kinderen van mobiele werknemers toegekende recht om hun opleiding in het gastland voort te zetten, impliceert dan ook noodzakelijkerwijs dat die kinderen het recht hebben om te worden begeleid door de persoon die daadwerkelijk voor hun verzorging instaat, en dat deze persoon de mogelijkheid heeft om gedurende de studie van die kinderen bij hen in die lidstaat te wonen”.²²⁹ Dit was bovendien vereist door artikel 8 EVRM.²³⁰ Het Hof was dan ook van oordeel dat aan beide verzoekende partijen een verblijf op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk niet kon geweigerd worden, op grond van de verblijfsrechten van hun kinderen.

62. De voor deze masterproef belangrijkste overwegingen volgden echter op het einde van het arrest. Het Hof behandelde voor het eerst expliciet de normatieve waarde van het EU-burgerschap met

²²⁶ HvJ, Baumbast, par. 50.

²²⁷ HvJ, Baumbast, par. 52.

²²⁸ HvJ, Baumbast, par. 60-63.

²²⁹ HvJ, Baumbast, par. 68-75.

²³⁰ Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Rome, 4 november 1950, beschikbaar op: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_NLD.pdf (geraadpleegd op 6 mei 2014).

betrekking tot het verblijfsrecht als zodanig. Het verduidelijkte de aanzienlijke versoepeling van de band tussen het uitoefenen van een economische activiteit en het recht van verblijf sinds de verblijfsrichtlijnen van 1990 en nuanceerde de voorwaarden die in die secundaire regelgeving waren gesteld ten aanzien van economisch niet-actieve personen.

Het Hof erkende in eerste instantie het gewijzigde constitutionele kader inzake het vrij verkeer van personen. Zo stelde het dat “vóór de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie het primaire recht van verblijf afhankelijk was van de voorwaarde dat de betrokkene een economische werkzaamheid verrichte.”²³¹ Dit neemt niet weg dat sindsdien de status van burger van de Europese Unie in het Verdrag is ingevoerd en dat [artikel 21 VWEU] elke burger het recht verleent om vrij op het grondgebied van de lidstaten te verblijven en te reizen”.²³² Immers, “de hoedanigheid van burger van de Unie dient de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn”.²³³ Uit een opmerkelijke letterlijke interpretatie van de Verdragsbepalingen leidde het Hof bovendien af dat het Unierecht “niet verlangt dat de burgers van de Unie een beroepsactiviteit in loondienst of als zelfstandige uitoefenen om de rechten te genieten waarin het burgerschap van de Unie voorziet”.²³⁴ In een kort, maar krachtig statement knipte het Hof de band tussen het vrij verkeer van personen en het uitoefenen van een economische activiteit definitief door:

*“Dit recht [om op het grondgebied van de lidstaten te verblijven] wordt door een duidelijke en nauwkeurige bepaling van het Verdrag rechtstreeks toegekend aan iedere burger van de Unie. Baumbast heeft daarom louter in zijn hoedanigheid van onderdaan van een lidstaat, en dus van burger van de Unie, het recht zich op [artikel 21 VWEU] te beroepen”.*²³⁵

Het Hof erkende aldus de directe werking van [artikel 21 VWEU] en zo de autonome aard van het verblijfsrecht gekoppeld aan het EU-burgerschap.²³⁶ De lidstaten hadden echter in de verblijfsrichtlijnen het recht van verblijf van economisch niet-actieve personen op expliciete wijze gekoppeld aan de bekende voorwaarden van het beschikken over toereikende bestaansmiddelen en een volledige ziektekostenverzekering. Het Hof kon dan ook niet aan deze beperkingen voorbijgaan.²³⁷ Wat volgde, was echter een sterke nuancering van de oorspronkelijke wil van de wetgever. “De in [artikel 21 VWEU] bedoelde en in Richtlijn 90/364 vastgestelde beperkingen en voorwaarden gaan uit van het idee dat de uitoefening van het verblijfsrecht van burgers van de Unie ondergeschikt kan worden gemaakt aan de legitieme belangen van de lidstaten. Deze beperkingen en voorwaarden moeten evenwel worden

²³¹ Het primaire verblijfsrecht is het verblijfsrecht dat rechtstreeks door het Verdrag wordt toegekend.

²³² HvJ, Baumbast, par. 81.

²³³ HvJ, Baumbast, par. 82.

²³⁴ HvJ, Baumbast, par. 83.

²³⁵ HvJ, Baumbast, par. 84.

²³⁶ E. SPAVENTA, *op. cit.*, p. 120; C. TIMMERMANS, *op. cit.*, p. 347; C. CLOSA MONTERO, *op. cit.*, p. 400.

²³⁷ C. CLOSA MONTERO, *op. cit.*, p. 400; F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 310.

toegepast met inachtneming van de grenzen die het Unierecht stelt en overeenkomstig de algemene beginselen ervan, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel”.²³⁸ Net als in *Grzelczyk* berustte de motivatie van het Hof grotendeels op de letterlijke interpretatie van Richtlijn 90/364.²³⁹ Het feit dat EU-burgers geen *onredelijke* belasting voor de algemene middelen van het gastland mogen vormen, betekent immers volgens het Hof dat een zekere last niet uit te sluiten valt en dat de verblijfsvoorwaarden dus niet op absolute wijze mogen worden ingevuld.

63. Toegepast op *Baumbast* leidde het bovenstaande ertoe dat het Hof oordeelde dat het een onevenredige inbreuk op de uitoefening van [artikel 21 VWEU] zou gevormd hebben, indien Baumbast conform de bepalingen van Richtlijn 90/364 het recht op verblijf in het Verenigd Koninkrijk werd ontzegd, omdat zijn Duitse ziektekostenverzekering geen spoedeisende behandeling dekte. Immers, er kon niet betwist worden dat Baumbast over toereikende bestaansmiddelen beschikte, dat hij legaal verbleef in het Verenigd Koninkrijk en dat noch hij, noch zijn gezinsleden ooit ten laste waren gekomen van de Britse publieke middelen.²⁴⁰ Baumbast kon aldus rechtstreeks uit [artikel 21 VWEU] een verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk afleiden.

§ 2: Evaluatie

64. Het arrest *Baumbast* maakte op definitieve wijze een einde aan de verwachting dat de introductie van het EU-burgerschap niets meer zou zijn dan een codificatie van de toenmalige invulling van het vrij verkeer van personen.²⁴¹ Het Hof ging over tot de erkenning van de directe werking van [artikel 21 VWEU], onder invloed van de advocaten-generaal,²⁴² maar tegen de wil van de lidstaten in.²⁴³ Ook de Commissie argumenteerde tegen de directe werking van het primaire verblijfsrecht. Hoewel ze het politieke en juridische belang van het EU-burgerschap onderstreepte, stelde ze dat in de toenmalige stand van het Unierecht het primaire verblijfsrecht onderworpen bleef aan de beperkingen en voorwaarden in de secundaire wetgeving. Die koppeling maakte aldus duidelijk dat [artikel 21 VWEU] geen directe werking kon hebben.²⁴⁴ Door uitdrukkelijk te verwijzen naar de toenmalige stand van het Unierecht, zinspeelde de Commissie waarschijnlijk naar haar eigen voorstel van richtlijn, dat eveneens in een nieuwe visie op het vrij verkeer van personen voorzag.²⁴⁵

Het Hof knipte de band tussen het uitoefenen van een economische activiteit en het verblijfsrecht van EU-burgers op het grondgebied van de lidstaten uitdrukkelijk door en nuanceerde in sterke mate de

²³⁸ HvJ, *Baumbast*, par. 90-91.

²³⁹ Zie *supra* pp. 41-42, randnummer 55.

²⁴⁰ HvJ, *Baumbast*, par. 92-93.

²⁴¹ C. TIMMERMANS, *op. cit.*, p. 345. Zie ook *supra* pp. 32-33, randnummer 43.

²⁴² J. SHAW, “A view of the citizenship classics”, *op. cit.*, p. 358.

²⁴³ HvJ, *Baumbast*, par. 78. Zo betoogden Duitsland en het Verenigd Koninkrijk dat aan [artikel 21 VWEU] geen directe werking kon worden toegekend, omwille van de beperkingen en voorwaarden in de secundaire wetgeving.

²⁴⁴ HvJ, *Baumbast*, par. 79.

²⁴⁵ Zie *supra* pp. 38-40, randnummer 52.

beperkingen en voorwaarden ten opzichte van economisch niet-actieve migranten.²⁴⁶ Door de introductie van de proportionaliteitstest werden de verblijfsvoorwaarden in de secundaire wetgeving een instrument van de rechtspraak om verdere integratie in de EU na te streven. De vraag kan dan ook gesteld worden of het Hof de grenzen van zijn mandaat overschreed.²⁴⁷

65. De uitspraak kan zeker verdedigd worden. Zo dient er op gewezen te worden dat het Hof gebruik maakte van een letterlijke lezing van [artikel 21 VWEU], dat bepaalt dat “iedere burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven”. Het artikel is opgesteld in een zeer heldere stijl en hanteert de krachtige term ‘recht’.²⁴⁸ Het is dan ook niet verwonderlijk dat het Hof overging tot een extensieve interpretatie. Bovendien stelde het toenmalige artikel 2 VEU dat de versterking van de bescherming van de rechten en belangen van de onderdanen van de lidstaten, door de introductie van het EU-burgerschap, één van de doelstellingen van de Unie was.²⁴⁹

Desalniettemin is het grootste bezwaar tegen de erkenning van de directe werking van [artikel 21 VWEU] het bestaan van beperkingen en de voorwaarden in de secundaire regelgeving.²⁵⁰ De visie van het Hof kan echter niet als een totale verrassing gezien worden. Het is immers vaste rechtspraak dat de directe werking van een Verdragsbepaling niet wordt verhinderd door het bestaan van beperkingen in het secundaire recht.²⁵¹ Zo stelde het Hof in het arrest *Van Duyn*:

*“De toepassing van een voorbehoud is vatbaar voor rechterlijke toetsing, zodat de mogelijkheid voor een lidstaat om het voorbehoud in te roepen niet verhindert dat [artikel 45 VWEU] voor particulieren rechten doet ontstaan, welke zij in rechte geldend kunnen maken en welke de nationale rechter dient te handhaven”.*²⁵²

Zoals eerder al werd gesteld, ging het Hof in *Baumbast* voorbij aan de wil van de wetgever zoals die klaarblijkelijk werd uitgedrukt in de verblijfsrichtlijnen. Er moet echter gewezen worden op het feit dat de introductie van het EU-burgerschap het Hof in staat stelde om op legitieme wijze de eerdere wetgevende invulling van het vrij verkeer van personen te onderwerpen aan de proportionaliteitstoets.²⁵³ De invoering van het EU-burgerschap was immers een constitutionele innovatie die het vrij verkeer van alle EU-burgers op heldere wijze als principe vooropstelde. Op deze wijze kreeg het vrij verkeer van economisch inactieve personen in het Unierecht een positie vergelijkbaar met die van werknemers en

²⁴⁶ D. KOSTAKOPOULOU, “European Union citizenship”, *op. cit.*, p. 637.

²⁴⁷ C. TIMMERMANS, *op. cit.*, p. 348.

²⁴⁸ *Idem*, *op. cit.*, p. 348.

²⁴⁹ *Idem*, *op. cit.*, p. 348.

²⁵⁰ Zie ook de mening van de tussenkomende lidstaten en de Commissie. HvJ, *Baumbast*, par. 78-79.

²⁵¹ C. TIMMERMANS, *op. cit.*, p. 348.

²⁵² HvJ 4 december 1974, Yvonne Van Duyn t. Home Office, *Jur.* 1974, p. 1337, par. 7. Zie ook C. JACQUESON, *op. cit.*, p. 274.

²⁵³ M. DOUGAN, “The constitutional dimension”, *op. cit.*, p. 623. Zie in die zin ook D. KOSTAKOPOULOU, “The European Court of Justice”, *op. cit.*, p. 183.

zelfstandig tewerkgestelde personen. Het EU-burgerschap maakte het dan ook mogelijk voor het Hof om in het licht van het nieuwe constitutionele kader te oordelen of de traditionele invulling van het vrij verkeer van personen in stand kon blijven.²⁵⁴ Overigens moet ook herhaald worden dat de Commissie in haar voorstel van richtlijn in 2001 zelf een relativering van de op dat ogenblik bestaande beperkingen en voorwaarden in de secundaire regelgeving had voorgesteld.²⁵⁵

Ten slotte wordt vaak voorbijgegaan aan het belang van de bewoording van de prejudiciële vraag die een zaak overmaakt aan het Hof van Justitie. Het gebeurt immers niet zelden dat een vraag van een nationale rechter als het ware het Hof uitnodigt om nieuwe paden op de weg naar meer integratie te bewandelen. In *Baumbast* stelde de Britse rechter expliciet de vraag naar de mogelijke directe werking van het primaire verblijfsrecht gekoppeld aan het EU-burgerschap. Blijkbaar voelde hij zelf aan dat de traditionele invulling van het vrij verkeer van personen moeilijk verenigbaar was met de normatieve waarde van het EU-burgerschap.²⁵⁶

66. Daarnaast veranderde *Baumbast* ook voor een stuk de institutionele relatie tussen de lidstaten en de Europese rechtsorde. Vereenvoudigd voorgesteld is het een algemeen principe dat, in afwezigheid van secundaire wetgeving, nationale regelgeving en maatregelen worden beoordeeld in het licht van het primaire recht. Afwijkingen van de Verdragsbepalingen moeten een legitieme doelstelling nastreven en beantwoorden aan het principe van proportionaliteit. Na de goedkeuring van secundaire regelgeving worden – binnen de materiële werkingssfeer vallende – nationale loutere uitvoeringsmaatregelen in eerste instantie getoetst aan de toepasselijke richtlijnen en verordeningen. Wanneer een lidstaat volledig in overeenstemming met het secundaire recht handelt, wordt zijn optreden ook in het licht van het primaire recht aanvaardbaar geacht.

Toegepast op de zaak *Baumbast* zou deze theorie normalerwijze ertoe hebben moeten leiden dat het optreden van het Verenigd Koninkrijk in overeenstemming met het Unierecht geacht werd, aangezien de Britse autoriteiten overgingen tot een loutere uitvoering van Richtlijn 90/364. Het Hof had immers in zijn rechtspraak vastgesteld dat de voorwaarden van het beschikken over toereikende bestaansmiddelen en een volledige ziektekostenverzekering beantwoordden aan de legitieme belangen van de lidstaten.²⁵⁷ Desalniettemin leidde het nieuwe constitutionele kader ertoe dat het Hof overging tot een striktere controle van de nationale maatregelen, aan de hand van de proportionaliteitstest. Op indirecte wijze stelde het zo dus ook de verblijfsrichtlijnen zelf ter discussie. Deze veranderden immers na *Baumbast* in een soort overzicht van criteria die het Hof in aanmerking kan nemen bij het beoordelen van het verblijfsrecht van een EU-burger op het grondgebied van de gastlidstaat in kwestie.²⁵⁸

²⁵⁴ M. DOUGAN, “The constitutional dimension”, *op. cit.*, pp. 624-625.

²⁵⁵ Zie *supra* pp. 38-40, randnummer 52.

²⁵⁶ C. TIMMERMANS, *op. cit.*, p. 349.

²⁵⁷ Zie de zaak *Raulin*, *supra* p. 28, randnummer 38.

²⁵⁸ M. DOUGAN, “The constitutional dimension”, *op. cit.*, pp. 620-621.

Afdeling 4: Verdere ontwikkelingen na *Baumbast*²⁵⁹

§ 1: Het recht van gelijke behandeling

A. De zaak Trojani: synthese van Grzelczyk en Baumbast

67. Het Hof kreeg de mogelijkheid een samenvatting te geven van bovenstaande ontwikkelingen in *Trojani*.²⁶⁰ De verzoeker in de zaak, een Franse onderdaan, verbleef in 1972 kort in België als zelfstandige. Na een lange afwezigheid keerde hij in 2000 naar Brussel terug, waar hij na enige tijd opvang vond in een centrum van het Leger des Heils. Aldaar verrichte hij verscheidene werkzaamheden in ruil voor huisvesting en wat zakgeld. Trojani diende bij het OCMW een aanvraag in voor een bestaansminimumuitkering, hetgeen hem werd geweigerd omdat hij niet de Belgische nationaliteit had, noch als communautaire werknemer kon beschouwd worden. Trojani stelde tegen de weigeringsbeslissing beroep in en de zaak kwam via een prejudiciële vraag bij het Hof van Justitie terecht.

68. In eerste instantie bevestigde het Hof zijn uitspraak in *Baumbast* inzake de erkenning van de directe werking van [artikel 21 VWEU] en aldus het autonome karakter van het verblijfsrecht gekoppeld aan het EU-burgerschap. Het paste vervolgens de proportionaliteitstest toe, zoals die in *Baumbast* was ontwikkeld. In een opmerkelijk korte argumentatie oordeelde het dat in de omstandigheden waarin Trojani zich bevond, er niets op wees dat de niet-erkenning van een verblijfsrecht op grond van Richtlijn 90/364, wegens het niet beschikken over toereikende bestaansmiddelen, verder zou gaan dan wat noodzakelijk was om het door de richtlijn beoogde doel te bereiken.²⁶¹ Trojani kon zich dan ook niet beroepen op [artikel 21 VWEU] om een verblijfsrecht in België af te dwingen, aangezien de beperkingen uit de secundaire regelgeving van toepassing waren.

Het Hof wees er echter op dat Trojani wettig in België verbleef, waardoor het aansluiting vond bij zijn rechtspraak inzake het recht op gelijke behandeling in *Martínez Sala* en *Grzelczyk*.²⁶² Het stelde daarbij dat een economisch niet-actieve burger zich gedurende zijn legaal verblijf op het grondgebied van de gastlidstaat kan beroepen op [artikel 18 VWEU] om toegang te krijgen tot het sociale bijstandssysteem. De Belgische regeling inzake de bestaansminimumuitkering vormde dan ook een ongeoorloofde discriminatie op grond van nationaliteit.²⁶³

De twee ontwikkelingen in de rechtspraak – inzake het verblijfsrecht in *Baumbast* en het recht

²⁵⁹ Deze masterproef geeft geen exhaustief overzicht van de rechtspraak. Er wordt daarentegen gefocust op de mijlpaalarresten.

²⁶⁰ HvJ 7 september 2004, 456/02, Michel Trojani t. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), *Jur.* 2004, p. I-7573. Zie P. CRAIG en G. DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 834; F. JACOBS, *op. cit.*, p. 600; C. TIMMERMANS, *op. cit.*, p. 352; M. DOUGAN, "The constitutional dimension", *op. cit.*, pp. 628-629; E. SPAVENTA, *op. cit.*, p. 121.

²⁶¹ HvJ, Trojani, par. 30-36.

²⁶² De Belgische bestaansminimumuitkering maakte eveneens het voorwerp uit van *Grzelczyk*.

²⁶³ HvJ, Trojani, par. 37-44.

op gelijke behandeling in *Martínez Sala* en *Grzelczyk* – kwamen samen in de laatste overweging van het arrest. Zo stelde het Hof dat “het het gastland vrij staat om vast te stellen dat een onderdaan van een andere lidstaat die een beroep doet op de sociale bijstand, niet meer voldoet aan de aan zijn verblijfsrecht verbonden voorwaarden. In een dergelijk geval kan het gastland, binnen de door het Unierecht gestelde grenzen, een verwijderingsmaatregel nemen. Een dergelijke maatregel mag geenszins automatisch worden verbonden aan een beroep op sociale bijstand”.²⁶⁴ Aangezien het Hof eerder had geoordeeld dat in de concrete omstandigheden van de zaak een verwijderingsmaatregel niet disproportioneel zou zijn, stond niets de uitwijzing van *Trojani* in de weg. Bovendien leek het Hof aan te geven dat de lidstaten een zekere vorm van integratie kunnen vereisen, alvorens EU-burgers effectief een beroep kunnen doen op [artikel 18 VWEU] in de gastlidstaat.²⁶⁵ Het stelde immers:

*“Een economisch niet-actieve burger van de Unie kan zich op [artikel 18 VWEU] beroepen zodra hij een bepaalde periode wettig in het gastland heeft verbleven of over een verblijfsvergunning beschikt”.*²⁶⁶

Het resultaat na *Trojani* wordt duidelijker wanneer de zaak naast *Baumbast* wordt geplaatst. De verzoeker in laatstgenoemde zaak was een vermogende migrant, die nog steeds economisch actief was. Het was dan ook onwaarschijnlijk dat zijn gezin een (overmatig) beroep zou gedaan hebben op de Britse sociale bijstand. Zijn aanwezigheid veronderstelde maar een zeer beperkte inspanning van de gastsamenleving.²⁶⁷ Ook *Grzelczyk* had slechts gedurende een korte periode steun van de gastlidstaat nodig. *Trojani* droeg daarentegen amper bij tot de Belgische samenleving. Zijn verblijf was louter en alleen gebaseerd op solidariteit. Het Hof oordeelde dan ook in het voordeel van de lidstaten. De vaststelling dat het verblijfsrecht voor economisch niet-actieve personen enkel bestond in het voordeel van de rijken, bleef met *Trojani* grotendeels overeind.²⁶⁸ De uitspraak vormde aldus enerzijds een gunstig teken ten aanzien van de lidstaten, maar anderzijds bevestigde het Hof dat de verblijfsvoorwaarden uit de secundaire regelgeving *de facto* waren geëvolueerd tot uitwijzingscriteria.

B. De zaak Garcia Avello: ruime invulling van het grensoverschrijdend element

69. Het EU-burgerschap werd ook op succesvolle wijze ingeroepen in andere aangelegenheden dan de toegang tot sociale voordelen, zoals het naamrecht. In de zaak *Garcia Avello* hadden de verzoeker, een Spaanse onderdaan, en zijn echtgenote Isabelle Weber, een Belgische burger, twee kinderen die in

²⁶⁴ HvJ, *Trojani*, par. 45.

²⁶⁵ M. DOUGAN, “The constitutional dimension”, *op. cit.*, p. 629. Op te merken valt dat ook de Commissie in haar voorstel van richtlijn in 2001 aan migranten met een kort verblijf geen recht op sociale bijstand toekende. Zie *supra* pp. 38-40, randnummer 52. Zie ook de bespreking inzake Richtlijn 2004/38, hoofdstuk 5, afdeling 1, p. 69.

²⁶⁶ HvJ, *Trojani*, par. 43. Opmerking: onderlijning zelf aangebracht.

²⁶⁷ E. SPAVENTA, *op. cit.*, p. 122.

²⁶⁸ Zie *supra* pp. 31-32, randnummer 42.

België geboren waren, met de dubbele nationaliteit.²⁶⁹ In overeenstemming met het Belgische naamrecht, werd de familienaam van de vader – Garcia Avello – op de geboorteakte van de kinderen aangebracht. De kinderen waren echter onder de naam Garcia Weber geregistreerd bij de Spaanse ambassade in België, in conformiteit met de Spaanse wetgeving. De vader verzocht de Belgische autoriteiten om de naam van zijn kinderen te veranderen in Garcia Weber, zodat zij dezelfde naam in België en Spanje zouden kunnen gebruiken. Het Belgische recht stond een naamsverandering in dergelijke omstandigheden echter niet toe.²⁷⁰

70. Het Hof oordeelde dat de loutere dubbele nationaliteit van de kinderen voldoende was om te beantwoorden aan het noodzakelijke grensoverschrijdende element voor de toepassing van het Unierecht.²⁷¹ Het stelde dat de kinderen als EU-burgers aanspraak konden maken op gelijke behandeling rechtens, binnen de materiële werkingssfeer van het Verdrag, zoals de uitoefening van het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Hoewel de lidstaten exclusief bevoegd zijn om de naamgeving van personen te regelen, moeten zij niettemin het Unierecht eerbiedigen en in het bijzonder het verblijfsrecht van elke EU-burger.

Het Hof onderzocht vervolgens of de kinderen zich in dezelfde situatie bevonden als de overige Belgische onderdanen. Het stelde dat, anders dan personen die enkel de Belgische nationaliteit bezitten, de kinderen in de twee betrokken rechtsorden verschillende namen droegen. Dergelijke situatie kon ernstige ongemakken in het beroeps- en privéleven veroorzaken. De kinderen bevonden zich dan ook in een andere situatie dan de overige Belgische onderdanen met slechts één nationaliteit en hadden recht op een verschillende behandeling. Het Hof oordeelde bovendien dat in de omstandigheden van de zaak geen rechtvaardigingsgrond voor de Belgische regeling mogelijk was.²⁷²

71. De introductie van het EU-burgerschap bracht aldus met zich mee dat de kinderen van Garcia Avello het recht hadden om hun naam in overeenstemming te brengen met de wetgeving van een andere lidstaat. Het was daarnaast opvallend dat het Hof stelde dat de loutere dubbele nationaliteit van een EU-burger voldoende was om te voldoen aan het element van grensoverschrijding,²⁷³ hoewel de betrokken kinderen hun recht van vrij verkeer nooit effectief hadden uitgeoefend. De potentiële werkingssfeer van de rechten gekoppeld aan het EU-burgerschap werd zo aanzienlijk verruimd.²⁷⁴

²⁶⁹ HvJ 2 oktober 2003, 148/02, Carlos Garcia Avello t. Belgische Staat, *Jur.* 2003, p. I-11613.

²⁷⁰ Zie F. JACOBS, *op. cit.*, p. 601; C. BARNARD, *op. cit.*, pp. 514-515.

²⁷¹ HvJ, Garcia Avello, par. 20-29.

²⁷² HvJ, Garcia Avello, par. 30-41.

²⁷³ De noodzaak van een grensoverschrijdend element werd hierboven besproken; zie *supra* p. 33, randnummer 44.

²⁷⁴ E. SPAVENTA, *op. cit.*, p. 124.

C. De zaak Tas-Hagen: nieuwe werkwijze van het Hof

72. In *Tas-Hagen* maakte het Hof gebruik van een nieuwe werkwijze, waarbij het recht op gelijke behandeling rechtstreeks werd gekoppeld aan [artikel 21 VWEU] alleen, in plaats van aan [artikel 18 VWEU].²⁷⁵ Er kan hierbij niet voorbij gegaan worden aan de instrumentele rol van de nationale rechter die de zaak bij het Hof aanhangig maakte. Hij focuste in zijn vraagstelling immers uitsluitend op de interpretatie van [artikel 21 VWEU].²⁷⁶ Hoewel het Hof in zijn uitspraak erkende dat het voorwerp van betwisting, nl. een belastingvoordeel voor oorlogsveteranen, binnen de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten viel, stelde het dat laatstgenoemden alsnog dienden op te treden in overeenstemming met de bepalingen van het vrij verkeer van EU-burgers. Aangezien het Nederlandse fiscale voordeel voor veteranen enkel werd toegekend aan Nederlanders die geen gebruik hadden gemaakt van hun recht van vrij verkeer, had het Hof geen enkele moeite om een verschillende behandeling en aldus een belemmering op de uitoefening van [artikel 21 VWEU] vast te stellen.²⁷⁷

D. Burgerschaprapport van de Commissie van 2004

73. In haar vierde burgerschapsrapport erkende de Commissie dat het EU-burgerschap zich had ontwikkeld tot een bron van reële en concrete rechten. Zo verwees ze uitdrukkelijk naar de rechtspraak van het Hof, waarin “in een aantal belangrijke arresten de bescherming van de burgers van de Unie in het kader van de [artikelen 18, 20 en 21 VWEU] werd aangescherpt”.²⁷⁸ De Commissie nam daarbij overigens ook de basisvisie van het Hof inzake het recht op gelijke behandeling over: “het beginsel dat discriminatie op grond van nationaliteit verboden is, is van bijzonder belang in het kader van het burgerschap van de Unie. De status van burger van de Unie houdt in dat degenen die in een gelijke situatie verkeren, binnen de werkingssfeer van het Verdrag ongeacht hun nationaliteit recht hebben op een gelijke behandeling in rechte, onder voorbehoud van de uitdrukkelijk vastgelegde uitzonderingen. Onder situaties binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt ook de uitoefening van de grondrechten die door het Verdrag worden gewaarborgd, met name het recht van vrij verkeer”.²⁷⁹ De Commissie beschreef het EU-burgerschap aldus ook als een ‘status’ van de onderdanen van de lidstaten, waarmee ze nogmaals de politieke en normatieve waarde van het concept onderschreef.²⁸⁰

²⁷⁵ HvJ 26 oktober 2006, 192/05, K. Tas-Hagen en R.A. t. Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad, *Jur.* 2006, p. I-10451.

²⁷⁶ C. TIMMERMANS, *op. cit.*, p. 351.

²⁷⁷ *Idem*, *op. cit.*, p. 352.

²⁷⁸ COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Vierde verslag over het burgerschap van de Unie*, COM(2004) 695 definitief, Brussel, 26 oktober 2004, p. 8, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0695&qid=1399388426195&from=NL> (geraadpleegd op 6 mei 2014).

²⁷⁹ COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Vierde verslag over het burgerschap van de Unie*, *op. cit.*, p. 8.

²⁸⁰ De Commissie deed dit al eerder in haar voorstel van richtlijn in 2001. Zie *supra* pp. 38-40, randnummer 52.

§ 2: Werkzoekende werklozen

74. In de zaak *Collins*²⁸¹ liet het Hof zien dat het oog heeft voor de belangen van zowel EU-burgers als de lidstaten.²⁸² Collins, een Amerikaan, verbleef in 1978 in het kader van zijn studie gedurende een semester in het Verenigd Koninkrijk. Enkele jaren later keerde hij voor tien maanden naar Londen terug, waar hij werkte als verkoper en barman. Gedurende die tijd verkreeg hij eveneens de Ierse nationaliteit. Wegens de hoge Britse werkloosheid ging hij terug naar Amerika. Desalniettemin besloot Collins verscheidene jaren later om zich definitief in het Verenigd Koninkrijk te vestigen en aldaar een job in de sociale sector te zoeken. Onmiddellijk na aankomst vroeg hij een werkloosheidsuitkering aan, hetgeen werd geweigerd omdat hij niet ‘gewoonlijk’ in het Verenigd Koninkrijk verbleef. Hij tekende beroep aan tegen de weigeringsbeslissing en via prejudiciële vraagstelling kwam de zaak bij het Hof van Justitie terecht.²⁸³

75. Het Hof ging in eerste instantie in op de interpretatie van het concept ‘communautaire werknemer’. Immers, indien Collins als werknemer kon beschouwd worden, zou hij op grond van Verordening 1612/68 recht hebben op de werkloosheidsuitkering. Het Hof stelde echter dat een onderdaan van een lidstaat die nog geen dienstbetrekking heeft gevonden in de gastlidstaat waar hij werk zoekt, moet onderscheiden worden van één die er wel reeds werkzaam is of gewerkt heeft en die als werknemer moet worden beschouwd.²⁸⁴ Daarmee vond het aansluiting bij zijn vaste rechtspraak.²⁸⁵ Het Hof oordeelde verder – zoals het eerder besliste –²⁸⁶ dat werkzoekende werklozen slechts aanspraak konden maken op het principe van gelijkheid van behandeling voor wat de toegang tot arbeid betrof.²⁸⁷ Op grond van de regels inzake het vrij verkeer van werknemers, kon Collins dan ook geen aanspraak maken op de werkloosheidsuitkering.

Vervolgens beoordeelde het Hof de situatie in het licht van het EU-burgerschap, waarbij het het recht op gelijke behandeling van EU-burgers, die legaal op het grondgebied van de ontvangende lidstaat verblijven, bevestigde. Bovendien bracht de normatieve waarde van het EU-burgerschap het Hof ertoe zijn eerdere uitspraak in de zaak *Lebon* openlijk te herzien.²⁸⁸

²⁸¹ HvJ 23 maart 2004, 138/02, Brian Francis Collins t. Secretary of State for Work and Pensions, *Jur.* 2004, p. I-2703.

²⁸² N. GUNDT, “Collins. Een legal alien: an Irishman from New York en zijn Engelse jobseeker’s allowance”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, p. 259.

²⁸³ Zie N. GUNDT, *op. cit.*, p. 259; F. VAN OVERMEIREN, *op. cit.*, pp. 124-143; J. SHAW, “A view of the citizenship classics”, *op. cit.*, p. 360; C. TIMMERMANS, *op. cit.*, pp. 351-352; F. JACOBS, *op. cit.*, p. 603; F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 317; E. SPAVENTA, *op. cit.*, pp. 121-122.

²⁸⁴ HvJ, Collins, par. 30.

²⁸⁵ Zie o.m. het arrest *Lair*. HvJ 21 juni 1988, 39/86, Sylvie Lair t. Universität Hannover, *Jur.* 1988, p. 3161.

²⁸⁶ Zie *supra* pp. 24-25, randnummer 34.

²⁸⁷ HvJ, Collins, par. 31.

²⁸⁸ F. VAN OVERMEIREN, *op. cit.*, p. 142.

