



Datum van inontvangstneming : 02/12/2025

Zaak C-682/25 [Crossryn]ⁱ

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

24 oktober 2025

Verwijzende rechter:

High Court of Justice, King’s Bench Division (Administrative Court) (Verenigd Koninkrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

6 augustus 2025

Verzoekende partij:

BZ

Verwerende partijen:

Secretary of State for the Home Department

Secretary of State for Work and Pensions

[OMISSIS]

[Officiële hoofding met vermelding van de partijen en het zaaknummer]

Inleiding

Met dit verzoek verzoekt de High Court of Justice (King’s Bench Division, Administrative Court) [rechter in eerste aanleg Engeland en Wales, afdeling van de King’s Bench (kamer voor bestuursrechtelijke geschillen)] Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna „Hof”) om een prejudiciële beslissing over een vraag betreffende de juiste uitlegging van artikel 17, lid 2, van het terugtrekkingsakkoord¹, die voortvloeit uit de terugtrekking van het VK uit de EU.

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

¹ Het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie

Deze vraag vloeit voort uit een nationale procedure waarin verzoekster opkomt tegen besluiten van de Secretary of State for Work and Pensions (minister van Werk en Pensioenen) en de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken). Verzoekster verwijt de minister van Werk en Pensioenen dat hij haar de toegang tot universeel krediet heeft geweigerd. Verzoekster verwijt de minister van Binnenlandse Zaken dat hij haar de toegang heeft geweigerd tot het relevante nationale beleid en regels inzake slachtoffers van huiselijk geweld/misbruik die echtgenoten/partners toegang verlenen tot een versneld traject naar langdurig ingezetenschap, maar niet van toepassing zijn op personen uit de categorie waartoe verzoekster behoort, dat wil zeggen ouders van (volwassen) kinderen die EU-onderdaan zijn. Beide vorderingen betreffen onrechtmatige discriminatie van verzoekster in de zin van artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”).

Verzoekster is anonimiteit toegekend door de nationale rechter en is gedurende de procedure aangeduid als BZ.

Verwijzende rechter

- 1 De verwijzende rechter is de High Court of Justice, Administrative Court [OMISSIS] [naam, adres en contactgegevens van de rechter]
- 2 Deze prejudiciële vraag wordt voorgelegd krachtens artikel 158, lid 1, van het terugtrekkingsakkoord tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk.

Beknorte uiteenzetting van het voorwerp van het geding

- 3 De onderhavige procedure heeft betrekking op twee vorderingen, die beide betrekking hebben op dezelfde verzoekster. Elke vordering is ingediend in het kader van een verzoek om rechterlijke toetsing.
- 4 Verzoekster is een onderdaan van Bangladesh die in het VK is komen wonen op basis van een binnenkomstmachtiging die is afgegeven overeenkomstig de Appendix EU (Family permit) [EU-Bijlage (gezinsvergunning)] van de Immigration Rules (immigratieregels) en vervolgens een verblijfsvergunning overeenkomstig de EU-bijlage (overeenkomstig de rechten die aan gezinsleden van Unieburgers toekomen op grond van het terugtrekkingsakkoord). In haar geval was haar zoon, die de Spaanse nationaliteit heeft, het relevante familielid. Na haar aankomst in het VK is verzoekster het slachtoffer geworden van huiselijk geweld door haar zoon en schoondochter en moest ze hun huis ontvluchten. Na te zijn gevlucht had verzoekster geen toegang tot bepaalde vormen van steun van de regering van het VK. Indien verzoekster huiselijk geweld door een echtgenoot,

2019/C 384 I/01 (12 november 2019), bekendgemaakt in PB 2020, L 29, blz. 7 (hierna „terugtrekkingsakkoord”).

een *civil partner* (geregistreerde partner) of een duurzame partner zou zijn ontvlucht in voor het overige gelijke omstandigheden, zou zij wel toegang hebben gehad tot die vormen van steun.

