



Datum van  
inontvangstneming

:

27/03/2017

**Zaak C-89/17**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

20 februari 2017

**Verwijzende rechter:**

Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Londen, Verenigd Koninkrijk)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

20 januari 2017

**Verzoekende partij:**

Secretary of State for the Home Department

**Verwerende partij:**

██████████

---

**Upper Tribunal (rechter in hoger beroep)**

**(afdeling immigratie en asiel) [OMISSIS]**

**[OMISSIS]**

**Tussen**

**THE SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT**

**Verweerder**

**en**

████████████████████

**Verweerster**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**van het Hof van Justitie van de Europese Unie**  
**krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking**  
**van de Europese Unie**

INLEIDING

- 1 Bij deze verwijzingsbeslissing verzoekt de Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [afdeling immigratie en asiel van de rechter in hoger beroep] van het Verenigd Koninkrijk het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) om een prejudiciële beslissing over bepaalde vragen over de situatie van een persoon die geen Unieburger is, die een verblijfsvergunning wenst te verkrijgen die haar in staat stelt in het Verenigd Koninkrijk te wonen met haar ongetrouwde partner, een Britse staatsburger, in omstandigheden waarin beiden zijn teruggekeerd naar het Verenigd Koninkrijk uit een andere lidstaat van de Unie, waar de Britse staatsburger gedurende ongeveer vijf jaar heeft gewerkt.

FEITEN

- 2 De feiten, die niet door de partijen worden betwist, zijn de volgende:
- i) Verzoeker, de Secretary of State for the Home Department (staatssecretaris voor Binnenlandse Zaken; hierna: „Secretary of State”), vertegenwoordigt de regering van het Verenigd Koninkrijk.
  - ii) Verweerster is ██████████ een Zuid-Afrikaanse staatsburger, 50 jaar oud. Haar partner is ██████████ een Britse staatsburger en dus een Unieburger, met wie zij tussen 2008 en 2010 in Zuid-Afrika verbleef.
  - iii) Nadat ██████ een baan had aanvaard in Nederland, zijn hij en ██████ in mei 2010 naar die lidstaat van de Unie verhuisd. Zij hebben daar ongeveer vijf jaar samengewoond, in welke periode verweerster een Nederlandse verblijfsvergunning voor verblijf als familie- of gezinslid van een Unieburger werd verleend.
  - iv) In 2013 besloten verweerster en ██████ na een verblijf van ongeveer drie jaar in Nederland gezamenlijk naar het Verenigd Koninkrijk te verhuizen. Verweerster vroeg bij de Secretary of State een verblijfsvergunning aan. Deze aanvraag werd afgewezen om de enkele reden dat zij en ██████ niet waren getrouwd.

BESLUIT VAN DE SECRETARY OF STATE

- 3 Verweersters aanvraag tot een verblijfsvergunning werd door de Secretary of State in de volgende bewoordingen afgewezen:

■■■■■

*„Uw aanvraag is in overweging genomen op grond van artikel 9, dat stelt dat om te worden aangeduid als familielid van een Britse staatsburger, men dient aan te tonen hetzij de echtgenoot, hetzij de geregistreerde partner van een Britse staatsburger te zijn. Een ongetrouwde partner wordt niet erkend als familielid van een Britse staatsburger. U hebt geen verblijfsgrond in het Verenigd Koninkrijk krachtens de Immigration (European Economic Area) Regulations 2006”*

#### RELEVANTE WETTELIJKE BEPALINGEN

- 4 Op grond van artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) is iedere staatsburger van een lidstaat van de Unie een burger van de Unie, een status die het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten met zich meebrengt. Het recht van vrij verkeer van werknemers en de daarmee samenhangende voordelen voor sommige van hun familieleden worden geregeld in richtlijn 2004/38/EG (hierna: „burgerschapsrichtlijn”). Bij de beslissing om deze prejudiciële vraag voor te leggen heeft de Upper Tribunal in het bijzonder aandacht besteed aan de artikelen 2 en 3 van de burgerschapsrichtlijn.
- 5 De burgerschapsrichtlijn is omgezet in het recht van het Verenigd Koninkrijk bij de Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, SI 2006/1003, zoals gewijzigd (hierna: „EEA Regulations”). De bepalingen van deze EEA Regulations die in deze zaak bijzonder relevant zijn, zijn de artikelen 2, 8 en 9.