*“Gelet op de invoering van het burgerschap van de Unie en de jurisprudentie over de uitlegging van het recht van de burgers van de Unie op gelijke behandeling, kan een financiële uitkering die de toegang tot de arbeidsmarkt van een lidstaat beoogt te vergemakkelijken, niet langer worden uitgesloten van de werkingssfeer van [artikel 45, 2) VWEU], dat uitdrukking geeft aan het door [artikel 18 VWEU] gewaarborgde grondbeginsel van gelijkheid van behandeling”.*²⁸⁹

Het veranderde constitutionele kader inzake het vrij verkeer van personen zorgde er aldus voor dat Collins als gemigreerde werkzoekende werkloze aanspraak kon maken op een werkloosheidsuitkering. Financiële uitkeringen ter bevordering van de toegang tot de arbeidsmarkt kwamen zo binnen het toepassingsgebied van de rechten van werkzoekende werklozen. Het Hof oordeelde dan ook dat de Britse regeling een principiële verboden indirecte discriminatie op grond van nationaliteit uitmaakte. Britse onderdanen konden immers gemakkelijker aan de voorwaarde van ‘gewoonlijk verblijf’ op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk voldoen dan onderdanen van andere lidstaten.²⁹⁰

Het Hof ging echter ook meteen over tot het beschermen van de belangen van de lidstaten. Het stelde immers dat “de nationale wetgever gerechtigd is zich ervan te vergewissen dat er een werkelijke band bestaat tussen de aanvrager van uitkeringen [...] en de betrokken geografische arbeidsmarkt”.²⁹¹ Daarbij introduceerde het een belangrijk criterium, nl. de verblijfs(duur)voorwaarde:

*“Een verblijfsvoorwaarde is in beginsel geschikt om een dergelijke band te waarborgen, maar moet ook evenredig zijn en mag dus niet verder gaan dan noodzakelijk is [...]”.*²⁹²

Toegepast op de omstandigheden van de zaak stelde het Hof dan ook dat het Verenigd Koninkrijk kon eisen dat de aanvragers van een werkloosheidsuitkering een band met zijn arbeidsmarkt aantoonde.²⁹³

76. Het is opmerkelijk dat het Hof de rechten van werkzoekende werklozen in het arrest op twee verschillende wijzen benaderde.²⁹⁴ Louter en alleen gebaseerd op [artikel 45 VWEU] en Verordening 1612/68 stelde het dat werkzoekenden weliswaar recht hebben op gelijke toegang tot de arbeidsmarkt, maar geen aanspraak kunnen maken op sociale en fiscale voordelen. De normatieve waarde van het EU-burgerschap en het daaruit afgeleide vrijwel universele recht op gelijke behandeling, bracht het Hof daarentegen tot een hernieuwde interpretatie van de rechten van werkzoekenden en een gedeeltelijke

²⁸⁹ HvJ, Collins, par. 63.

²⁹⁰ HvJ, Collins, par. 65.

²⁹¹ HvJ, Collins, par. 67. Het Hof had dit al eerder gesteld met betrekking tot werkzoekenden in het arrest *D’Hoop*. Zie *supra* p. 45, randnummer 59.

²⁹² HvJ, Collins, par. 72. Het Hof bevestigde de potentiële toepassing van de verblijfs(duur)voorwaarde in het arrest *De Cuyper*: HvJ 18 juli 2006, 406/04, Gérald De Cuyper t. Office national de l’emploi, *Jur.* 2006, p. I-6947.

²⁹³ HvJ, Collins, par. 71.

²⁹⁴ N. GUNDT, *op. cit.*, p. 261.

herroeping van de *Lebon*-rechtspraak.²⁹⁵ Voortaan diende er binnen artikel 7, 2) van Verordening 1612/68 dan ook een onderscheid te worden gemaakt tussen de (financiële) voordelen die tot doel hebben de toegang tot de arbeidsmarkt te bevorderen enerzijds, en sociale en fiscale voordelen die niets te maken hebben met de toegang tot de arbeidsmarkt anderzijds.²⁹⁶ Hoewel het Hof duidelijk overging tot een verdieping van de rechten van werkzoekenden, werd hun situatie toch niet volledig in de bredere context van *Antonissen*, *Grzelczyk* en *Baumbast* geplaatst.²⁹⁷ Het EU-burgerschap bracht immers voor werkzoekenden geen innovatie met betrekking tot het verblijfsrecht als zodanig of het recht op sociale voordelen in het algemeen.²⁹⁸ De *Lebon*-rechtspraak bleef dan ook alsnog voor een groot deel overeind.²⁹⁹ Uit het arrest bleek echter wel de alomtegenwoordigheid van het EU-burgerschap. Zo moest nu niet alleen met betrekking tot de secundaire regelgeving,³⁰⁰ maar ook het primaire recht³⁰¹ steeds rekening gehouden worden met de mogelijke impact van het Unieburgerschap.³⁰²

§ 3: Het autonome verblijfsrecht

77. In de zaak *Chen* bevestigde het Hof de directe werking van [artikel 21 VWEU],³⁰³ zonder enige potentiële toepasselijkheid van de specifieke Verdragsbepalingen met betrekking tot werknemers en zelfstandigen, noch van de verblijfsrichtlijnen.³⁰⁴ Chen, een Chinese onderdaan, verbleef samen met haar echtgenoot en kind op rechtmatige wijze in het Verenigd Koninkrijk. Tijdens de zwangerschap van haar tweede kind reisde ze naar Noord-Ierland, waar haar dochter Catherine te Belfast werd geboren. Ingevolge de toenmalige wetgeving van de Republiek Ierland verkreeg het kind automatisch de Ierse nationaliteit, aangezien het op het Ierse eiland was geboren. Het meisje werd alzo van bij haar geboorte EU-burger. Chen verhuisde na de geboorte met haar dochter naar Cardiff, waar ze een verblijfsvergunning voor hen beiden aanvraagde. De Britse autoriteiten weigerden een vergunning af te leveren, hoewel het gezin over een volledige ziektekostenverzekering en toereikende bestaansmiddelen beschikte. De autoriteiten argumenteerden dat Catherine en haar moeder niet optraden onder toepassing van het Unierecht, dat hen dus niet tot voordeel kon strekken. Chen tekende beroep aan en de zaak kwam via prejudiciële vraagstelling bij het Hof van Justitie terecht.

²⁹⁵ F. VAN OVERMEIREN, *op. cit.*, p. 141.

²⁹⁶ N. GUNDT, *op. cit.*, p. 261.

²⁹⁷ Voor *Antonissen*, zie *supra* pp. 24-26, randnummer 34.

²⁹⁸ N. GUNDT, *op. cit.*, p. 262; F. VAN OVERMEIREN, *op. cit.*, p. 145.

²⁹⁹ F. VAN OVERMEIREN, *op. cit.*, p. 146.

³⁰⁰ Met name de verblijfsrichtlijnen van 1990 en Verordening 1612/68.

³⁰¹ Bijvoorbeeld het vrij verkeer van werknemers in artikel 45 VWEU.

³⁰² F. VAN OVERMEIREN, *op. cit.*, p. 145. Het Hof bevestigde *Collins* in de zaak *Ioannidis*, HvJ 15 september 2005, 258/04, Office national de l'emploi t. Ioannis Ioannidis, *Jur.* 2005, p. I-8275.

³⁰³ HvJ 19 oktober 2004, 200/02, Kungian Catherine Zhu en Man Lavette Chen t. Secretary of State for the Home Department, *Jur.* 2004, p. I-9925. Zie E. SPAVENTA, *op. cit.*, p. 123; C. CLOSA MONTERO, *op. cit.*, p. 400; F. JACOBS, *op. cit.*, p. 607; J. SHAW, "The transformation of citizenship", *op. cit.*, p. 44.

³⁰⁴ P. CRAIG en G. DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 827.

78. Het Hof stelde in eerste instantie dat de argumentatie van de betrokken lidstaten, namelijk dat Catherine zich in een situatie bevond die buiten de toepassing van het Unierecht viel op enkele grond dat ze zich nooit van één lidstaat naar een andere had verplaatst, niet kon gevolgd worden. Het enkele feit dat een EU-burger geen gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer, leidt er niet toe dat de situatie moet gelijk gesteld worden aan een zuiver interne situatie. Het loutere bezit van de Ierse nationaliteit was aldus voldoende om te besluiten tot de aanwezigheid van het noodzakelijke grensoverschrijdende element.³⁰⁵ Net zoals in *Garcia Avello* kreeg deze klassieke vereiste dus een soepele interpretatie.³⁰⁶

Het Hof maakte verder een onderscheid tussen de situatie van Catherine en haar moeder. Als EU-burger kon Catherine zich rechtstreeks beroepen op [artikel 21 VWEU], zoals was vastgesteld in het arrest *Baumbast*. Met betrekking tot Richtlijn 90/364 oordeelde het Hof dat uit de concrete omstandigheden van de zaak kon afgeleid worden dat Catherine via haar moeder aan de verblijfsvoorwaarden voldeed. Het stelde dat uit een letterlijke interpretatie van de richtlijn voortvloeide dat het loutere beschikken over toereikende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering volstond, aangezien geen vereisten met betrekking tot de herkomst opgenomen waren. Immers,

*“[...] Bepalingen waarin een fundamenteel beginsel zoals het beginsel van het vrije verkeer van personen is verankerd, [moeten] ruim uitgelegd worden”.*³⁰⁷

79. Deze ruime interpretatie werd door het Hof gerechtvaardigd op basis van zijn uitspraak in *Baumbast*. De interpretatie van de voorwaarde inzake toereikende bestaansmiddelen, waarbij een herkomstvereiste wordt toegevoegd, zou immers niet beantwoorden aan de vereisten van de proportionaliteitstest. Bovendien oordeelde het Hof dat de bewuste handeling van Chen geen misbruik van recht uitmaakte. Er kon immers niet betwist worden dat Catherine de Ierse nationaliteit rechtmatig had verkregen. In dergelijke omstandigheden komt het niet aan een lidstaat toe om de gevolgen van de toekenning van de nationaliteit van een andere lidstaat te beperken door met het oog op de uitoefening van het vrij verkeer een aanvullende nationaliteitsvoorwaarde te stellen. Catherine kon dus aan het Unierecht een verblijfsrecht ontlenen.³⁰⁸

In tegenstelling tot haar dochter, was Chen geen EU-burger en kon ze zich aldus niet rechtstreeks beroepen op [artikel 21 VWEU]. Bovendien oordeelde het Hof dat ze buiten het toepassingsgebied van Richtlijn 90/364 viel. Chen kwam immers niet ten laste van haar dochter, waardoor ze niet kon beschouwd worden als familielid. Het Hof stelde echter dat “indien de ouder die daadwerkelijk zorgt voor een kind waaraan [artikel 21 VWEU] en Richtlijn 90/364 een verblijfsrecht toekennen, niet werd

³⁰⁵ De noodzaak van een grensoverschrijdend element werd hierboven besproken. Zie *supra* p. 33, randnummer 44.

³⁰⁶ P. VAN ELSUWEGE, “De grenslijn tussen het EU-recht en nationaal recht”, *op. cit.*, p. 99.

³⁰⁷ HvJ, Chen, par. 31.

³⁰⁸ HvJ, Chen, par. 24-41.

toegestaan met dit kind in de lidstaat van ontvangst te verblijven, zulks het verblijfsrecht elk nuttig effect zou ontnemen. Het is immers duidelijk dat het genot van het verblijfsrecht door een kind noodzakelijkerwijs impliceert dat dit kind het recht heeft om te worden begeleid door de persoon die er daadwerkelijk voor zorgt en dat deze persoon gedurende dat verblijf bij het kind kan wonen”.³⁰⁹ Chen kon aldus uit het verblijfsrecht van Catherine een eigen recht op verblijf afleiden.

80. Het Hof ging in *Chen* nog een stap verder in de verkenning van de normatieve waarde van het EU-burgerschap. Het autonome karakter van het verblijfsrecht *ex* [artikel 21 VWEU] bracht met zich mee dat een persoon die niet binnen de materiële werkingssfeer van de verblijfsrichtlijnen viel, toch het recht verkreeg om op het grondgebied van de Unie te verblijven.³¹⁰ [Artikel 21 VWEU] kreeg op dergelijke wijze een lezing die overeenstemt met de fundamentele economische vrijheden in het Verdrag.³¹¹ Uit de zaak kon immers afgeleid worden dat een belemmering op de toepassing van de rechten gekoppeld aan het EU-burgerschap, los van enige discriminatie op grond van nationaliteit, niet geoorloofd was.³¹² Het Hof bevestigde deze stelling expliciet in het arrest *De Cuyper*:

*“[...] Het staat vast dat een nationale wettelijke regeling [...] die bepaalde nationale onderdanen benadeelt, louter omdat zij hun recht om in een andere lidstaat vrij te reizen en te verblijven hebben uitgeoefend, een beperking vormt van de vrijheden die elke burger van de Unie op grond van [artikel 21 VWEU] geniet. Een dergelijke beperking kan vanuit het oogpunt van het gemeenschapsrecht slechts gerechtvaardigd zijn indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel”.*³¹³

Deze werkwijze werd bevestigd in het arrest *Tas-Hagen*.³¹⁴ Hoewel de typische redenering van het Hof in de rechtspraak met betrekking tot de vier economische vrijheden aldus ook werd toegepast op het verblijfsrecht gekoppeld aan het EU-burgerschap, kwam er door de focus op de status van EU-burger langzamerhand toch een einde aan het ‘marktburgerschap’,³¹⁵ althans op conceptueel niveau.

³⁰⁹ HvJ, *Chen*, par. 42-46. Het Hof bevestigde deze werking van artikel 21 VWEU recentelijk in de zaak *Alokpa*. HvJ 10 oktober 2013, 86/12, *Adzo Domenyo Alokpa en anderen t. Ministre du Travail, de l’Emploi et de l’Immigration*, nog niet gepubliceerd, par. 27-29

³¹⁰ P. CRAIG en G. DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 829.

³¹¹ C. TIMMERMANS, *op. cit.*, p. 350.

³¹² Zie ook H. VAN EIJKEN, “Bidar. Hoe een student economie een beroemde Unieburger werd”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, p. 267.

³¹³ HvJ, *De Cuyper*, par. 39-40.

³¹⁴ HvJ, *Tas-Hagen*, par. 31-33.

³¹⁵ J. SHAW, “The transformation of citizenship”, *op. cit.*, p. 45.

§ 4: Studenten

81. Zoals hierboven reeds werd gesteld, opende het Hof in *Grzelczyk* de deur naar sociale bijstand ten aanzien van studenten. Het raakte daarentegen niet aan de regel dat migrerende studenten geen aanspraak kunnen maken op overheidsbeurzen om in hun levensonderhoud te voorzien, hoewel het onderscheid als heel kunstmatig overkwam.³¹⁶ Deze materie werd opnieuw onder de aandacht van het Hof gebracht in de zaak *Bidar*.³¹⁷

In 1998 vertrok de vijftienjarige Bidar samen met zijn moeder vanuit Frankrijk naar het Verenigd Koninkrijk, waar ze bij zijn grootmoeder verbleven. Nadat zijn moeder anderhalf jaar later overleed, bleef hij bij zijn grootmoeder wonen. Hij voltooide zijn secundair onderwijs in Londen en schreef zich in voor een opleiding bij het University College London. Hij verkreeg financiële steun voor de betaling van het inschrijvingsgeld, terwijl een beurs voor de dekking van zijn kosten van levensonderhoud werd geweigerd, omdat hij niet in het Verenigd Koninkrijk was ‘gevestigd’ in de zin van de Britse regelgeving. Bidar tekende beroep aan tegen de weigeringsbeslissing en via prejudiciële vraagstelling werd de mening van het Hof van Justitie gevraagd.³¹⁸

82. In eerste instantie ging het Hof in op de vraag of steun van de lidstaten aan studenten ter dekking van hun kosten van levensonderhoud binnen de werkingssfeer van [artikel 18 VWEU] viel, niettegenstaande de uitsluiting ervan in Richtlijn 93/96. Het Hof stelde dat volgens vaste rechtspraak een EU-burger die legaal op het grondgebied van de ontvangende lidstaat verblijft, zich op [artikel 18 VWEU] kan beroepen in alle binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallende situaties, die onder meer de uitoefening van het verblijfsrecht omvatten. Het bracht in herinnering dat studenten, in hun hoedanigheid van EU-burger, eveneens het recht hebben zich naar een andere lidstaat te begeven om daar in het hoger onderwijs te studeren. Bovendien ontleent een Unieburger een verblijfsrecht in een andere lidstaat aan [artikel 21 VWEU] en Richtlijn 90/364, los van enige studiedoelstelling. Specifiek met betrekking tot beurzen voor de kosten van levensonderhoud stelde het Hof dat een economisch niet-actieve burger zich dan ook kan beroepen op [artikel 18 VWEU], wanneer hij gedurende een bepaalde periode legaal in de ontvangende lidstaat heeft verbleven of over een verblijfsvergunning beschikt, ten gevolge van de introductie van het EU-burgerschap en de ontwikkelingen met betrekking tot de bevoegdheid van de Unie inzake onderwijs.³¹⁹ Het Hof week daarmee uitdrukkelijk af van zijn eerdere

³¹⁶ Zie *supra* pp. 42-44, randnummer 56.

³¹⁷ HvJ 15 maart 2005, 209/03, *The Queen*, op verzoek van Danny Bidar t. London Borough of Ealing en Secretary of State for Education and Skills, *Jur.* 2005, p. I-2119. Zie E. SPAVENTA, *op. cit.*, pp. 119-120; J. SHAW, “A view of the citizenship classics”, *op. cit.*, pp. 358-359; D. KOSTAKOPOULOU, “European Union citizenship”, *op. cit.*, p. 637; F. JACOBS, *op. cit.*, pp. 602-603; C. CLOSA MONTERO, *op. cit.*, pp. 400-401; C. TIMMERMANS, *op. cit.*, pp. 352-353; J. SHAW, “The transformation of citizenship”, *op. cit.*, p. 43.

³¹⁸ Zie H. VAN EIJKEN, *op. cit.*, p. 267.

³¹⁹ HvJ, *Bidar*, par. 42.

vaste rechtspraak.³²⁰

Er kon echter niet voorbijgegaan worden aan de uitdrukkelijke wil van de wetgever in Richtlijn 93/96 om migrerende studenten uit te sluiten van enige steun van de gastlidstaat om in hun kosten van levensonderhoud te voorzien.³²¹ In een opmerkelijke redenering stelde het Hof echter dat hoewel “studenten die zich naar een andere lidstaat begeven om er hoger onderwijs te volgen of voort te zetten en die daartoe op basis van Richtlijn 93/96 een verblijfsrecht hebben, uiteraard aan deze richtlijn geen recht ontnemen op uitbetaling van steun voor hun kosten van levensonderhoud, artikel 3 van Richtlijn 93/96 niet belet dat een onderdaan die krachtens [artikel 21 VWEU] en Richtlijn 90/364 legaal verblijft op het grondgebied van een andere lidstaat, waar hij onderwijs wenst te gaan volgen, zich gedurende dit verblijf beroept op het in [artikel 18 VWEU] neergelegde fundamentele beginsel van gelijke behandeling.³²² Het Hof vermeed aldus opnieuw een beoordeling van de beleidskeuze van de wetgever om geen beurzen voor levensonderhoud toe te kennen aan gemigreerde studenten, door de feiten van de zaak rechtstreeks te plaatsen onder het EU-burgerschap en Richtlijn 90/364. Zo kon het naadloos aansluiten bij zijn vaste rechtspraak inzake het recht op gelijke behandeling inzake sociale voordelen. Het resultaat in de praktijk was dat de uitzondering van artikel 3 van Richtlijn 93/96 werd omzeild.

83. Vervolgens ging het Hof in op de eigenlijke Britse regeling. Het stelde dat een criterium van ‘vestiging in het Verenigd Koninkrijk’ een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit uitmaakte, aangezien het gemakkelijker door Britse onderdanen viel te realiseren dan door onderdanen van andere lidstaten. Zoals te verwachten viel, oordeelde het Hof dat de lidstaat op gerechtvaardigde manier de steun ter dekking van de kosten van levensonderhoud kon voorbehouden aan studenten die in zekere mate in de gastsamenleving zijn geïntegreerd, aangezien elke lidstaat ervoor mag zorgen dat de toekenning van steun geen onredelijke last wordt voor de publieke middelen. De vaststelling dat een student gedurende een bepaalde tijd in de gastlidstaat verblijf heeft gehouden, toont volgens het Hof het bestaan van integratie aan.³²³

Hoewel het Hof aldus de weg naar het recht op beurzen voor levensonderhoud vrijmaakte, erkende het wederom de belangen van de lidstaten, door een verblijfs(duur)voorwaarde mogelijk te maken. Toegepast op de feiten van de zaak oordeelde het Hof dat de voorwaarde van voorafgaand verblijf in het Verenigd Koninkrijk beantwoordde aan het legitieme doel een zekere mate van integratie te waarborgen. Evenwel was het onmogelijk voor een student om daadwerkelijk gevestigd te zijn in het

³²⁰ De zaken *Lair en Brown*. HvJ 21 juni 1988, 197/86, Steven Malcolm Brown t. Secretary of State for Scotland, *Jur.* 1988, p. 3205. Voor *Lair* zie voetnoot 285, *supra* p. 56. Het Hof stelde overigens dat deze ontwikkeling in het Unierecht werd bevestigd door artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38. De wetgever stelde immers expliciet dat lidstaten een uitzondering kunnen voorzien ten aanzien van studenten met betrekking tot de toekenning van steun voor levensonderhoud. Hieruit leidde het Hof af dat dergelijke steun onder de materiële werkingssfeer van het Verdrag valt. Zie HvJ, *Bidar*, par. 43.

³²¹ Zie artikel 3 Richtlijn 93/96.

³²² HvJ, *Bidar*, par. 45-46.

³²³ HvJ *Bidar*, par. 57-59.

Verenigd Koninkrijk, ongeacht de mate van integratie. Een dergelijke vereiste belette aldus dat Bidar, die een reële band met de gast samenleving vertoonde, zijn opleiding onder dezelfde voorwaarden kon voortzetten als een Britse student die zich in dezelfde omstandigheden bevond.³²⁴ Het Hof besloot dan ook dat de Britse regeling geen voldoende rechtvaardiging kon bieden voor de indirecte discriminatie.

84. Het Hof ging in *Bidar* op opvallende wijze voorbij aan de wil van de wetgever. De in de zaak tussenkomende lidstaten en de Commissie waren immers van mening dat EU-burgers zich weliswaar kunnen beroepen op [artikel 18 VWEU] wanneer zij gebruik maken van het verblijfsrecht, maar dat hun situatie overeenkomstig [artikel 21 VWEU] slechts geldt onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden ter uitvoering van die bepaling.³²⁵ Daarmee verwezen ze naar artikel 3 van Richtlijn 93/96 inzake de uitsluiting van steun voor de kosten van levensonderhoud. Het Hof slaagde erin een toetsing van deze bepaling te vermijden, door op kunstmatige wijze de situatie van Bidar te plaatsen in het reglementaire kader van het algemene verblijfsrecht van economisch niet-actieve personen. Zo kon het immers aansluiting vinden bij zijn eerdere rechtspraak inzake de gelijke toegang van EU-burgers tot sociale voordelen, zonder de wil van de wetgever in Richtlijn 93/96 openlijk om te buigen. In de praktijk werd deze bepaling echter wel geneutraliseerd, voorzover aan enige mate van integratie werd voldaan. Het Hof hanteerde aldus een even formalistische aanpak als in *Grzelczyk*.³²⁶

85. Het arrest bevestigde dat het concept van een ‘werkelijke band’ of een ‘zekere mate van integratie’ standaard was geworden in de rechtspraak, ter bescherming van de belangen van de lidstaten. Hoewel mobiele Unieburgers in principe gelijk moeten behandeld worden in vergelijking met de onderdanen van een gastlidstaat, mag er wel een proportionele band met de samenleving gevraagd worden, zodat de migranten geen onredelijke belasting voor de publieke middelen zouden worden.³²⁷ Het Hof hanteerde laatstgenoemd concept met andere woorden zowel om de rechten van mobiele EU-burgers uit te breiden, als om de belangen van de lidstaten te beschermen.

§ 5: Het verblijfsrecht op alternatieve rechtsgronden

A. De zaak Carpenter: bescherming van het gezin

86. De normatieve waarde van het EU-burgerschap inspireerde het Hof niet alleen tot de erkenning van de directe werking van het verblijfsrecht *ex* [artikel 21 VWEU], maar ook tot een transformatie van de rechtspraak inzake de rechten van economisch actieve personen, zoals dienstenverleners. Een treffend voorbeeld hiervan is de zaak *Carpenter*.³²⁸ Hoewel in het geding werd geoordeeld op grond van [artikel

³²⁴ HvJ, *Bidar*, par. 49-63.

³²⁵ HvJ, *Bidar*, par. 44.

³²⁶ Zie *supra* pp. 41-42, randnummer 55. Zie ook F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 313.

³²⁷ *Idem*, *op. cit.*, p. 270.

³²⁸ HvJ 11 juli 2002, 60/00, *Mary Carpenter t. Secretary of State for the Home Department*, *Jur.* 2002, p. I-6279. Zie D. KOSTAKOPOULOU, “European Union citizenship”, *op. cit.*, p. 638.

49 VWEU], komt de uitspraak zeer resultaatgericht over en wordt de betrokkene eerder als burger dan als marktactor behandeld.³²⁹

87. Mevrouw Carpenter was een Filipijnse onderdaan die een verblijfsvergunning had gekregen in het Verenigd Koninkrijk. Hoewel de duur van haar vergunning was verstreken, bleef ze in het Verenigd Koninkrijk wonen, waar ze huwde met een Britse onderdaan. Ze verzocht een verlenging van haar verblijfsvergunning, hetgeen haar werd geweigerd door de betrokken autoriteiten. De echtgenoot van Carpenter werkte als zelfstandige in de marketingsector en reisde beroepshalve vaak naar het buitenland. Hij stelde dat de deportatie van zijn echtgenote een belemmering van zijn recht op vrij verkeer van diensten zou betekend hebben, aangezien hij ofwel in de Filippijnen, ofwel verwijderd van zijn gezin zou moeten wonen.

Aangezien het arrest *Carpenter* als zodanig geen vermelding van het EU-burgerschap bevat, gaat deze masterproef niet al te diep in op de juridische redenering. Het Hof oordeelde dat de heer Carpenter moest beschouwd worden als een communautaire dienstenverlener. Het stelde vast dat de scheiding van de echtgenoten schade zou berokkenen aan hun gezinsleven en bijgevolg aan het gebruik van de fundamentele vrijheid van het vrij verkeer van diensten. Deze vrijheid zou immers haar volle werking niet kunnen ontplooiën.³³⁰

De uitspraak van het Hof is opmerkelijk, aangezien er geen glasheldere link bestaat tussen de bescherming tegen deportatie van een echtgenoot van een EU-burger en diens vrijheid om diensten te verrichten binnen de EU.³³¹ Het is daarentegen duidelijk dat de situatie niet werd benaderd vanuit het perspectief van de interne markt, doch vanuit het standpunt van de Carpenters zelf en vanuit de waarde van het EU-burgerschap. Het Hof stelde zich op als een beschermer van individuele rechten tegen het optreden van de supranationale Unie en de lidstaten. De ontwikkelingen inzake het EU-burgerschap indachtig, kan dan ook gesteld worden dat het beter was geweest indien het Hof zijn visie (mede) had gemotiveerd op basis van [artikel 21 VWEU].³³²

B. Latere ontwikkeling

88. Het Hof bevestigde *Carpenter* in de recente zaak *S. en G* met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers *ex* artikel 45 VWEU.³³³ Het stelde dat, net als in *Carpenter*, het voor de nuttige werking van het vrij verkeer nodig kan zijn dat aan een derdelander die familielid is van een werknemer die burger van de Unie is, een afgeleid verblijfsrecht wordt toegekend in de lidstaat waarvan die werknemer

³²⁹ E. SPAVENTA, *op. cit.*, p. 126.

³³⁰ HvJ, *Carpenter*, par. 39.

³³¹ E. SPAVENTA, *op. cit.*, p. 127. Zie in deze context ook de bevindingen van het Hof in het arrest *McCarthy*, hoofdstuk 6, afdeling 2, § 2, A, p. 96.

³³² E. SPAVENTA, *op. cit.*, p. 127.

³³³ HvJ 12 maart 2014, 457/12, S. t. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel en Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel t. G., nog niet gepubliceerd.

de nationaliteit heeft. Een dergelijk afgeleid verblijfsrecht is gerechtvaardigd door de vaststelling dat de weigering om dit recht toe te kennen afbreuk kan doen aan de uitoefening door de burger van de door het VWEU gewaarborgde vrijheden. Het Hof besloot dat het aan de nationale rechter toekwam om dit laatste criterium te beoordelen, onder andere rekening houdende met de zorg voor de kinderen van de Unieburger.³³⁴

89. Het Hof sloot zich dus duidelijk aan bij de ruime invulling van de alternatieve rechtsgronden in het VWEU voor economisch actieve personen, die reeds bleek uit *Carpenter*. Het is daarbij opvallend dat – in tegenstelling tot deze laatste zaak – het burgerschap van de Unie duidelijk werd vermeld als deel van het normatieve kader waarin de werknemer zich bevond.

Afdeling 5: Besluit

90. Het EU-burgerschap werd bij zijn introductie beschouwd als een codificatie van de toenmalige invulling van het vrij verkeer van personen in de wetgeving en rechtspraak. Het werd zelfs beschreven als een lege doos en ‘a pie in the sky’.³³⁵ Vanaf het einde van de jaren 1990 kende het echter een opvallende, verregaande en consistente evolutie in de rechtspraak en in zekere mate ook op wetgevend niveau.³³⁶ Deze ontwikkeling kan niet beter samengevat worden dan door het bekende statement van het Hof dat de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn.

De evoluties leidden tot een sterke relativering van de band tussen het vrij verkeer van personen en het uitoefenen van een economische activiteit enerzijds, en een nuancering van de verblijfsvoorwaarden in de secundaire wetgeving anderzijds. Vanuit het besef dat de introductie van het EU-burgerschap het politieke en normatieve constitutionele kader van de Unie had gewijzigd, werd het denkkader van de interne markt op conceptueel niveau geleidelijk aan verlaten voor het perspectief van een nieuwe en fundamentele burgerschapsstatus. Het Hof versterkte het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit en ontwikkelde een autonoom en rechtstreeks werkend verblijfsrecht voor EU-burgers, met een bijzondere relevantie voor economisch inactieve personen.³³⁷ De rechtspraak was vooral belangrijk voor de toegang van mobiele EU-burgers tot verscheidende sociale voordelen in de gastlidstaat. Iedere legaal verblijvende EU-burger verkreeg immers het recht op gelijke behandeling binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht. Het Hof ging daarbij voorbij aan de oorspronkelijke wil van de wetgever in de verblijfsrichtlijnen, door te stellen dat een zekere mate van financiële solidariteit ten aanzien van EU-burgers in de gastsamenleving niet viel uit te sluiten. Het principe dat een EU-burger geen *onredelijke* belasting mag vormen voor de publieke middelen,

³³⁴ HvJ, S. en G., par. 40-43.

³³⁵ Zie *supra* p. 32, randnummer 43.

³³⁶ M. DOUGAN, “Judicial activism or constitutional interaction?”, *op. cit.*, p. 122.

³³⁷ F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 303.

veronderstelt immers volgens het Hof dat de ontvangende lidstaat de beperkingen en voorwaarden op het verblijfsrecht met inachtnaam van het evenredigheidsbeginsel dient toe te passen. Een beroep op sociale bijstand kan dan ook niet automatisch leiden tot een verwijderingsmaatregel. Het Hof onderwierp de secundaire regelgeving aldus op indirecte wijze aan een rechtmatigheidstoets.³³⁸

91. De sterke bereidheid van het Hof om de normatieve waarde van het EU-burgerschap te verkennen, resulteerde in een uitgebreide deductie van (secundaire) rechten uit de Verdragsbepalingen.³³⁹ Het spreekt voor zich dat de (rijkere) lidstaten de gevolgen van de rechtspraak voor hun sociale zekerheidssysteem en reglementaire autonomie inzake solidariteit niet met open armen ontvingen.³⁴⁰ De vraag werd dan ook gesteld of het Hof de grenzen van zijn mandaat niet had overschreden. Er werd het Hof verweten aan ‘social engineering’ te doen en zo zijn eigen beleidskeuzes in het primaire recht te incorporeren.³⁴¹ Er dient er echter op gewezen te worden dat de introductie van het EU-burgerschap een belangrijke constitutionele innovatie was, die het vrij verkeer van alle Unieburgers als algemeen principe op letterlijke wijze vooropstelde. Het EU-burgerschap maakte het dan ook mogelijk voor het Hof om in het licht van het nieuwe constitutionele kader te oordelen of de traditionele invulling van het vrij verkeer van personen in stand kon blijven. Het zou van naïviteit getuigd hebben om te verwachten dat het Hof een gewichtige status als het EU-burgerschap ongemoeid zou laten.³⁴² Daarbij is het opmerkelijk dat het zijn rechtspraak steeds koppelde aan parameters die gevonden werden in de secundaire wetgeving.³⁴³ Het introduceerde weliswaar de proportionaliteitstoets en het criterium van de ‘werkelijke band’, doch baseerde deze innovaties op concepten als de ‘onredelijke belasting voor de publieke middelen van de gastlidstaat’.³⁴⁴ Het Hof gaf zo een progressieve invulling aan wettelijke begrippen die in 1990 zelf reeds als innovatief overkwamen.³⁴⁵ Ook de Commissie leidde uit het EU-burgerschap af dat de tijd was aangebroken om de voorwaarden voor het vrij verkeer te versoepelen en de rechten als zodanig uit te diepen. De rechtspraak sloot bovendien aan bij een tendens die al decennia

³³⁸ M. DOUGAN, “Judicial activism or constitutional interaction?”, *op. cit.*, p. 131.

³³⁹ Zie bijvoorbeeld de zaak *Garcia Avello* met betrekking tot het naamrecht. M. DOUGAN, “Judicial activism or constitutional interaction?”, *op. cit.*, p. 123. M. DOUGAN, “The bubble that burst: exploring the legitimacy of the case law on the free movement of Union citizens”, in M. ADAMS, H. DE WAELE, J. MEEUSEN en G. STRAETMANS (eds.), *Judging Europe’s judges. The legitimacy of the case law of the European Court of Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2013, p. 133.

³⁴⁰ F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 304.

³⁴¹ M. DOUGAN, “The bubble that burst”, *op. cit.*, pp. 139-140.

³⁴² D. THYM, “Towards ‘real’ citizenship. The judicial construction of Union citizenship and its limits”, in M. ADAMS, H. DE WAELE, J. MEEUSEN en G. STRAETMANS (eds.), *Judging Europe’s judges. The legitimacy of the case law of the European Court of Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2013, p. 155.