- 5 De chronologisch gezien eerste vordering betreft *The King (on the application of BZ)/Secretary of State for Work and Pensions* [verwijzing naar het zaaknummer] [OMISSIS] (hierna „**eerste vordering**”). Het gaat om een vordering tegen de minister van Werk en Pensioenen, de minister die verantwoordelijk is voor het Department for Work and Pensions (ministerie van Werk en Pensioenen). Na het huiselijk geweld te zijn ontvlucht heeft verzoekster bij het ministerie van Werk en Pensioenen Universal Credit (universeel krediet) aangevraagd, een nationale socialezekerheidsuitkering met middelentoets voor personen met een laag inkomen. Het ministerie van Werk en Pensioenen heeft verzoeksters aanvraag voor het universeel krediet geweigerd op grond van het feit dat zij niet voldeed aan de voorwaarden in verband met de „gewone verblijfplaats” van regulation 9 van de Universal Credit Regulations [regeling inzake universeel krediet] 2013 (zie hieronder). Met de eerste vordering wordt opgekomen tegen deze weigering.
- 6 De chronologisch gezien tweede vordering betreft de *The king (ont the application of BZ)/Secretary of State for Work and Pensions* [verwijzing naar het zaaknummer] [OMISSIS] (hierna: „**tweede vordering**”). Het gaat om een vordering tegen de minister van Binnenlandse Zaken, de minister die verantwoordelijk is voor de Home Office (ministerie van Binnenlandse Zaken). De tweede vordering is gericht tegen twee beleidsmaatregelen van de minister van Binnenlandse zaken die beschikbaar zijn voor echtgenoten, geregistreerde partners en duurzame partners wier relatie definitief is verbroken als gevolg van huiselijk geweld/misbruik: (i) de Migrant Victims of Domestic Abuse Concession (uitzonderingsregeling voor migrantenslachtoffers van huiselijk geweld, hierna: „MVDAC”) en (ii) Appendix Victim of Domestic Abuse to the Immigration Rules (Bijlage slachtoffers van huiselijk geweld bij de immigratieregels, hierna: „VDA-bijlage”). Wanneer een persoon in aanmerking komt voor de MVDAC krijgt hijtoegang tot overheidsmiddelen (inclusief universeel krediet) gedurende een beperkte periode van verblijf buiten de immigratieregels om, terwijl hij op grond van de VDA-bijlage een aanvraag indient voor „Indefinite Leave to Remain” (verblijfsvergunning onbepaalde tijd) Indien een persoon een verblijfsvergunning onbepaalde tijd verkrijgt, heeft hij recht op volledige toegang tot overheidsmiddelen. Op deze beleidsmaatregelen kan een beroep worden gedaan door echtgenoten, geregistreerde partners en duurzame partners, maar niet door andere familieleden die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld, zodat verzoekster geen gebruik kon maken van die maatregelen.
- 7 Beide vorderingen hebben in wezen betrekking op het verschil in behandeling van de twee categorieën van slachtoffers van huiselijk geweld: echtgenoten/partners, die recht hebben op uitkeringen, en andere familieleden, die geen recht hebben hierop.

- 8 Een van de argumenten in zowel de eerste als de tweede vordering is dat de uitsluiting van verzoekster van deze vormen van steun een inbreuk vormde op haar rechten uit hoofde van artikel 14 EVRM, zoals omgezet in nationaal recht bij de Human Rights Act 1998 (wet inzake mensenrechten van 1998) (waarop hieronder wordt ingegaan).
- 9 Zoals hieronder nader wordt toegelicht, moeten voor beide vorderingen een aantal bepalingen van het terugtrekkingsakkoord worden onderzocht.

