

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

12 maart 2014 (*)

„Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 21, lid 1, VWEU – Recht van vrij verkeer en verblijf op grondgebied van lidstaten – Begunstigden – Verblijfsrecht van derdelander die familielid is van burger van de Unie, in lidstaat van nationaliteit van die burger – Terugkeer van burger van de Unie naar die lidstaat na verblijven van korte duur in andere lidstaat”

In zaak C-456/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 5 oktober 2012, ingekomen bij het Hof op 10 oktober 2012, in de procedures

O.

tegen

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

en

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

tegen

B.,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts (rapporteur), vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Borg Barthet en C. G. Fernlund, kamerpresidenten, G. Arestis, J. Malenovský, E. Levits, A. Ó Caoimh, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 juni 2013,

gelet op de opmerkingen van:

- O., vertegenwoordigd door J. Canales en J. van Bennekom, advocaten,
- B., vertegenwoordigd door C. Chen, F. Verbaas en M. van Zantvoort, advocaten,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. de Ree, C. Schillemans en C. Wissels als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door T. Materne en C. Pochet als gemachtigden,

- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vlácil als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door V. Pasternak Jørgensen en M. Wolff als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en A. Wiedmann als gemachtigden,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door M. Linntam en N. Grünberg als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door K. Pawłowska, M. Szpunar, B. Majczyna en M. Arciszewski als gemachtigden,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door L. Christie als gemachtigde, bijgestaan door G. Facenna, barrister,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Tufvesson en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 december 2013,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging 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 en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, met rectificatie in PB L 229, blz. 35) en van artikel 21, lid 1, VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van twee gedingen respectievelijk van O. tegen de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (hierna: „Minister”) en van laatstgenoemde tegen B. over de besluiten waarbij werd geweigerd hun een document af te geven waaruit hun rechtmatig verblijf in Nederland als familielid van een burger van de Europese Unie blijkt.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2004/38

- 3 Artikel 1 van richtlijn 2004/38, met het opschrift „Onderwerp”, bepaalt:

„Bij deze richtlijn worden vastgesteld:

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

[...]”

- 4 Onder het kopje „Definities” is in artikel 2 van deze richtlijn bepaald:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. „burger van de Unie’: eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit;
2. „familielid’:
 - a) de echtgenoot;

[...]
3. „gastland’: de lidstaat waarheen de burger zich begeeft om zijn recht van vrij verkeer of verblijf uit te oefenen.”

5 Artikel 3 van die richtlijn, met het opschrift „Begunstigden”, bepaalt in lid 1:

„Deze richtlijn is van toepassing 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, en diens familieleden als gedefinieerd in artikel 2, punt 2, die hem begeleiden of zich bij hem voegen.”

6 Artikel 6 van richtlijn 2004/38 luidt als volgt:

„1. Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven [...].

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

7 Artikel 7, leden 1 en 2, van die richtlijn is als volgt geformuleerd:

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

- a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is,
- b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, of
- c) – indien hij is ingeschreven aan een particuliere dan wel openbare instelling die door het gastland overeenkomstig de wetgeving of administratieve praktijk is erkend of wordt gefinancierd, om er als hoofdbezigheid een studie, daaronder begrepen een beroepsopleiding, te volgen; en
– indien hij beschikt over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, en hij de bevoegde nationale autoriteit, – door middel van een verklaring of van een gelijkwaardig middel van zijn keuze –, de zekerheid verschaft dat hij over voldoende middelen beschikt om te voorkomen dat hij of zijn familieleden tijdens zijn verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland; of
- d) indien hij een familielid is van een burger van de Unie die voldoet aan de voorwaarden sub a, b of c en hij deze burger begeleidt of zich bij hem voegt.

2. Het verblijfsrecht van lid 1 strekt zich uit tot familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, en die de burger van de Unie begeleiden of zich in het gastland bij hem voegen, [voor zover deze laatste voldoet] aan de voorwaarden [van lid 1,] sub a, b of c.”

8 Artikel 10, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Het verblijfsrecht van de familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, wordt binnen zes maanden na de datum van indiening van een

aanvraag ter zake vastgesteld door de afgifte van een document, „verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie’ genoemd. Een verklaring dat de aanvraag om een verblijfskaart is ingediend, wordt onmiddellijk afgegeven.”