³⁴³ Zie ook in die zin: N. N. SHUIBHNE, “The third age of EU citizenship. Directive 2004/38 in the case law of the Court of Justice”, in P. SYRPIS (ed.), *The judiciary, the legislature and the EU internal market*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 334.

³⁴⁴ M. DOUGAN, “The bubble that burst”, *op. cit.*, p. 147.

³⁴⁵ N. N. SHUIBHNE, “The third age of EU citizenship”, *op. cit.*, pp. 334-335.

leefde binnen de hoogste politieke kringen van de EU, nl. om economische integratie en groei te laten samenvallen met sociale bescherming en inclusie.³⁴⁶

92. Desalniettemin beseftte het Hof dat een zekere vorm van compromis tussen de wil om betekenisvolle rechten toe te kennen aan EU-burgers – ongeacht hun economische status – , en de beperkte bereidheid van de lidstaten om solidariteit ten aanzien van migranten te tonen, noodzakelijk was. Het stelde dan ook in verschillende uitspraken dat de lidstaten aan migranten kunnen vragen om een werkelijke band met de gastsamenleving aan te tonen.³⁴⁷ De proportionaliteitstest bleef echter een belangrijk instrument voor het Hof om verdere integratie van de lidstaten af te dwingen.³⁴⁸ Zo moeten nationale autoriteiten telkens de omstandigheden van de zaak in acht nemen en mogen ze verwijderingsmaatregelen niet baseren op veralgemeende criteria.³⁴⁹ Het Hof leek dus weliswaar rekening te houden met de normatieve input van de wetgever, doch in specifieke individuele gevallen telkens een weg omheen de beperkingen en voorwaarden te vinden.³⁵⁰

93. Oorspronkelijk veranderde de introductie van het EU-burgerschap niets aan het vereiste van een grensoverschrijdend element voor de toepassing van de bepalingen inzake het vrij verkeer van personen.³⁵¹ De rechtspraak interpreteerde het grensoverschrijdende element echter geleidelijk aan met de nodige soepelheid. Zo paste het Hof de bepalingen met betrekking tot het EU-burgerschap en het vrij verkeer van personen zelfs toe op situaties waarin geen fysieke verplaatsing van de ene lidstaat naar een andere voorlag.³⁵²

94. De introductie van het EU-burgerschap leidde er aldus toe dat het Hof het vrij verkeer van personen als een fundamentele doelstelling van de Europese integratie beschouwde, met voorrang op andere legitieme (nationale) belangen. Door de deur open te zetten voor rechten van mobiele EU-burgers op sociale voordelen, doorbrak het Hof immers de voedingsbodem van nationale solidariteit, nl. een gedeelde identiteit. Door de focus in de rechtspraak op de individuele belangen van de betrokken mobiele EU-burger, werden de lidstaten meteen gedwongen de noodzaak van de bescherming van hun collectieve belangen aan te tonen.³⁵³ Ook al liet de rechtspraak een onbetwistbare opening ten aanzien van de belangen van de lidstaten, toch lijkt het dat de aard van de rechtspleging voor het Hof de

³⁴⁶ M. DOUGAN, “The bubble that burst”, *op. cit.*, p. 146.

³⁴⁷ M. DOUGAN, “Judicial activism or constitutional interaction?”, *op. cit.*, p. 134.

³⁴⁸ M. DOUGAN, “The bubble that burst”, *op. cit.*, p. 135.

³⁴⁹ M. DOUGAN, “Judicial activism or constitutional interaction?”, *op. cit.*, p. 126.

³⁵⁰ N. N. SHUIBHNE, “The third age of EU citizenship”, *op. cit.*, p. 338.

³⁵¹ K. LENAERTS, “*Civis europaeus sum*: van grensoverschrijdende aanknopng naar status van burger van de Unie”, *SEW* 2012, afl. 1, p. 3.

³⁵² *Idem*, *op. cit.*, p. 3. Zie bijvoorbeeld de zaken *Garvia Avello* en *Chen*, waarbij het loutere bezit van een dubbele nationaliteit volstond voor het realiseren van het noodzakelijke grensoverschrijdende element.

³⁵³ M. DOUGAN, “Judicial activism or constitutional interaction?”, *op. cit.*, pp. 127-128.

bekommernissen van de individuele EU-burger bevoordeelde. De lidstaten werden zo met een zekere achterdocht benaderd.³⁵⁴

95. Het is daarnaast duidelijk dat de rechtspraak de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Unie heeft genuanceerd. Door zich rechtstreeks op de ‘burgerschapbepalingen’ te beroepen, liet het Hof zich in met materies zoals naamgeving, sociale zekerheid en fiscaliteit.³⁵⁵ Deze vaststelling staat natuurlijk in schril contrast met de duidelijkere grenzen waarmee de (politieke) instellingen van de EU worden geconfronteerd. De focus op de normatieve waarde van het EU-burgerschap bood de rechtspraak mogelijkheden waarover de wetgever in de toenmalige stand van het Unierecht niet beschikte.³⁵⁶ Het Hof ging dan ook in de eerste fase na de introductie van het EU-burgerschap verder in het uitdiepen van het vrij verkeer van personen dan de wetgever, waardoor een zekere asymmetrie tussen de secundaire wetgeving en de rechtspraak tot stand kwam. Deze ontwikkelingen moesten leiden tot een antwoord van de wetgever, zoals de Commissie reeds in 2001 had voorgesteld.

³⁵⁴ M. DOUGAN, “The bubble that burst”, *op. cit.*, p. 137; D. THYM, *op. cit.*, p. 160.

³⁵⁵ Zie bijvoorbeeld de arresten *Garcia Avello*, *Grzelczyk* en *Tas-Hagen*.

³⁵⁶ M. DOUGAN, “Judicial activism or constitutional interaction?”, *op. cit.*, pp. 128-129.

Hoofdstuk 5: Richtlijn 2004/38: de ‘burgerschapsrichtlijn’

Afdeling 1: Richtlijn 2004/38

96. Zoals in hoofdstuk 4 reeds werd gesteld, legde de Commissie in 2001 een voorstel voor een nieuwe richtlijn met betrekking tot het vrij verkeer van personen neer.³⁵⁷ Verwijzend naar de introductie van het EU-burgerschap en het nieuwe normatieve kader dat daaruit voortvloeide, stelde de Commissie een coördinatie van het vrij verkeer van alle EU-burgers in één instrument en een versoepeling van de verblijfsvoorwaarden voor. Het voorstel van de Commissie bevatte zo een verblijfsrecht van zes maanden zonder enige formaliteit voor alle EU-burgers en hun familieleden en een recht van permanent verblijf in de gastlidstaat na vier jaar wettig verblijf. Het al dan niet uitoefenen van een economische activiteit werd dus enkel van belang in de fase tussen de eerste zes maanden en vier jaar wettig verblijf. Na een opmerkelijke wijziging van haar oorspronkelijke voorstel, stelde de Commissie voor dat de gastlidstaat vóór het verstrijken van de termijn van zes maanden niet verplicht zou zijn sociale bijstand te verschaffen aan de mobiele EU-burger.³⁵⁸ In eerste instantie had de Commissie het verkrijgen van de status van permanent verblijf als cesuur vooropgesteld. Ze plaatste zich zo dan ook volledig in de lijn van bovenstaande ontwikkelingen in de rechtspraak. Studenten zouden echter geen recht krijgen op een beurs voor levensonderhoud vóór het verwerven van de status van permanent verblijf.

97. In de jaren volgend op het neerleggen van het voorstel stonden de ontwikkelingen in de EU niet stil. Meer algemeen werd deze periode gekenmerkt door de voorbereidende werkzaamheden en het ondertekenen van de Europese Grondwet. Van februari 2002 tot juli 2003 kwam de Conventie over de Toekomst van Europa bijeen die tot doel had na te denken over de (institutionele) problemen waarmee de Unie bij verdere integratie zou kunnen worden geconfronteerd en deze weg te werken. De Conventie leverde het ontwerp van de Europese Grondwet af, dat in 2004 werd ondertekend door de staats- en regeringsleiders van de lidstaten. De Europese Grondwet bracht duidelijke institutionele vernieuwingen met zich mee en was dus kenmerkend voor het gevoel van vooruitgang dat in het Europese integratieproces in deze periode overheerste.³⁵⁹ Het is dan ook opmerkelijk dat de hierboven besproken activering van het potentieel van het EU-burgerschap en de versterking van de rechten van verblijf en

³⁵⁷ Zie *supra* pp. 38-40, randnummer 52.

³⁵⁸ COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven*, COM(2003) 199 definitief, Brussel, 15 april 2003, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003PC0199&qid=1397072109834&from=NL> (geraadpleegd op 6 mei 2014).

³⁵⁹ M. DOUGAN, “The bubble that burst”, *op. cit.*, p. 147.

gelijke behandeling van EU-burgers in de rechtspraak samenvielen met deze fase in het Europese integratieproces.³⁶⁰

98. Tegen deze achtergrond behandelde de wetgever het voorstel van richtlijn van de Commissie. De besprekingen mondden uit in de goedkeuring van Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. De richtlijn verving – onder andere – de verblijfsrichtlijnen van 1990 en bracht wijzigingen aan in Verordening 1612/68. Richtlijn 2004/38 werd een ‘horizontale’ richtlijn die zijn grondslag vindt in verschillende delen van het VWEU.³⁶¹ Zo verwijst de richtlijn naar [artikel 18 VWEU], [artikel 21 VWEU] en naar het vrij verkeer van werknemers en zelfstandigen.³⁶² Richtlijn 2004/38 is aldus van toepassing op alle migrerende EU-burgers en hun familieleden, ongeacht hun economische status.

§ 1: Codificatie van de rechtspraak

99. Gelet op het feit dat de belangrijkste ontwikkelingen in de rechtspraak met betrekking tot het vrij verkeer van personen – o.m. de arresten *Martínez Sala*, *Grzelczyk* en *Baumbast* – zich voordeden vóór de goedkeuring ervan, moet Richtlijn 2004/38 beschouwd worden als de reactie van de wetgever ten aanzien van het Hof.³⁶³ De centrale doelstelling van de richtlijn is uiteengezet in paragraaf 3 van de preambule:

*“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”.*³⁶⁴

De richtlijn heeft aldus een dubbele functie: consolidatie en versterking van het vrij verkeer van personen.³⁶⁵ Het is opmerkelijk dat in de eerste drie paragrafen van de preambule, de wetgever zich volledig in de lijn van de rechtspraak plaatste.³⁶⁶ Zo stelde hij dat “het vrij verkeer van personen één van de fundamentele vrijheden van de interne markt is”.³⁶⁷ Hierboven werd reeds aangeduid dat de rechtspraak ertoe had geleid dat het algemene vrij verkeer van personen de vorm begon aan te nemen van een fundamentele vrijheid zoals het vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en economisch

³⁶⁰ M. DOUGAN, “The bubble that burst”, *op. cit.*, p. 147.

³⁶¹ Visie ontleend aan Prof. Dr. I. GOVAERE.

³⁶² Zie de preambule van Richtlijn 2004/38.

³⁶³ M. DOUGAN, “The constitutional dimension”, *op. cit.*, p. 632.

³⁶⁴ Preambule Richtlijn 2004/38, par. 3. Opmerking: onderlijning zelf aangebracht.

³⁶⁵ N. N. SHUIBHNE, “The third age of EU citizenship”, *op. cit.*, p. 331.

³⁶⁶ F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 319. H. VERSCHUEREN, “De nieuwe Europese verblijfsrichtlijn 2004/38 sinds 30 april 2006 van toepassing: het Europese burgerschap op kruissnelheid”, *T.Vreemd.* 2006, afl. 2, p. 99.

³⁶⁷ Preambule Richtlijn 2004/38, par. 2.

actieve personen.³⁶⁸ Het belangrijkste signaal van overeenstemming tussen de wetgever en het Hof volgt echter in paragraaf 3 van de preambule:

*“Burgerschap van de Unie dient de fundamentele status te zijn van onderdanen van de lidstaten die hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen”.*³⁶⁹

De wetgever voegde een opmerkelijke zinsnede toe aan de bekende uitspraak van het Hof, nl. “die hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen”. Hij leek daarmee aan te geven dat het Unieburgerschap aldus inderdaad in staat bleek de rechten van EU-burgers te verbreden en versterken, maar enkel met betrekking tot het vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten. De status van EU-burger bracht geen algehele politieke innovatie met zich mee. Met bovenstaande stelling verliet de wetgever definitief, onder impulsen van de rechtspraak, zijn initiële uitgangspositie omtrent het EU-burgerschap. Het concept was nu ook voor de wetgever in staat het recht van vrij verkeer te versterken.

100. Ondanks de kritiek dat het Hof veel te ver was gegaan bij het interpreteren van het recht op verblijf en gelijke behandeling van Unieburgers en het ontwikkelen van een proportionaliteitstoets ten aanzien van de lidstaten, is het opmerkelijk dat de wetgever in sterke mate de rechtspraak heeft gecodificeerd in Richtlijn 2004/38.³⁷⁰ De lidstaten ondersteunden aldus de sociale invulling van het vrij verkeer van personen.³⁷¹ Zoals de Commissie had voorgesteld, introduceerde de wetgever een onvoorwaardelijk recht van verblijf voor alle EU-burgers gedurende drie maanden, onverminderd de gunstigere behandeling voor werkzoekenden zoals door de rechtspraak was erkend.³⁷² Hiermee codificeerde hij aldus de *Antonissen*-rechtspraak van het Hof.³⁷³ Zoals reeds was bepaald in de verblijfsrichtlijnen van 1990, stelde de wetgever dat “personen die hun recht van verblijf uitoefenen geen onredelijke belasting mogen vormen voor het sociale bijstandstelsel van het gastland. Daarom dient het recht van verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden van meer van drie maanden aan bepaalde voorwaarden te zijn verbonden”.³⁷⁴ Artikel 7, 1), b) van Richtlijn 2004/38 koppelde het verblijfsrecht van meer dan drie maanden van economisch niet-actieve personen dan ook aan de voorwaarden van het beschikken over toereikende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering. Zelfstandigen en werknemers werden vrijgesteld van deze voorwaarden, aangezien zij zich rechtstreeks op het VWEU kunnen

³⁶⁸ Zie *supra* p. 60, randnummer 80.

³⁶⁹ Preambule Richtlijn 2004/38, par. 3.

³⁷⁰ M. DOUGAN, “The constitutional dimension”, *op. cit.*, p. 627.

³⁷¹ M. DOUGAN, “The bubble that burst”, *op. cit.*, p. 148.

³⁷² Er dient opgemerkt te worden dat de Commissie een periode van zes maanden onvoorwaardelijk verblijf had voorgesteld. Preambule Richtlijn 2004/38, par. 9. Artikel 6 Richtlijn 2004/38. Artikel 14, 4), b) Richtlijn 2004/38.

³⁷³ Zie *supra* pp. 24-26, randnummer 34.

³⁷⁴ Preambule Richtlijn 2004/38, par. 10.

beroepen om verblijf in de gastlidstaat af te dwingen. Een echt eenheidsstatuut voor alle burgers van de Unie kwam er dus niet.³⁷⁵ Het economische element bleef een rol van betekenis spelen.

101. Het is opmerkelijk dat de wetgever een nuancering ten aanzien van zijn eerdere visie inzake de ‘onredelijke belasting’ opnam. Zo stelde hij dat deze beperking op het vrij verkeer geldt “tijdens het begin van de verblijfsperiode”.³⁷⁶ In navolging van het voorstel van de Commissie introduceerde de wetgever dan ook het onvoorwaardelijke recht op duurzaam verblijf, na vijf jaar legaal verblijf op het grondgebied van de gastlidstaat. De motivering van deze verregaande tegemoetkoming aan de EU-burgers bestond erin dat het recht van duurzaam verblijf “het gevoel van Unieburgerschap versterkt en een kernelement is voor het bevorderen van sociale samenhang, zijnde een fundamentele doelstelling van de Unie”.³⁷⁷ De wetgever beklemtoonde hiermee aldus het sociale karakter van het EU-burgerschap en de nood aan sociale inclusie. Deze observatie is dan ook nogmaals een argument om te stellen dat de wetgever zich met Richtlijn 2004/38 voornamelijk in de lijn van de rechtspraak plaatste en zelfs nog een stap verder ging.³⁷⁸ Bovendien beantwoordt de introductie van het recht op duurzaam verblijf aan de proportionaliteitstest. Na vijf jaar wettig verblijf zou een verwijderingsmaatregel omwille van het beroep op sociale bijstand immers als onredelijk overkomen.³⁷⁹

De wetgever codificeerde bovendien de volledige visie van het Hof met betrekking tot de evenredigheidstoets en de nuancering van de verblijfsvoorwaarden, hoewel het concept van de proportionaliteit niet met zoveel woorden in de richtlijn werd opgenomen.³⁸⁰ Zo stelde hij dat “begunstigden van het verblijfsrecht niet van het grondgebied mogen worden verwijderd zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandsstelsel van het gastland. Een beroep op dat sociale bijstandsstelsel 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 het sociale bijstandsstelsel en of tot verwijdering wordt overgegaan”.³⁸¹

102. In navolging van het voorstel van de Commissie paste de wetgever het concept van ‘familieleden’ aan in Richtlijn 2004/38. In functie van de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden worden de afgeleide rechten voor familieleden ook toegekend aan de partner met wie de EU-burger een

³⁷⁵ H. VERSCHUEREN, “De nieuwe Europese verblijfsrichtlijn”, *op. cit.*, p. 99.

³⁷⁶ Preambule Richtlijn 2004/38, par. 10.

³⁷⁷ Preambule Richtlijn 2004/38, par. 17.

³⁷⁸ F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 319.

³⁷⁹ *Idem*, *op. cit.*, p. 320.

³⁸⁰ *Idem*, *op. cit.*, p. 320; M. DOUGAN, “The constitutional dimension”, *op. cit.*, p. 627. De wetgever codificeerde aldus wel de geest van het arrest *Baumbast*, doch niet de bewoording ervan. Dit is opmerkelijk, aangezien de wetgever wel letterlijk citeerde uit *Grzelczyk*.

³⁸¹ Preambule Richtlijn 2004/38, par. 16.

geregistreerd partnerschap heeft afgesloten, voor zover de gastlidstaat dergelijke instelling als evenwaardig aan het huwelijk beschouwt. Op dergelijke wijze wordt dus in vele lidstaten ook de relatie van homokoppels voor de toepassing van het vrij verkeer van personen erkend. Ten aanzien van andere familieleden werd gesteld dat de lidstaat de verplichting heeft de toegang tot zijn grondgebied te faciliteren. Een automatische weigering is dus niet toegelaten.³⁸²

103. De wetgever volgde de Commissie eveneens in de verstrenging van de voorwaarden tot uitwijzing van een EU-burger om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid. Daarbij codificeerde hij de bestaande rechtspraak van het Hof. “Verwijdering van burgers van de Unie en hun familieleden is een maatregel die personen die zich daadwerkelijk in het gastland hebben geïntegreerd, ernstige schade kan toebrengen. De mogelijkheid om dergelijke maatregelen toe te passen dient derhalve conform het evenredigheidsbeginsel te worden beperkt, teneinde rekening te houden met de graad van integratie, de duur van het verblijf, de leeftijd, de gezondheidstoestand, de familiale en economische situatie en de bindingen met het land van oorsprong”.³⁸³ Artikel 27, 2) van Richtlijn 2004/38 stelt dan ook dat het gedrag dat aanleiding geeft tot de uitwijzing een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen. Motivaties van algemene preventie mogen niet in aanmerking genomen worden. Bovendien introduceerde de wetgever een nog hogere vorm van bescherming voor Unieburgers en hun familieleden, naarmate ze langer op het grondgebied van de gastlidstaat hebben verbleven. In dergelijke gevallen zouden slechts uitzonderlijke omstandigheden een uitwijzing kunnen schragen.³⁸⁴ Artikel 28 van de richtlijn bevat dan ook strengere criteria voor de verwijdering om redenen van openbare orde en veiligheid van EU-burgers met een recht van duurzaam verblijf of een verblijf van minstens 10 jaar in de gastlidstaat.

§ 2: Afwijkingen van de rechtspraak en nieuwe instrumenten

104. Desalniettemin werd niet elk aspect van de rechtspraak gecodificeerd in Richtlijn 2004/38.³⁸⁵ De meest opvallende afwijking valt te situeren bij het non-discriminatiebeginsel. Het Hof had in arresten als *Martínez Sala*, *Grzelczyk*, *Collins* en *Bidar* een zeer ruim beginsel van gelijke behandeling van mobiele EU-burgers vooropgesteld en daarbij de materiële werkingssfeer van het Verdrag extensief geïnterpreteerd. De wetgever stelde als principe dat “in overeenstemming met het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit alle burgers van de Unie en hun familieleden die op grond van de richtlijn in een lidstaat verblijven, aldaar op de gebieden waarop het Verdrag van toepassing is op gelijke wijze worden behandeld als de eigen onderdanen, onverminderd de specifieke bepalingen van

³⁸² Artikel 3, 2) Richtlijn 2004/38.

³⁸³ Preambule Richtlijn 2004/38, par. 23.

³⁸⁴ Preambule Richtlijn 2004/38, par. 24.

³⁸⁵ M. DOUGAN, “The bubble that burst”, *op. cit.*, p. 148; M. DOUGAN, “The constitutional dimension”, *op. cit.*, p. 627.

het Verdrag en de secundaire wetgeving”.³⁸⁶ De begrenzing van de jurisprudentiële ontwikkelingen hield echter in dat “het gastland dient bevoegd te blijven om te beslissen over de toekenning aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen en hun familieleden van sociale bijstand tijdens de eerste drie maanden van verblijf of tijdens een langere periode in het geval van werkzoekenden, of over de toekenning van levensonderhoud voor studies, beroepsopleiding inbegrepen, vóór de verwerving van het permanente verblijfsrecht.”³⁸⁷ Deze principes werden ook letterlijk overgenomen in artikel 24 van Richtlijn 2004/38.

De wetgever aanvaardde aldus dat EU-burgers principieel hetzelfde recht hebben op toegang tot het sociale bijstandssysteem van de gastlidstaat als diens onderdanen. De wetgever en het Hof waren het bovendien eens dat een mobiele EU-burger tijdens een verblijf van korte termijn – met name drie maanden – geen aanspraak kon maken op solidariteit van de gastsamenleving.³⁸⁸ Volgens het Hof kon een gastlidstaat immers vereisen dat een aanvrager van een uitkering een zekere mate van integratie aantoonde.³⁸⁹ De wetgevende invulling van het recht op gelijke behandeling was echter moeilijk te verenigen met de rechtspraak in *Collins* en *Bidar*.³⁹⁰ De wetgever beklemtoonde zijn oorspronkelijke wil dat werkzoekende werklozen geen aanspraak konden maken op sociale bijstand, alsook dat studenten van elke steun voor de kosten van levensonderhoud zouden worden uitgesloten vooraleer ze het recht van duurzaam verblijf in de gastlidstaat hadden verworven.³⁹¹ Echter, in overeenstemming met de rechtspraak sinds *Baumgartner*, bleef het mogelijk dat het Hof de proportionaliteitstest zou toepassen op een nationale maatregel ter implementatie van artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38 en hierdoor alsnog de wil van de wetgever zou nuanceren, zoals in het arrest *Bidar*.³⁹²

105. De wetgever nam in de slotbepalingen van de richtlijn een instrument op om de lidstaten in zekere mate te beschermen tegen misbruik van de rechten die EU-burgers nu uitdrukkelijk verkregen. Zo verkregen de lidstaten expliciet het mandaat om op te treden tegen rechtsmisbruik en fraude, en in het bijzonder tegen schijnhuwelijken.³⁹³ De richtlijn leek daarmee aan te geven dat het niet onredelijk zou

³⁸⁶ Preambule Richtlijn 2004/38, par. 20.

³⁸⁷ Preambule Richtlijn 2004/38, par. 21.

³⁸⁸ M. DOUGAN, “The constitutional dimension”, *op. cit.*, p. 629.

³⁸⁹ Zie in die zin bijvoorbeeld de zaak *Trojani*, hoofdstuk 4, afdeling 4, § 1, A, p. 52.

³⁹⁰ Zie *supra* hoofdstuk 4, afdeling 4, § 2 en 4. Er moet echter wel opgemerkt worden dat het niet zeker is of de wetgever bewust wilde afwijken van *Collins*, aangezien dit arrest zeer kort voor de goedkeuring van de richtlijn werd gewezen. Zie F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 322.

³⁹¹ De schijnbare spanning tussen de rechtspraak en de wetgeving met betrekking tot de steun voor kosten van levensonderhoud mag echter ook niet overschat worden. Het Hof had immers in de arresten *Grzelczyk* en *Bidar* de rechtmatigheid van deze uitsluiting in Richtlijn 93/96 erkend. In de zaak *Bidar* was het verblijf van de verzoeker onder de toepassing van Richtlijn 90/364 gebracht, waardoor het Hof kon aansluiten bij zijn visie op het beginsel van gelijke behandeling zoals was ontwikkeld in *Martínez Sala*. Zie M. DOUGAN, “The constitutional dimension”, *op. cit.*, p. 629.

³⁹² M. DOUGAN, “The constitutional dimension”, *op. cit.*, p. 631.

³⁹³ Artikel 35 Richtlijn 2004/38.

zijn een verstrenging van het huwelijksrecht en daarmee samenhangend de gezinsherenigingswetgeving en het nationaliteitsrecht door te voeren.

106. Na de goedkeuring en inwerkingtreding van Richtlijn 2004/38 was het uitkijken naar de reactie van het Hof. De wettelijke basis van waaruit het moest vertrekken was immers danig veranderd.³⁹⁴ Enerzijds bevestigde de wetgever dat het EU-burgerschap de fundamentele status van de onderdanen van de lidstaten in de uitoefening van hun rechten van vrij verkeer diende te zijn en de toepassing van de proportionaliteitstest ten aanzien van de verblijfsvoorwaarden, anderzijds nam hij een duidelijke beperking op vlak van solidariteit ten aanzien van economisch niet-actieve personen op.

Afdeling 2: De eerste rechtspraak na Richtlijn 2004/38

§ 1: Terughoudendheid bij het Hof van Justitie

A. Het arrest Förster: formalisme bij het invullen van de proportionaliteitstest

i. Förster

107. Een eerste belangrijk geding waarin het Hof de kans kreeg – op impliciete wijze, aangezien Richtlijn 2004/38 *ratione temporis* nog niet van toepassing was – zich uit te spreken over de beperking op de solidariteit ten aanzien van studenten *ex* artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38, was de zaak *Förster*.³⁹⁵ In het arrest kon het Hof duidelijkheid scheppen over de spanning die was ontstaan tussen Richtlijn 2004/38 en het arrest *Bidar*.³⁹⁶ Het had immers in laatstgenoemde zaak – weliswaar op gekunstelde wijze – geoordeeld dat de verzoeker als gemigreerde student die legaal in de gastlidstaat verbleef, recht had op gelijke behandeling met betrekking tot financiële steun voor de kosten van levensonderhoud, onder voorbehoud van een zekere mate van integratie in de gastsamenleving.³⁹⁷ De wetgever had daarentegen in artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38 gesteld dat gemigreerde studenten pas na het verkrijgen van het recht op duurzaam verblijf in de gastlidstaat aanspraak konden maken op steun voor de kosten van levensonderhoud.³⁹⁸

³⁹⁴ M. DOUGAN, “The bubble that burst”, *op. cit.*, p. 148; M. DOUGAN, “The constitutional dimension”, *op. cit.*, p. 627.

³⁹⁵ HvJ 18 november 2008, 158/07, Jacqueline Förster t. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, *Jur.* 2008, p. I-8507. Er moet hierbij opgemerkt worden dat het Hof reeds in de zaak *Bidar* had verwezen naar Richtlijn 2004/38, doch slechts in subsidiaire orde, om aan te tonen dat steun aan studenten voor de kosten van levensonderhoud binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht viel. Zie *supra* p. 62, voetnoot 320. Zie F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 324.

³⁹⁶ O. GOLYNKER, “Case C-158/07, *Jacqueline Förster v. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 November 2008, not yet reported”, *CMLR* 2009, p. 2021. Zie ook in die zin M. DOUGAN, “Judicial activism or constitutional interaction?”, *op. cit.*, p. 132 e.v.

³⁹⁷ Zie *supra* hoofdstuk 4, afdeling 4, § 4, p. 61.

³⁹⁸ Artikel 24, 2) Richtlijn 2004/38.

108. Jacqueline Förster, een Duitse onderdaan, vestigde zich in 2000 in Nederland, waar ze zich inschreef aan de Hogeschool van Amsterdam. Gedurende haar studies verrichtte ze verschillende werkzaamheden in loondienst, hetgeen ze staakte na het doorlopen van een bezoldigde stage bij een Nederlandse school voor voortgezet bijzonder onderwijs. Vanaf 2000 kreeg Förster steun om in haar levensonderhoud te voorzien. Ze werd immers geacht een communautaire werknemer te zijn en daardoor op basis van artikel 7, 2) van Verordening 1612/68 rechthebbende op de beurs in kwestie. Na een controle stelden de autoriteiten echter vast dat Förster tussen juli en december 2003 geen werkzaamheden in loondienst had verricht en daarom niet langer als communautaire werknemer kon beschouwd worden. Als gevolg daarvan werd de toekenning van de beurs geannuleerd en werd Förster gevraagd de ten onrechte verkregen sommen terug te betalen. Zij ging echter in beroep tegen die beslissing, waarbij ze zich op *Bidar* baseerde.³⁹⁹ Via prejudiciële vraagstelling werd het geding aan het Hof van Justitie voorgelegd.

109. De voor deze masterproef belangrijkste overwegingen betroffen de vraag of Förster, een EU-student die om studieredenen naar een andere lidstaat was gegaan, een beroep kon doen op [artikel 18 VWEU] ter verkrijging van een beurs om in levensonderhoud te voorzien. Daarnaast vroeg de verwijzende rechter het Hof ook te oordelen over de aanvaardbaarheid van een voorwaarde van vijf jaar voorafgaand verblijf in de gastlidstaat voor het verkrijgen van financiële steun.

Het Hof vond aansluiting bij zijn uitspraak in *Bidar*. Het stelde dat een economisch niet-actieve burger van de Unie zich op [artikel 18 VWEU] kan beroepen met betrekking tot sociale bijstandsuitkeringen, wanneer hij gedurende een bepaalde periode legaal in de ontvangende lidstaat heeft verbleven. Zo kan een mobiele student zich aldus beroepen op [artikel 18 VWEU] met het oog op het verkrijgen van een beurs om in zijn levensonderhoud te voorzien.⁴⁰⁰ Het Hof wendde zijn conclusie in de zaak *Bidar* aan en stelde dat, hoewel de secundaire wetgeving studenten geen recht geeft op uitbetaling van beurzen om in levensonderhoud te voorzien, die bepaling evenwel niet belet dat een EU-burger die krachtens [artikel 21 VWEU] legaal verblijft op het grondgebied van een ontvangende lidstaat zich gedurende dit verblijf beroept op het in [artikel 18 VWEU] neergelegde fundamentele beginsel van gelijke behandeling.⁴⁰¹ Het principe uit het arrest *Bidar* bleef dus onveranderd, niettegenstaande de uitdrukkelijke wens in de andere zin van de wetgever in artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38.

Alle verwachtingen kwamen op die manier terecht bij de beoordeling door het Hof van de voorwaarde van de ‘werkelijke band’ met de gastsamenleving. Vanuit het beginsel dat elke lidstaat er voor mag zorgen dat de toekenning van steun geen onredelijke last wordt, oordeelde het Hof dat het gerechtvaardigd is financiële steun voor te behouden aan studenten die een zekere mate van integratie

³⁹⁹ Zie O. GOLYNKER, *op. cit.*, p. 2022.

⁴⁰⁰ HvJ, Förster, par. 34-41.

⁴⁰¹ HvJ, Förster, par. 42-43.

in de gastsamenleving aantonen, onder meer aan de hand van een verblijfs(duur)voorwaarde.⁴⁰² Meer specifiek met betrekking tot de Nederlandse voorwaarde van vijf jaar ononderbroken voorafgaand verblijf, bepaalde het Hof dat een dergelijke voorwaarde rechtvaardig en aldus niet excessief bleek.⁴⁰³ *Förster* werd dus in het ongelijk gesteld. De proportionaliteitstest in de rechtspraak bereikte dan ook hetzelfde resultaat als werd beoogd in Richtlijn 2004/38. Het Hof verwees expliciet naar Artikel 24, 2) van de richtlijn ter staving van zijn uitspraak.⁴⁰⁴

110. Het Hof vond in *Förster* een keurige manier om *Bidar* in de lijn van Richtlijn 2004/38 te brengen. Het concept van de ‘werkelijke band’ werd actief gebruikt om op impliciete wijze de wens van de wetgever te respecteren. Het resultaat van deze werkwijze was echter dat het concept als zodanig tot een minimaal gegeven werd herleid, althans in zaken met betrekking tot mobiele studenten.⁴⁰⁵ De aan de omstandigheden aanpasbare integratietest in *Bidar* werd zonder uitvoerige motivatie omgezet in de zuivere toepassing van een objectieve verblijfsvoorwaarde.⁴⁰⁶ De uitspraak in *Förster* zorgde er immers voor dat de lidstaten de uiterste grens van vijf jaar legaal verblijf in de gastlidstaat steeds konden toepassen alvorens financiële steun voor de kosten van levensonderhoud toe te kennen. Zo konden lidstaten niet (langer) verplicht worden op grond van redenen van evenredigheid studenten na een relatief kort verblijf een studiebeurs toe te kennen. Dit was precies de wil van de wetgever in artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38.

