



Datum van
inontvangstneming

:

26/04/2016

Zaak C-165/16**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Unie****Datum van indiening:**

21 maart 2016

Verwijzende rechter:

High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Verenigd Koninkrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

8 maart 2016

Verzoekende partij:

Toufik Lounes

Verwerende partij:

Secretary of State for the Home Department

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Deze zaak betreft een verzoek, ingediend door Toufik Lounes, Algerijns staatsburger, tot rechterlijke toetsing van het besluit van 22 mei 2014 van verweerder waarbij hem een verblijfskaart om bij zijn echtgenote in het Verenigd Koninkrijk te kunnen blijven is geweigerd en waarmee aldus zijn verwijdering van het grondgebied van die lidstaat werd voorbereid. Nadat op 1 januari 2014 het kerkelijk huwelijk was voltrokken, heeft op 16 mei 2014 het burgerlijk huwelijk tussen Lounes en Perla Nerea Garcia Ormazabal in Londen plaatsgevonden. Ormazabal bezit een dubbele nationaliteit: ze is geboren in Spanje en heeft sinds 1996 in het Verenigd Koninkrijk gestudeerd en gewerkt, waarna zij op 12 augustus 2009 tot Britse is genaturaliseerd. Lounes betoogt dat hij, als familielid van een EER-burger, krachtens het Unierecht afgeleide rechten heeft op grond waarvan hij bij zijn echtgenote in het Verenigd Koninkrijk mag blijven. Verweerder voert aan dat op het moment dat Ormazabal in 2009 de Britse nationaliteit verkreeg, dit op grond van het recht van de Verenigd Koninkrijk tot

gevolg had dat zij niet langer als een EER-burger kon worden aangemerkt en dat haar familieleden die derdelanders zijn, niet langer afgeleide rechten van vrij verkeer en verblijf aan haar status konden ontleen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU.

Prejudiciële vraag

Wanneer een Spaans staatsburger en Unieburger:

- i) zich naar het Verenigd Koninkrijk begeeft om haar recht van vrij verkeer op grond van richtlijn 2004/38/EG uit te oefenen; en
- ii) in het Verenigd Koninkrijk verblijft in de uitoefening van haar recht op grond van artikel 7 of artikel 16 van richtlijn 2004/38/EG; en
- iii) vervolgens de Britse nationaliteit verkrijgt, naast haar Spaanse nationaliteit, en dus een dubbele nationaliteit heeft; en
- iv) enkele jaren nadat zij de Britse nationaliteit heeft verkregen, met een derdelander trouwt, met wie zij in het Verenigd Koninkrijk verblijft;

zijn zij en haar echtgenoot dan beide begunstigden in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG, zolang zij in het Verenigd Koninkrijk woont en zowel de Spaanse als de Britse nationaliteit bezit?

Bepalingen van Unierecht en aangehaalde rechtspraak

Artikel 21 VWEU

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 en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, met rectificatie in PB L 229, blz. 35), in het bijzonder de overwegingen 1, 2, 3, 5, 11, 17 en 18 en de artikelen 2, 3, 6, 7, 16 en 28 ervan.

arrest *McCarthy*, C-434/09, EU:C:2011:277

arrest *Lassal*, C-162/09, EU:C:2010:592

arrest *Ziólkowski en Szeja e.a.*, C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866

arrest *Metock e.a.*, C-127/08, EU:C:2008:449

arrest *McCarthy e.a.*, C-202/13, EU:C:2014:2450; conclusie van advocaat-generaal Szpunar, EU:C:2014:345

arrest *Surinder Singh*, C-370/90, EU:C:1992:296

arrest *Kahveci en Inan*, C-7/10 en C-9/10, EU:C:2012:180; conclusie van advocaat-generaal Sharpston, EU:C:2011:673

arrest *Micheletti e.a.*, C-369/90, EU:C:1992:295

arrest *O. en B.*, C-456/12, EU:C:2014:135

arrest *Demirci e.a.*, C-171/13, EU:C:2015:8.