#### WAT AAN DE VERWIJZING VOORAFGING

- 6 Nadat de Secretary of State had besloten verweersters aanvraag tot een verblijfsvergunning af te wijzen, heeft verweerster haar wettelijke beroepsrecht uitgeoefend bij de First-tier Tribunal [rechter in eerste aanleg], die haar beroep toewees. De Secretary of State werd toegelaten in hoger beroep bij de Upper Tribunal op grond van het feit dat de rechter in eerste aanleg blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.
- 7 Het hoger beroep van de Secretary of State bij de Upper Tribunal werd in april en mei 2016 behandeld door middel van zowel een mondelinge behandeling als schriftelijke opmerkingen. De Upper Tribunal heeft zijn beslissing aangehouden.
- 8 De aangehouden beslissing van de Upper Tribunal, die niet definitief is, aangezien was besloten het Hof deze prejudiciële vragen voor te leggen, is beschikbaar. In punt 5 wordt ingegaan op de voornaamste kwestie van Unierecht die werd geacht aan de orde te zijn:

*„Het voornaamste argument dat namens de Secretary of State naar voren is gebracht, is dat het ,■■■■■ beginsel (zie arrest van 7 juli 1992, Sing, ECLI:EU:C:1992:296) niet van toepassing is op ongetrouwde*

*partners of andere familieleden van Unieburgers, maar is beperkt tot echtgenoten.”*

In de punten 6 tot en met 10 van zijn uitspraak heeft de Upper Tribunal teruggeblikt op het ██████ beginsel en de daaropvolgende rechtspraak van het Hof en diens voorganger. In punt 9 werd ook aandacht besteed aan de beslissing van de Upper Tribunal in de zaak-Osoro (█████ uit 2015 [OMISSIS]). De Upper Tribunal heeft voorts in de punten 11 tot en met 14 een overzicht gegeven van de wetsgeschiedenis van de vrijheid van verkeer van werknemers en het Unieburgerschap. In het kader van de EEA Regulations betreft het cruciale punt in dit geding het feit dat verweerster de ongetrouwde partner, en niet de echtgenote, is van de betrokken Unieburger. Deze kwestie is samengevat in punt 17:

*„Kortom, in artikel 9 wordt bepaald dat een Britse staatsburger voor de toepassing van de EEA Regulations in de omschreven omstandigheden wordt behandeld als een staatsburger van de EER. In artikel 8 wordt echter **niet** bepaald dat een Britse staatsburger als een staatsburger van de EER wordt behandeld bij het in aanmerking nemen van de omstandigheden en het recht van een persoon die niet de echtgenoot en ook niet de geregistreeerde partner is van de EER-burger/Britse staatsburger, maar de partner is van laatstgenoemde, en tussen welke beide personen sprake is van een duurzame relatie.”*

- 9 In punt 18 van zijn uitspraak behandelde de Upper Tribunal het feit dat artikel 3 van de burgerschapsrichtlijn en artikel 8 van de EEA Regulations uiteenlopen:

*„Er is sprake van een duidelijk uiteenlopen van artikel 3 van de richtlijn en artikel 8 van de EEA Regulations. Terwijl in het eerstgenoemde artikel niets wordt bepaald omtrent de nationaliteit van de Unieburger, gebeurt dit in het laatstgenoemde artikel wel: Britse staatsburgers vallen in dit verband niet onder de definitie van ‚EER-burger‘. Voorts is op grond van artikel 3 van de richtlijn niet vereist dat de partner van de Unieburger diens echtgenoot dan wel diens geregistreeerde partner is; op grond van artikel 8 van de EEA Regulations is dit wel vereist. Wij zijn het derhalve eens met het argument dat artikel 8 ertoe strekt maatregelen te treffen op een wijze die bij de burgerschapsrichtlijn niet was voorzien en die daarbij ook niet was toegestaan. Dit argument brengt mogelijkerwijs het op zichzelf staande standpunt met zich mee dat wanneer de artikelen 2 en 3 van de burgerschapsrichtlijn gezamenlijk worden gelezen en rekening wordt gehouden met de brede context ervan, de woorden ‚ongeacht hun nationaliteit‘ in artikel 3, lid 2, onder a), ook van toepassing zijn op artikel 3, lid 2, onder b). Indien dit juist is, zou dit argument tot de conclusie leiden dat Britse staatsburgers en EER-burgers ongelijk worden behandeld.”*