111. De relatief oppervlakkige redenering met betrekking tot de proportionaliteit van de voorwaarde van vijf jaar legaal verblijf toont de terughoudendheid van het Hof ten aanzien van de wetgever aan.⁴⁰⁷ Hoewel *Bidar* niet openlijk werd herroepen, werd met behulp van de evenredigheidstoets de rechtspraak volledig in lijn met de wens van de wetgever gebracht. Deze houding van het Hof is des te opvallender wanneer de vergelijking met de conclusie van advocaat-generaal Mazák wordt gemaakt. Laatstgenoemde was bereid de rechtmatigheid van artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38 in vraag te stellen in het licht van het EU-burgerschap. Zo stelde hij met betrekking tot de voorwaarde van vijf jaar wettig verblijf:

“[...] Redelijkerwijs mag worden aangenomen dat een aantal studenten ver vóór die termijn een aanzienlijke mate van inburgering zal hebben bereikt. [...] Dit kan naar mijn mening niet als evenredig worden beschouwd. [...] Afgezien van het feit dat de richtlijn

⁴⁰² HvJ, *Förster*, par. 48-50.

⁴⁰³ HvJ, *Förster*, par. 51-54.

⁴⁰⁴ HvJ, *Förster*, par. 55. M. DOUGAN, “Judicial activism or constitutional interaction?”, *op. cit.*, p. 133.

⁴⁰⁵ O. GOLYNKER, *op. cit.*, p. 2025.

⁴⁰⁶ N. N. SHUIBHNE, “The third age of EU citizenship”, *op. cit.*, p. 351.

⁴⁰⁷ F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 323.

*niet op de feiten van deze zaak van toepassing is, kan zij ook niet afdoen aan de vereisten uit hoofde van [artikel 18 VWEU] en het algemene evenredigheidsbeginsel”.*⁴⁰⁸

De advocaat-generaal bleef dus duidelijk bereid om op indirecte wijze de secundaire regelgeving te toetsen in het licht van het proportionaliteitsbeginsel.⁴⁰⁹ Het Hof weigerde daarentegen te raken aan de hernieuwde wil van de wetgever en week zo af van een lijn in de rechtspraak die sinds *Baumbast* dominant was geworden.⁴¹⁰ Na *Förster* bestond aldus de nodige onduidelijkheid over de relatie tussen de wetgeving en de tot dan toe vaste rechtspraak inzake het vrij verkeer van personen. De zaak legde eveneens een niet onaanzienlijke juridische twist bloot. Sedert zijn uitspraak in *Martínez Sala* had het Hof de bepalingen van de verblijfsrichtlijnen genuanceerd op basis van de Verdragsbepalingen inzake het EU-burgerschap. Het maakte echter de omgekeerde beweging in *Förster*, waarin het zijn vaste rechtspraak bijstelde in functie van de secundaire wetgeving, aangenomen op basis van diezelfde ‘burgerschapbepalingen’.⁴¹¹

ii. Latere ontwikkeling

112. Het Hof kreeg de kans om zijn rechtspraak met betrekking tot het recht van gelijke behandeling te verduidelijken in de recente zaak *Commissie t. Oostenrijk*.⁴¹² De Commissie besloot op te treden tegen Oostenrijk nadat ze in kennis was gesteld van het feit dat talrijke studenten uit andere lidstaten die in Oostenrijk hun studie volgen, hogere bedragen moeten betalen om gebruik te kunnen maken van het openbaar vervoer dan Oostenrijkse studenten. In bepaalde ‘Länder’ kunnen namelijk uitsluitend studenten afkomstig uit gezinnen die Oostenrijkse kinderbijslag ontvangen, in aanmerking komen voor korting op vervoertarieven.⁴¹³

113. Het Hof diende in het geding te oordelen of de Oostenrijkse praktijken een miskenning uitmaakten van de artikelen 18 VWEU *juncto* 20-21 VWEU en van artikel 24 van Richtlijn 2004/38. Hoewel de zaak op het eerste gezicht geen studiebeurzen voor de kosten van levensonderhoud leek te betreffen, kreeg het Hof toch impliciet de kans om de terughoudendheid in *Förster* te verduidelijken. Het oordeelde dat elke EU-burger zich kan beroepen op artikel 18 VWEU bij de uitoefening van de in artikel 21 VWEU opgenomen vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Bovendien verwees het naar zijn vaste rechtspraak sinds *Grzelczyk* dat elke vorm van nationale steun, rechtstreeks of indirect, aan studenten om de kosten van levensonderhoud te dekken, binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. Het Hof stelde verder dat het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit van artikel 18 VWEU en artikel 24 van Richtlijn 2004/38 zowel vormen van directe als indirecte

⁴⁰⁸ HvJ, *Förster*, concl. J. MAZAK, par. 130-131.

⁴⁰⁹ M. DOUGAN, “Judicial activism or constitutional interaction?”, *op. cit.*, p. 133.

⁴¹⁰ M. DOUGAN, “Judicial activism or constitutional interaction?”, *op. cit.*, p. 133.

⁴¹¹ N. N. SHUIBHNE, “The third age of EU citizenship”, *op. cit.*, pp. 351-352.

⁴¹² HvJ 4 oktober 2012, 75/11, Europese Commissie t. Republiek Oostenrijk, nog niet gepubliceerd.

⁴¹³ HvJ, *Commissie t. Oostenrijk*, par. 16.

discriminatie treft. Aangezien het gemakkelijker was voor Oostenrijkse studenten om Oostenrijkse gezinsbijslag te genieten dan voor buitenlandse studenten, was volgens het Hof duidelijk sprake van indirecte discriminatie. Oostenrijk slaagde er niet in de gemaakte discriminatie op overtuigende wijze te verdedigen. Het besloot dat ook dat de lidstaat zijn verplichtingen onder het Unierecht niet was nagekomen.

Het Hof ging ook in op de mogelijkheid om in deze zaak een beroep te doen op artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38, dat een afwijking van het beginsel van gelijke behandeling van studenten toelaat. Het oordeelde dat de bepaling strikt diende te worden uitgelegd en dat als zodanig de kortingstarieven niet konden gezien worden als steun voor levensonderhoud in de vorm van een studiebeurs of –lening. Oostenrijk kon van de uitzondering dan ook geen gebruik maken.

114. Hoewel het Hof zich niet hoefde uit te spreken over enige spanning tussen zijn vaste rechtspraak en Richtlijn 2004/38, kan toch enig signaal uit onderhavige zaak afgeleid worden. Het Hof stelde dat de afwijking op het beginsel van gelijke behandeling vervat in artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38 strikt moet worden geïnterpreteerd. Het lijkt dan ook niet bereid om meer belang toe te kennen aan de wil van de wetgever dan letterlijk uit de bepaling kan afgeleid worden.

B. Het arrest Vatsouras en Koupatantze: wat is sociale bijstand?

i. Vatsouras en Koupatantze

115. Artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38 hield ook een reactie van de wetgever in tegen de arresten *Collins* en *Ioannidis* met betrekking tot de rechten van werkzoekende werklozen.⁴¹⁴ De wetgever stelde immers dat werkzoekende werklozen gedurende hun zoektocht naar een passende betrekking in de gastlidstaat geen aanspraak kunnen maken op sociale zekerheidsuitkeringen, terwijl het Hof had geoordeeld dat (financiële) voordelen die tot doel hebben de toegang tot de arbeidsmarkt te bevorderen ten gevolge van de introductie van het EU-burgerschap deel uitmaken van hun recht op gelijke behandeling. Het Hof kreeg de kans deze situatie te verduidelijken in de zaken *Vatsouras* en *Koupatantze*, die omwille van hun onderlinge gelijkens werden samengevoegd.

De Griekse onderdaan *Vatsouras* ging in maart 2006 naar Duitsland en oefende daar gedurende een korte tijd een zogenaamde ‘mini-job’ uit. Op grond van zijn sociaaleconomische situatie vroeg hij een aanvullende sociale zekerheidsuitkering aan, hetgeen hem werd toegekend. Toen hij enige tijd later echter zijn job verloor, werd de uitkering stopgezet. *Koupatantze*, eveneens een Griek, ging net als zijn landgenoot in 2006 naar Duitsland en vond er werk. Om economische redenen werd hij echter snel ontslagen. Hij vroeg een werkloosheidsuitkering aan, hetgeen hem werd toegekend. Na enkele maanden werd de uitkering ingetrokken, op grond dat *Koupatantze* enkel nog kon beschouwd worden als werkzoekende werkloze. Verdere aanvragen voor sociale bijstand werden zowel ten aanzien van

⁴¹⁴ F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 324.

Vatsouras als Koupantantze geweigerd, waartegen zij in beroep gingen. De Duitse rechter werd geconfronteerd met de spanning tussen de uitspraak in *Collins* enerzijds, en artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38 anderzijds. Via prejudiciële vraagstelling hoopte hij duidelijkheid te verkrijgen over de verenigbaarheid van de wil van de wetgever met de rechterlijke interpretatie van [artikel 18 VWEU].⁴¹⁵

116. Het Hof ging op formalistische wijze te werk. Allereerst bevestigde het zijn visie in *Collins* dat, gelet op de introductie van het EU-burgerschap en de uitlegging van het recht op gelijke behandeling van Unieburgers, financiële uitkeringen tot bevordering van de toegang tot de arbeidsmarkt voor werkzoekenden niet langer kunnen uitgesloten worden van de toepassing van [artikel 45, 2) VWEU], voor zover de werkzoekende een reële band met de gastlidstaat kan aantonen. Het Hof erkende de potentiële spanning van deze visie met de wens van de wetgever in Richtlijn 2004/38, doch neutraliseerde dit door op formalistische wijze ‘uitkeringen van financiële aard die bestemd zijn om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken’ te onderscheiden van ‘sociale bijstand’ in de zin van artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38.⁴¹⁶ Het Hof stelde dan ook een cruciale test voor de toepassing van de wettelijke beperking op het recht van gelijke behandeling ten aanzien van werkzoekenden voorop:

*“De nationale autoriteiten en [...] de nationale rechtelijke instanties dienen [...] de kenmerkende eigenschappen van die uitkering te onderzoeken, inzonderheid het doel ervan en de toekenningsvoorwaarden”.*⁴¹⁷

117. De uitspraak in *Vatsouras en Koupantantze* toonde opnieuw de terughoudendheid bij het Hof aan om openlijk en uitdrukkelijk de wil van de wetgever in Richtlijn 2004/38 in vraag te stellen.⁴¹⁸ Het Hof stond immers voor het dilemma te kiezen tussen een verdrags- of richtlijnconforme uitspraak. Enerzijds was een interpretatie van artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38 in het licht van *Grzelczyk* mogelijk, waarbij het Hof aldus de bewoording van de bepaling zou nuanceren. Een zekere mate van financiële solidariteit ten aanzien van werkzoekende Unieburgers kon immers, vanuit de doelstelling om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, verantwoord worden. Zoals het Hof aanvaardde in *Förster* zouden dan aan de hand van een verblijfs(duur)voorwaarde de publieke middelen van de gastlidstaat kunnen beschermd worden.⁴¹⁹ Anderzijds zou dergelijke uitlegging artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38 uithollen.⁴²⁰ Men kan immers niet voorbij aan de vaststelling dat het de bedoeling van de wetgever was

⁴¹⁵ Zie J. SCHLIEWERT, “Vatsouras en Koupantantze. ‘Sozial ist, was Arbeit schafft?’”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, pp. 399-400.

⁴¹⁶ HvJ, *Vatsouras en Koupantantze*, par. 33-46.

⁴¹⁷ HvJ, *Vatsouras en Koupantantze*, par. 41.

⁴¹⁸ F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 322.

⁴¹⁹ F. VAN OVERMEIREN, *op. cit.*, p. 156.

⁴²⁰ *Idem*, *op. cit.*, p. 157.

om uitkeringen als in deze zaak onder de uitzondering van artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38 te laten vallen.

118. Het Hof erkende in *Vatsouras en Koupatantze* de wens van de wetgever om ten aanzien van werkzoekenden het recht op gelijke behandeling te beperken, maar vond alsnog – op formalistische wijze – een weg eromheen.⁴²¹ Het maakte echter geen diepgaande redenering om zijn bevindingen te motiveren. Via een eenvoudige verwijzing naar *Collins*, introduceerde het een formeel onderscheid tussen ‘sociale bijstand’ enerzijds, en ‘uitkeringen die de toegang tot de arbeidsmarkt stimuleren’ anderzijds, zonder echte criteria te ontwikkelen om dit onderscheid te kunnen maken.⁴²² Het Hof redde zo wel zijn eigen rechtspraak. Een bevestiging van de permanente uitsluiting van werkzoekende werklozen van financiële voordelen zou immers moeilijk te verenigen geweest zijn met de interpretatie van de ‘burgerschapsbepalingen’ en het recht op gelijke behandeling in [artikel 18 VWEU], gekoppeld aan het proportionaliteitsbeginsel.⁴²³

De rechtspraak leidde echter tot rechtsonzekerheid met betrekking tot de toepassing van nationale sociale wetgeving.⁴²⁴ Elk soort uitkering moest immers voortaan in het licht van de concrete omstandigheden beoordeeld worden. Het werd dan ook zeer de vraag welke rechten werkzoekenden zouden kunnen laten gelden in weerwil van artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38.⁴²⁵ Bovendien leidde de uitspraak ook tot een voedingsbodem voor een toename van sociale ongelijkheid in de EU, aangezien de rechten van werkzoekenden zouden afhangen van de kwalificatie in de nationale wetgeving van een uitkering als algemene sociale zekerheid of als een specifiek voordeel voor werkzoekende werklozen.⁴²⁶

119. Het spreekt voor zich dat het arrest een zeer groot belang had voor de rechten van werkzoekenden, te meer gelet op de sociaaleconomische omstandigheden waarin het werd geveld. De zaak werd behandeld in volle financieel-economische crisis, waarin vele werknemers hun jobs verloren en steeds meer lidstaten op grond van budgettaire overwegingen de druk voelden om de toegang tot sociale zekerheid te beperken.⁴²⁷ De op zekere hoogte gekunstelde uitspraak in *Vatsouras en Koupatantze* zorgde er echter voor dat elke beperking in het licht van de omstandigheden en modaliteiten afzonderlijk diende beoordeeld te worden.

⁴²¹ F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 323.

⁴²² J. SCHLIEWERT, *op. cit.*, p. 405.

⁴²³ F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 324.

⁴²⁴ J. SCHLIEWERT, *op. cit.*, p. 405; F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 323.

⁴²⁵ F. VAN OVERMEIREN, *op. cit.*, p. 156.

⁴²⁶ F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 324.

⁴²⁷ J. SCHLIEWERT, *op. cit.*, p. 406.

ii. Latere ontwikkeling

120. In de recente zaak *Brey* sloot het Hof zich aan bij het criterium voor de toepassing van artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38 dat het had uitgewerkt in *Vatsouras en Koupatantze*.⁴²⁸ Het oordeelde dat de betrokken afwijking van het beginsel van gelijke behandeling niet op basis van formele criteria kan ingevuld worden. Er dient immers telkens rekening te worden gehouden met de concrete doelstellingen van het betrokken nationale stelsel om uit te maken of het gaat om sociale bijstand in de zin van Richtlijn 2004/38.⁴²⁹ Het Hof hield zo vast aan de zeer letterlijke lezing van artikel 24, 2) van de burgerschapsrichtlijn. Het erkende op formele wijze de wil van de wetgever, maar beperkte de toepassing ervan tot wat strikt noodzakelijk was.

121. Overigens sloot het Hof zich in het arrest aan bij zijn vaste – en in Richtlijn 2004/38 gecodificeerde – rechtspraak inzake de nuancering van de verblijfsvoorwaarden ten aanzien van economisch inactieve personen.⁴³⁰ Zo oordeelde het dat de richtlijn niet uitsluit dat in de gastlidstaat sociale uitkeringen worden toegekend aan mobiele (economisch niet-actieve) EU-burgers.⁴³¹ Echter, aangezien de betrokkene geen onredelijke last mag vormen voor het gastland, houdt artikel 7, 1), b) van Richtlijn 2004/38 in dat de bevoegde nationale autoriteiten, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, mogen nagaan of de EU-burger de grenzen van de financiële solidariteit niet heeft overschreden en nog voldoet aan de verblijfsvoorwaarden. Een automatische uitsluiting van economisch inactieve EU-burgers door het gastland, zoals *in casu* het geval was, van de toekenning van een bepaalde sociale uitkering in het tijdvak volgend op de periode van verblijf van drie maanden, zorgt er echter voor dat de autoriteiten niet in staat zijn om in het licht van het evenredigheidsbeginsel een globale beoordeling te maken van de belasting van het sociale bijstandssysteem.⁴³² Het Hof beklemtoonde op deze wijze dat de wetgever zich in Richtlijn 2004/38 inzake het proportionaliteitsbeginsel volledig in de lijn van de rechtspraak had geplaatst.

§ 2: De arresten *Metock*, *Teixeira* en *Ibrahim*: Richtlijn 2004/38 voorbij

A. Het arrest *Metock*: letterlijke lezing van Richtlijn 2004/38

122. Uit *Förster* en *Vatsouras en Koupatantze* kon telkens grotere terughoudendheid bij het Hof aangetroffen worden dan in de periode voorafgaand aan de goedkeuring van Richtlijn 2004/38. Het is dan ook interessant om de vergelijking te maken met uitspraken waarin het Hof niet hoefde te oordelen over enige spanning tussen de vaste rechtspraak en de wil van de wetgever in de burgerschapsrichtlijn.⁴³³

⁴²⁸ HvJ 19 september 2013, 140/12, Pensionsversicherungsanstalt t. Peter Brey, nog niet gepubliceerd.

⁴²⁹ HvJ, Brey, par. 56-60.

⁴³⁰ Zie o.a. *Grzelczyk*, hoofdstuk 4, afdeling 2, § 2, A, p. 40 en *Trojani*, hoofdstuk 4, afdeling 4, § 1, A, p. 52.

⁴³¹ HvJ, Brey, par. 65.

⁴³² HvJ, Brey, par. 72-80.

⁴³³ N. N. SHUIBHNE, “The third age of EU citizenship”, *op. cit.*, p. 353.

Het arrest *Metock* vormt een treffend voorbeeld hiervan.⁴³⁴ Een aantal mannen van verschillende Afrikaanse nationaliteiten hadden zonder succes in Ierland asiel aangevraagd. Ze bleven echter op het grondgebied van Ierland en huwden met niet-Ierse EU-burgers die eveneens in Ierland verbleven. De mannen verzochten vervolgens om een verblijfsvergunning als familielid van een EU-burger. De Ierse autoriteiten wezen de aanvragen echter af, aangezien de nationale wetgeving tot omzetting van Richtlijn 2004/38 bepaalde dat familieleden van een EU-burger afkomstig uit een derde land reeds legaal op het grondgebied van een lidstaat van de EU dienden te verblijven.⁴³⁵ Het Hof moest oordelen over de verenigbaarheid van de Ierse regelgeving met de burgerschapsrichtlijn.

123. Het Hof stelde vast dat geen enkele bepaling van Richtlijn 2004/38 de toepassing van de richtlijn ten aanzien van familieleden verbindt aan de voorwaarde van voorafgaand legaal verblijf in een lidstaat.⁴³⁶ Het is daarbij opmerkelijk dat het zo uitdrukkelijk terugkwam op zijn eerdere uitspraak in de zaak *Akrich*, waarin het had geoordeeld dat een derdelander die gehuwd was met een burger van de Unie legaal in een lidstaat diende te verblijven wanneer hij zich begaf naar een andere lidstaat om aanspraak te kunnen maken op de rechten van Verordening 1612/68.⁴³⁷ Het herinnerde er aan dat Richtlijn 2004/38 precies tot doel had de rechten van EU-burgers en hun familieleden te versterken.⁴³⁸

Het Hof oordeelde daarnaast ook dat deze uitlegging van Richtlijn 2004/38 in overeenstemming is met de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten. Volgens het Hof is het onbetwist dat de Europese wetgever de bevoegdheid heeft het vrij verkeer van EU-burgers te regelen en dat daaruit ook voortvloeit dat de EU het vrij verkeer van familieleden van EU-burgers kan regelen, aangezien het weigeren van familieleden in de gastlidstaat de burger ervan zou weerhouden om van zijn rechten gebruik te maken. Bovendien wees het er op dat de wetgever geen volledige bevoegdheid heeft ten aanzien van alle onderdanen van derde landen en dat Richtlijn 2004/38 verscheidene instrumenten biedt om de wenselijkheid van het verblijf van familieleden van EU-burgers te evalueren, zonder de noodzaak een voorafgaand legaal verblijf in de Unie te vereisen.⁴³⁹

124. Het Hof hanteerde – zoals vaker – een zeer letterlijke interpretatie van de toepasselijke secundaire regelgeving.⁴⁴⁰ Het vond in *Metock* duidelijk aansluiting bij zijn rechtspraak die de dynamiek van het EU-burgerschap beklemtoonde vóór de inwerkingtreding van Richtlijn 2004/38. De rechten van EU-

⁴³⁴ HvJ 25 juli 2008, 127/08, Blaise Baheten Metock en anderen t. Minister for Justice, Equality and Law reform, *Jur.* 2008, p. I-6241.

⁴³⁵ Zie A. WIESBROCK, “Metock. Rechterlijk activisme of consolidatie van een fundamenteel EU burgerschapsrecht?”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, p. 363.

⁴³⁶ HvJ, *Metock*, par. 49.

⁴³⁷ HvJ 23 september 2003, 109/01, Secretary of State for the Home Department t. Hacene Akrich, *Jur.* 2003, p. I-9607.

⁴³⁸ HvJ, *Metock*, par. 58-59.

⁴³⁹ HvJ, *Metock*, par. 60-79.

⁴⁴⁰ N. N. SHUIBHNE, “The third age of EU citizenship”, *op. cit.*, p. 354.

burgers en hun familieleden werden daarin zo extensief mogelijk geïnterpreteerd. Het is dan ook opvallend dat het Hof bovenstaand resultaat bereikte in een zaak waarin de beperkingen geïntroduceerd door de burgerschapsrichtlijn geen rol speelden.⁴⁴¹ Het arrest *Metock* was een teken dat het Hof zijn visie uit de periode voorafgaand aan Richtlijn 2004/38 niet volledig had verlaten en aansluiting probeerde te vinden bij de eerdere principiële interpretatie van het EU-burgerschap.⁴⁴²

B. De arresten Teixeira en Ibrahim: andere rechtsgrond

125. De zaken *Teixeira* en *Ibrahim* betroffen situaties die niet expliciet binnen de toepassingsfeer van Richtlijn 2004/38 vielen, doch wel van Verordening 1612/68.⁴⁴³ De zaken bieden dan ook inzicht in de rechtspraak met betrekking tot het vrij verkeer van personen, los van de burgerschapsrichtlijn.

Teixeira was een Portugese onderdaan die in 1989 met haar echtgenoot naar het Verenigd Koninkrijk was verhuisd en aldaar had gewerkt tot de geboorte van haar dochter. Vervolgens werkte ze op onregelmatige basis, tot ze in 2005 definitief stopte. Een jaar later scheidde de vrouw van haar echtgenoot, die het hoederecht over het kind verkreeg. Het meisje ging nochtans feitelijk bij haar moeder wonen. Teixeira vroeg een sociale bijstandsuitkering aan, hetgeen haar werd geweigerd. Ze stelde echter dat zij als primaire zorgdrager van haar dochter een verblijfsrecht kon ontlenen aan artikel 12 van Verordening 1612/68, in dezelfde zin als de zaak *Baumbast*.⁴⁴⁴

Ibrahim was een onderdaan van Somalië die in 2003 naar het Verenigd Koninkrijk verhuisde om haar Deense echtgenoot, die aldaar werkte, te vergezellen. Het koppel kreeg vier kinderen, die allen de Deense nationaliteit kregen, alvorens uit de echt te scheiden. De Deense vader verliet voor enkele jaren het Verenigd Koninkrijk en keerde eind 2006 terug. Ibrahim en haar kinderen hadden ontoereikende bestaansmiddelen en geen ziektekostenverzekering. Ook zij stelde dat ze als voornaamste zorgdrager van haar kinderen een verblijfsrecht kon ontlenen aan artikel 12 van Verordening 1612/68.⁴⁴⁵

De Britse rechter verwees de zaken naar het Hof om verduidelijking te krijgen of personen die niet voldeden aan de voorwaarden van Richtlijn 2004/38 alsnog een verblijfsrecht konden ontlenen aan Verordening 1612/68. Aangezien de zaak niet werd behandeld vanuit het perspectief van het EU-burgerschap, is de redenering van het Hof van ondergeschikt belang voor deze masterproef. Het volstaat te stellen dat het Hof oordeelde dat een onderdaan van een lidstaat die heeft gewerkt in een andere lidstaat, waar zijn kind onderwijs volgt, zich op de enkele grond van artikel 12 van Verordening 1612/68 kan beroepen om een recht van verblijf in die lidstaat te verwerven, zonder te moeten voldoen aan de

⁴⁴¹ N. N. SHUIBHNE, "The third age of EU citizenship", *op. cit.*, p. 354.

⁴⁴² A. WIESBROCK, "Metock", *op. cit.*, p. 365.

⁴⁴³ HvJ 23 februari 2010, 310/08, London Borough of Harrow t. Nimco Hassan Ibrahim en Secretary of State for the Home Department, *Jur.* 2010, p. I-1065; 23 februari 2010, 480/08, Maria Teixeira t. London Borough of Lambeth en Secretary of State for the Home Department, *Jur.* 2010, p. I-1107.

⁴⁴⁴ N. N. SHUIBHNE, "The third age of EU citizenship", *op. cit.*, p. 355. Zie hoofdstuk 4, afdeling 3, p. 46.

⁴⁴⁵ *Idem*, *op. cit.*, p. 355.

voorwaarden van Richtlijn 2004/38. Eenzelfde recht komt toe aan de voornaamste zorgdrager van de kinderen van een EU-burger die in de gastlidstaat heeft gewerkt, ongeacht de nationaliteit.

126. Het voor deze masterproef fundamentele beginsel dat uit deze zaken kan afgeleid worden, is het feit dat Richtlijn 2004/38 niet het enige reglementaire kader biedt voor het vrij verkeer van EU-burgers en hun familieleden en dat de voorwaarden van toereikende bestaansmiddelen en ziektekostenverzekering slechts van toepassing zijn op het verblijf dat op de burgerschapsrichtlijn wordt gebaseerd. Hoewel het Hof zich in zijn interpretatie van Richtlijn 2004/38 terughoudend opstelde, vond het aldus wel aansluiting bij zijn voor EU-burgers gunstige rechtspraak. De situatie voor Unieburgers verandert dan ook sterk, afhankelijk van de rechtsgrond waarop het verblijf in de gastlidstaat is gebaseerd.⁴⁴⁶

Afdeling 3: Besluit

127. Richtlijn 2004/38 was de reactie van de wetgever op de ontwikkelingen in de rechtspraak omtrent het vrij verkeer van personen in het licht van het EU-burgerschap. De richtlijn streefde ernaar het toenmalige reglementaire kader en de rechtspraak te herzien en te codificeren, teneinde het recht van vrij verkeer en verblijf te vereenvoudigen en te versterken. Het is daarbij opvallend dat de wetgever – ondanks zijn voorafgaande kritiek – in zeer grote mate de jurisprudentiële ontwikkelingen overnam en soms zelfs nog een stap verder ging.⁴⁴⁷ Zo sloot hij zich grotendeels aan bij de sociale invulling die door het Hof aan het vrij verkeer van personen was gegeven. Hij volgde de loskoppeling van het verblijfsrecht ten opzichte van het uitoefenen van een economische activiteit en nam ook de nuancering van de verblijfsvoorwaarden over. De wetgever ging echter nog verder en introduceerde het onvoorwaardelijke verblijfsrecht gedurende drie maanden voor alle EU-burgers en het recht op duurzaam verblijf na een legaal verblijf van vijf jaar op het grondgebied van de gastlidstaat.

128. De meest opvallende afwijkingen ten aanzien van de rechtspraak vallen te situeren bij het recht op gelijke behandeling. Zo werden werkzoekende werklozen en studenten die het recht op duurzaam verblijf nog niet hebben verworven, uitgesloten van het recht op sociale bijstand. Deze wens van de wetgever leek echter moeilijk te verenigen met de rechtspraak in *Collins* en *Bidar*. De afwijking is één van de weinige voorbeelden waarbij de wetgever in duidelijke bewoordingen een beleidskeuze vooropstelde. De meeste bepalingen van Richtlijn 2004/38 werden immers opgesteld in vage bewoordingen, die een kolfje naar het hand van het Hof zijn.⁴⁴⁸ Men kan zich echter de vraag stellen in welke mate de wetgever – en vooral de lidstaten – over een sterke mogelijkheid beschikken om ontwikkelingen in de rechtspraak om te keren, gelet op de vele (procedure) obstakels en onderling

⁴⁴⁶ N. N. SHUIBHNE, “The third age of EU citizenship”, *op. cit.*, p. 356.

⁴⁴⁷ F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 329.

⁴⁴⁸ D. THYM, *op. cit.*, p. 158.

verschillende nationale gevoeligheden die tijdens de besluitvorming moeten overwonnen worden. Daarbij kan uiteraard ook de rol van het initiatiefrecht van de Commissie, die traditioneel een steeds sterker Europa nastreeft – niet uit het oog verloren worden.⁴⁴⁹

129. De eerste uitspraken na de goedkeuring van de richtlijn toonden een grote mate van terughoudendheid aan bij het Hof om de keuzes van de wetgever te evalueren in het licht van zijn vaste rechtspraak. In zaken als *Förster* en *Vatsouras en Koupatantze* probeerde het Hof op formalistische wijze zowel zijn eigen visie, alsook de wens van de wetgever in Richtlijn 2004/38 overeind te houden. Er kwam dan ook een einde aan de duidelijke en consistente rechtspraak van de fase voorafgaand aan de burgerschapsrichtlijn.⁴⁵⁰

In elk geval vormt deze rechtspraak een argument om de positie van laatstgenoemde instelling te verdedigen.⁴⁵¹ Het Hof beschikte immers over sterke instrumenten om de keuzes van de wetgever in Richtlijn 2004/38 te nuanceren. De proportionaliteitstest, die in het verleden aanleiding gaf tot indirecte constitutionele toetsing van de secundaire regelgeving, werd nu gebruikt om Richtlijn 2004/38 te bevestigen.⁴⁵² Het Hof streefde aldus een harmonie tussen rechtspraak en wetgeving na, zowel in formele zin,⁴⁵³ als op materieel vlak,⁴⁵⁴ die afwisselend in zijn voordeel of dat van de wetgever uitdraaide.⁴⁵⁵ Latere rechtspraak toonde daarbij aan dat het zijn letterlijke interpretatie van artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38 aanhield. Het lijkt met andere woorden niet bereid een groter belang aan de bepaling toe te kennen dan strikt uit zijn bewoording kan afgeleid worden.⁴⁵⁶

130. Niettemin bewezen zaken als *Metock* dat het Hof zijn gunstige houding ten aanzien van EU-burgers niet volledig had verlaten, wanneer het de spanning tussen zijn rechtspraak en Richtlijn 2004/38 niet hoefde te verduidelijken.⁴⁵⁷ Het bleef aldus bereid de voor de EU-burger meest betekenisvolle uitkomst te bereiken.⁴⁵⁸ Het paradoxale resultaat was dan ook dat, niettegenstaande het consoliderende karakter van Richtlijn 2004/38, diens bepalingen door het Hof werden geïsoleerd waar mogelijk.⁴⁵⁹

131. De vermelde terughoudendheid bij het Hof valt waarschijnlijk mede te verklaren door de moeilijke (politieke) omstandigheden waarin het Europese integratieproces zich toen bevond. Het initiële optimisme na de Conventie over de Toekomst van Europa en de goedkeuring van het Grondwettelijke

⁴⁴⁹ D. THYM, *op. cit.*, pp. 158-159.

⁴⁵⁰ M. DOUGAN, “Judicial activism or constitutional interaction?”, *op. cit.*, p. 139.

⁴⁵¹ M. DOUGAN, “The bubble that burst”, *op. cit.*, p. 140.

⁴⁵² *Idem*, *op. cit.*, p. 148.

⁴⁵³ Zie *Vatsouras en Koupatantze*, hoofdstuk 5, afdeling 2, § 1, B, i, p. 79.

⁴⁵⁴ Zie *Förster*, hoofdstuk 5, afdeling 2, § 1, A, i, p. 75.

⁴⁵⁵ F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 327.

⁴⁵⁶ Zie de zaken *Commissie t. Oostenrijk*, hoofdstuk 5, afdeling 2, § 1, A, ii, p. 78 en *Brey*, hoofdstuk 5, afdeling 2, § 1, B, ii, p. 82.

⁴⁵⁷ Zie in die zin ook S. A. DE VRIES en H. VAN EIJKEN, *op. cit.*, p. 709.

⁴⁵⁸ N. N. SHUIBHNE, “The third age of EU citizenship”, *op. cit.*, p. 358.

⁴⁵⁹ *Idem*, *op. cit.*, p. 359.

Verdrag in 2004 werd al snel de kop ingedrukt door ratificatieperikelen en negatieve referenda in Frankrijk en Nederland in 2005. De Unie bevond zich in een sfeer van crisis die uiteindelijk resulteerde in de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon in 2007. De ratificatie van deze verdragswijziging verliep eveneens niet zonder slag of stoot, aangezien Ierland initieel het verdrag wegstemde. Pas eind 2009 kon het Verdrag van Lissabon in werking treden. Het is duidelijk dat een verregaande nuancering van de beleidskeuzes van de wetgever in de rechtspraak ongunstig zou ontvangen worden in een periode van diepgaande institutionele moeilijkheden en onverwijd aantijgingen van activisme zou voortbrengen.⁴⁶⁰ In dezelfde periode braken eveneens de wereldwijde financieel-economische crisis en de staatsschuldencrisis in de eurozone uit. Beiden blijken tot op vandaag een rijke voedingsbodem te zijn voor kritische reflecties omtrent de Europese identiteit, samenhang en solidariteit, alsook voor de heropleving van het euroscepticisme.⁴⁶¹ Het spreekt voor zich dat tegen deze achtergrond enige terughoudendheid bij het Hof niet verrassend is.