Aangehaalde nationale bepalingen

Richtlijn 2004/38 is in het Verenigd Koninkrijk omgezet door middel van de Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (regeling van 2006 betreffende immigratie (Europese Economische Ruimte); hierna: „EER immigratieregeling”), zoals gewijzigd in 2012. In de onderhavige zaak zijn met name de artikelen 2, 13, 14, 15 en 16 van belang. Van bijzonder belang zijn de achtereenvolgende wijzigingen uit 2012 van de definitie van de term „EER-burger” in artikel 2. De besluiten uit 2012 waarbij de definitie van deze term is gewijzigd (SI 2012/1547 en SI 2012/2560) bevatten toelichtingen waarin de redenen voor de wijzigingen van de definitie worden uiteengezet.

Immigration and Asylum Act 1999 (Wet van 1999 inzake immigratie en asiel), artikel 10.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Ormazabal is als 20-jarige studente in september 1996 van Spanje, haar land van herkomst, naar het Verenigd Koninkrijk verhuisd om Engels te studeren. Ze volgde vervolgens een universitaire opleiding in toegepaste informatica en behaalde in juli 2000 een *Bachelor of Science* diploma. Na het behalen van een verdere kwalificatie op het gebied van loopbaanontwikkeling heeft ze een baan op de Turkse ambassade in Londen gekregen, waar ze sinds september 2004 voltijds in dienst is. Op 12 augustus 2009 werd ze tot Britse genaturaliseerd. Ze heeft een Brits paspoort.
- 2 Verzoeker is op 20 januari 2010 voor het eerst op basis van een bezoekersvisum voor de duur van zes maanden het Verenigd Koninkrijk binnengekomen en is

daarna illegaal langer gebleven. Nadat hij in januari 2014 in een religieuze plechtigheid met Ormazabal was getrouwd, heeft hij op 15 april 2014 bij verweerder een EER-verblijfskaart op grond van dat huwelijk aangevraagd. Hierdoor kwam hij bij de immigratieautoriteiten van het Verenigd Koninkrijk onder de aandacht. Op 14 mei 2014 werd aan verzoeker meegedeeld dat hij kon worden verwijderd en werd hij in kennis gesteld van het besluit om hem uit het Verenigd Koninkrijk te verwijderen.

- 3 Bij brief van 22 mei 2014 heeft verweerder aan verzoeker de redenen tot weigering van verlening van een verblijfskaart uiteengezet. Verweerder heeft erop gewezen dat verzoekers echtgenote, Ormazabal, als zowel Brits staatsburger als EER-burger, als gevolg van de gewijzigde definitie van een EER-burger in artikel 2 van de EER immigratieregeling, niet langer rechten ontleent aan richtlijn 2004/38. Vóór de wijzigingen van 2012, die ertoe strekken uitvoering te geven aan het arrest van het Hof van Justitie van 5 mei 2011 in de zaak McCarthy (C-434/09), was de term „EER-burger” gedefinieerd als „een burger van een EER-land”. Na de wijzigingen werd deze term gedefinieerd als „een burger van een EER-land niet tevens zijnde een staatsburger van het Verenigd Koninkrijk” en vervolgens als „een burger van een EER-land niet tevens zijnde een Brits staatsburger” (deze tweede wijziging volgt uit SI 2012/2560). Het doel en het gevolg van deze wijzigingen is, aldus verweerder, uit te sluiten dat degenen die zowel Brits staatsburger als EER-burger zijn, rechten kunnen ontleen aan de richtlijn, en dus uit te sluiten dat hun gezinsleden een beroep kunnen doen op rechten van vrij verkeer.
- 4 Tussen partijen is niet in geschil dat, indien Ormazabal niet langer een begunstigde is in de zin van artikel 3, lid 1, van de richtlijn, dat bepaalt dat de richtlijn onder meer van toepassing is ten aanzien van „iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit”, verzoeker geen recht heeft op een verblijfskaart op grond van artikel 16 van de EER immigratieregeling van 2006 als zijnde een „familielid” van een „rechthebbende”.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 Verzoeker voert aan dat de beperking, als gevolg van de wijzigingen in 2012, van de definitie van een „EER-burger”, op onrechtmatige wijze de werkingssfeer van de in artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38 vervatte rechten van vrij verkeer inperkt. Hij betoogt dat zijn echtgenote, als Spaans staatsburger en Unieburger, een begunstigde in de zin van artikel 3, lid 1, van de richtlijn blijft, in verband met haar verblijf in het Verenigd Koninkrijk. Hij voert aan dat de status van Unieburger en van Spaans staatsburger intrinsiek met elkaar zijn verbonden en dit kan niet door het Verenigd Koninkrijk terzijde worden geschoven enkel omdat zijn echtgenote vervolgens ook de Britse nationaliteit heeft verkregen. De situatie van zijn echtgenote onderscheidt zich, aldus verzoeker, van die van McCarthy, de