Relevante feiten/ feitelijke vaststellingen

- 10 Verzoekster is een onderdaan van Bangladesh die voor 25 december 2021 steeds in Bangladesh heeft gewoond.
- 11 Verzoekster heeft een zoon en een dochter. Haar zoon is een onderdaan van Spanje en een Unieburger. Hij verhuisde uit Spanje en is in (uiterlijk) 2014 in het VK gaan wonen. Hij is gehuwd en heeft drie kinderen die allen in het VK zijn geboren. Op 29 mei 2019 heeft hij de status van permanent ingezetene verkregen in het VK op grond van het EU Settlement Scheme (EU-vestigingsregeling) in de EU-bijlage bij de immigratieregels. Dit betreft een verblijfsvergunning onbepaalde tijd die volledige toegang verleent tot overheidsmiddelen, met inbegrip van reguliere uitkeringen.
- 12 Op een bepaald moment voor het einde van de overgangsperiode op 31 december 2020, is verzoekster ten laste gekomen van haar zoon. Hij stuurde haar regelmatig financiële steun, die zij gebruikte om zichzelf en haar dochter te onderhouden terwijl zij in Bangladesh verbleven. Na ten laste van haar zoon te zijn gekomen, is verzoekster te allen tijde tot en met 21 januari 2023 te zijnen laste gebleven.
- 13 In april 2021 heeft verzoekster op grond van de EU-bijlage (gezinsvergunning) bij de immigratieregels een binnenkomstmachtiging aangevraagd en verkregen om het VK binnen te komen als een ouder ten laste van haar zoon. Op 25 december 2021 is zij naar het VK gereisd en is zij bij haar zoon gaan wonen. Sinds 25 december 2021 heeft verzoekster te allen tijde legaal in het VK verbleven, en dit is nog steeds het geval.
- 14 Op 28 april 2022 is verzoekster op grond van de in de EU-bijlage opgenomen EU-vestigingsregeling de „pre-settled status” (voorlopige verblijfstatus, hierna: „PSS”) toegekend als ouder ten laste van haar zoon.
- 15 Van 25 december 2021 tot en met 21 januari 2023 heeft verzoekster bij haar zoon en zijn gezin gewoond. Gedurende deze periode was verzoekster volledig afhankelijk van haar zoon voor huisvesting en levensonderhoud.
- 16 Terwijl verzoekster bij haar zoon in het VK woonde, begonnen hij en zijn vrouw haar aan verschillende vormen van huiselijk geweld bloot te stellen, bijvoorbeeld door haar te beletten het huis te verlaten, haar de toegang tot eten te onzeggen,

tegen haar te schreeuwen en te dreigen haar terug te sturen naar Bangladesh, en haar de toegang tot een huisarts en andere gezondheidsdiensten te ontzeggen.

- 17 Op 21 januari 2023 werd verzoekster gedwongen de woning van haar zoon te verlaten. Hij verhinderde haar om haar bezittingen mee te nemen. Sinds die dag heeft verzoekster geen financiële of andere steun ontvangen van haar zoon.
- 18 Verzoekster heeft in juni 2023 een eerste aanvraag voor universeel krediet ingediend bij het ministerie van Werk en Pensioenen. Dit ministerie heeft deze aanvraag op 11 juli 2023 afgewezen omdat zij niet voldeed aan de voorwaarde inzake de gewone verblijfplaats („habitual residency test”) van de relevante nationale wetgeving met betrekking tot universeel krediet (zie hieronder).
- 19 Op 7 september 2023 heeft verzoekster verzocht om heroverweging van het besluit van het ministerie van Werk en Pensioenen tot weigering van universeel krediet. Op 18 september 2023 wees dit ministerie de aanvraag opnieuw af. Op 25 september 2023 stuurde het ministerie van Werk en Pensioenen verzoekster een „verplichte kennisgeving van heroverweging” met een meer gedetailleerde toelichting van de redenen voor de weigering.
- 20 De eerste vordering werd op 15 december 2023 bij de verwijzende rechter ingediend. De tweede vordering werd op 2 juli 2024 bij de verwijzende rechter ingediend. Bij een latere rechterlijke beslissing werd besloten dat beide vordering samen zouden worden beheerd en behandeld.
- 21 Vanaf juli 2024 heeft verzoekster, overeenkomstig de eerste vordering en in afwachting van de uitspraak dienaangaande, tussentijdse steunbetalingen ontvangen van het ministerie van Werk en Pensioenen ter hoogte van het bedrag dat zij zou ontvangen uit hoofde van universeel krediet.

Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

Immigratieregels

- 22 In de onderhavige procedure worden verschillende onderdelen van de immigratieregels (een reeks door de minister van Binnenlandse Zaken opgestelde en aan het Parlement voorgelegde regels om het VK binnen te komen en er te verblijven) onderzocht. De meest relevante onderdelen van de regels zijn:
 - a. EU-bijlage. Deze bevat de EU-vestigingsregeling, die Unieburgers, burgers van andere landen van de Europese Economische Ruimte (hierna: „EER”) en Zwitserse burgers die voor het einde van de overgangsperiode in het VK woonden, en hun familieleden, in staat stelt de Britse immigratiestatus te verkrijgen die zij nodig hebben om in het VK te kunnen blijven. Zij beoogt uitvoering te geven aan de verplichtingen van het VK uit hoofde van het terugtrekkingsakkoord en gelijkwaardige overeenkomsten met de andere EER-staten en

Zwitserland. De oorspronkelijke versie van de bijlage is op 30 maart 2019 in werking getreden. Zij voorziet in twee vormen van status: ten eerste PSS, dit is een beperkte verblijfsvergunning voor personen die minder dan vijf jaar ononderbroken in het VK verbleven en die niet anderszins in aanmerking komen voor de status van permanent ingezetene; ten tweede, de status van permanent ingezetene, dit is een verblijfsvergunning onbepaalde tijd voor personen die doorgaans minstens vijf jaar ononderbroken in het VK verbleven en die volledige toegang tot overheidsgelden verleent, met inbegrip van reguliere uitkeringen. Het staat buiten kijf dat verzoekster op grond van de EU-bijlage haar PSS heeft behouden nadat zij niet langer ten laste kwam van haar zoon.

- b. VDA-bijlage. Deze bijlage is op 31 januari 2024² in werking getreden en heeft specifiek betrekking op buitenlanders die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Zij stelt personen die binnen de werkingssfeer ervan vallen in staat om sneller een aanvraag voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd in te dienen. Een van de criteria om in aanmerking te komen betreft het feit dat de aanvrager eerder een beperkte verblijfsvergunning als echtgenoot, geregistreeerde partner of duurzame partner heeft verkregen en dat de relatie nu definitief is verbroken als gevolg van huiselijk geweld. Degenen die een verblijfsvergunning onbepaalde tijd verkrijgen op grond van de VDA-bijlage komen in aanmerking om een aanvraag in te dienen voor universeel krediet en andere overheidsuitkeringen.
- 23 De MVDAC, die op 4 april 2024 is ingevoerd ter vervanging van de Destitute Domestic Violence Concession (uitzonderingsregeling voor behoeftige slachtoffers van huiselijk geweld), is louter een „uitzonderingsregeling”, die „buiten” de immigratieregels om werd opgesteld. Zij werd ook door de minister van Binnenlandse Zaken opgesteld. Zij stelt personen in staat om een immigratievergunning van korte duur (drie maanden) aan te vragen en toegang te krijgen tot overheidssteun, terwijl zij een aanvraag indienen voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd op grond van de VDA-bijlage.

Wetgeving inzake universeel krediet

- 24 Universeel krediet is een door de belastingbetalers gefinancierde inkomensafhankelijke uitkering die wordt beheerd door het ministerie van Werk

² De VDA-bijlage en de MVDAC knopen aan bij een reeds lang bestaand beleid van de minister van Binnenlandse Zaken om echtgenoten en partners van bepaalde personen, waaronder personen die in het VK aanwezig en gevestigd zijn en wier relatie definitief was verbroken als gevolg van huiselijk geweld of misbruik, in staat te stellen een aanvraag in te dienen voor een beperkte immigratievergunning (met toegang tot openbare middelen) en sneller een aanvraag in te dienen voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd.

en Pensioenen en de belangrijkste bron van inkomen is voor niet-werkende personen of personen met een laag inkomen.