132. Gelet op de bovenstaande bevindingen waren de verwachtingen ten aanzien van de verdere rechtspraak hooggespannen. Het was immers niet onredelijk om het einde van de creatieve, innovatieve en soms agressieve interpretatie van de rechten gekoppeld aan het EU-burgerschap te anticiperen.⁴⁶²

⁴⁶⁰ M. DOUGAN, “The bubble that burst”, *op. cit.*, p. 150.

⁴⁶¹ *Idem, op. cit.*, p. 151.

⁴⁶² M. DOUGAN, “Judicial activism or constitutional interaction?”, *op. cit.*, pp. 146-147.

Hoofdstuk 6: De definitieve ‘activering’ van de burgerschapsstatus

Afdeling 1: Rottmann: nationaliteitsrecht binnen invloed van de EU?

§ 1: Inleiding en feiten

133. Uit de bovenstaande hoofdstukken valt af te leiden dat het Hof zich voornamelijk concentreerde op de verdieping van de materiële rechten gekoppeld aan het EU-burgerschap.⁴⁶³ Het personele toepassingsgebied van het Unieburgerschap bleef daarentegen gespaard van een uitgebreide kritische reflectie in het licht van het gewijzigde constitutionele kader.⁴⁶⁴ Het EU-burgerschap komt tot op vandaag uitsluitend toe aan de onderdanen van de lidstaten.⁴⁶⁵ Het was van bij het begin dan ook afhankelijk van het nationale burgerschap, onder de leiding van de lidstaten en ter bescherming van hun soevereiniteit. Het Hof stelde immers dat het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van nationaliteit tot de bevoegdheid van elke lidstaat afzonderlijk behoort, met inachtneming van het Unierecht.⁴⁶⁶ Op impliciete wijze werd dit beginsel bevestigd in de zaak *Chen*, waar het Hof stelde dat elke lidstaat de verplichting heeft de consequenties van de nationaliteitswetgeving van de andere lidstaten te accepteren.⁴⁶⁷

Hoewel het Hof dus op systematische wijze de autonomie van de lidstaten met betrekking tot het nationaliteitsrecht beklemtoonde, bleef een dergelijke oefening met betrekking tot het EU-burgerschap uit.⁴⁶⁸ De vraag kon dan ook gesteld worden of het EU-burgerschap, in het licht van bovenstaande evoluties, onder bepaalde omstandigheden autonomie verkreeg. De kwestie rees voor het Hof in de zaak *Rottmann*.⁴⁶⁹

134. Janko Rottmann had aanvankelijk de Oostenrijkse nationaliteit. Hij verhuisde in 1995 naar München en werd enkele jaren later tot Duitser genaturaliseerd. Op grond van de Oostenrijkse wetgeving had dit het verlies van zijn oorspronkelijke nationaliteit tot gevolg. Bij zijn aanvraag tot naturalisatie had Rottmann echter niet vermeld dat in Oostenrijk een arrestatiebevel tegen hem was uitgevaardigd. Toen de Duitse autoriteiten hiervan werden ingelicht, besloten ze Rottmanns Duitse nationaliteit in te trekken wegens fraude. Dit had tot gevolg dat Rottmann staatloos werd en zodoende

⁴⁶³ D. KOSTAKOPOULOU, “The European Court of Justice”, *op. cit.*, p. 196.

⁴⁶⁴ *Idem*, *op. cit.*, p. 196.

⁴⁶⁵ Artikel 20, 1) VWEU.

⁴⁶⁶ HvJ 7 juli 1992, 369/90, Mario Vicente Micheletti en anderen t. Delegación del Gobierno en Cantabria, *Jur.* 1992, p. I-4239, par. 10; 20 februari 2001, 192/99, The Queen t. Secretary of State for the Home Department, ex parte Manjit Kaur, *Jur.* 2001, p. I-1237, par. 19.

⁴⁶⁷ Zie hoofdstuk 4, afdeling 4, § 3, p. 58.

⁴⁶⁸ D. KOSTAKOPOULOU, “The European Court of Justice”, *op. cit.*, p. 198.

⁴⁶⁹ HvJ 2 maart 2010, 135/08, Janko Rottmann t. Freistaat Bayern, *Jur.* 2010, p. I-1449.

ook zijn EU-burgerschap verloor. Hij ging in beroep tegen de beslissing en de zaak kwam via prejudiciële vraagstelling bij het Hof van Justitie terecht.⁴⁷⁰

135. Het Hof bevestigde in eerste instantie het hierboven aangehaalde beginsel dat het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van nationaliteit tot de bevoegdheid van elke lidstaat behoort. Dat neemt echter volgens het Hof niet weg dat in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, de nationale voorschriften het Unierecht moeten eerbiedigen, onder rechterlijk toezicht. Het potentiële verlies van het EU-burgerschap door een beslissing van een lidstaat valt als zodanig wegens de aard en de gevolgen ervan onder het Unierecht. Immers, de hoedanigheid van burger van de Unie dient de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn.⁴⁷¹

Het Hof oordeelde niettemin dat een besluit tot intrekking van naturalisatie, wanneer het is gebaseerd op bedrog door de betrokkene in het kader van de procedure tot verkrijging van de betrokken nationaliteit, verenigbaar kan zijn met het Unierecht. Het is immers aanvaardbaar voor een lidstaat om de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen hem en zijn onderdanen, evenals de wederkerigheid van rechten en plichten te beschermen.⁴⁷² Het Hof stelde dat de rechtmatigheid van dergelijke intrekking niet wordt aangetast door het gevolg dat de betrokkene ook het EU-burgerschap verliest, mits de beslissing in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, uit het oogpunt van het Unierecht. Bijgevolg moet, gelet op het belang dat het primaire recht aan de hoedanigheid van burger van de Unie hecht, rekening worden gehouden met het verlies van de rechten die elke EU-burger geniet en de ernst van de feiten, het tijdsverloop en de mogelijkheid om de vroegere nationaliteit terug te krijgen.⁴⁷³ *In casu* leek Duitsland aldus tenminste over de mogelijkheid te beschikken de naturalisatie van Rottmann op rechtmatige wijze in te trekken.

§ 2: Evaluatie

136. Het arrest *Rottmann* bracht met zich mee dat het nationaliteitsrecht – en zo het personele toepassingsgebied van het EU-burgerschap – niet langer exclusief voorbehouden bleef aan de lidstaten. Hun discretionaire bevoegdheid werd voor het eerst duidelijk beperkt.⁴⁷⁴ Hoewel het Hof reeds in *Micheletti* had gesteld dat de lidstaten hun bevoegdheid inzake het nationaliteitsrecht met inachtneming van het Unierecht dienen uit te oefenen, maakte het in onderhavige zaak gebruik van de fundamentele status van het EU-burgerschap om het belang van het Unierecht voor de nationaliteitsproblematiek uit

⁴⁷⁰ Zie A. SELING, “Rottmann. Een grensverleggend arrest en zijn gevolgen voor het nationaliteitsrecht van de EU lidstaten – Een classical van de Europese Jurisprudentie?”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, p. 417.

⁴⁷¹ HvJ, *Rottmann*, par. 39-46.

⁴⁷² HvJ, *Rottmann*, par. 50-51.

⁴⁷³ HvJ, *Rottmann*, par. 54-56.

⁴⁷⁴ A. SELING, *op. cit.*, p. 419.

te breiden. Het Hof zette de eerste echte stap om zelf (mede) controle te krijgen over het personele toepassingsgebied van het EU-burgerschap, zonder expliciet mandaat daartoe in het primaire recht. Het Verdrag van Lissabon had immers uitdrukkelijk het additionele karakter van het EU-burgerschap bevestigd. Desalniettemin werd het Hof de effectieve en ultieme verzekeraar van de rechtmatigheid in alle zaken met betrekking tot het bezit van het EU-burgerschap.⁴⁷⁵

137. Voor het eerst waren de status van het EU-burgerschap en de daaraan gekoppelde rechten zelf voldoende om de zaak binnen de werkingssfeer van het Unierecht te brengen, in plaats van de constructie van een grensoverschrijdend element.⁴⁷⁶ Uit *Rottmann* volgt dat zelfs wanneer er geen fysieke verplaatsing over de landsgrenzen heen is, een nationale maatregel die een individu zijn status van burger van de Unie ontnemt, onder de werkingssfeer van de ‘burgerschapbepalingen’ valt.⁴⁷⁷ Hierboven werd reeds gesteld dat het uitbreken van de eurocrisis argwaan ten aanzien van het Europese integratieproject had veroorzaakt.⁴⁷⁸ Het benadrukken van de waarde van de status van het EU-burgerschap in onderhavige zaak kan dan ook in zekere zin als een reactie van het Hof op het euroscepticisme worden gezien.⁴⁷⁹

138. De klassieke interpretatie van het grensoverschrijdende element werd in *Rottmann* aldus verlaten, niettegenstaande de bevestiging van het beginsel in Richtlijn 2004/38.⁴⁸⁰ Artikel 3, 1) van de richtlijn beperkt de toepassing ervan immers tot “iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden [...] die hem begeleiden of zich bij hem voegen”.⁴⁸¹ Hoewel het in zaken als *Chen*, *Garcia Avello* en *Carpenter* het vereiste grensoverschrijdende element zeer soepel had ingevuld, paste het Hof dit element toch steeds op systematische wijze toe. Met de koppeling van de toepassing van het Unierecht aan de status van EU-burger, gooide het zijn aanpak aldus over een andere boeg.⁴⁸²

De herziening van de basisvoorwaarde van het grensoverschrijdende element in het licht van de fundamentele status van het EU-burgerschap hoeft ook niet als een verrassing beschouwd te worden. Een concept als ‘burgerschap van de Unie’ zorgt er immers voor dat de onderdanen van de lidstaten niet zomaar gelijkgesteld kunnen worden aan economische productiefactoren, te meer nu het uitoefenen van

⁴⁷⁵ D. KOCHENOV en R. PLENDER, *op. cit.*, p. 386.

⁴⁷⁶ A. SELING, *op. cit.*, p. 420; D. KOCHENOV en P. VAN ELSUWEGE, “On the limits of judicial intervention: EU citizenship and family reunification rights”, *European Journal of Migration and Law* 2011, afl. 13, p. 449; K. LENAERTS, “Civis europaeus sum”, *op. cit.*, p. 7; A. WIESBROCK, “Disentangling the “Union citizenship puzzle”?”, *op. cit.*, p. 866.

⁴⁷⁷ K. LENAERTS, “Civis europaeus sum”, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁷⁸ Zie *supra* pp. 86-87, randnummer 131.

⁴⁷⁹ A. SELING, *op. cit.*, p. 420.

⁴⁸⁰ P. VAN ELSUWEGE, “De grenslijn tussen EU-recht en nationaal recht”, *op. cit.*, p. 97.

⁴⁸¹ Artikel 3, 1) Richtlijn 2004/38.

⁴⁸² S. O’LEARY, “The purely internal rule in EU law”, *op. cit.*, p. 54.

een economische activiteit niet langer de uitsluitende basis voor het vrij verkeer van personen is.⁴⁸³ Bovendien liggen de uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie en de verbreding van de doelstellingen van het integratieproject door de wetgever mede aan de basis van de verruiming van het aantal situaties dat binnen de toepassings sfeer van het Unierecht valt.⁴⁸⁴ Overigens kan gesteld worden dat het een logisch gevolg is van het beklemtonen van de fundamentele status van het EU-burgerschap, dat mobiele burgers niet anders worden behandeld dan statische burgers.⁴⁸⁵ Toch kan niet geoordeeld worden dat het element van grensoverschrijding helemaal geen rol speelde in onderhavige uitspraak. Zo stelde het Hof:

*“Het is duidelijk dat de situatie van een burger van de Unie [...] zoals in het hoofdgeding [...] wegens de aard en de gevolgen ervan onder het Unierecht valt”.*⁴⁸⁶

De beklemtoning in de uitspraak van de gevolgen van de beslissing van de Duitse autoriteiten tot intrekking van de naturalisatie van Rottmann met betrekking tot het EU-burgerschap en de daaraan gekoppelde rechten, wijst er op dat het Hof toch zeker rekening hield met potentiële obstakels voor het toekomstige vrij verkeer van de verzoeker. De mogelijke toekomstige grensoverschrijding was dan ook minstens impliciet aanwezig.⁴⁸⁷

Afdeling 2: Van Ruiz Zambrano tot Ymeraga: nieuwe weg voor het vrij verkeer van personen

§ 1: De zaak Ruiz Zambrano: nieuw kader voor het vrij verkeer van personen

A. De feiten en uitspraak

139. Het Hof bouwde verder op het potentieel van de fundamentele status van het EU-burgerschap in de zaak *Ruiz Zambrano*. Niettegenstaande het belang ervan, wees het zelden een arrest van dergelijke korte omvang.⁴⁸⁸ In slechts tien overwegingen werd de nieuwe fase in het vrij verkeer van EU-burgers definitief ingeluid.

Gerardo Ruiz Zambrano en zijn echtgenote, beide Colombiaanse onderdanen, vroegen in 2000 asiel aan in België, hetgeen werd geweigerd. Ze werden echter niet naar Colombia teruggestuurd, wegens de destijds in dat land heersende burgeroorlog. Hoewel Ruiz Zambrano niet in het bezit was van

⁴⁸³ P. VAN ELSUWEGE, “De grenslijn tussen EU-recht en nationaal recht”, *op. cit.*, p. 97. S. O’LEARY, “The purely internal rule in EU law”, *op. cit.*, p. 46.

⁴⁸⁴ S. O’LEARY, “The purely internal rule in EU law”, *op. cit.*, p. 57.

⁴⁸⁵ P. VAN ELSUWEGE, “De grenslijn tussen EU-recht en nationaal recht”, *op. cit.*, p. 97.

⁴⁸⁶ HvJ, Rottmann, par. 42.

⁴⁸⁷ S. A. DE VRIES en H. VAN EIJKEN, *op. cit.*, p. 710.

⁴⁸⁸ V. BORGER, “Ruiz Zambrano. Hoe Europees burgerschap zijn schaduw in de tijd vooruit werpt”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, p.463.

een arbeidskaart, werkte hij vanaf 2001 voor een Belgische onderneming en voldeed hij aan alle sociale zekerheidsverplichtingen. Het echtpaar kreeg gedurende het verblijf in België twee kinderen, die overeenkomstig de Belgische wetgeving de Belgische nationaliteit verkregen. Enkele jaren later werd Ruiz Zambrano werkloos en vroeg hij een werkloosheidsuitkering aan. De autoriteiten weigerden de uitkering toe te kennen, op grond van het feit dat Ruiz Zambrano geen beroepsactiviteit mocht uitoefenen. De zaak kwam voor de arbeidsrechtbank terecht, die besloot een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie. Meer bepaald wilde de rechter weten of Ruiz Zambrano en zijn echtgenote, als derdelanders, een recht op verblijf uit het EU-burgerschap van hun kinderen konden afleiden.⁴⁸⁹

140. De hierboven beschreven verwatering van de scheidingslijn tussen de puur interne situatie en de aanwezigheid van een grensoverschrijdend element had enerzijds onzekerheid en anderzijds verwachtingen gecreëerd.⁴⁹⁰ Advocaat-generaal Sharpston volgde de weg die het Hof in *Rottmann* was ingeslagen. Het vertrekpunt was immers wederom de visie dat het EU-burgerschap de fundamentele status van de onderdanen van de lidstaten moet zijn. Het is opvallend dat de advocaat-generaal dit vertrekpunt even verreichend achtte als de historische uitspraak van het Hof in *Van Gend en Loos*.⁴⁹¹ Zo stelde ze dat de uitoefening van de aan het EU-burgerschap ontleende rechten niet altijd onlosmakelijk en dwingend verbonden moet zijn met daadwerkelijke verplaatsing.⁴⁹² Indien het echtpaar Ruiz Zambrano geen verblijfsrecht in België zou krijgen, zouden hun kinderen met hen het grondgebied van de EU moeten verlaten. Dat zou de EU-burgers dan ook in de praktijk in een situatie brengen die zou leiden tot het verlies van de door hun burgerschap verleende hoedanigheid en de daaraan verbonden rechten. Een dergelijke situatie valt wegens de aard en de gevolgen ervan onder het Unierecht.⁴⁹³ Advocaat-generaal Sharpston bevestigde aldus dat de status van het EU-burgerschap (en het potentiële verlies van de eraan gekoppelde rechten) voldoende was om het geding onder de toepassingsfeer van het Unierecht te laten vallen.

Aangezien de zaak binnen het Unierecht viel, dienden de feiten beoordeeld te worden vanuit de bepalingen inzake het vrij verkeer van personen. Als EU-burgers hebben de kinderen van Ruiz Zambrano het recht, op grond van artikel 21 VWEU, zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven. In de praktijk kunnen zij dat recht niet uitoefenen onafhankelijk van hun ouders. De weigering om een verblijfsrecht toe te kennen aan het echtpaar Ruiz Zambrano zou dan ook een inmenging opleveren in het recht van verblijf van de kinderen.⁴⁹⁴ Dergelijke inmenging van een lidstaat kan gerechtvaardigd zijn, mits inachtnaam van het evenredigheidsbeginsel, hetgeen binnen de beoordelingsmarge van de nationale rechter valt. De advocaat-generaal gaf echter zelf aan dat *in casu*

⁴⁸⁹ V. BORGER, *op. cit.*, pp. 463-464.

⁴⁹⁰ *Idem*, *op. cit.*, p. 466.

⁴⁹¹ HvJ, Ruiz Zambrano, concl. E. SHARPSTON, par. 68.

⁴⁹² HvJ, Ruiz Zambrano, concl. E. SHARPSTON, par. 77.

⁴⁹³ HvJ, Ruiz Zambrano, concl. E. SHARPSTON, par. 95.

⁴⁹⁴ HvJ, Ruiz Zambrano, concl. E. SHARPSTON, par. 102.

de niet-toekenning van een afgeleid verblijfsrecht onevenredig was.⁴⁹⁵

Het resultaat van de visie van advocaat-generaal Sharpston was dan ook dat de artikelen 20 en 21 VWEU aan de onderdanen van de lidstaten een op het EU-burgerschap gebaseerd recht toekennen om op het grondgebied van de EU te verblijven, onafhankelijk van een effectieve verplaatsing tussen de lidstaten. Omwille van de omstandigheden van de zaak, konden ook familieleden van de Unieburgers een afgeleid verblijfsrecht genieten. Sharpston erkende aldus het autonome karakter van de artikelen 20 en 21 VWEU die, naast Richtlijn 2004/38, de bron van het recht van vrij verkeer en verblijf uitmaken.

141. Alle tussenkomenende lidstaten en de Commissie waren van mening dat de situatie in kwestie niet onder het Unierecht viel, aangezien de kinderen in de lidstaat verbleven waarvan zij de nationaliteit hadden en deze nooit hadden verlaten. Ze oordeelden dan ook dat de zaak een puur interne situatie betrof.⁴⁹⁶ Het Hof sloot zich aan bij deze visie van de lidstaten, maar enkel voor wat de toepassing van Richtlijn 2004/38 betrof.⁴⁹⁷ Het vestigde echter meteen de aandacht op de normatieve waarde van artikel 20 VWEU. Aangezien de hoedanigheid van EU-burger de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn, verzet artikel 20 VWEU zich tegen nationale maatregelen die tot gevolg hebben dat EU-burgers het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten.⁴⁹⁸ Volgens het Hof ontstaat een dergelijke situatie wanneer een derdelander het recht wordt ontzegd te verblijven in de lidstaat waar zijn kinderen van jonge leeftijd, staatsburgers van die lidstaat en te zijnen laste, verblijven. Een dergelijke weigering zou er immers toe leiden dat de kinderen, als burgers van de Unie, ertoe zouden verplicht worden het grondgebied van de Unie te verlaten om hun ouders te volgen. In die omstandigheden zouden ze aldus in de feitelijke onmogelijkheid verkeren om de belangrijkste aan hun status ontleende rechten uit te oefenen.⁴⁹⁹ Artikel 20 VWEU bood volgens het Hof dan ook een afgeleid verblijfsrecht aan het echtpaar Ruiz Zambrano. Het Hof sloeg zo de weg in die advocaat-generaal Sharpston had aangeduid.

B. Evaluatie

142. Het Hof creëerde in *Ruiz Zambrano* een nieuwe categorie van situaties onder het vrij verkeer van EU-burgers.⁵⁰⁰ Kenmerkend voor de nieuwe categorie is de belemmering van het effectieve genot van de rechten gekoppeld aan de fundamentele status van EU-burger en de onmogelijkheid deze te

⁴⁹⁵ HvJ, Ruiz Zambrano, concl. E. SHARPSTON, par. 121.

⁴⁹⁶ HvJ, Ruiz Zambrano, par. 37.

⁴⁹⁷ HvJ, Ruiz Zambrano, par. 39.

⁴⁹⁸ HvJ, Ruiz Zambrano, par. 41-42.

⁴⁹⁹ HvJ, Ruiz Zambrano, par. 44.

⁵⁰⁰ Het Hof erkende in *Baumbast* het autonome verblijfsrecht *ex* artikel 21 VWEU, zie hoofdstuk 4, afdeling 3, p. 46. Zie in die zin ook L. AZOULAI, "Euro-bonds. The Ruiz Zambrano judgment or the real invention of EU citizenship", http://www.on-federalism.eu/attachments/097_download.pdf, p. 35. Daarnaast moet er ook op gewezen worden dat het Hof in zijn rechtspraak gebruikt maakt van het specifieke reglementaire kader voor werknemers en zelfstandig tewerkgestelde personen.

effectueren, los van enige noodzaak van grensoverschrijding.⁵⁰¹ De bescherming van het Unierecht wordt daarbij dus niet ‘getriggerd’ door de uitoefening van de rechten van vrij verkeer, maar door de status van het EU-burgerschap als zodanig.⁵⁰²

Ruiz Zambrano kan echter niet gezien worden als het definitieve einde van de doctrine van de puur interne situatie. Het Hof bevestigde immers het vereiste van een grensoverschrijdend element voor de toepassing van Richtlijn 2004/38, en ook artikel 21 VWEU bleef buiten schot. Het belang van de zaak ligt dan ook in de ontwikkeling van het nieuwe kader voor het verkrijgen van een verblijfsrecht op het grondgebied van de Unie, op basis van artikel 20 VWEU.⁵⁰³ Het Hof nuanceerde zo het belang van de op dat ogenblik nog zeer recente Richtlijn 2004/38, die precies tot doel had het reglementaire kader inzake het vrij verkeer van personen in één wetgevend instrument te coördineren.⁵⁰⁴ Het Hof ‘bestreed’ echter niet zozeer de wil van de wetgever, maar ‘vond’ een nieuwe situatie waarop de burgerschapsrichtlijn niet expliciet van toepassing was.⁵⁰⁵ De formalistische harmonieuze relatie tussen de rechtspraak en Richtlijn 2004/38 bleef aldus overeind. Het is daarbij wel opmerkelijk dat het Hof inging tegen de mening van alle acht tussenkomende lidstaten en de Commissie.⁵⁰⁶

143. *Ruiz Zambrano* bracht ook verschillende vragen met zich mee.⁵⁰⁷ Het viel immers af te wachten op welke wijze het criterium van het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van EU-burger ontleende rechten zou ingevuld worden.⁵⁰⁸ Welke rechten dienen als belangrijk beschouwd te worden en wanneer is een effectief genot ervan werkelijk onmogelijk? Is een loutere belemmering of het minder aantrekkelijk maken van de aan het EU-burgerschap gekoppelde rechten voldoende of moet de burger *de facto* zijn burgerschapsrechten verliezen?⁵⁰⁹ Kan de aanspraak op artikel 20 VWEU afhankelijk gesteld worden van het beschikken over toereikende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering, zoals opgenomen in Richtlijn 2004/38?⁵¹⁰ De visie van het effectieve genot van de belangrijkste rechten bood immers een autonome standaard aan het Hof om aan de beperkingen en voorwaarden van het

⁵⁰¹ V. BORGER, *op. cit.*, p. 467.

⁵⁰² S. A. DE VRIES en H. VAN EIJKEN, *op. cit.*, p. 712.

⁵⁰³ Zie in die zin ook N. N. SHUIBHNE, “Seven questions for seven paragraphs”, *ELR* 2011, p. 162; S. A. DE VRIES en H. VAN EIJKEN, *op. cit.*, pp. 706, 713.

⁵⁰⁴ K. HAILBRONNER en D. THYM, *op. cit.*, pp. 1256, 1259.

⁵⁰⁵ S. A. DE VRIES en H. VAN EIJKEN, *op. cit.*, p. 714; L. AZOULAI, *op. cit.*, p. 35; F. WOLLENSCHLÄGER, *op. cit.*, p. 329.

⁵⁰⁶ G. R. DE GROOT, S. VAN DEN BOGAERT en A. P. VAN DER MEI, “De arresten *Ruiz Zambrano* en *McCarthy*. Het Hof van Justitie en het effectieve genot van EU-burgerschapsrechten”, *NtEr* 2011, afl. 6, p. 188.

⁵⁰⁷ Zie in die zin ook K. HAILBRONNER en D. THYM, *op. cit.*, p. 1265.

⁵⁰⁸ Er dient opgemerkt te worden dat het Hof geen formele hiërarchie onder de rechten van EU-burgers wilde introduceren. Uit een vergelijking met de andere taalversies van het arrest vloeit voort dat het effectieve genot van de essentie van de rechten gekoppeld aan het EU-burgerschap de werkelijke maatstaf blijkt te zijn. Zie V. BORGER, *op. cit.*, p. 470; K. LENAERTS, “*Civis europaeus sum*”, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁰⁹ K. LENAERTS, “*Civis europaeus sum*”, *op. cit.*, p. 10.

⁵¹⁰ S. A. DE VRIES en H. VAN EIJKEN, *op. cit.*, p. 714.

secundaire recht voorbij te gaan.⁵¹¹ Hoewel artikel 20 VWEU onderhevig is aan “de grenzen die bij de Verdragen en de voorwaarden ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”, is de toepassing ervan losgekoppeld van Richtlijn 2004/38.⁵¹² Deze veronderstelt immers het bestaan van een grensoverschrijdend element. Dit leidt enerzijds tot het paradoxale resultaat dat burgers die bijdragen tot de verwezenlijking van de interne markt aan hogere eisen onderworpen worden dan statische burgers. Anderzijds leidt een EU-burger uit artikel 20 VWEU het recht af om – eventueel samen met zijn familie – op het grondgebied van zijn lidstaat van nationaliteit te verblijven, hetgeen logischerwijs aan minder sterke voorwaarden moet worden gekoppeld.⁵¹³

144. Het Hof nam, in tegenstelling tot de advocaat-generaal, geen uitdrukkelijke beperkingsmarge op ten voordele van de lidstaten. Het is echter weinig waarschijnlijk dat het een absoluut verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU wilde introduceren, hetgeen immers een fundamenteel verschil ten opzichte van het overige primaire en secundaire recht zou betekend hebben.⁵¹⁴ Uit de verwijzing naar de zaak *Rottmann*⁵¹⁵ – waarin het Hof besliste dat een nationale maatregel die leidt tot het verlies van het EU-burgerschap moet getoetst worden aan het evenredigheidsbeginsel – kan impliciet worden afgeleid dat een belemmering in het effectieve genot van de belangrijkste aan het EU-burgerschap ontleende rechten kan gerechtvaardigd worden.⁵¹⁶ De introductie van een absoluut recht van vrij verkeer en verblijf zou bovendien regelrecht onaanvaardbaar zijn voor de lidstaten.

145. Voortbouwend op *Rottmann*⁵¹⁷ bevrijdde het Hof – althans op conceptueel niveau – in *Ruiz Zambrano* het EU-burgerschap definitief uit het keurslijf van de interne markt en activeerde het nu werkelijk de status als dusdanig.⁵¹⁸ De voorspelling van advocaat-generaal Jacobs in het begin van de jaren 1990, namelijk dat de onderdanen van de lidstaten (zullen) beschikken over een bijzondere status van *civis europaeus*, werd nu volledig gerealiseerd.⁵¹⁹ Met de woorden van advocaat-generaal Colomer:

⁵¹¹ K. HAILBRONNER en D. THYM, *op. cit.*, p. 1256.

⁵¹² P. VAN ELSUWEGE, “De grenslijn tussen EU-recht en nationaal recht”, *op. cit.*, p. 104. [Artikel 20 VWEU] is niet vermeld als rechtsgrond in Richtlijn 2004/38.

⁵¹³ S. A. DE VRIES en H. VAN EIJKEN, *op. cit.*, p. 714. Zie in die zin ook N. CAMBIEN, “Mogen statische Unieburgers worden gediscrimineerd op het vlak van gezinshereniging?”, *op. cit.*, p. 250 en G. R. DE GROOT, S. VAN DEN BOGAERT en A. P. VAN DER MEI, *op. cit.*, p. 195.

⁵¹⁴ V. BORGER, *op. cit.*, p. 471.

⁵¹⁵ HvJ, *Ruiz Zambrano*, par. 40-42.

⁵¹⁶ K. HAILBRONNER en D. THYM, *op. cit.*, p. 1266.

⁵¹⁷ K. LENAERTS, “How the ECJ thinks: a study on judicial legitimacy”, *Fordham International Legal Journal* 2013, p. 1354.

⁵¹⁸ K. LENAERTS, “Civis europaeus sum”, *op. cit.*, p. 2. Zie in die zin ook N. CAMBIEN, “Mogen statische Unieburgers worden gediscrimineerd op het vlak van gezinshereniging?”, *op. cit.*, p. 243.

⁵¹⁹ Zie *supra* pp. 26-27, randnummer 36.

“Het Hof heeft [...] de homo economicus omgevormd tot homo civitatis”.⁵²⁰

Het is ook opvallend dat het Hof in zijn uitspraak uitdrukkelijk verwees naar het verblijfsrecht op het grondgebied van de *Unie* in haar geheel.⁵²¹ Dit lijkt meer te zijn dan de optelsom van het grondgebied van de lidstaten. Het gaat om een normatieve verwijzing naar een ruimte waar personen met een bijzondere status genieten van rechten en plichten.⁵²² Bovendien werd duidelijk dat het Unieburgerschap rechten kan creëren bovenop de rechten die door de nationale wetgeving van de lidstaat waarvan de betrokken burger de nationaliteit heeft, worden geboden. Het EU-burgerschap komt zo werkelijk *naast* het nationale burgerschap te staan, zoals uitdrukkelijk in artikel 20 VWEU is bepaald.⁵²³

146. Het Hof ging uit van de conceptuele geest van het EU-burgerschap, die doorheen de jaren sterk evolueerde.⁵²⁴ Het bewandelde in elk geval de grenzen van zijn mandaat. Hoogstwaarschijnlijk speelde de jonge leeftijd van de burgers van de Unie en het vooruitzicht van de uitwijzing van hun ouders mee in de overwegingen van het Hof.⁵²⁵ Het koos dan ook voor een menselijke aanpak.⁵²⁶ De vraag rees echter of het de systematiek en helderheid in zijn interpretatie van de bepalingen inzake het vrij verkeer van personen niet opofferde om individuele EU-burgers ten dienste te staan.⁵²⁷

§ 2: De zaken *McCarthy*, *Dereci* en *Ymeraga*

A. De zaak *McCarthy*: bevestiging van *Ruiz Zambrano*

147. Enkele weken na de uitspraak in *Ruiz Zambrano* kreeg het Hof de kans in de zaak *McCarthy* om zijn nieuwe visie te verduidelijken en broodnodige antwoorden te bieden.⁵²⁸ De zaak betrof Shirley McCarthy, een vrouw met de Britse en Ierse nationaliteit. Ze was geboren in het Verenigd Koninkrijk, waar ze ook altijd had gewoond. Haar echtgenoot, een Jamaicaanse onderdaan, vroeg een verblijfsvergunning aan als echtgenoot van een EU-burger op basis van het Unierecht, hetgeen werd afgewezen door de Britse autoriteiten. McCarthy tekende beroep aan en via prejudiciële vraagstelling kwam de zaak bij het Hof van Justitie terecht.⁵²⁹

⁵²⁰ HvJ 11 september 2008, 228/07, Jörn Petersen t. Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Niederösterreich, *Jur.* 2008, p. I-6989, concl. D. RUIZ JARABO COLOMER, par. 15. Zie ook C. CALLIESS, *op. cit.*, p.429.

⁵²¹ HvJ, *Ruiz Zambrano*, par. 44.

⁵²² L. AZOULAI, *op. cit.*, p. 34.

⁵²³ H. VERSCHUEREN, “HvJ 8 maart 2011, C-34/09, *Ruiz Zambrano*”, *T.Vreemd.* 2011, afl. 2, p. 154.

⁵²⁴ K. HAILBRONNER en D. THYM, *op. cit.*, p. 1263.

⁵²⁵ S. O’LEARY, “The purely internal rule in EU law”, *op. cit.*, p. 59.

⁵²⁶ D. KOCHENOV en R. PLENDER, *op. cit.*, p. 393.

⁵²⁷ N. N. SHUIBHNE, “Seven questions for seven paragraphs”, *op. cit.*, p. 162. Zie in die zin ook D. THYM, *op. cit.*, pp. 163-164.

⁵²⁸ HvJ 5 mei 2011, 434/09, Shirley McCarthy t. Secretary of State for the Home Department, *Jur.* 2011, p. I-3375.

⁵²⁹ Zie A. WIESBROCK, “Disentangling the “Union citizenship puzzle”?”, *op. cit.*, p. 863.