verzoekende partij in de zaak McCarthy (C-434/09), waarin het Hof heeft geoordeeld dat richtlijn 2004/38 niet van toepassing was op een burger van de Unie die haar recht van vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, die altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezit (het Verenigd Koninkrijk) en die ook de nationaliteit van een andere lidstaat (Ierland) bezit. Verzoeker benadrukt dat de situatie van Ormazabal zich duidelijk onderscheidt van deze situatie omdat zij haar recht van vrij verkeer wel had uitgeoefend door van Spanje, haar land van herkomst, naar het Verenigd Koninkrijk te reizen. Onder verwijzing naar overwegingen 1 tot en met 3, 5, 11, 17 en 18 van richtlijn 2004/38 voert hij aan dat er een teleologische uitlegging aan de richtlijn moet worden gegeven die toepassing geeft aan de doelstellingen zoals uiteengezet in deze overwegingen. Overweging 5 erkent dat het recht van een Unieburger van vrij verkeer en verblijf ook het recht omvat om door zijn of haar echtgenoot te worden vergezeld, ongeacht diens nationaliteit. Het gevolg van de wijzigingen van de EER immigratieregeling in 2012 is dat dit recht wordt ingeperkt, in die zin dat Ormazabal zich niet langer als Unieburger op de haar bij de richtlijn verleende rechten kan beroepen om met haar echtgenoot in het Verenigd Koninkrijk te verblijven, terwijl, als zij vóór 2012 waren getrouwd, hij wel bij haar had mogen verblijven. Door deze belemmering voor haar verdragsrechten wordt Ormazabal verhinderd om een normaal leven met haar echtgenoot te leiden, ondanks het feit dat zij sinds haar geboorte een Unieburger is en ondanks het feit dat zij naar een gastlidstaat is gereisd. Naar analogie met de uitspraak van het Hof in het arrest Metock e.a. (C-127/08), weerhoudt verzoeker, door te weigeren dat verzoeker zich bij Ormazabal voegt, Ormazabal ervan om in het Verenigd Koninkrijk te blijven wonen en beweegt hij haar ertoe om naar een ander land te verhuizen, tegen haar wil in en in strijd met haar rechten als Unieburger.

- 6 Verzoeker betoogt dat het feit dat Ormazabal in het Verenigd Koninkrijk is gaan wonen niet tot gevolg heeft dat zij buiten de werkingssfeer van de richtlijn valt, omdat duurzaam verblijf in een andere lidstaat door de richtlijn zowel wordt beoogd als vergemakkelijkt. De redenen op grond waarvan het duurzaam verblijfsrecht kan worden ingetrokken, zijn strikt beperkt. De richtlijn voorziet niet in de mogelijkheid dat het duurzaam verblijfsrecht wordt ingetrokken op grond van een veranderde immigratierechtelijke status ingevolge de nationale wetgeving van het gastland, zoals naturalisatie in het gastland. Onder verwijzing naar de zaken die tot het arrest Kahveci en Inan (C-7/10 en C-9/10) hebben geleid en de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in deze zaken, betoogt verzoeker dat de lidstaten niet eenzijdig de werkingssfeer van het systeem van geleidelijke integratie van Unieburgers in de gastlidstaat mogen wijzigen en dat de lidstaten geen maatregelen meer mogen nemen die de rechtspositie die uitdrukkelijk door de richtlijn aan Unieburgers is toegekend, kunnen ondermijnen, tenzij dit om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid op grond van de richtlijn is toegestaan. Anders zou de doelstelling van de richtlijn worden doorkruist door de verkrijging van de nationaliteit van de gastlidstaat.