- 
- 10 Vervolgens besteedde de Upper Tribunal in punt 19 aandacht aan het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit, met inbegrip van artikel 18 van het Verdrag betreffende de [werking van de] Europese Unie. In punt 20 stelde de Upper Tribunal vast dat de burgerschapsrichtlijn „familieleden”, zoals gedefinieerd, anders behandelt dan andere leden van het gezin „in ruimere zin”. De Upper Tribunal besteedde daarnaast aandacht aan het gebruik van het woord ‚recht’ met betrekking tot familieleden en het woord ‚vergemakkelijkt’ met betrekking tot personen die niet onder de definitie van ‚familieleden’ vallen.
- 11 In punt 22 merkte de Upper Tribunal op hoe cruciaal het ■■■■■ beginsel in dit geding is. In punt 27 tekende het aan dat het enige inhoudelijke verschil tussen deze zaak en de zaak-■■■■■ is dat verweerster de ongehuwde partner van de betrokken Unieburger is, terwijl de heer en mevrouw ■■■■ getrouwd waren. Vervolgens luidt de beslissing in punt 27 als volgt:

*„Het zou dus een relatief kleine stap zijn om het ■■■■■ beginsel toe te passen op de relatie in deze zaak. Het is echter niet duidelijk wat wettelijk gezien aanleiding zou geven tot uitbreiding van het ■■■■■ beginsel in een zaak zoals die welke hier voorligt.”*

De Upper Tribunal merkte in punt 28 op dat twee van de drie pijlers van het ■■■■■ beginsel, namelijk het vrij verkeer van een Uniewerknemer en het daadwerkelijk genieten van dit recht, aanwezig waren. De derde pijler, namelijk of de toelating tot verblijf die aan verweerster was toegekend tijdens het verblijf van het paar in Nederland een vereiste van gemeenschapsrecht was, is cruciaal.

- 12 De Upper Tribunal kwam in punt 34 tot de conclusie dat het beginsel van *acte clair* niet van toepassing is en besloot in beginsel om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing.
- 13 Partijen werd toen verzocht om schriftelijke opmerkingen in te dienen over het punt van een prejudiciële verwijzing naar het Hof krachtens artikel 267 VWEU en partijen hebben dergelijke opmerkingen ook ingediend. Namens de Secretary of State werd hoofdzakelijk betoogd dat een prejudiciële verwijzing niet is aangewezen, aangezien de kwestie met betrekking tot ongehuwde partners van Unieburgers een voor verweerster ongunstige *acte clair* is wegens de uitspraak van het Hof in zaak C-456/12, O. en B., ECLI:EU:C:2014:135. De Upper Tribunal onderschrijft dit argument niet.
- 14 Na de mondelinge behandeling van dit beroep heeft een kamer van de Upper Tribunal in gewijzigde samenstelling beslist dat een persoon aan wie een verblijfsvergunning als „ander familielid” wordt geweigerd, geen recht heeft op beroep bij de betrokken rechter krachtens artikel 26 van de Immigration (EEA) Regulations 2006, SI 2006/1003: [OMISSIS]. Als deze beslissing juist is, lijkt het gevolg ervan te zijn dat verweerster in deze procedure niet het recht had het hierboven in punt 6 vermelde beroep in te stellen.

## PREJUDICIËLE VRAGEN

15 Overeenkomstig artikel 267 VWEU verzoekt de Upper Tribunal het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1) Is een lidstaat ingevolge de beginselen vervat in de beslissing in zaak C-370/90, Sing, ECLI:EU:C:1992:296, verplicht een verblijfsvergunning te verstrekken aan, dan wel het verstrekken daarvan te vergemakkelijken voor, de van buiten de Unie afkomstige ongehuwde partner van een Unieburger die, nadat deze laatste zijn recht op vrij verkeer op grond van het Verdrag heeft uitgeoefend om in een andere lidstaat te werken, met een dergelijke partner is teruggekeerd naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit?

2) Subsidiair, vereist 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 (hierna: „burgerschapsrichtlijn”) dat een dergelijke verblijfsvergunning wordt verstrekt dan wel dat het verstrekken ervan wordt vergemakkelijkt?

3) Is een besluit tot weigering van een verblijfsvergunning onwettig wegens schending van artikel 3, lid 2, van de burgerschapsrichtlijn, indien een dergelijk besluit niet is gegrond op nauwkeurig onderzoek van de persoonlijke situatie van de verzoeker en niet behoorlijk of toereikend is gemotiveerd?

4) Is een nationale rechtsregel op grond waarvan geen beroep bij de rechter openstaat tegen een bestuursbesluit waarbij wordt geweigerd een verblijfsvergunning toe te kennen aan een persoon die beweert een ander familielid te zijn, in overeenstemming met de burgerschapsrichtlijn?

Datum: 20 januari 2017