148. Het Hof ging in eerste instantie in op de toepasselijkheid van Richtlijn 2004/38. Het bracht in herinnering dat de richtlijn, conform artikel 3, 1), enkel van toepassing is op een EU-burger die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit. Op grond van een beginsel van internationaal recht heeft een burger van de Unie bovendien een onvoorwaardelijk verblijfsrecht in de lidstaat van zijn nationaliteit, waardoor het niet de bedoeling is dat zo'n verblijf door Richtlijn 2004/38 wordt bepaald. Ook de geest van de richtlijn verwijst volgens het Hof duidelijk naar een element van grensoverschrijding, dat niet wordt gerealiseerd door het loutere bezit van een dubbele nationaliteit.⁵³⁰ De burgerschapsrichtlijn kon dan ook niet van toepassing zijn op McCarthy en haar echtgenoot.

Vervolgens onderzocht het Hof de mogelijke toepassing van artikel 21 VWEU. Ook deze bepaling veronderstelt volgens het Hof de aanwezigheid van een grensoverschrijdend element. Het gaf echter aan dat de situatie van een EU-burger die nooit zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend niet om die reden alleen kan worden gelijkgesteld met een zuiver interne situatie. Ten voordele van een EU-burger verzet artikel 21 VWEU zich tegen nationale maatregelen die tot gevolg hebben dat het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van het EU-burgerschap ontleende rechten wordt ontnomen. Het Hof oordeelde echter dat uit geen enkel element van de situatie van McCarthy bleek dat de weigering van de verblijfsvergunning aan haar echtgenoot tot gevolg had dat haar het effectieve genot van de belangrijkste aan haar status van EU-burger ontleende rechten werd ontzegd of dat de uitoefening van haar recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten overeenkomstig artikel 21 VWEU werd belemmerd. McCarthy werd immers niet *de facto* verplicht om het grondgebied van de Unie te verlaten. Ze kon dan ook geen enkel aanknopingspunt met het Unierecht aantonen.

Het Hof besloot dat artikel 21 VWEU niet van toepassing is op een burger van de Unie, zoals McCarthy, die zijn of haar recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, voor zover de situatie van deze burger niet de toepassing meebrengt van maatregelen die tot gevolg hebben dat hem of haar het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan de status van EU-burger verbonden rechten of de uitoefening van het verblijfsrecht wordt belemmerd.⁵³¹

B. De zaak Dereci: invulling van het Ruiz Zambrano-kader

149. Het Hof verduidelijkte *Ruiz Zambrano* verder in de zaak *Dereci*.⁵³² Het geding betrof verschillende derdelanders die wilden samenleven met hun familieleden, allen Oostenrijkse onderdanen die in Oostenrijk verbleven en nooit gebruik hadden gemaakt van hun recht van vrij verkeer. Ten aanzien van alle verzoekers werd een verzoek tot verblijf in Oostenrijk op grond van Richtlijn 2004/38 afgewezen.

⁵³⁰ HvJ, McCarthy, par. 31-43.

⁵³¹ HvJ, McCarthy, par. 44-56.

⁵³² HvJ 15 november 2011, 256/11, Murat Dereci en anderen t. Bundesministerium für Inneres, *Jur.* 2011, p. I-11315.

De rechter bij wie beroep werd aangetekend wilde via prejudiciële vraagstelling van het Hof van Justitie vernemen of de situatie van de verzoekers binnen de toepassing van de doctrine uit *Ruiz Zambrano* viel.

150. De redenering van het Hof weerspiegelde volledig het arrest *McCarthy*. Het Hof verduidelijkte echter wel dat het criterium voor de toepassing van het *Ruiz Zambrano*-kader bestaat uit de *de iure* of *de facto* verplichting om het grondgebied van de Unie in haar geheel te verlaten. Het enkele feit dat het voor een EU-burger misschien wenselijk is, om economische redenen of om de eenheid van de familie op het grondgebied van de Unie te bewaren, dat zijn familieleden bij hem op het grondgebied van de Unie verblijven, volstaat op zich niet om aan te nemen dat de burger verplicht zal worden om het grondgebied van de Unie te verlaten indien een dergelijk recht niet wordt toegekend.⁵³³ Het gaat dus om een criterium van bijzondere aard. Het Hof liet het echter over aan de nationale rechter om het geïntroduceerde criterium in de zaak te testen.

C. De zaak Ymeraga: laatste stand van zaken

151. De meest recente invulling van het in *Ruiz Zambrano* gecreëerde kader kwam er in de zaak *Ymeraga*.⁵³⁴ In 1999 was Kreshnik Ymeraga, een Kosovaarse onderdaan, als vijftienjarige in Luxemburg gaan wonen bij zijn oom, een Luxemburgse onderdaan. Hoewel de asielaanvraag van Ymeraga werd afgewezen, bleef hij in Luxemburg wonen. Zijn situatie werd in 2001 geregulariseerd en in 2009 verwierf hij uiteindelijk de Luxemburgse nationaliteit en alzo ook het EU-burgerschap. Zijn ouders en twee broers vervoegden Kreshnik tussen 2006 en 2008 en vroegen bij aankomst asiel in Luxemburg aan. Nadat hun aanvraag werd geweigerd, vroeg Kreshnik gezinshereniging met zijn familieleden aan op grond van het Unierecht, hetgeen werd geweigerd door de betrokken autoriteiten. Ymeraga tekende beroep aan bij de nationale rechter, die een prejudiciële vraag stelde aan het Hof van Justitie.

152. Zoals het reeds in *McCarthy* en *Dereci* had geoordeeld, stelde het Hof dat Ymeraga, als EU-burger die nooit had gebruik gemaakt van zijn rechten van vrij verkeer, zich niet kon beroepen op Richtlijn 2004/38 om een verblijfsrecht voor zijn familieleden af te dwingen. De richtlijn vereist immers een fysieke verplaatsing om van toepassing te kunnen zijn.⁵³⁵

Met betrekking tot het autonome verblijfsrecht dat het in *Ruiz Zambrano* had ontwikkeld, bevestigde het Hof de restrictieve invulling die bleek uit *Dereci*. Het nieuwe scenario voor het vrij verkeer van personen zou voorbehouden blijven voor “zeer bijzondere situaties”.⁵³⁶ De conclusie in de zaak was dat Ymeraga zich niet op de ‘burgerschapsbepalingen’ van het Unierecht kon beroepen,

⁵³³ HvJ, *Dereci*, par. 59-69.

⁵³⁴ HvJ 8 mei 2013, 87/12, *Kreshnik Ymeraga e.a. t. Ministre du Travail, de l’Emploi et de l’Immigration*, nog niet gepubliceerd.

⁵³⁵ HvJ, *Ymeraga*, par. 28-33.

⁵³⁶ HvJ, *Ymeraga*, par. 36.

aangezien niets eraan in de weg stond dat hij alleen op het grondgebied van de Unie zou kunnen verblijven. Er was dus niet voldaan aan het criterium dat in *Dereci* was vooropgesteld.

§ 3: Besluit

153. Het arrest *Ruiz Zambrano* creëerde een nieuw kader inzake het vrij verkeer van personen. Het Hof bevestigde in diverse zaken deze belangrijke evolutie op het vlak van de toepasselijkheid van het Unierecht in burgerschapszaken. Het aanvaardde immers dat ook in situaties zonder grensoverschrijdend element EU-burgers en hun familieleden aan het Unierecht een verblijfsrecht kunnen ontleen. Uit de meest recente rechtspraak valt echter af te leiden dat deze uitbreiding van de toepasselijkheid van het Unierecht relatief beperkt blijft.⁵³⁷ Het Hof stelde immers, in navolging van de opmerkingen van de meeste lidstaten, dat het autonome verblijfsrecht *ex* artikel 20 VWEU ten dienste van de EU-burger staat “in zeer bijzondere situaties”.⁵³⁸

Het enige criterium voor de toepassing van de *Ruiz Zambrano*-doctrine is de *de iure* of *de facto* verplichting het grondgebied van de Unie te verlaten.⁵³⁹ Uit de rechtspraak kan dan ook afgeleid worden dat het belangrijkste aan de status van EU-burger ontleende recht, het verblijf op het grondgebied van de EU in haar geheel is. De recente zaken doen uitschijnen dat aan het criterium (enkel) is voldaan in het geval van zeer jonge EU-burgers die niet zelfstandig in hun lidstaat van nationaliteit kunnen verblijven.⁵⁴⁰ Er moet aldus sprake zijn van een werkelijke afhankelijkheid, die van wettelijke, financiële of affectieve aard kan zijn.⁵⁴¹ Het is duidelijk dat het Hof met deze restrictieve visie gehoor gaf aan de verzuchtingen van de lidstaten, aangezien een ruime toepassing van de doctrine in *Ruiz Zambrano* verregaande gevolgen zou hebben voor de nationale (vreemdelingen)wetgeving.⁵⁴²

154. Het Hof ging in zijn rechtspraak zeer theoretisch en zelfs kunstmatig te werk. Immers, *de facto* zal een weigering van het verblijfsrecht aan een echtgenoot of andere naaste familieleden het in vele

⁵³⁷ N. CAMBIEN, “Mogen statische Unieburgers worden gediscrimineerd op het vlak van gezinshereniging?”, *op. cit.*, p. 245.

⁵³⁸ Het Hof bevestigde dit ook in de recente zaak *O. en S.* HvJ 6 december 2012, 356/11 en 357/11, O. en S. t. Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto t. L., nog niet gepubliceerd. Zie N. CAMBIEN, “HvJ 6 december 2012, 356/11 en 357/11, O. en S. t. Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto t. L.”, *T.Vreemd.* 2013, afl. 2, p. 180.

⁵³⁹ G. R. DE GROOT, S. VAN DEN BOGAERT en A. P. VAN DER MEI, *op. cit.*, p. 195; K. LENAERTS, “Civis europaeus sum”, *op. cit.*, p. 11.

⁵⁴⁰ N. CAMBIEN, “Mogen statische Unieburgers worden gediscrimineerd op het vlak van gezinshereniging?”, *op. cit.*, p. 249; A. WIESBROCK, “Disentangling the “Union citizenship puzzle””, *op. cit.*, p. 867. Zie ook recentelijk de zaak *Alokpa*. Het Hof maakte daarin duidelijk dat Alokpa’s jonge kinderen, voor wie zij alleen instond, door een weigering van verblijf niet zouden gedwongen worden het grondgebied van de Unie te verlaten, aangezien zij Franse onderdanen zijn. HvJ, *Alokpa*, par. 34-35.

⁵⁴¹ N. CAMBIEN, “HvJ 6 december 2012”, *op. cit.*, p. 180. HvJ, O. en S., par. 56.

⁵⁴² N. CAMBIEN, “Hof van Justitie – 8 maart 2011”, *RW* 2011-12, afl. 11, p. 545.

gevallen toch noodzakelijk maken dat een Unieburger het grondgebied van de EU verlaat.⁵⁴³ Zoals de arresten *Förster* en *Vatsouras en Koupatantze* aantoonde, is enige gekunsteldheid echter kenmerkend in de rechtspraak na de inwerkingtreding van Richtlijn 2004/38.⁵⁴⁴ De voorzichtigheid bij het Hof is waarschijnlijk ingegeven vanuit de bekommernis om de wil van de wetgever niet te ver te buiten te gaan.

Enige terughoudendheid ten aanzien van de lidstaten valt ook af te leiden uit de recente zaak *Hongarije t. Slowakije*, waarin het Hof oordeelde dat het recht van vrij verkeer *ex* artikel 21 VWEU kan beperkt worden op grond van het internationaal recht.⁵⁴⁵ *In casu* werd zo het fundamentele burgerschapsrecht aan de president van Hongarije, in zijn hoedanigheid van staatshoofd, ontnomen. Voor het eerst in de geschiedenis van het EU-burgerschap zorgde een factor extern aan het Unierecht voor een beperking op de rechten gekoppeld aan de fundamentele status. De zaak is dan ook in sterke mate een potentieel precedent voor de lidstaten om categorieën van EU-burgers uit het recht van vrij verkeer te sluiten.

155. Uit de verschillende uitspraken van het Hof kan besloten worden dat de klassieke theorie van de puur interne situatie nog altijd geldt.⁵⁴⁶ Het is pas in zeer uitzonderlijke omstandigheden dat de status van het EU-burgerschap voldoende banden met het Unierecht doet ontstaan en een autonoom verblijfsrecht creëert, los van enige fysieke verplaatsing.

Sinds *Ruiz Zambrano* dient een onderscheid gemaakt te worden tussen twee scenario's die leiden tot de toepassing van de bepalingen inzake het vrij verkeer van personen: voor de toepassing van artikel 21 VWEU en Richtlijn 2004/38 is de aanwezigheid van een grensoverschrijdend element vereist. Artikel 20 VWEU is daarentegen gekoppeld aan het essentiële genot van de belangrijkste aan de status van het Unieburgerschap ontleende rechten, zonder dat fysieke verplaatsing noodzakelijk is.⁵⁴⁷ Het is daarnaast ook opmerkelijk dat het Hof de soepele interpretatie van het grensoverschrijdende element heeft teruggeschroefd. Na de uitspraak in *Garcia Avello* werd immers aangenomen dat het loutere bezit van de nationaliteit van twee lidstaten voldoende was om een situatie onder het Unierecht te brengen. Het Hof oordeelde echter in *McCarthy* dat een dubbele nationaliteit op zich niet voldoende is als aanknopingspunt met het Unierecht, tenzij de *Ruiz Zambrano*-doctrine soelaas kan brengen.⁵⁴⁸

156. Desalniettemin blijft de conceptuele waarde van *Ruiz Zambrano* voor de maturiteit van het EU-burgerschap uiterst groot.⁵⁴⁹ De status van EU-burger is zo fundamenteel dat hij op zichzelf de

⁵⁴³ N. CAMBIEN, "Mogen statische Unieburgers worden gediscrimineerd op het vlak van gezinshereniging?", *op. cit.*, p. 249.

⁵⁴⁴ Zie hoofdstuk 5, afdeling 2, § 1, p. 75.

⁵⁴⁵ HvJ 16 oktober 2012, 364/10, Hongarije t. Republiek Slowakije, nog niet gepubliceerd.

⁵⁴⁶ G. R. DE GROOT, S. VAN DEN BOGAERT en A. P. VAN DER MEI, *op. cit.*, p. 193.

⁵⁴⁷ P. VAN ELSUWEGE, "De grenslijn tussen EU-recht en nationaal recht", *op. cit.*, p. 108.

⁵⁴⁸ N. CAMBIEN, "Mogen statische Unieburgers worden gediscrimineerd op het vlak van gezinshereniging?", *op. cit.*, p. 246.

⁵⁴⁹ A. WIESBROCK, "Disentangling the "Union citizenship puzzle"?", *op. cit.*, p. 867.

bescherming van het Unierecht activeert. De basisprincipes inzake het vrij verkeer van personen pre-Maastricht zijn op conceptueel niveau dan ook volledig verlaten.⁵⁵⁰

Zoals in hoofdstuk 2 werd gesteld, creëerde het Verdrag van Lissabon met betrekking tot het Unieburgerschap een nieuwe link tussen het VEU en het VWEU.⁵⁵¹ De opname van de kern van het EU-burgerschap onder de grondbeginselen van de Unie in het VEU, veruitwendigde de loskoppeling ervan ten aanzien van de interne markt. Het primaire recht was dan ook ‘klaar’ voor de ‘activering’ van de status van het EU-burgerschap. Er rest natuurlijk nog de vraag of de uitbreiding van de toepassing van het Unierecht naar statische burgers wel door het Hof kon en mocht geïnitieerd worden.⁵⁵² De verstrenging van de vreemdelingenwetgeving in een pro-Europese lidstaat als België is tekenend voor de mening van de lidstaten in dat verband.⁵⁵³ Bovendien dient in herinnering te worden gebracht dat het Verdrag van Lissabon in de ‘burgerschapsbepalingen’ uitdrukkelijker de controle van de wetgever – en vooral de lidstaten – had benadrukt.⁵⁵⁴

157. Het arrest *Iida* biedt een overzichtelijke samenvatting van de verschillende ontwikkelingen met betrekking tot de artikelen 20 en 21 VWEU⁵⁵⁵ en toont aan wanneer op autonome wijze een beroep kan worden gedaan op de ‘burgerschapsbepalingen’ om een verblijfsrecht af te dwingen.⁵⁵⁶ Hieruit blijkt dat vooral familieleden van EU-burgers baat zullen hebben bij een beroep op het Verdrag, om zo ook het verblijfsrecht van de EU-burger te garanderen.⁵⁵⁷

1. De ouder, onderdaan van een lidstaat of van een derde staat, die daadwerkelijk zorgt voor een minderjarige burger van de Unie, ontleent aan artikel 21 VWEU een verblijfsrecht, aangezien het niet toestaan met deze burger in de lidstaat van ontvangst te verblijven, het verblijfsrecht van deze burger ieder nuttig effect ontnemt. Het verblijfsrecht van een kind van jonge leeftijd impliceert noodzakelijkerwijs dat dit kind het recht heeft om te worden begeleid door de persoon die er daadwerkelijk voor zorgt, en dientengevolge dat deze persoon gedurende dat verblijf bij het kind in de gastlidstaat kan wonen (arrest *Chen*);⁵⁵⁸
2. Tevens is vastgesteld dat bij de terugkeer van een EU-burger naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, nadat hij arbeid in loondienst heeft verricht in een andere lidstaat, een tot het

⁵⁵⁰ Zie *supra* p. 33, randnummer 44.

⁵⁵¹ Zie *supra* pp. 17-18, randnummer 23.

⁵⁵² A. WIESBROCK, “Disentangling the “Union citizenship puzzle?””, *op. cit.*, p. 873.

⁵⁵³ Zie N. CAMBIEN, “Mogen statische Unieburgers worden gediscrimineerd op het vlak van gezinshereniging?”, *op. cit.*, p. 250 e.v.

⁵⁵⁴ Zie *supra* pp. 17-18, randnummer 23.

⁵⁵⁵ Het is opvallend dat het Hof in *Ruiz Zambrano* zijn redenering baseerde op artikel 20 VWEU en in *McCarthy* op artikel 21 VWEU. Echter, aangezien artikel 21 VWEU uitdrukking geeft aan een recht dat reeds uitdrukkelijk is vermeld in artikel 20, 2), a) VWEU, kan worden gesteld dat wat geldt voor artikel 20 ook voor artikel 21 van toepassing is. Zie K. LENAERTS, “Civis europaeus sum”, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁵⁶ HvJ 8 november 2012, 40/11, Yoshikazu Iida t. Stadt Ulm, nog niet gepubliceerd.

⁵⁵⁷ G. R. DE GROOT, S. VAN DEN BOGAERT en A. P. VAN DER MEI, *op. cit.*, p. 194.

⁵⁵⁸ HvJ, *Iida*, par. 69.

gezin van die werknemer behorende persoon een recht van verblijf heeft in de lidstaat waarvan de werknemer de nationaliteit bezit, ook indien deze laatste aldaar geen reële en daadwerkelijke economische activiteit verricht. Indien die persoon niet een dergelijk recht zou hebben, zou de werknemer, burger van de Unie ervan kunnen worden weerhouden gebruik te maken van zijn recht van vrij verkeer (arrest *Eind*);⁵⁵⁹

3. Ten slotte zijn er ook nog zeer bijzondere situaties waarin, hoewel de betrokken EU-burger zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, uitzonderlijk het verblijfsrecht niet kan worden ontzegd aan een familielid van de burger, omdat anders de nuttige werking zou worden ontnomen aan het EU-burgerschap dat aan die burger toekomt, indien een dergelijke weigering tot gevolg heeft dat hij in feite genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie in haar geheel te verlaten en hem zo het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan die status ontleende rechten (arrest *Dereci*).⁵⁶⁰

158. Door het optreden van het Hof in zaken als *Rottmann* en *Ruiz Zambrano* heeft de EU in zekere mate zeggenschap verworven over haar eigen burgers. Bovendien is de Unie in staat om haar burgers te beschermen tegen hun eigen lidstaat van nationaliteit in een (beperkt) aantal gevallen, die voorheen als puur intern werden beschouwd. Uit de rechtspraak is echter niet op afdoende wijze af te leiden wat de concrete omvang van het nieuwe kader van het EU-burgerschap kan en zal zijn.⁵⁶¹

Afdeling 3: Rapporten van de Commissie van 2013

§ 1: Burgerschapsrapport van 2013

159. Het jaar 2013 was het ‘jaar van de burger’ in de EU. In dat kader publiceerde de Commissie haar periodieke burgerschapsrapport. Ze greep daarbij terug naar de basisdoelstelling van de introductie van het EU-burgerschap, nl. het centraal plaatsen van de burgers in het Europese integratieproject. Een dergelijke bevestiging van het ‘Europa van de burgers’ was niet onbelangrijk, aangezien de financieel-economische moeilijkheden en de schuldcrisis in de eurozone toenemende solidariteit en inspanningen van de lidstaten en hun inwoners vereisen. Het is daarbij opmerkelijk dat de Commissie in het rapport meteen verwees naar de activering van de status van het EU-burgerschap in *Ruiz Zambrano*.⁵⁶² Ze sloot zich aldus aan bij de visie dat deze status zo fundamenteel is dat hij bescherming biedt, zelfs zonder enige vorm van fysieke grensoverschrijding. Het lijkt er dan ook op dat de activering van de status van

⁵⁵⁹ HvJ 11 december 2007, 291/05, Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie t. R.N.G. Eind, *Jur.* 2007, p. I-10719. HvJ, Iida, par. 70.

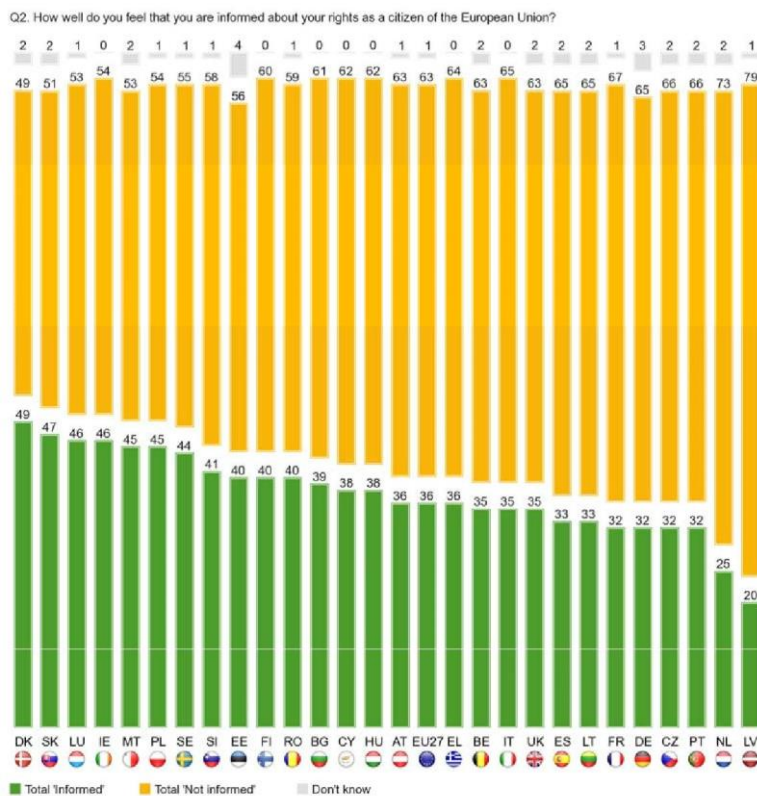
⁵⁶⁰ HvJ, Iida, par. 71.

⁵⁶¹ D. KOCHENOV, “The essence of EU citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?”, *International and Comparative Law Quarterly* 2013, afl. 1, p. 101.

⁵⁶² EUROPESE COMMISSIE, *Burgerschapsrapport 2013*, *op. cit.*, pp. 3-4.

het EU-burgerschap en de *Ruiz Zambrano*-doctrine definitieve verworvenheden voor de toekomst zijn. Het is een teken van maturiteit dat uitstraalt op het volledige Europese integratieproces als dusdanig.

160. Niettegenstaande de evolutie in de rechtspraak en wetgeving waarbij het instrumentele karakter van het EU-burgerschap voor de voltooiing van de interne markt geleidelijk aan werd verlaten, focuste het rapport in sterke mate op het economische belang van het vrij verkeer van personen. De eerste en belangrijkste prioriteit die het rapport voor de toekomst vooropstelde, was dan ook het stimuleren van de grensoverschrijdende werkgelegenheid en het wegnemen van obstakels voor het vrij verkeer van werknemers.⁵⁶³ Hieruit kan afgeleid worden dat economische mobiliteit nog steeds de primaire doelstelling voor het vrij verkeer van personen is, althans in politieke kringen. Deze focus op werkgelegenheid hoeft echter niet te verbazen, gelet op de hoge (jeugd)werkloosheidscijfers waarmee vele lidstaten van de EU tot op vandaag kampen. Bovendien tonen cijfers van de Commissie aan dat negen op tien EU-burgers werkgelegenheid als de belangrijkste uitdaging voor de toekomst zien.⁵⁶⁴ De topprioriteit van de beleidsmakers zal de komende jaren dus vooral liggen bij het faciliteren van het vrij verkeer van economisch actieve burgers en personen waarvan economische activiteit in het verschiet ligt, zoals studenten en stagiaires.



Andere toekomstige prioriteiten van de Commissie betreffen vooral kleinere initiatieven om het verblijf van eender welke EU-burger in een gastlidstaat te vergemakkelijken, zoals het vereenvoudigen van administratieve en fiscale formaliteiten en informatie-uitwisseling over rechten en plichten van migranten.⁵⁶⁵ Recente cijfers tonen aan dat dit laatste aspect één van de grootste uitdagingen voor de toekomst vormt. In een onderzoek in opdracht van de Commissie stelde gemiddeld amper 36% van de ondervraagde

Tabel 1: Mate van geïnformeerdheid van EU-burgers (2012)

⁵⁶³ EUROPESE COMMISSIE, *Burgerschapsrapport 2013*, op. cit., p. 11.

⁵⁶⁴ *Idem*, op. cit., p. 4.

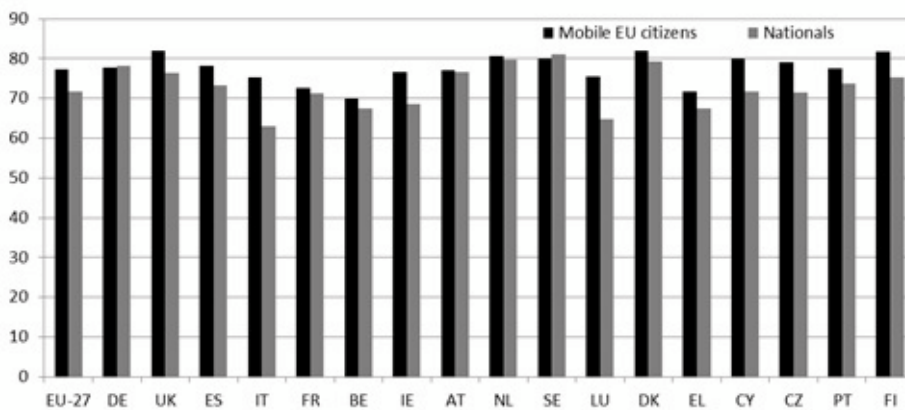
⁵⁶⁵ *Idem*, op. cit., pp. 5-6.

Unieburgers dat men zich voldoende geïnformeerd voelde over de rechten die gekoppeld zijn aan het EU-burgerschap.⁵⁶⁶

§ 2: “Five actions to make a difference”

161. In navolging van diverse publieke consultaties, publiceerde de Commissie een mededeling over de stand van het vrij verkeer van personen in de Unie en de te nemen acties.⁵⁶⁷ Ze ging daarbij onder meer in op de algemene ontwikkeling van deze fundamentele vrijheid, in het licht van het EU-burgerschap. Opnieuw focuste de Commissie op de bijdrage van mobiele EU-burgers tot de interne markt en de economieën van de lidstaten. Een dergelijk perspectief hoeft echter niet te verwonderen, aangezien cijfers aantonen dat de grote meerderheid van mobiele EU-burgers economisch actief is of op één of andere wijze aan economische activiteit kan gekoppeld worden.⁵⁶⁸

162. De Commissie nuanceerde bovendien het belang van de ontwikkelingen met betrekking tot de gelijke behandeling inzake sociale bijstand. Zo stelde ze dat het percentage van economische activiteit onder mobiele burgers gemiddeld hoger ligt dan onder statische burgers.⁵⁶⁹ Daardoor dragen mobiele burgers meer bij tot de gastsamenleving dan dat ze solidariteit ontvangen. De kans is daardoor ook klein dat EU-burgers een onredelijke last voor de publieke middelen van de gastlidstaat zullen vormen, hetgeen wordt bevestigd door de cijfers van de Commissie met betrekking tot sociale bijstandssteun aan (mobiele) EU-burgers.⁵⁷⁰ Hoewel de rechtspraak en de wetgeving de rechten van EU-burgers gevoelig



hebben uitgebreid en een sociale invulling hebben gegeven aan het EU-burgerschap, blijkt het belang daarvan in de praktijk dus eerder gering te zijn. Het vrij verkeer van

Tabel 2: Activiteitsgraad van mobiele EU-burgers en nationale burgers per lidstaat (15-64 jaar; 2012)

⁵⁶⁶ EUROPESE COMMISSIE, “Flash Eurobarometer 365. European Union citizenship Report”, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf (geraadpleegd op 6 mei 2014).

⁵⁶⁷ EUROPESE COMMISSIE, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference*, COM(2013) 837 definitief, Brussel, 25 november 2013, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/com_2013_837_free-movement_en.pdf (geraadpleegd op 6 mei 2014).

⁵⁶⁸ *Idem, op. cit.*, p. 4.

⁵⁶⁹ Zie tabel 2, p. 104. *Idem, op. cit.*, p. 14.

⁵⁷⁰ Zie tabel 3, *infra* p. 105.

personen blijft grotendeels een aangelegenheid voor personen met een duidelijke band met een economische activiteit. De Commissie stelde dan ook op treffende wijze dat burgers van de Unie in de praktijk naar alle waarschijnlijkheid niet in aanmerking komen voor sociale bijstand.⁵⁷¹

Outer ring: percentage of mobile EU citizens in comparison with national population; inner ring: percentage of recipients of welfare who are nationals and mobile EU citizens. Own nationals are presented in light blue, mobile EU citizens in black and non-EU nationals (where available) in violet.

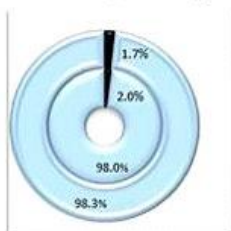
Data on population share: 2012 Eurostat migration statistics, supplemented by Eurostat Labour Force Survey, national data sources and own estimates.

Data on take-up of social benefits: data were provided by Member States, collected by the Commission through the FREEMO expert group. They are not comparable, also in the absence of harmonisation of benefits at EU level.