- 7 Het staat vast dat Ormazabal haar recht van vrij verkeer als Unieburger uitoefende toen zij van Spanje naar het Verenigd Koninkrijk verhuisde. Verzoeker betoogt dat Ormazabal al voordat zij in augustus 2009 tot Britse werd genaturaliseerd een duurzaam verblijfsrecht krachtens artikel 16 van de richtlijn had verkregen. De vraag of zij, vóórdat zij tot Britse werd genaturaliseerd, gedurende een periode van vijf jaar legaal op het grondgebied heeft verbleven ter verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht, is door de verwijzende rechter niet beantwoord, omdat hierover onvoldoende argumenten waren aangevoerd. Verweerder was zijnerzijds enkel bereid om te erkennen dat Ormazabal legaal in het Verenigd Koninkrijk verbleef (met het oog op verkrijging van duurzaam verblijfsrecht) vanaf september 2004, toen zij voltijds begon te werken. Indien deze analyse juist is, betekent dit dat Ormazabal net voordat de termijn van vijf jaar legaal verblijf was verstreken ter verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht, tot Britse werd genaturaliseerd. Volgens verweerder heeft de vraag of Ormazabal al dan niet daadwerkelijk een duurzaam verblijfsrecht heeft verkregen zijn relevantie verloren op het moment dat zij op 12 augustus 2009 Brits staatsburger werd.
- 8 De richtlijn voorziet volgens verweerder niet in regels voor de verkrijging van de nationaliteit van de gastlidstaat. Hij voert aan dat dit een nationaalrechtelijke aangelegenheid is (arrest Micheletti e.a., C-369/90). De verkrijging van de nationaliteit van een gastlidstaat is een keuze waaraan zowel voor- als nadelen zijn verbonden. Een persoon heeft op grond van het internationale recht een onvoorwaardelijk recht om te verblijven in de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, maar hij heeft dit recht niet op grond van de richtlijn. Bijgevolg hebben zijn gezinsleden die derdelander zijn, evenmin een recht op grond van de richtlijn om in die lidstaat te verblijven, omdat hun rechten zijn afgeleid van de rechten van de Unieburger. Deze gezinsleden hebben geen autonome Unierechtelijke rechten; zij ontleen hun rechten enkel aan hun status als familielid van een Unieburger. Verweerder voert aan dat de Unierechtelijke bepalingen inzake het vrije verkeer geen ander resultaat voorschrijven, te weten dat de echtgenote van verzoeker in een gunstiger positie zou moeten worden geplaatst dan andere Britse staatsburgers (wier gezinsleden aan nationale immigratievoorschriften onderworpen zijn) en andere Unieburgers (wier verblijfsrecht, ook al is dit duurzaam, nog altijd voorwaardelijk is). Verweerder is het niet eens met de uitleg die verzoeker aan het arrest McCarthy (C-434/09) geeft, en betoogt dat het Hof ook heeft geoordeeld dat het feit dat McCarthy een staatsburger van het Verenigd Koninkrijk was, eraan in de weg stond dat zij tegenover het Verenigd Koninkrijk een beroep op de richtlijn kon doen (punt 34). Het Hof heeft deze conclusie, aldus verweerder, in zijn uitspraak van 12 maart 2014 in het arrest O. en B. (C-456/12) bevestigd (met name punten 42 en 43). Iemand kan daarom niet tegelijkertijd een verblijfsrecht ontleen aan de richtlijn en aan zijn nationaliteit, omdat een verblijfsrecht op grond van de richtlijn aan voorwaarden onderworpen is, terwijl een verblijfsrecht op grond van nationaliteit onvoorwaardelijk is. Degene die verblijft in de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, heeft geen verblijfsrechten op grond van het Unierecht nodig, omdat hij daar al een onvoorwaardelijk verblijfsrecht heeft.