- 25 De toelatingsregels die leiden tot de uitsluiting van verzoekster van universeel krediet zijn opgenomen in (i) deel 1 van de Welfare Reform Act 2012 (wet van 2012 tot hervorming van de sociale zekerheid) (primaire wetgeving) en (ii) regulation 9 van de Universal Credit Regulations 2013 (regeling inzake universeel krediet van 2013), Statutory Instrument 2013/376 (secundaire wetgeving).
- 26 In grote lijnen heeft deze wetgeving tot gevolg dat:
 - a. Een persoon alleen in aanmerking komt voor universeel krediet indien hij zijn „gewone verblijfplaats” in het VK heeft, behoudens bepaalde uitzonderingen;
 - b. Regulation 9, lid 2, van de regeling inzake universeel krediet van 2013 bepaalt dat een persoon slechts wordt geacht zijn „gewone verblijfplaats” in het VK te hebben indien hij of zij een „verblijfsrecht” heeft in het VK;
 - c. Regulation 9, lid 3, van de regeling inzake universeel krediet van 2013 bepaalt vervolgens dat personen die verblijven in het VK op grond van PSS niet worden geacht een „gewone verblijfplaats” te hebben (ook al hebben zij het recht om in het VK te verblijven), behoudens bepaalde uitzonderingen.
 - d. Regulation 9, lid 4, van de regeling inzake universeel krediet van 2013 voorziet in een uitzondering voor personen die PSS hebben als familielid van een Unieburger die een „werknemer” is. Deze uitzondering is van toepassing (voor zover relevant voor de onderhavige zaak) op familieleden die „ten laste komende rechtstreekse bloedverwanten in de opgaande lijn” zijn van de Unieburger die werknemer is.
- 27 Omdat verzoekster haar zoon is ontvlucht en niet meer te zijnen laste is, was het standpunt van het ministerie van Werk en Pensioenen dat zij niet langer een „ten laste komende rechtstreekse bloedverwant” is, zodat zij niet onder de uitzondering van regulation 9, lid 4, valt, en zij derhalve niet in aanmerking komt voor universeel krediet.

EVRM en de wet inzake mensenrechten van 1998

- 28 Artikel 14 EVRM bevat een verbod op discriminatie met betrekking tot het genot van de in het EVRM neergelegde rechten en vrijheden. Krachtens artikel 6, lid 1, van de wet inzake mensenrechten van 1998 hebben overheidsinstanties in het kader van het recht van het VK de plicht om te handelen in overeenstemming met EVRM-rechten, met inbegrip van artikel 14.

Toepasselijke bepalingen van Unierecht

Terugtrekkingsakkoord

- 29 Titel II van deel twee van het terugtrekkingsakkoord heeft als opschrift „Rechten en verplichtingen”. Het stelt de rechten vast van Unieburgers in het VK en onderdanen van het VK in de Unie. In dit deel van het terugtrekkingsakkoord wordt uitgebreid verwezen naar 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 (hierna: „richtlijn 2004/38”).³
- 30 Alle hieronder genoemde bepalingen van het terugtrekkingsakkoord vallen onder titel I of II van deel twee.
- 31 Artikel 9 heeft als opschrift „Definities” en bepaalt dat onder „familieliden” wordt verstaan de familieliden van Unieburgers als gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38, die binnen de persoonlijke werkingssfeer vallen als bepaald in artikel 10. De in aanmerking komende categorie van „familielid” in artikel 2, lid 2, onder d) van richtlijn 2004/38 is „ten laste komende rechtstreekse bloedverwant in de opgaande lijn”. Deze categorie is relevant voor de toepassing van regulation 9, lid 4, van de regeling inzake universeel krediet van 2013 (zie hierboven).
- 32 Artikel 10 heeft als opschrift „Personele werkingssfeer” en bepaalt dat deel twee van toepassing is op een aantal categorieën van familieliden van Unieburgers als bedoeld in artikel 10, lid 1, onder a), waaronder familieliden die overeenkomstig het recht van de Unie in het gastland verbleven en hun verblijf daar nadien voortzetten [artikel 10, lid 1, onder e), i)], en familieliden die rechtstreeks verwant waren aan een dergelijke Unieburger en voor het eind van de overgangsperiode buiten het gastland verbleven, mits zij op het moment waarop zij op grond van dit deel een verblijfsvergunning aanvragen teneinde zich bij die Unieburger te voegen in het gastland voldoen aan de in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38 vermelde voorwaarden [artikel 10, lid 1, onder e) ii)].
- 33 Artikel 13 heeft als opschrift „Verblijfsrechten” en beschrijft de verblijfsrechten van personen die onder artikel 2, lid 2, van richtlijn 2004/38 en de bepalingen betreffende de personele werkingssfeer van artikel 10 van het terugtrekkingsakkoord vallen (en die [in het gastland] verblijven overeenkomstig de beperkingen en voorwaarden als vermeld in artikel 13).

³ Volledige titel: 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 familieliden, 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 en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz.35).