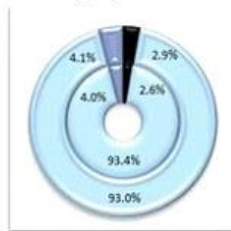
Cyprus — welfare benefits in July 2013



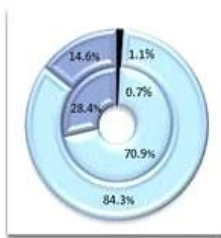
Czech Republic — welfare non-insurance benefits (not dated)



Denmark — recipients of social benefits or income from employment in 2012



Estonia — welfare benefits in 2012



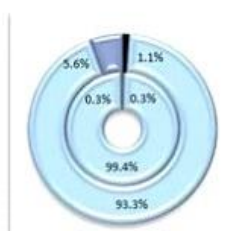
Finland — unemployment benefits in 2012



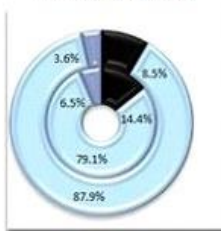
Germany — social benefits for jobseekers in 2012



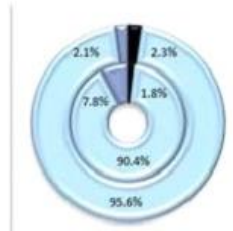
Greece — pensions in June 2013



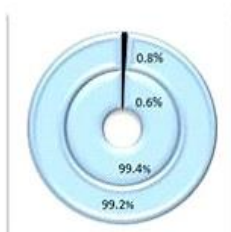
Ireland — jobseekers', housing and child benefits (families and children) in 2013



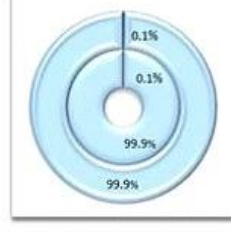
Netherlands — welfare benefits in 2012



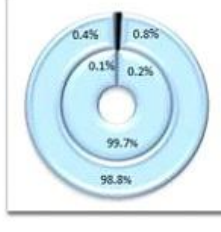
Portugal — social integration benefits, family benefits and support for elderly



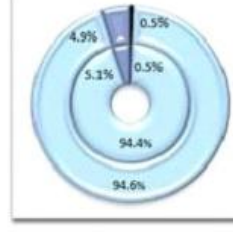
Romania — welfare benefits in June 2013 (aggregated mobile EU and non-EU nationals)



Slovakia — welfare benefits in May 2013



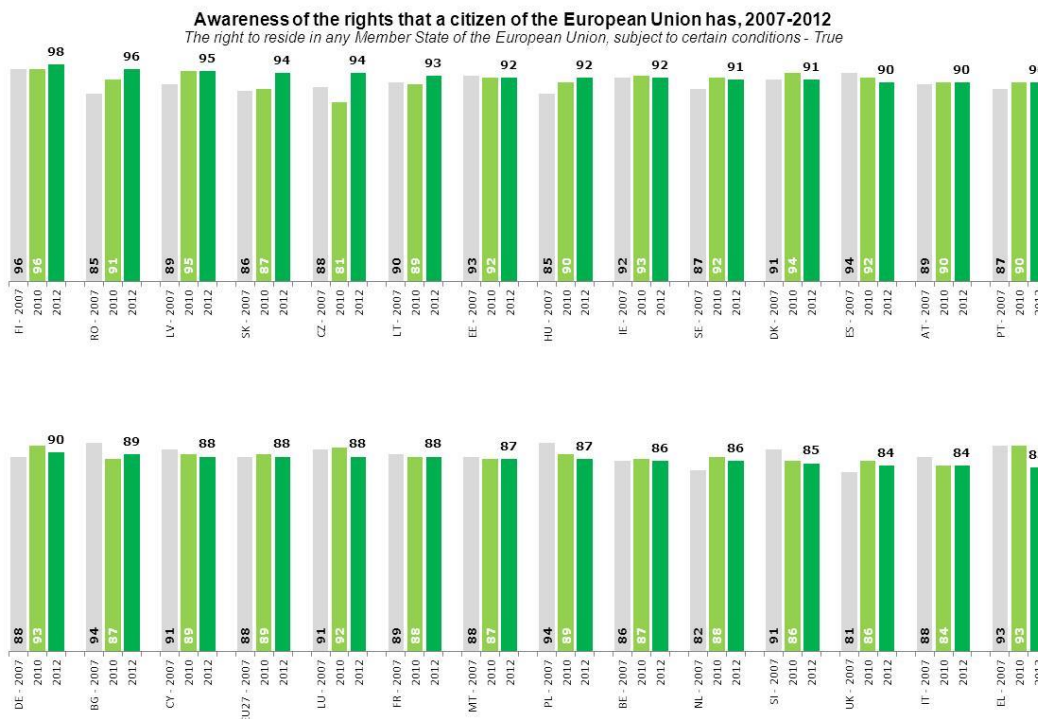
Slovenia — social assistance in August 2013



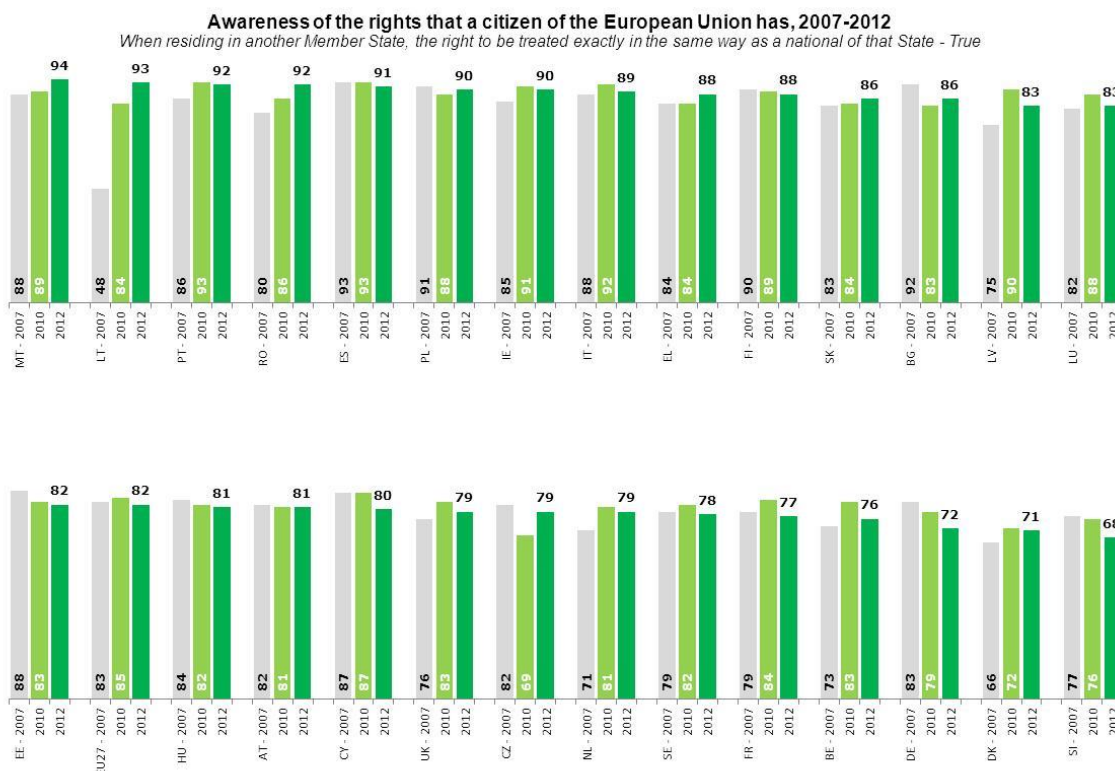
Tabel 3: Sociale bijstandsuitkeringen aan mobiele EU-burgers in bepaalde lidstaten van de EU (2012-2013)

⁵⁷¹ EUROPESE COMMISSIE, *Five actions to make a difference*, op. cit., p. 6.

163. Hoewel amper gemiddeld 36% van de EU-burgers zich voldoende geïnformeerd voelt over de rechten die verbonden zijn aan het EU-burgerschap, tonen cijfers van de Commissie aan dat gemiddeld 88% van de Unieburgers weet dat het burgerschap hen het recht van vrij verkeer verschaft en dat gemiddeld 82% op de hoogte is van het recht op gelijke behandeling in de gastlidstaat.



Tabel 4: Kennis van de koppeling van het recht op vrij verkeer aan het EU-burgerschap (2007-2010-2012)

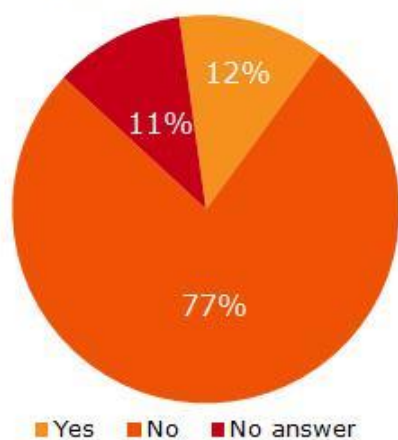


Tabel 5: Kennis van de koppeling van het recht op gelijke behandeling aan het EU-burgerschap (2007-2010-2012)

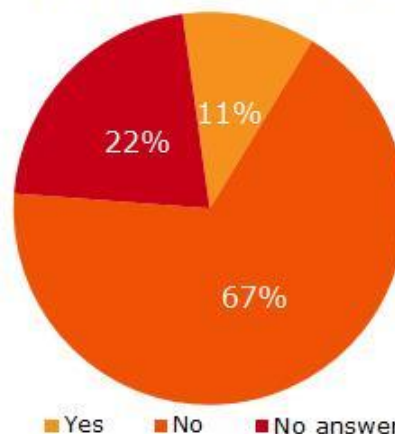
De focus in de wetgeving en rechtspraak op het recht op gelijke behandeling van mobiele EU-burgers heeft aldus zijn vruchten afgeworpen. Bovendien toont een opmerkelijke grafiek uit een onderzoek in opdracht van de Commissie aan dat een kleine minderheid van mobiele EU-burgers zich ooit gediscrimineerd op grond van nationaliteit voelde in de gastlidstaat.⁵⁷² Hieruit kan eveneens afgeleid worden dat de evoluties op Europees niveau – bijvoorbeeld inzake de toegang tot sociale voordelen – beantwoordden aan de verwachtingen van de onderdanen van de lidstaten.

Desalniettemin toont kwalitatief onderzoek aan dat discriminatie vooral wordt aangevoeld door studenten met betrekking tot toegang tot studiebeurzen en andere steun om te voorzien in de kosten van levensonderhoud.⁵⁷³ Zoals hierboven reeds werd uiteengezet, beantwoordt dit exact aan de afwijking op het beginsel van gelijke behandeling die werd voorzien in artikel 24, 2) van Richtlijn 2004/38.⁵⁷⁴ Het aanvoelen bij EU-burgers dat deze situatie beantwoordt aan discriminatie zou er echter toe kunnen leiden dat in de toekomst het Hof zich, zoals in *Förster*, zal moeten uitspreken over de rechtmatigheid van artikel 24, 2) van de burgerschapsrichtlijn in het licht van de fundamentele status van het EU-burgerschap. De dialoog tussen het Hof en de wetgever blijft aldus minstens op dit punt levendig.

Q4. Have you been discriminated against in an EU country other than the one of which you are a national because of your nationality (for example, scholarships, double taxation, etc.)?



Q21. Have you ever encountered obstacles because of your nationality when exercising your rights as an EU citizen in areas not covered by previous questions?



Tabel 6: Aanvoelen van discriminatie bij mobiele EU-burgers (2012)

164. De topprioriteit van de Commissie op basis van het actieplan “Five actions to make a difference” is het bestrijden van schijnhuwelijken, ter ondersteuning van de initiatieven van de lidstaten op dat vlak. Zoals hierboven werd gesteld, introduceerde Richtlijn 2004/38 een expliciet mandaat voor de lidstaten

⁵⁷² EUROPESE COMMISSIE, “The EU citizens’ agenda. Europeans have their say. Analysis report – Public consultation 2012 “EU citizens – your rights, your future””, pp. 20, 48, beschikbaar op http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_eucitizenship_consultation_en.pdf (geraadpleegd op 6 mei 2014).

⁵⁷³ *Idem*, op. cit., p. 20.

⁵⁷⁴ Zie *supra* pp. 72-73, randnummer 102.

om op te treden tegen fraude, en in het bijzonder tegen schijnhuwelijken.⁵⁷⁵ Op die manier konden de rechten die de burgerschapsrichtlijn aan familieleden van EU-burgers toekende, gecontroleerd en in zekere mate ingedijkt worden. De ondersteuning door de Commissie van nationale acties om schijnhuwelijken tegen te gaan, is duidelijk een teken van de aandacht van de initiator van Europese wetgeving voor de belangen van de lidstaten met betrekking tot de invulling van het vrij verkeer van personen.

165. Uit bovenstaande opmerkingen blijkt dat de focus van de Commissie momenteel sterk op het (verder) creëren van optimale omstandigheden voor het vrij verkeer van (toekomstig) economisch actieve personen ligt. Hoewel de conceptuele waarde van de status van het EU-burgerschap geleidelijk aan door het Hof – dat daarbij bevestiging kreeg van de wetgever en de Commissie – werd verkend, slaagt het Unieburgerschap er in de praktijk niet in de marktconnotatie volledig van zich af te schudden. De vraag rijst echter of dit in het huidige constitutionele kader en de huidige socio-economische omstandigheden niet dient geaccepteerd te worden, te meer aangezien EU-burgers zelf de klemtoon leggen op de economische waarde van het vrij verkeer van personen.⁵⁷⁶

⁵⁷⁵ Zie *supra* pp. 74-75, randnummer 105.

⁵⁷⁶ Zie N. N. SHUIBHNE, “The resilience of EU market citizenship”, *CMLR* 2010, afl. 6, pp. 1597-1628.

Hoofdstuk 7: Toekomstverwachtingen

166. Het is duidelijk dat de ontwikkelingen in de rechtspraak sinds *Ruiz Zambrano* en de impliciete aanvaarding ervan door de Commissie en de lidstaten verschillende conceptuele vragen doen rijzen. De nuancering van de theorie van de puur interne situatie en de totstandkoming van de doctrine van de belangrijkste aan de status van het EU-burgerschap ontleende rechten, bevatten op inherente wijze een groot potentieel voor de toekomst. De geschiedenis van het EU-burgerschap toont immers aan dat de huidige terughoudende invulling in de rechtspraak van het *Ruiz Zambrano*-kader niet per definitie zal aangehouden worden. De meest prangende vragen die in de toekomst door het Hof en/of de Europese wetgever zullen moeten verduidelijkt worden, omvatten de aanvaardbaarheid van omgekeerde discriminatie, de rol van de grondrechten in het licht van het EU-burgerschap en de bevoegdheid met betrekking tot het nationaliteitsrecht.

Afdeling 1: Omgekeerde discriminatie

167. Het concept van omgekeerde discriminatie houdt in dat lidstaten in hun nationale wetgeving statische burgers op minder gunstige wijze behandelen dan burgers die genieten van de toepassing van het Unierecht. Omgekeerde discriminatie werd traditioneel beschouwd als een logisch gevolg van de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de EU en de vereiste van een grensoverschrijdend element voor de toepassing van het Unierecht.⁵⁷⁷ Verschillende advocaten-generaal hebben er echter de laatste jaren bij het Hof op aangedrongen om zijn traditionele benadering ten aanzien van omgekeerde discriminatie te verlaten.⁵⁷⁸ Zij waren van oordeel dat een EU-burger zich op de ‘burgerschapbepalingen’ moet kunnen beroepen om elke omgekeerde discriminatie aan te vechten. Er wordt immers geopperd dat omgekeerde discriminatie werd getolereerd om een lijn te trekken tussen personen die bijdroegen aan de realisatie van de interne markt en dus bescherming van het Unierecht verdienden, en degene die dat niet deden.⁵⁷⁹ De invoering van het EU-burgerschap beklemtoonde echter het vrij verkeer van alle burgers, los van enige economische activiteit. Er wordt dan ook geargumenteed dat het Unieburgerschap, als primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten, op zich een garantie op gelijke behandeling moet inhouden.⁵⁸⁰

168. In haar conclusie bij *Ruiz Zambrano* oordeelde advocaat-generaal Sharpston dat de artikelen 18 en 21 VWEU zich verzetten tegen omgekeerde discriminatie wanneer het nationale recht niet ten minste een bescherming gelijkwaardig aan het Unierecht biedt. Daartoe moet aan drie cumulatieve voorwaarden voldaan worden: (1) de EU-burger heeft geen gebruik gemaakt van zijn recht van vrij

⁵⁷⁷ K. LENAERTS, “Civis europaeus sum”, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁷⁸ Onder meer advocaten-generaal Sharpston en Kokott.

⁵⁷⁹ K. LENAERTS, “Civis europaeus sum”, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁸⁰ N. CAMBIEN, “Mogen statische Unieburgers worden gediscrimineerd op het vlak van gezinshereniging?”, *op. cit.*, p. 242.

verkeer, (2) een schending van een grondrecht dat door het Unierecht wordt beschermd, (3) het nationale recht biedt geen afdoende bescherming tegen de omgekeerde discriminatie.⁵⁸¹ De status van het EU-burgerschap is volgens de advocaat-generaal aldus in staat om, in subsidiaire orde, statische burgers in hun eigen lidstaat te beschermen tegen een behandeling onder nationaal recht die ongunstiger is dan onder het Unierecht. Ook advocaat-generaal Kokott erkende het probleem van omgekeerde discriminatie in het licht van het EU-burgerschap. In haar conclusie bij *McCarthy* stelde ze dat het Hof ‘te gelegener tijd’ de Verdragsbepalingen inzake het burgerschap kan aanwenden om het probleem aan te pakken.⁵⁸² *McCarthy* vormde echter niet de mogelijkheid om op de materie dieper in te gaan, aangezien de verzoekende partij niet werd gediscrimineerd ten aanzien van migrerende EU-burgers.

169. Het Hof is nog niet ingegaan op de suggesties van de advocaten-generaal. Het lijkt er echter op dat dit stilzwijgen niet zal kunnen aangehouden worden, nu de activering van de status van het EU-burgerschap ten aanzien van statische burgers een vaststaand gegeven is. Het toepasselijk verklaren van artikel 18 VWEU op omgekeerde discriminatie zou een belangrijke stap zijn, aangezien het zou betekenen dat statische burgers in hun eigen lidstaat dezelfde rechten moeten hebben als mobiele EU-burgers op grond van het Unierecht. Het zou met andere woorden inhouden dat de lidstaten een deel van hun bevoegdheden verliezen, aangezien de materiële toepassingsfeer van het Unierecht zou uitgebreid worden. Het aanpakken van omgekeerde discriminatie zou aldus op gespannen voet staan met het beginsel van de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de EU, nog veel meer dan de zaak *Ruiz Zambrano*.⁵⁸³ De directe toepassing van het Unierecht in zijn huidige stand op omgekeerde discriminatie zou waarschijnlijk eveneens negatieve gevolgen met zich meebrengen voor de reputatie en legitimiteit van het Hof.

Bovendien kan de vraag gesteld worden of artikel 18 VWEU de meest aangewezen weg is om de aanvaardbaarheid van omgekeerde discriminatie te evalueren, aangezien de onderscheiden behandeling eerder op grensoverschrijdende verplaatsing dan op nationaliteit is gebaseerd.⁵⁸⁴

170. Het mogelijke aanpakken van omgekeerde discriminatie moet worden voorafgegaan door een expliciete herziening van de doctrine van de puur interne situatie en de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Unie. De huidige terughoudende invulling van het *Ruiz Zambrano*-kader lijkt echter aan te geven dat het Hof de wil van de lidstaten zal respecteren en de toepassing van het Unierecht op het fenomeen van omgekeerde discriminatie zal afwijzen. Hoewel de eerste stap is gezet, komt het als onredelijk over om te verwachten dat het Hof – zonder begeleidende wetgevende maatregelen – de

⁵⁸¹ HvJ, *Ruiz Zambrano*, concl. E. SHARPSTON, par. 144-148.

⁵⁸² HvJ, *McCarthy*, concl. J. KOKOTT, par. 42.

⁵⁸³ G. R. DE GROOT, S. VAN DEN BOGAERT, A. P. VAN DER MEI, *op. cit.*, p. 196. In het arrest *Metock* bevestigde het Hof de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de EU met betrekking tot het migratierecht. Het stelde daarbij duidelijk dat niet alle familieleden van EU-burgers rechten kunnen ontlenen aan Richtlijn 2004/38. Zie HvJ, *Metock*, par. 73.

⁵⁸⁴ A. WIESBROCK, “Disentangling the “Union citizenship puzzle”?”, *op. cit.*, pp. 871-872.

doctrine van de puur interne situatie volledig naast zich neerlegt op grond van het EU-burgerschap.⁵⁸⁵ Een dergelijke operatie zou immers leiden tot de miskenning van de uitdrukkelijke bepaling in artikel 20 VWEU dat het Unieburgerschap naast het nationale burgerschap komt, en niet in de plaats daarvan.

Afdeling 2: Grondrechten

171. De mogelijke volledige herziening van de theorie van de puur interne situatie zou ook gevolgen hebben voor de rol van de grondrechten onder het EU-burgerschap. In het recente arrest *Ymeraga* ging het Hof in op de mogelijke toepassing van het Handvest op de feiten van de zaak. Het oordeelde echter dat, aangezien de verzoekers geen beroep konden doen op Richtlijn 2004/38, noch op de ‘burgerschapsbepalingen’ van het VWEU, het Handvest niet van toepassing was.⁵⁸⁶ Artikel 51 van het Handvest bepaalt immers dat het enkel kan ingeroepen worden binnen de materiële toepassingsfeer van het Unierecht. Indien het Hof de huidige terughoudende invulling van de mogelijkheden van het EU-burgerschap om bescherming te bieden aan statische burgers zou laten varen,⁵⁸⁷ zou het Handvest een meer prominente rol krijgen in het discours rond het vrij verkeer van personen. De uitbreiding van het materiële toepassingsgebied van het Unierecht zou de situaties van heel wat EU-burgers en hun familieleden immers onder de gelding van het Handvest brengen. De kans is dan ook groot dat EU-burgers zich zouden beroepen op de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven van artikel 7 van het Handvest om een verblijfsrecht voor henzelf en hun familieleden af te dwingen op het grondgebied van een lidstaat.

172. De vraag rijst echter of ook zonder de aanpassing van de doctrine van de puur interne situatie de rol van de grondrechten in het licht van het EU-burgerschap kan toenemen. Het concept van de ‘belangrijkste aan de status van het Unieburgerschap ontleende rechten’ kan immers meer bevatten dan enkel het recht om op het grondgebied van de Unie in haar geheel te verblijven, zoals het Hof tot nu toe heeft aangenomen.⁵⁸⁸ Een schending van bijvoorbeeld het recht op eerbiediging van het gezinsleven zou de bescherming van het Unierecht kunnen ‘triggeren’, en artikel 7 van het Handvest kunnen activeren. De eerbied voor het gezinsleven zou op die wijze een verblijfsrecht op het grondgebied van de Unie kunnen opleveren. Een dergelijke invulling van het *Ruiz Zambrano*-kader zou de toepassingsmogelijkheden ervan gevoelig verruimen, hetgeen waarschijnlijk tot aanzienlijke tegenkanting van de lidstaten zou leiden. De bescherming van de grondrechten zou immers zo de materiële toepassingsfeer van het Unierecht verruimen⁵⁸⁹ en de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de EU beïnvloeden, hetgeen op gespannen voet staat met artikel 52, 2) van het Handvest dat

⁵⁸⁵ A. WIESBROCK, “Disentangling the “Union citizenship puzzle”?”, *op. cit.*, pp. 63-64.

⁵⁸⁶ Eenzelfde redenering is te vinden in het arrest *Dereci*.

⁵⁸⁷ Zie de laatste ontwikkelingen in *Dereci*, *Iida* en *Ymeraga*, waaruit blijkt dat slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden een succesvol beroep op artikel 20 VWEU mogelijk is.

⁵⁸⁸ A. WIESBROCK, “Disentangling the “Union citizenship puzzle”?”, *op. cit.*, p. 870.

⁵⁸⁹ K. LENAERTS, “How the ECJ thinks”, *op. cit.*, p. 1360.

bepaalt dat de grondrechten worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die bij de Verdragen zijn gesteld. Anderzijds dient opgemerkt te worden dat het opnemen van de grondrechten onder de ‘belangrijkste aan de status van het EU-burgerschap ontleende rechten’ in overeenstemming zou zijn met het ‘Europa van de burgers’ en de toenemende aandacht voor mensenrechtenbescherming in de EU.

Afdeling 3: Nationaliteitsrecht

173. De artikelen 9 VEU en 20 VWEU bepalen dat het EU-burgerschap wordt afgeleid uit de nationaliteit van een lidstaat. Het Hof heeft echter in *Rottmann* de afhankelijkheidsrelatie tussen het nationale en het Europese burgerschap wederkerig gemaakt.⁵⁹⁰ Uit het arrest vloeit immers voort dat EU-burgers zich in bepaalde omstandigheden op de waarde van het Unieburgerschap (en het potentiële verlies ervan) kunnen beroepen om hun nationaliteit van een lidstaat te behouden. Het Hof zette op die manier de eerste echte stap om zelf (mede) controle te krijgen over het personele toepassingsgebied van het EU-burgerschap, zonder expliciet mandaat daartoe in het primaire recht. Men kan dan ook verwachten dat het de visie in *Rottmann* zal verduidelijken in toekomstige rechtspraak. De ‘maturisering’ van het EU-burgerschap sinds circa 2010 kan er immers toe leiden dat in een volgende fase de Unie zelf zeggenschap zal verwerven over haar eigen burgers. Op conceptueel niveau is de status onvolledig als onderdanen van derde landen (in eerste instantie familieleden van Unieburgers, maar ook andere immigranten) niet in enige vorm bij het burgerschap kunnen betrokken worden.⁵⁹¹ Gelet op de uitdrukkelijke bewoording van bovenstaande Verdragsbepalingen, en de bevestiging van het additionele karakter van het EU-burgerschap in het Verdrag van Lissabon, zal in elk geval een tussenkomst van de primaire wetgever hiervoor vereist zijn.

⁵⁹⁰ D. KOCHENOV, “The essence of EU citizenship”, *op. cit.*, p. 105.

⁵⁹¹ *Idem*, *op. cit.*, p. 106.

Algemeen besluit

174. Deze masterproef was opgebouwd rond de dialoog tussen de Europese wetgever en het Hof van Justitie met betrekking tot het EU-burgerschap en het recht van vrij verkeer van personen dat daar uit voortvloeit. De fundamentele status van het Unieburgerschap plaatst de onderdanen van de lidstaten centraal in het Europese integratieproject en speelt als dusdanig een cruciale rol in de creatie van het steeds hechtere verbond tussen de volkeren van Europa.⁵⁹² Het EU-burgerschap werd geïntroduceerd in het Verdrag van Maastricht en is sindsdien quasi onveranderd gebleven.

175. Om de institutionele interactie tussen de wetgever en het Hof te kunnen plaatsen, onderzochten we in eerste instantie de samenstelling van beide instellingen en hun onderlinge relatie vanuit een institutionele, historische en hiërarchische invalshoek. We stelden daarbij vast dat de institutionele architectuur van de EU samenwerking tussen het Hof en de wetgever veronderstelt. Zo motiveert en inspireert de rechtspraak het wetgevende werk. Het Hof gaat soms nog een stap verder, aan de hand van een brede interpretatie van zijn constituerende Verdragsbepalingen, waardoor het zich mee aan het roer plaatst van de Europese integratie. Of er een hiërarchische relatie bestaat tussen de instellingen kan echter niet op doorslaggevende wijze beantwoord worden.

176. Hoewel het Europese integratieproces initieel enkel een gemeenschappelijke markt nastreefde, verloor het zijn exclusief economische karakter al snel. Gedurende de jaren 1970 en 1980 groeide langzaam het besef bij de primaire wetgever dat een symbolische link tussen de onderdanen van de lidstaten en de Gemeenschap nodig was, om zo de burger dichter bij de Europese integratie te betrekken. De link werd geïnstitutionaliseerd aan de hand van het EU-burgerschap met diverse ‘speciale rechten’, in het bijzonder het vrij verkeer van personen. Het Unieburgerschap werd uitdrukkelijk additioneel ten opzichte van het nationale burgerschap gemaakt en onderworpen aan beperkingen en voorwaarden in de secundaire regelgeving. Het Verdrag benadrukte zo aldus de principiële leiding van de lidstaten bij de ontwikkeling van het EU-burgerschap.

Het vrij verkeer van personen als dusdanig bestond echter al van bij de oprichting van de EEG in 1957, doch enkel ten voordele van werknemers en zelfstandig tewerkgestelde personen. We stelden vast dat ten gevolge van de ‘maturisering’ van de gemeenschappelijke markt, er in de rechtspraak en wetgeving reeds vóór Maastricht een vorm van quasi-(markt)burgerschap ontstond. Door het uitdrukkelijk te koppelen aan het Unieburgerschap, codificeerden de lidstaten de invulling van het vrij verkeer van personen pre-Maastricht. We oordeelden dan ook dat, naast het politieke signaal dat uitging van het ‘Europa van de burgers’, het EU-burgerschap volgens de lidstaten weinig inhoudelijke innovaties met zich mee zou brengen.

⁵⁹² Zie de preambule van het VEU.

177. Reeds vóór het Verdrag van Maastricht was er dus zowel in de wetgeving als in de rechtspraak een tendens om het vrij verkeer van personen soepeler en verregaander in te vullen dan oorspronkelijk was voorzien. De introductie van het EU-burgerschap versterkte echter de constitutionele basis van het vrij verkeer van personen in dergelijke mate dat het Hof nogmaals een sprong voorwaarts maakte. In een consistente evolutie verkende het de mogelijkheden die het nieuwe normatieve kader bood. Zo bouwde het voort op de relativering in de verblijfsrichtlijnen van de band tussen het verblijfsrecht en de uitoefening van een economische activiteit en nuanceerde het de relevantie van de pas geïntroduceerde verblijfsvoorwaarden. Het principe dat mobiele EU-burgers geen *onredelijke* belasting mogen vormen voor de publieke middelen van de gastlidstaat, veronderstelde immers volgens het Hof dat een zekere mate van financiële solidariteit vanuit de gastsamenleving niet volledig uit te sluiten viel. Hierdoor ging het wel voorbij aan de oorspronkelijke wil van de wetgever.

Het Hof erkende voorts de directe werking van artikel 21 VWEU, waardoor het een nieuwe weg voor het vrij verkeer van personen creëerde. Het onderwierp de verblijfsvoorwaarden daarbij aan een proportionaliteitstoets, waardoor deze aan belang inboetten. Er kan dan ook gesteld worden dat de rechtspraak de verblijfsvoorwaarden *de facto* omvormde tot uitwijzingscriteria. De vraag rijst hoelang de huidige kwalificatie in Richtlijn 2004/38 overeind zal blijven.

We stelden vast dat het EU-burgerschap het voor het Hof mogelijk maakte om in het licht van het nieuwe constitutionele kader te oordelen of de traditionele invulling van het vrij verkeer van personen in stand kon blijven. Het vrije verblijf van alle Unieburgers werd immers als algemeen principe vooropgesteld, waardoor de voorwaarden in de secundaire regelgeving – geheel logisch – strikt werden geïnterpreteerd. Het denkkader van de interne markt werd zo op conceptueel niveau geleidelijk aan verlaten.

Ook de Commissie was reeds in 2001 van oordeel dat de tijd was aangebroken om het vrij verkeer van personen volledig te herzien en te versoepelen, in het licht van het Unieburgerschap. Hoewel toegang tot sociale bijstand voor mobiele EU-burgers in eerste instantie niet was voorzien, nam de Commissie de ontwikkelingen uit de rechtspraak alsnog in haar voorstel op.

178. Het voorstel van de Commissie mondde uit in Richtlijn 2004/38. Niettegenstaande de kritiek van de lidstaten op de rechtspraak, codificeerde de richtlijn in sterke mate de jurisprudentiële ontwikkelingen. We stelden dan ook vast dat de wetgever zich in de lijn van de rechtspraak plaatste en zelfs nog meer rechten aan EU-burgers toekende. Hij accepteerde de sociale invulling van het EU-burgerschap en de financiële solidariteit ten aanzien van economisch niet-actieve personen. Desalniettemin sloot hij werkzoekende werklozen uit van sociale bijstand en verkregen studenten die het recht op duurzaam verblijf nog niet hebben verworven, geen recht op studiebeurzen. Hiermee week hij af van de rechtspraak.

De wetgever nam bovendien de visie over dat het EU-burgerschap de fundamentele hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn, doch enkel wanneer zij gebruik maken

van hun recht van vrij verkeer. Met deze stelling nuanceerde hij de politieke waarde van het Unieburgerschap, die nochtans het objectief achter de introductie van de status vormde. De kracht van het EU-burgerschap werd duidelijk gekoppeld aan de verdieping van het recht van vrij verkeer. Hierdoor wijzigde de wetgever op impliciete wijze de basisdoelstelling achter het Unieburgerschap.

179. De eerste uitspraken na de goedkeuring van Richtlijn 2004/38 toonden terughoudendheid aan bij het Hof om de keuzes van de wetgever uitdrukkelijk te evalueren in het licht van zijn vaste rechtspraak. Het probeerde zowel zijn eigen visie, alsook de wens van de wetgever overeind te houden. Daarbij ging het op zeer formalistische wijze te werk en verloor het de consistentie in zijn rechtspraak. Over het algemeen stelden we vast dat het Hof niet bereikt lijkt een groter belang toe te kennen aan de beperkingen op het recht op gelijke behandeling in Richtlijn 2004/38, dan strikt uit hun bewoording kan afgeleid worden.

Wanneer het Hof de spanning tussen zijn rechtspraak en Richtlijn 2004/38 niet moet verduidelijken, lijkt het nog steeds aansluiting te vinden bij zijn gunstige houding ten aanzien van individuele EU-burgers. Daarbij maakt het eveneens gebruik van andere rechtsgronden dan de burgerschapsrichtlijn. We stelden dan ook vast dat het Hof dus weliswaar rekening lijkt te houden met de normatieve input van de wetgever, doch in specifieke individuele gevallen een weg omheen de beperkingen en voorwaarden vindt.

180. Het Hof ving circa 2010 een nieuwe fase in de geschiedenis van het EU-burgerschap aan. Het activeerde op beslissende wijze het potentieel van deze constitutionele status. Daarbij ging het verder dan expliciet uit het primaire en secundaire recht kon afgeleid worden, tegen de wil van de lidstaten in. Door het optreden van het Hof in *Rottmann* en *Ruiz Zambrano* verwierf de EU in zekere mate zeggenschap over haar eigen burgers. Bovendien werd de Unie in staat om haar burgers te beschermen tegen hun eigen lidstaat van nationaliteit in een (beperkt) aantal gevallen, die voorheen als puur intern werden beschouwd. Het Hof verkende hiermee expliciet de grenzen van zijn interpretatievrijheid. Het Verdrag van Lissabon had immers uitdrukkelijk het additionele karakter van het EU-burgerschap ten aanzien van het nationale burgerschap bevestigd.

Het Hof creëerde in *Ruiz Zambrano* aan de hand van artikel 20 VWEU een nieuw scenario voor het vrij verkeer van personen, naast artikel 21 VWEU en Richtlijn 2004/38.⁵⁹³ De nieuwe weg is gekoppeld aan het essentiële genot van de belangrijkste aan de status van het Unieburgerschap ontleende rechten, zonder dat fysieke verplaatsing daarbij noodzakelijk is. Uit de rechtspraak blijkt – voorlopig – dat het enige criterium voor de toepassing van artikel 20 VWEU de *de iure* of *de facto* verplichting is om het grondgebied van de Unie in haar geheel te verlaten, wat bovendien zeer strikt wordt ingevuld.

⁵⁹³ Daarnaast is een beroep op de specifieke Verdragsbepalingen met betrekking tot werknemers (artikel 45 e.v. VWEU) en zelfstandigen (artikel 49 e.v. VWEU) nog steeds mogelijk.

Het Hof lijkt het dus met de lidstaten eens te zijn dat artikel 20 VWEU slechts ten dienste staat van EU-burgers in zeer bijzondere situaties.

181. Desalniettemin blijft de conceptuele waarde van *Ruiz Zambrano* voor de maturiteit van het EU-burgerschap uiterst groot. De status van EU-burger is zo fundamenteel dat hij op zichzelf de bescherming van het Unierecht activeert. Het is daarbij opmerkelijk dat de Commissie zich in haar burgerschapsrapport van 2013 aansloot bij de doctrine van *Ruiz Zambrano*. De toekomst zal daarbij uitwijzen of het Hof en/of de wetgever de mogelijkheden van de fundamentele status verder zullen verkennen. We wezen in dat kader op de bijzondere relevantie van het EU-burgerschap voor de materies van de omgekeerde discriminatie, de grondrechten en het nationaliteitsrecht.