Zodra iemand Brits staatsburger wordt, is zijn recht om in het Verenigd Koninkrijk te verblijven gewaarborgd door internationaal en nationaal recht, maar niet door het Unierecht. Het Unierecht vergemakkelijkt zijn binnenkomst en verblijf niet en voorziet hieromtrent niet in regelgeving (ook niet ten aanzien van zijn gezinsleden), net zo min als het Unierecht het verblijf van een Brits staatsburger zonder dubbele nationaliteit vergemakkelijkt of hieromtrent in regelgeving voorziet. Wanneer een Unieburger met een duurzaam verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk dus voor naturalisatie kiest en de Britse nationaliteit verkrijgt, beëindigt daarmee automatisch zijn duurzaam verblijfsrecht, of is dit recht in elk geval niet meer afdwingbaar. De richtlijn voorziet niet in dit resultaat omdat het buiten haar werkingssfeer valt. Verweerder voert aan dat het beginsel zoals dat in de arresten McCarthy (C-434/09) en O. en B. (C-456/12) is uiteengezet, tot uitdrukking komt in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38, dat van toepassing is ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft „in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit”.

- 9 Volgens verweerder onderscheidt de onderhavige zaak zich ook van de zaken die hebben geleid tot het arrest Kahveci en Inan (C-7/10 en C-9/10). Hij voert aan dat in dit arrest expliciet werd verwezen naar de bewoordingen van de relevante bepaling uit het besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije, dat onder meer de bevordering van gezinshereniging als doelstelling heeft. De redenering in die zaak vindt, aldus verweerder, geen toepassing in de onderhavige situatie. Richtlijn 2004/38 is anders geformuleerd, voorziet in een compleet ander systeem en heeft andere doelstellingen. Richtlijn 2004/38 strekt niet tot gezinshereniging. Verweerder erkent dat onder bepaalde omstandigheden ingevolge het Unierecht een gezinslid van een Unieburger een verblijfsrecht verkrijgt in de lidstaat waarvan de Unieburger de nationaliteit bezit. Dit is echter alleen het geval wanneer een Unieburger terugkeert naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit (zie bijvoorbeeld arrest Singh, C-370/90). Het Unierecht beschermt dus het recht van vrij verkeer naar de lidstaat waarvan de Unieburger de nationaliteit niet bezit, en niet een verblijfsrecht in de lidstaat van herkomst. Het neemt aldus de belemmering voor een Unieburger weg om de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit te verlaten, teneinde zijn recht van vrij verkeer naar een andere lidstaat te beschermen. In de zaak McCarthy e.a. (C-202/13) kwam dit beginsel ook aan de orde. De richtlijn werd van toepassing geacht op de specifieke feiten van die zaak (waarin de gezinsleden, niet zijnde EER-burgers, van een Brits staatsburger op grond van deze familieband rechten in Spanje hadden). Volgens verweerder is dit beginsel in de huidige zaak niet van toepassing. De echtgenote van verzoeker wordt niet gehinderd in de uitoefening van haar recht om zich naar andere lidstaten te begeven of om daar te verblijven. Verzoeker zou, als haar echtgenoot, verblijfsrechten in die andere lidstaten hebben.

Korte uiteenzetting van de redenen voor het stellen van een prejudiciële vraag

- 10 De verwijzende rechter is van oordeel dat een verwijzing naar het Hof van Justitie noodzakelijk is omdat het onduidelijk is of de wijzigingen uit 2012 van de definitie van „EER-burger” in de EER immigratieregeling van 2006 en het besluit dat Ormazabal, die Spaans staatsburger is, in het Verenigd Koninkrijk niet langer krachtens de richtlijn rechten aan haar Unieburgerschap kan ontlene nadat zij tot Britse is genaturaliseerd, een onrechtmatige beperking vormen van het recht van vrij verkeer op grond van artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38. De verwijzende rechter is van oordeel dat deze rechtsvraag geen *acte clair* is en voegt hieraan toe dat de huidige zaak een proefprocedure is en dat andere zaken met betrekking tot dezelfde kwestie zijn aangehouden in afwachting van de uitspraak.