- 34 Artikel 17, lid 2, bepaalt dat in het geval van „*familieleden die voor het einde van de overgangperiode ten laste zijn van burgers van de Unie*”, de rechten waarin titel II van deel twee voorziet „*ook [in stand blijven] wanneer deze familieleden niet langer ten laste zijn*”. Richtlijn 2004/38 bevat geen overeenkomstige bepaling.
- 35 Artikel 23, lid 1, bepaalt dat burgers van de Unie en hun familieleden die in het VK verblijven op basis van het terugtrekkingsakkoord, „*binnen het toepassingsgebied van dit deel dezelfde behandeling genieten als de onderdanen van dat land*”.
- 36 Het terugtrekkingsakkoord wordt in het recht van het VK ten uitvoer gelegd bij section 7A, lid 1, lid 2, en lid 3, van de European Union (Withdrawal) Act 2018 (wet van 2018 betreffende de terugtrekking uit de Europese Unie) (primaire wetgeving). Bepalingen die krachtens het terugtrekkingsakkoord vereist zijn om rechtsgevolgen teweeg te brengen in het VK zonder verdere wetgeving, moeten in het nationale recht erkend en toegepast worden en andere wetgeving moet in het licht ervan worden gelezen.

Motivering van de verwijzing

- 37 Tijdens de terechtzitting heeft de verwijzende rechter gewezen op het eventuele belang van de juiste uitlegging van artikel 17, lid 2, van het terugtrekkingsakkoord voor beide vorderingen van verzoekster en hebben de partijen hun opmerkingen over de toepassing van dit artikel in de omstandigheden en vorderingen van verzoekster uiteengezet voor de verwijzende rechter.
- 38 De partijen in deze vorderingen zijn het erover eens dat verzoekster, alvorens zij niet meer ten laste kwam van haar zoon, in het VK verbleef op basis van het terugtrekkingsakkoord en het recht had op gelijke behandeling krachtens artikel 23. De partijen zijn het er ook over eens dat verzoekster ten laste kwam van haar zoon voor het einde van de overgangperiode, op 31 december 2020.⁴
- 39 De partijen zijn het evenwel oneens over de rechtsgevolgen van het feit dat verzoekster het misbruik door haar zoon heeft ontvlucht en ze niet langer te zijnen laste kwam, en over de betekenis van artikel 17, lid 2, van het terugtrekkingsakkoord. Kort gezegd zijn de standpunten van de partijen als volgt:
- a. Het standpunt van verzoekster is dat op dat tijdstip haar rechten uit hoofde van titel II van deel twee – met inbegrip van haar verblijfsrecht op grond van artikel 13 en haar recht op gelijke behandeling krachtens artikel 23 – „*in stand [bleven]*” op grond van artikel 17, lid 2. Uit het feit dat verzoekster nog steeds onder artikel 23 valt, volgt dat zij recht heeft op universeel krediet (aangezien dat een aspect is van de „gelijke

⁴ Artikel 126 van het terugtrekkingsakkoord.

behandeling” met de onderdanen van het VK waarop zij recht heeft krachtens artikel 23).

- b. Het standpunt van de minister van Werk en Pensioenen en de minister van Binnenlandse Zaken is dat, op het moment dat verzoekster het misbruik door haar zoon is ontvlucht en zij niet langer te zijnen laste was, ze ook niet meer verbleef in het VK op grond van het terugtrekkingsakkoord en niet meer binnen de werkingssfeer van artikel 23 viel. Zij betogen dat verzoekster niet onder artikel 17, lid 2, juncto artikel 10 valt. Hoewel verzoekster nog steeds legaal in het VK verblijft— aangezien zij een familielid vervoegde als bedoeld in artikel 10, lid 1, onder e), ii) – is dit – [volgens de minister van Werk en Pensioenen en de minister van Binnenlandse Zaken] een zuiver nationaal verblijfsrecht. Voorts is het loutere instandblijven van een recht op grond van artikel 13 niet voldoende om gelijke behandeling krachtens artikel 23 toe te kennen, om voor gelijke behandeling in aanmerking te komen, moet het in artikel 13 bedoelde recht ook worden uitgeoefend.