Niettegenstaande de evolutie in de rechtspraak en wetgeving waarbij het kader van de interne markt geleidelijk werd verlaten, focussen de meest recente beleidsrapporten van de Commissie in sterke mate op het economische belang van het vrij verkeer van personen. Bovendien blijkt de relevantie van de toegang tot sociale bijstand in de gastlidstaat eerder gering te zijn, hoewel de rechtspraak en de wetgeving de rechten van EU-burgers gevoelig uitgebreid hebben en in de literatuur is geopperd dat het voor de lidstaten niet vanzelfsprekend is om het onredelijke karakter van de toekenning van sociale bijstand aan te tonen.⁵⁹⁴ Het vrij verkeer van personen blijft grotendeels een aangelegenheid voor (vermogende) personen met een duidelijke band met een economische activiteit.

182. De geleidelijke expansie van de bevoegdheden en de autoriteit van de EU, onder invloed van de rechtspraak en de Europese Akte, creëerde een voedingsbodem voor een Europees burgerschap. Hoewel uit de Verdragen blijkt dat de principiële leiding inzake het EU-burgerschap toekomt aan de wetgever, introduceerde het Hof belangrijke innovaties die tot op vandaag vorm geven aan de fundamentele status. Ondanks de nodige kritiek van de lidstaten, codificeerde de wetgever over het algemeen deze jurisprudentiële ontwikkelingen en ging hij zelfs nog verder, waardoor de initiële doelstellingen achter de introductie van het Unieburgerschap geleidelijk aan werden bijgesteld. Wanneer hij desondanks alsnog afweek van de rechtspraak, stelde het Hof zich vervolgens voorzichtig op. Echter, vanuit de achterliggende pragmatische benadering om in individuele gevallen de voor EU-burgers meest betekenisvolle uitkomst te bereiken, vindt het Hof op formalistische wijze geregeld een weg langs de wil van de wetgever. Het lijkt zich tot nu toe wel snel genoeg voldoende terughoudend op te stellen om een openlijke clash met de wetgever te vermijden.⁵⁹⁵ Zo is het duidelijk dat het Hof geen onvoorwaardelijk recht op sociale bijstand erkent, voorafgaandelijk aan de verkrijging van het recht op

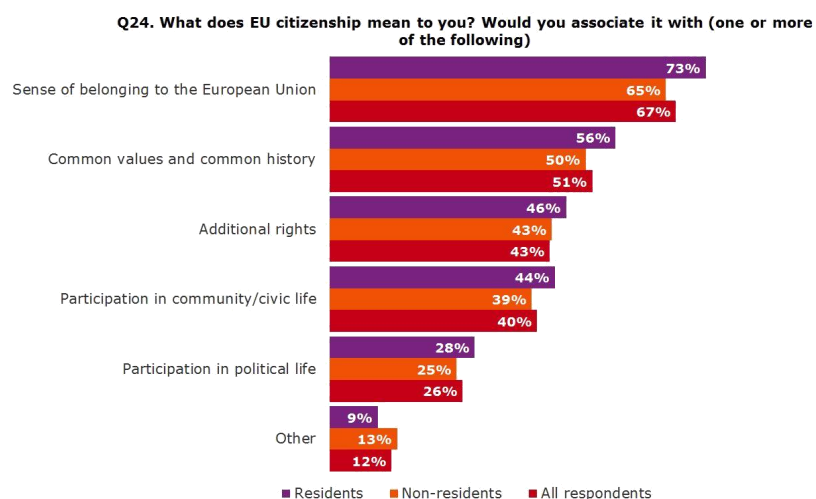
⁵⁹⁴ P. MINDERHOUD, “Directive 2004/38 and access to social assistance benefits”, in C. GORTÁZAR ROTAECHE, E. GUILD en D. KOSTAKOPOULOU (eds.), *The reconceptualization of European Union citizenship*, Leiden, Brill Nijhoff, 2014, p. 222.

⁵⁹⁵ D. THYM, *op. cit.*, p. 157.

duurzaam verblijf.⁵⁹⁶ De klemtoon op een zekere mate van integratie in de gastsamenleving, aan de hand van de ‘werkelijke band’, is hierbij tekenend.⁵⁹⁷

183. Het EU-burgerschap heeft vooruitgang gebracht voor EU-burgers. Niettegenstaande de principiële leiding van de wetgever, zijn de belangrijkste impulsen tot nu toe door de rechtspraak gegeven. Door de bank genomen heeft de wetgever zich steeds aangesloten bij deze evoluties. De gevolgen voor de institutionele architectuur worden echter misschien overschat, aangezien beleidsrapporten en cijfers van de Commissie aantonen dat de klemtoon in de praktijk blijft liggen op economische activiteit. De rechtspraak van het Hof verbreedde aldus voornamelijk de conceptuele basis van het EU-burgerschap, waarmee de wetgever in zijn secundaire regelgeving diende rekening te houden. Ondanks de activering van de fundamentele status van het EU-burgerschap, worden economisch actieven feitelijk nog altijd gunstiger behandeld en blijven zij de topprioriteit in politieke kringen. De marktconnotatie van het burgerschap blijft dan ook overeind. Er kan met andere woorden gesteld worden dat in de alledaagse praktijk het EU-burgerschap grotendeels samenvalt met een codificatie van de invulling van het vrij verkeer van personen pre-Maastricht.

184. Het Hof verwijst met grote regelmaat naar de doelstelling dat het EU-burgerschap de primaire status van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn, maar bereikt in zijn recente rechtspraak geen hoge mate van consistentie. De initiële doelstelling van de voltooiing van de interne markt bleek dan ook een beter afgetekende achtergrond om de verblijfsrechten van EU-burgers te ontwikkelen. Het Hof en de wetgever maakten echter doorheen de jaren duidelijk dat het EU-burgerschap niet *per se* economisch gericht hoeft te zijn. Het is dan ook niet duidelijk wat nu de voedingsbodem van het Unieburgerschap dient te zijn.⁵⁹⁸ Het antwoord op deze vraag zal van cruciaal belang zijn voor de verdere invulling van de fundamentele status.



Tabel 7: De betekenis van het EU-burgerschap volgens EU-burgers (2012)

Inspiratie kan gehaald worden uit een onderzoek in opdracht van de Commissie waarbij werd gepeild naar de betekenis van het Unieburgerschap bij EU-burgers zelf. Het resultaat was enigszins verrassend, gelet op de woelige periode waarin het Europese integratieproject zich bevindt sinds het uitbreken van de eurocrisis. Bijna drie

⁵⁹⁶ P. MINDERHOUD, *op. cit.*, p. 222.

⁵⁹⁷ D. THYM, *op. cit.*, p. 162.

⁵⁹⁸ D. KOCHENOV, “The essence of EU citizenship”, *op. cit.*, pp. 107-109.

burgers op vier stelden dat het burgerschap van de Unie een gevoel van aanhorigheid bij de EU oproep.⁵⁹⁹ Er kan dan ook geponereerd worden dat de voornaamste doelstelling van de wetgever voor de introductie van het EU-burgerschap, nl. het betrekken van de onderdanen van de lidstaten bij het integratieproject, doorheen de institutionele interactie is bereikt, te meer door de beslissende activering van de status sinds 2010.

⁵⁹⁹ EUROPESE COMMISSIE, “The EU citizens’ agenda”, *op. cit.*, p. 54.

Bibliografie

1) Akten van de instellingen van de Unie

a. Verdragen en Handvest van de Grondrechten van de EU

Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, ondertekend te Rome, 25 maart 1957, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=NL>.

Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht, 7 februari 1992, *P.B.* C 191 van 29 juli 1992.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, ondertekend te Nice, 7 december 2000, *P.B.* C 364/01 van 18 december 2000.

Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007, *P.B.* C 306 van 17 december 2007.

Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie, *P.B.* C 115/13 van 9 mei 2008.

Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, *P.B.* C 115/47 van 9 mei 2008.

b. Secundaire regelgeving

Verordening nr. 15 van de Raad van 16 augustus 1961 betreffende de eerste maatregelen ter verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, *P.B.* Nr. 57 van 26 augustus 1961, p. 1073.

Verordening 38/64/EEG van de Raad van 25 maart 1964 met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, *P.B.* Nr. 62 van 17 april 1964, p. 965.

Verordening 1612/68/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, *P.B.* L 257 van 19 oktober 1968, p. 2

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, *P.B.* L 257 van 19 oktober 1968.

Richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht, *P.B.* L 180 van 13 juli 1990, p. 26.

Richtlijn 90/365/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheid hebben beëindigd, *P.B.* L 180 van 13 juli 1990, p. 28.

Richtlijn 90/366/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van studenten, *P.B.* L 180 van 13 juli 1990, p. 30.

Richtlijn 93/96/EEG van de Raad van 29 oktober 1993 inzake het verblijfsrecht voor studenten, *P.B.* L 317 van 18 december 1993, p. 59.

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 de 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, 93/96/EEG, *P.B.* L 158 van 30 april 2004, p. 77.

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, *P.B.* L 376 van 27 december 2006, p. 36.

c. Rapporten en mededelingen van de Europese Commissie

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Verslag van de Commissie aan de Europese Raad over de aanpassing van de bestaande wetgeving aan het subsidiariteitsbeginsel*, COM(93) 545 definitief, Brussel, 24 november 1993, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:51993DC0545&qid=1399388842356&from=NL>.

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden zich op het grondgebied van de lidstaten vrij te verplaatsen en er vrij te verblijven*, COM(2001) 257 definitief, Brussel, 23 mei 2001, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001PC0257&qid=1396536300667&from=NL>.

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Derde verslag van de Commissie over het burgerschap van de Unie*, COM (2001) 506 definitief, Brussel, 7 september 2001, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0506&qid=1399388255740&from=NL>.

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven*, COM(2003) 199 definitief, Brussel, 15 april 2003, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003PC0199&qid=1397072109834&from=NL>.

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, *Vierde verslag over het burgerschap van de Unie*, COM(2004) 695 definitief, Brussel, 26 oktober 2004, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0695&qid=1399388426195&from=NL>.

EUROPESE COMMISSIE, *EU citizenship report 2010. Dismantling the obstacles to EU citizens' rights*, COM(2010) 603 definitief, Brussel, 27 oktober 2010, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_603_en.pdf.

EUROPESE COMMISSIE, “Flash Eurobarometer 365. European Union citizenship Report”, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf.

EUROPESE COMMISSIE, “The EU citizens’ agenda. Europeans have their say. Analysis report – Public consultation 2012 “EU citizens – your rights, your future””, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_eucitizenship_consultation_en.pdf.

EUROPESE COMMISSIE, *EU citizenship report 2013. EU citizens : your rights, your future*, COM(2013) 269 definitief, Brussel, 8 mei 2013, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2013_269_en.pdf.

EUROPESE COMMISSIE, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the Regions. Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference*, COM(2013) 837 definitief, Brussel, 25 november 2013, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/com_2013_837_free-movement_en.pdf.

2) Rechtspraak

a. Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ 5 februari 1963, 26/62, Van Gend en Loos t. Nederlandse Administratie der Belastingen, *Jur.* 1963, p. 1.

HvJ 15 juni 1964, 6/64, Flaminio Costa t. ENEL, *Jur.* 1964, p. 1141.

HvJ 19 maart 1967, 75/63, M.K.H. Unger, echtgenote van R. Hoekstra t. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten te Utrecht, *Jur.* 1964, p. 364.

HvJ 4 december 1974, Yvonne Van Duyn t. Home Office, *Jur.* 1974, p. 1337.

HvJ 27 oktober 1977, 30/77, Regina t. Pierre Bouchereau, *Jur.* 1977, p. 1999.

HvJ 20 februari 1979, 120/78, Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, *Jur.* 1979, p. 649.

HvJ 28 maart 1979, 175/78, Vera Ann Saunders, *Jur.* 1979, p. 1129.

HvJ 23 maart 1982, 53/81, D.M. Levin t. Staatssecretaris van Justitie, *Jur.* 1982, p. 1035.

HvJ 13 februari 1985, 267/83, Aissatou Diatta t. Deelstaat Berlijn, *Jur.* 1985, p. 567.

HvJ 13 februari 1985, 293/83, Françoise Gravier t. Stad Luik, *Jur.* 1985, p. 593.

HvJ 21 mei 1985, 4/84, Staatssecretaris van Financiën t. Gaston Schul Douanes-Exptéditeur BV, *Jur.* 1985, p. 991.

HvJ 17 april 1986, 59/85, Staat der Nederlanden t. Ann Florence Reed, *Jur.* 1986, p. 1283

HvJ 23 april 1986, 294/83, Parti écologiste “Les Verts” t. Europees Parlement, *Jur.* 1986, p. 1339

HvJ 30 april 1986, 209-213/84, Ministère public t. Lucas Asjes en anderen, *Jur.* 1986, p. 1425.

HvJ 3 juni 1986, 139/85, R.H. Kempf t. Staatssecretaris van Justitie, *Jur.* 1986, p. 1741.

HvJ 18 juni 1987, 316/85, OCMW Courcelles t. Marie-Christine Lebon, *Jur.* 1987, p. 2811.

HvJ 21 juni 1988, 39/86, Sylvie Lair t. Universität Hannover, *Jur.* 1988, p. 3161.

HvJ 21 juni 1988, 197/86, Steven Malcolm Brown t. Secretary of State for Scotland, *Jur.* 1988, p. 3205.

HvJ 22 mei 1990, 70/88, Europees Parlement t. Raad, *Jur.* 1991, p. I-4529.

HvJ 26 februari 1991, 292/89, The Queen t. Immigration appeal tribunal ex parte G.D. Antonissen, *Jur.* 1991, p. I-745.

HvJ 26 februari 1992, 357/89, V.J.M. Raulin t. Minister van Onderwijs en Wetenschappen, *Jur.* 1992, p. I-1027.

HvJ 7 juli 1992, 369/90, Mario Vicente Micheletti en anderen t. Delegación del Gobierno en Cantabria, *Jur.* 1992, p. I-4239.

HvJ 30 maart 1993, 168/91, Christos Konstantinidis t. Stadt Altensteig, *Jur.* 1993, p. I-1191, concl. F. JACOBS.

HvJ 30 april 1996, 214/94, Ingrid Boukhalfa t. Bondsrepubliek Duitsland, *Jur.* 1996, p. I-2253, concl. P. LÉGER.

HvJ 17 juni 1997, 65/95 en 111/95, The Queen t. Secretary of State for the Home Department ex parte Mann Singh Shingara en ex parte Abbas Radiom, *Jur.* 1997, p. I-3343, concl. D. RUIZ JARABO COLOMER.

HvJ 12 mei 1998, 85/96, María Martínez Sala t. Freistaat Bayern, *Jur.* 1998, p. I-2691.

HvJ 24 november 1998, 274/96, Strafzaak tegen Horst Otto Bickel en Ulrich Franz, *Jur.* 1998, p. I-7637, concl. F. JACOBS.

HvJ 19 januari 1999, 348/96, Strafzaak tegen D. Calfa, *Jur.* 1999, p. I-11.

HvJ 5 oktober 2000, 376/98, Bondsrepubliek Duitsland t. Europees Parlement en Raad van de Europese Unie, *Jur.* 2000, p. I-2247.

HvJ 20 februari 2001, 192/99, The Queen t. Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur, *Jur.* 2001, p. I-1237.

HvJ 20 september 2001, 184/99, Grzelczyk, *Jur.* 2001, p. I-6193.

HvJ 11 juli 2002, 224/98, Marie Nathalie D’Hoop t. Office national de l’emploi, *Jur.* 2002, p. I-6191.

HvJ 11 juli 2002, 60/00, Mary Carpenter t. Secretary of State for the Home Department, *Jur.* 2002, p. I-6279.

HvJ 17 september 2002, 413/99, Baumbast en R. t. Secretary of State for the Home Department, *Jur.* 2002, p. I-7091.

HvJ 23 september 2003, 109/01, Secretary of State for the Home Department t. Hacene Akrich, *Jur.* 2003, p. I-9607.

HvJ 2 oktober 2003, 148/02, Carlos Garcia Avello t. Belgische Staat, *Jur.* 2003, p. I-11613.

HvJ 23 maart 2004, 138/02, Brian Francis Collins t. Secretary of State for Work and Pensions, *Jur.* 2004, p. I-2703.

HvJ 1 juli 2004, Commissie t. België, *Jur.* 2004, p. I-6427.

HvJ 7 september 2004, 456/02, Michel Trojani t. Centre public d’aide sociale de Bruxelles (CPAS), *Jur.* 2004, p. I-7573.

HvJ 19 oktober 2004, 200/02, Kungian Catherine Zhu en Man Lavette Chen t. Secretary of State for the Home Department, *Jur.* 2004, p. I-9925.

HvJ 15 maart 2005, 209/03, The Queen, op verzoek van Danny Bidar t. London Borough of Ealing en Secretary of State for Education and Skills, *Jur.* 2005, p. I-2119.

HvJ 7 juli 2005, Commissie t. Oostenrijk, *Jur.* 2005, p. I-5969.

HvJ 15 september 2005, 258/04, Office national de l’emploi t. Ioannis Ioannidis, *Jur.* 2005, p. I-8275.

HvJ 18 juli 2006, 406/04, Gérald De Cuyper t. Office national de l'emploi, *Jur.* 2006, p. I-6947.

HvJ 26 oktober 2006, 192/05, K. Tas-Hagen en R.A. t. Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad, *Jur.* 2006, p. I-10451.

HvJ 25 juli 2008, 127/08, Blaise Baheten Metock en anderen t. Minister for Justice, Equality and Law reform, *Jur.* 2008, p. I-6241.

HvJ 11 september 2008, 228/07, Jörn Petersen t. Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Niederösterreich, *Jur.* 2008, p. I-6989, concl. D. RUIZ JARABO COLOMER.

HvJ 18 november 2008, 158/07, Jacqueline Förster t. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, *Jur.* 2008, p. I-8507.

HvJ 4 juni 2009, 22/08 en 23/08, Athanasios Vatsouras en Josif Koupatantze t. Arbeitsgemeinschaft Nürnberg, *Jur.* 2009, p. I-4585.

HvJ 23 februari 2010, 310/08, London Borough of Harrow t. Nimco Hassan Ibrahim en Secretary of State for the Home Department, *Jur.* 2010, p. I-1065.

HvJ 23 februari 2010, 480/08, Maria Teixeira t. London Borough of Lambeth en Secretary of State for the Home Department, *Jur.* 2010, p. I-1107.

HvJ 2 maart 2010, 135/08, Janko Rottmann t. Freistaat Bayern, *Jur.* 2010, p. I-1449.

HvJ 8 maart 2011, 34/09, Gerardo Ruiz Zambrano t. Office national de l'emploi (ONEm), *Jur.* 2011, p. I-1177.

HvJ 5 mei 2011, 434/09, Shirley McCarthy t. Secretary of State for the Home Department, *Jur.* 2011, p. I-3375.

HvJ 15 november 2011, 256/11, Murat Dereci en anderen t. Bundesministerium für Inneres, *Jur.* 2011, p. I-11315.

HvJ 4 oktober 2012, 75/11, Europese Commissie t. Republiek Oostenrijk, nog niet gepubliceerd.

HvJ 16 oktober 2012, 364/10, Hongarije t. Republiek Slowakije, nog niet gepubliceerd.

HvJ 8 november 2012, 40/11, Yoshikazu Iida t. Stadt Ulm, nog niet gepubliceerd.

HvJ 6 december 2012, 356/11 en 357/11, O. en S. t. Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto t. L., nog niet gepubliceerd.

HvJ 8 mei 2013, 87/12, Kreshnik Ymeraga e.a. t. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, nog niet gepubliceerd.

HvJ 19 september 2013, 140/12, Pensionsversicherungsanstalt t. Peter Brey, nog niet gepubliceerd.

HvJ 10 oktober 2013, 86/12, Adzo Domenyo Alokpa en anderen t. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, nog niet gepubliceerd.

HvJ 12 maart 2014, 457/12, S. t. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel en Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel t. G., nog niet gepubliceerd.

b. Bundesverfassungsgericht

BVerfG 12 oktober 1993, 2 BvR 2134/92, http://www.judicialstudies.unr.edu/JS_Summer09/JSP_Week_1/German%20ConstCourt%20Maastricht.pdf.

BVerfG 30 juni 2009, 2 BvE 2/08, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html.

3) Boeken

ALTER, K. J., *The European Court's political power: selected essays*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

ARNULL, A., "Judicial activism and the European Court of Justice: how should academics respond?", in B. DE WITTE, M. DAWSON en E. MUIR (eds.), *Judicial activism at the European Court of Justice: causes, responses and solutions*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2013, pp. 211-232.

BARNARD, C., "Citizenship of the Union and the Area of Justice: (almost) the Court's moment of glory", in Court of Justice of the European Union (ed.), *The Court of Justice and the construction of Europe: analyses and perspectives on 60 years of case-law*, Den Haag, TMC Asser Press, 2013, pp. 505-522.

BORGER, V., "Ruiz Zambrano. Hoe Europees burgerschap zijn schaduw in de tijd vooruit werpt", in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, pp. 463-472.

CALLIESS, C., "The dynamics of European Citizenship: from bourgeois to citoyen", in COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (ed.), *The Court of Justice and the construction of Europe: analyses and perspectives on 60 years of case-law*, Den Haag, TMC Asser Press, 2013, pp. 425-441.

CLOSA MONTERO, C., “Martínez Sala and Baumbast : an institutionalist analysis”, in L. AZOULAI en M.P. MADURO (eds.), *The past and the future of EU law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 2010, pp. 394-401.

DAWSON, M., “The political face of judicial activism: Europe’s law-politics imbalance”, in B. DE WITTE, M. DAWSON en E. MUIR (eds.), *Judicial activism at the European Court of Justice: causes, responses and solutions*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2013, pp. 11-31.

CRAIG, P. en DE BÚRCA, G., *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

DE WAELE, H., “Martínez Sala. There’s something about Mary van EU-burgerschap, katholieke theologie en West Side Story”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, pp. 165-175.

DE WITTE, B., “Democratic adjudication in Europe- How can the European Court of Justice be responsive to the citizens?”, in M. DOUGAN, N. N. SHUIBHNE, E. SPAVENTA (eds.), *Empowerment and disempowerment of the European citizen*, Oxford, Hart Publishing, 2012, pp. 129-144.

DE WITTE, B., DAWSON, M. en MUIR, E., “ Introduction: the European Court of Justice as a political actor”, in B. DE WITTE, M. DAWSON en E. MUIR (eds.), *Judicial activism at the European Court of Justice: causes, responses and solutions*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2013, pp. 1-10.

DOUGAN, M., “Judicial activism or constitutional interaction? Policymaking by the ECJ in the field of Union citizenship”, in B. DE WITTE en H.-W. MICKLITZ (eds.), *The European Court of Justice and the autonomy of the Member States*, Antwerpen, Intersentia, 2012, pp. 113-148.

DOUGAN, M., “The bubble that burst: exploring the legitimacy of the case law on the free movement of Union citizens”, in M. ADAMS, H. DE WAELE, J. MEEUSEN en G. STRAETMANS (eds.), *Judging Europe’s judges. The legitimacy of the case law of the European Court of Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2013, pp. 127-154.

GOVAERE, I., “Multi-faceted single legal personality and a hidden horizontal pillar: EU external relations post-Lisbon”, in C. BARNARD en O. ODUDU (eds.), *Cambridge yearbook of European legal studies 2010-2011*, Oxford, Hart Publishing, 2011, pp. 87-112.

GUNDT, N., “Collins. Een legal alien: an Irishman from New York en zijn Engelse jobseeker’s allowance”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, pp. 259-266.

HATZOPOULOS, V., “Actively talking to each other: the Court and the political institutions”, in B. DE WITTE, M. DAWSON en E. MUIR (eds.), *Judicial activism at the European Court of Justice: causes, responses and solutions*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2013, pp. 102-141.

KOSTAKOPOULOU, D., “The European Court of Justice, Member State autonomy and European Union citizenship: conjunctions and disjunctions”, in B. DE WITTE en H.-W. MICKLITZ (eds.), *The European Court of Justice and the autonomy of the Member States*, Leiden, Intersentia, 2012, pp. 175-203.

LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *Europees Recht*, Antwerpen, Maklu, 2007.

MARESCEAU, M., *Cursus Europees Recht 3^e Bachelor Rechten*, onuitgegeven, Academiejaar 2011-2012.

MENENDEZ, A. J., “European citizenship after Martínez Sala and Baumbast: has European law become more human but less social?”, in L. AZOULAI en M.P. MADURO (eds.), *The past and the future of EU law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 2010, pp. 363-393.

MINDERHOUD, P., “Directive 2004/38 and acces to social assistance benefits”, in C. GORTÁZAR ROTAECHE, E. GUILD en D. KOSTAKOPOULOU (eds.), *The reconceptualization of European Union citizenship*, Leiden, Brill Nijhoff, 2014, pp. 209-225.

O’LEARY, S., *The evolving concept of Community citizenship*, Den Haag, Kluwer, 1997.

O’LEARY, S., “The past, present and future of the purely internal rule in EU law”, in M. DOUGAN, N. N. SHUIBHNE, E. SPAVENTA (eds.), *Empowerment and disempowerment of the European citizen*, Oxford, Hart Publishing, 2012.

ROSS, M., “The struggle for EU citizenship: why solidarity matters”, in A. ARNULL *et al.* (eds.), *A constitutional order of states? Essays in EU law in honour of Alan Dashwood*, Oxford, Hart Publishing, 2011, pp. 283-300.

SCHLIEWERT, J. “Vatsouras en Koupatantze. ‘Sozial ist, was Arbeit schafft?’”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, pp. 399-406.

SELING, A., “Rottmann. Een grensverleggend arrest en zijn gevolgen voor het nationaliteitsrecht van de EU lidstaten – Een classical van de Europese Jurisprudentie?”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, pp. 417-424.

SHAW, J., *The transformation of citizenship in the European Union. Electoral rights and the restructuring of the public space*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

SHAW, J., “A view of the citizenship classics: Martínez Sala and the subsequent cases on citizenship of the Union”, in L. AZOULAI en M.P. MADURO (eds.), *The past and the future of EU law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 2010, pp. 356-362.

SHUIBHNE, N. N., “The third age of EU citizenship. Directive 2004/38 in the case law of the Court of Justice”, in P. SYRPIS (ed.), *The judiciary, the legislature and the EU internal market*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

SHUIBHNE, N. N., “EU citizenship after Lisbon”, in D. ASHIAGBOR, N. COUNTOURIS en I. LIANOS (eds.), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 136-155.

SPAVENTA, E., *Free movement of persons in the EU: barriers to movement in their constitutional context*, Den Haag, Kluwer Law International, 2007.

SYRPIS, P., “Theorising the relationship between the judiciary and the legislature in the EU internal market”, in P. SYRPIS (ed.), *The judiciary, the legislature and the EU internal market*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 3-24.

TAMM, D., “The history of the Court of Justice of the European Union since its origin”, in COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (ed.), *The Court of Justice and the construction of Europe: analyses and perspectives on 60 years of case-law*, Den Haag, TMC Asser Press, 2013, pp. 9-55.

THYM, D., “Towards ‘real’ citizenship? The judicial construction of Union citizenship and its limits”, in M. ADAMS, H. DE WAELE, J. MEEUSEN en G. STRAETMANS (eds.), *Judging Europe’s judges. The legitimacy of the case law of the European Court of Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2013, pp. 155-174.

TIMMERMANS, C., “Martínez Sala and Baumbast revisited”, in L. AZOULAI en M.P. MADURO (eds.), *The past and the future of EU law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*, Oxford, Hart Publishing, 2010, pp. 345-361.

VAN DEN BOGAERT, S., “Grzelczyk. De student met de moeilijke naam die mee gestalte heeft gegeven aan het burgerschap van de Unie”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, pp. 223-230.

VAN DER MEI, A.P., *Free movement of persons within the European Community. Cross-border access to public benefits*, Oxford, Hart Publishing, 2003, p. 27.

VAN DER MEI, A. P. “Gravier. Een striptekenaars en de zegeningen van een ongrondwettig arrest”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, pp. 37-44.

VAN EIJKEN, H., “Bidar. Hoe een student economie een beroemde Unieburger werd”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, pp. 267-272.

VAN ELSUWEGE, P., “De grenslijn tussen EU-recht en nationaal recht geïllustreerd aan de hand van recente rechtspraak inzake gezinshereniging”, in I. GOVAERE (ed.), *Europees recht: moderne interne markt voor de praktijkjurist*, Mechelen, Kluwer, 2012, pp. 89-126.

VAN OVERMEIREN, F., “Het vrij verkeer van inactieve Unieburgers en sociale rechten: een Europees sociaal burgerschap voor werkzoekenden?”, in I. GOVAERE (ed.), *Europees recht: moderne interne markt voor de praktijkjurist*, Mechelen, Kluwer, 2012, pp. 127-165.

VINK, M., *Limits of European Citizenship. European integration and domestic immigration policies*, Basingstoke, Palgrave, 2005.

WIESBROCK, A., “Metock. Rechterlijk activisme of consolidatie van een fundamenteel EU burgerschapsrecht?”, in G. ESSERS, A. P. VAN DER MEI en F. VAN OVERMEIREN (eds.), *Vrij verkeer van personen in 60 arresten. De zegeningen van het Europees burgerschap*, Mechelen, Kluwer, 2012, pp. 363-370.

WOLLENSCHLÄGER, F., “The judiciary, the legislature and the evolution Of Union citizenship”, in P. SYRPIS (ed.), *The Judiciary, The Legislature and the EU Internal Market*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

4) Tijdschriften

BERLIN, D., “Interactions between the lawmaker and the judiciary within the EC”, *LIEI* 1992, afl. 2, pp. 17-48.

CAMBIEN, N., “Mogen statische Unieburgers worden gediscrimineerd op het vlak van gezinshereniging? Enkele beschouwingen bij de arresten *Ruiz Zambrano* en *McCarthy* van het Hof van Justitie”, *T.Vreemd*. 2011, afl. 3, pp. 241-252.

CAMBIEN, N., “Hof van Justitie – 8 maart 2011”, *RW* 2011-12, afl. 11, p. 545.

CAMBIEN, N., “HvJ 6 december 2012, 356/11 en 357/11, O. en S. t. Maahanmuuttovirasto en Maahanmuuttovirasto t. L.”, *T.Vreemd*. 2013, afl. 2, pp. 180-181.

- DE GROOT, G. R., VAN DEN BOGAERT, S., VAN DER MEI, A. P., “De arresten Ruiz Zambrano en McCarthy. Het Hof van Justitie en het effectieve genot van EU-burgerschapsrechten”, *NtEr* 2011, afl. 6, pp. 188-199.
- DE VRIES, S. A. en VAN EIJKEN, H., “A new route into the promised land? Being a European citizen after Ruiz Zambrano”, *ELR* 2011, afl. 5, pp. 704-721.
- DE WAELE, H., “The Role of the European Court of Justice in the Integration Process: A Contemporary and Normative Assessment”, *Europarecht* 2010, pp. 3-26.
- DOUGAN, M., “The constitutional dimension to the case law on Union citizenship”, *ELR* 2006, p. 613.
- GOLYNKER, O., “Case C-158/07, *Förster v. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*”, *CMLR* 2009, pp. 2021-2039.
- HAILBRONNER, K. en THYM, D., “Case C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l’emploi (ONEm)*”, *CMLR* 2011, afl. 4, pp. 1253-1270.
- JACOBS, F., “Citizenship of the European Union – A legal analysis”, *ELJ* 2007, pp. 591-610.
- JACQUESON, C., “Union Citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship”, *ELR* 2002, pp. 260-281.
- KEELING, D. en MANCINI, G. F. “Democracy and the European Court of Justice”, *Mod Law Rev* 1994, pp. 175-190.
- KOCHENOV, D., “The essence of EU citizenship emerging from the last ten years of academic debate: beyond the cherry blossoms and the moon?”, *International and Comparative Law Quarterly* 2013, afl. 1, pp. 97-136.
- KOCHENOV, D. en PLENDER, R., “EU citizenship: from an incipient form to an incipient substance? The discovery of the Treaty text”, *ELR* 2012, pp. 369-395.
- KOCHENOV, D. en VAN ELSUWEGE, P. “On the limits of judicial intervention: EU citizenship and Family Reunification rights”, *European Journal of Migration and Law* 2011, afl. 13, pp. 443-466.
- KOSTAKOPOULOU, D., “European Union citizenship: writing the future”, *ELJ* 2007, pp. 623-646.
- LENAERTS, K., “Civis europaeus sum: van grens-overschrijdende aanknoping naar status van burger van de Unie”, *SEW* 2012, afl. 1, pp. 2-13.
- LENAERTS, K., “How the ECJ thinks: a study on judicial legitimacy”, *Fordham International Legal Journal* 2013, pp. 1302-1371.

SHUIBHNE, N. N., “The resilience of EU market citizenship”, *CMLR*. 2010, afl. 6, pp. 1597-1628.

SHUIBHNE, N. N., “Seven questions for seven paragraphs”, *ELR* 2011, afl. 2, pp. 161-162.

VERSCHUEREN, H., “De nieuwe Europese verblijfsrichtlijn 2004/38 sinds 30 april 2006 van toepassing: het Europese burgerschap op kruissnelheid”, *T.Vreemd*. 2006, afl. 2, pp. 97-127.

VERSCHUEREN, H., “HvJ 8 maart 2011, C-34/09, Ruiz Zambrano”, *T.Vreemd*. 2011, afl. 2, pp. 153-155.

WIESBROCK, A., “Disentangling the Union Citizenship puzzle? The *McCarthy* case”, *ELR*. 2011, afl. 6, pp. 861-873.

5) Elektronische bronnen

AZOULAI, L., “Euro-bonds. The Ruiz Zambrano judgment or the real invention of EU citizenship”, http://www.on-federalism.eu/attachments/097_download.pdf, p. 35.

HAILBRONNER, M. en SANCHEZ, S.I., “The European Court of Justice and Citizenship of the European Union: New developments towards a truly fundamental status”, beschikbaar op: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1927198.