- 40 In het arrest van de verwijzende rechter merkt de verwijzende rechter met betrekking tot de conflicterende argumenten het volgende op:

„97. Bij een benadering uitgaande van de ‚gewone betekenis’ zijn zowel de uitlegging van verzoekster als van de minister van Werk en Pensioenen verdedigbaar. Enerzijds kan worden gesteld dat een persoon in de situatie van verzoekster, die zich niet in het VK bevindt aan het einde van de overgangperiode, (nog) niet onder de definitie van artikel 9 valt, omdat zij (nog) niet heeft verzocht om een verblijfsvergunning en dus (nog) niet binnen de personele werkingssfeer van artikel 10, lid 1, onder e), ii), valt. In die opvatting verwijst de zinsnede ‚familieleden die voor het eind van de overgangperiode ten laste zijn van burgers van de Unie’ naar de groep personen die aan het einde van de overgangperiode al als personen ten laste in het VK verblijven.

98. Deze uitlegging vereist echter een lezing van het voorbehoud in artikel 10, lid 1, onder e), ii) (...) als onderdeel van de definitie van ‚familielid’ en niet als een voorwaarde voor de uitoefening van de door deel twee verleende rechten. Het zou geen onjuiste uitlegging van de gewone betekenis van de artikelen 9 en 10 inhouden om te stellen dat een persoon die aan het einde van de overgangperiode voldoet aan artikel 2, lid 2, van de richtlijn maar buiten het VK verblijft, reeds binnen de personele werkingssfeer van het [terugtrekkingsakkoord] valt, aangezien zij op dat moment het recht heeft om in de toekomst hier een verblijfsvergunning aan te vragen, op voorwaarde dat zij nog steeds onder artikel 2, lid 2, van de richtlijn valt op het moment dat zij dat doet.

99. *Is het ,voorwerp en doel van het Verdrag' nuttig? In dit verband is het juist dat de door verzoekster bepleite uitlegging een grotere inperking zou betekenen van de zorgvuldig afgewogen ,beperkingen en voorwaarden', die van essentieel belang zijn voor de opzet van zowel de richtlijn als het terugtrekkingsakkoord. Anderzijds is het belangrijk op te merken dat artikel 17, lid 2, geen equivalent heeft in het Unierecht (...). De partijen moeten dus van mening zijn geweest dat daarbij werd voorzien in een aanvullende bescherming die vereist was in de unieke rechtssituatie die door het vertrek van het VK uit de Unie is ontstaan.*

(...)

101. *Een andere mogelijkheid is dat artikel 17, lid 2, het in leidraad van de Europese Commissie (2020/C 173/01) beschreven effect moest hebben (...), namelijk dat familieleden wier status anders een voortdurende afhankelijkheid zou vereisen ,dezelfde rechten blijven genieten, ongeacht de omstandigheden waardoor zij niet meer ten laste zijn'. Volgens deze opvatting vermijdt artikel 17, lid 2, dat de vraag moet worden gesteld of het verlies van afhankelijkheid het resultaat is van de uitoefening van het bij artikel 23 van het terugtrekkingsakkoord verleende recht (...) of anderszins. Indien dit de bedoeling van artikel 17, lid 2, zou zijn geweest, valt moeilijk in te zien waarom de opstellers ervoor zouden hebben gekozen een verandering teweeg te brengen voor de categorie familieleden die zich reeds in het VK bevinden als ten laste komende personen aan het einde van de overgangsperiode, maar niet voor de categorie familieleden die later het recht hebben om een verblijfsvergunning aan te vragen als ten laste komende personen.*

102. *Naar mijn oordeel is de juiste uitlegging van artikel 17, lid 2, [van het terugtrekkingsakkoord] dus niet duidelijk.*

- 41 Gelet op de opmerkingen van de partijen en van de Independent Monitoring Authority for the Citizens' Rights Agreements (onafhankelijke toezichthoudende autoriteit voor de burgerrechtenovereenkomsten, Verenigd Koninkrijk) is de verwijzende rechter van oordeel dat (i) de betekenis van artikel 17, lid 2, van het terugtrekkingsakkoord niet duidelijk is, en dat (ii) een beslissing van het Hof noodzakelijk is opdat hij uitspraak kan doen in deze zaak. Bijgevolg is de verwijzende rechter van oordeel dat aan de voorwaarden is voldaan om zich op grond van artikel 158, lid 1, van het terugtrekkingsakkoord tot het Hof te wenden, en heeft hij besloten zijn bevoegdheid krachtens deze bepaling uit te oefenen om het Hof in deze omstandigheden om een prejudiciële beslissing te verzoeken.
- 42 De verwijzende rechter is van oordeel dat een prejudiciële beslissing van het Hof noodzakelijk is om uitspraak te kunnen doen over de bij hem aanhangige vorderingen. Wat de eerste vordering betreft, merkt hij op dat, indien verzoekster gelijk heeft wat betreft de uitlegging van artikel 17, lid 2, zij een verblijfsrecht uit hoofde van artikel 13 behoudt en zij de bescherming van artikel 23 blijft genieten.

In dat geval moet zij op dezelfde wijze worden behandeld als een onderdaan van het VK en zou zij dus recht hebben op universeel krediet. Dit zou beslissend zijn voor haar vordering tegen de minister van Werk en Pensioenen. Indien echter de uitlegging van artikel 17, lid 2, van de minister van Werk en Pensioenen en van de minister van Binnenlandse Zaken de juiste is, dan verblijft verzoekster niet overeenkomstig het terugtrekkingsakkoord en heeft zij geen recht op sociale bijstand op grond van artikel 23. Indien deze conclusie juist is, vormt zij een belangrijke grondslag voor de rechtvaardiging door de minister van Werk en Pensioenen en de minister van Binnenlandse Zaken van het verschil in behandeling tussen echtgenoten/partners en andere familieleden.

- 43 Wat de tweede vordering betreft, betwist verzoekster de weigering om haar toegang te verlenen tot (i) het versnelde traject naar een verblijfsvergunning onbepaalde tijd (op grond van de VDA-bijlage) en (ii) universeel krediet in afwachting van de beslissing op haar aanvraag op grond van de VDA-bijlage (via de MVDAC). Indien haar uitlegging van artikel 17, lid 2, juist is, heeft zij reeds toegang tot universeel krediet op grond van de eerste vordering, maar niet tot (i). De vordering tegen de minister van Binnenlandse Zaken met betrekking tot de status blijft dan onbeslist. In dat geval was de rechtvaardiging van de minister van Binnenlandse Zaken voor het uitsluiten van andere familieleden dan echtgenoten/partners van de toegang tot (i) echter, geheel of gedeeltelijk, de extra kosten die dit met zich mee zou brengen. Het zal voor de nationale rechter moeilijk zijn om de overtuigingskracht van die rechtvaardiging te beoordelen zonder te weten of personen die zich in de situatie van verzoekster bevinden hoe dan ook recht hebben op universeel krediet.
- 44 De verwijzende rechter was ook van oordeel dat „*geen van de twee verschillende uitleggingen duidelijk aannemelijker is dan de andere*”.

Prejudiciële vraag

- 45 De verwijzende rechter verzoekt het Hof dus krachtens artikel 158, lid 1, van het terugtrekkingsakkoord om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

Is artikel 17, lid 2, van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna: „terugtrekkingsakkoord”) van toepassing op een persoon die aan het einde van de overgangsperiode een ten laste komende rechtstreekse bloedverwant in de opgaande lijn van een burger van de Unie was, en bijgevolg een „familielid” van een Unieburger in de zin van artikel 2, punt 2, onder d), van richtlijn 2004/38/EG, maar die buiten het gastland verbleef en later als persoon ten laste het gastland is binnengekomen, waardoor hij binnen de personele werkingssfeer van artikel 10, lid 1, onder e), ii), van het terugtrekkingsakkoord valt? Zo ja, volgt daaruit dat wanneer een dergelijke persoon het huis van de persoon van wie hij ten laste kwam ontvlucht als

gevolg van huiselijk geweld en daardoor niet meer ten laste komt, hij verblijfsrechten blijft genieten krachtens artikel 13 van titel II van deel 2 van het terugtrekkingsakkoord, en zich dus kan beroepen op artikel 23 van dit akkoord?

[OMISSIS] [datum, naam en functie van de rechter]

[Lijst van bijlagen]