- 9 Volgens artikel 16, lid 1, eerste volzin, van richtlijn 2004/38 heeft „[i]edere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, [...] aldaar een duurzaam verblijfsrecht”. Artikel 16, lid 2, bepaalt dat „[l]id 1 [...] eveneens van toepassing [is] ten aanzien van familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal in het gastland bij de burger van de Unie hebben gewoond”.

Nederlands recht

- 10 Richtlijn 2004/38 is omgezet in Nederlands recht bij de Vreemdelingenwet van 23 november 2000 (Stb. 2000, 495) en het Vreemdelingenbesluit 2000 (Stb. 2000, 497).

- 11 Artikel 1 van de Vreemdelingenwet bepaalt:

„In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

e. gemeenschapsonderdanen:

1° onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie die op grond van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gerechtigd zijn een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven;

2° familieleden van de onder 1° genoemden die de nationaliteit van een derde staat bezitten en die uit hoofde van een ter toepassing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap genomen besluit gerechtigd zijn een lidstaat binnen te komen en er te verblijven;

[...]”

- 12 Artikel 8 van die wet luidt:

„De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

[...]

e. als gemeenschapsonderdaan zolang deze onderdaan verblijf houdt op grond van een regeling krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte; [...]”

- 13 Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van die wet verschaft de Minister aan de vreemdeling die krachtens het Unierecht rechtmatig verblijf heeft op het Nederlandse grondgebied, een document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt (hierna: „verblijfsdocument”).

Feiten en prejudiciële vragen

Situatie van O.

- 14 O., die de Nigeriaanse nationaliteit heeft, is in 2006 gehuwd met een Nederlands staatsburger (hierna: „referente O.”). Hij heeft verklaard tussen 2007 en april 2010 in Spanje te hebben gewoond. Blijkens door de gemeente Malaga (Spanje) verstrekte documenten staan O. en referente O. sinds 7 augustus 2009 op hetzelfde adres in die gemeente ingeschreven. O. heeft voorts een tot 20 september 2014 geldig verblijfsdocument overgelegd, waaruit blijkt dat hij als familielid van een burger van de Unie in Spanje verblijf heeft.

- 15 Volgens de verklaringen van referente O. heeft zij in het tijdvak tussen 2007 en april 2010 twee maanden bij O. in Spanje gewoond, maar omdat zij daar geen werk kon vinden, is zij teruggegaan naar Nederland. Zij heeft gedurende dat tijdvak wel regelmatig vakanties doorgebracht bij O. in Spanje.
- 16 Sinds 1 juli 2010 staat O. in Nederland in de Gemeentelijke Basisadministratie ingeschreven als woonachtig op hetzelfde adres als referente O.
- 17 Bij besluit van 15 november 2010 heeft de Minister de aanvraag van O. om afgifte van een verblijfsdocument als bedoeld in artikel 9, lid 1, van de Vreemdelingenwet afgewezen. Bij besluit van 21 maart 2011 heeft de Minister het door O. tegen dit afwijzende besluit gerichte bezwaar ongegrond verklaard.
- 18 Bij uitspraak van 7 juli 2011 heeft de Rechtbank 's-Gravenhage het beroep van O. tegen het besluit van 21 maart 2011 ongegrond verklaard.
- 19 Tegen die uitspraak heeft O. hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Situatie van B.

- 20 B., die de Marokkaanse nationaliteit bezit, heeft verklaard vanaf december 2002 enige jaren in Nederland te hebben samengewoond met zijn partner (hierna: „referente B.”), die de Nederlandse nationaliteit heeft.
- 21 Bij besluit van 14 oktober 2005 heeft de Minister B. ongewenst verklaard op het Nederlandse grondgebied in verband met een veroordeling tot een gevangenisstraf van twee maanden wegens het gebruik van een vals paspoort. B. is daarop in Retie (België) gaan wonen in het appartement dat referente B. van oktober 2005 tot mei 2007 had gehuurd. Referente B. heeft verklaard daar in die periode elk weekend te hebben verbleven.
- 22 In april 2007 is B. naar Marokko vertrokken, omdat hem het verblijf in België werd ontzegd wegens het besluit van 14 oktober 2005.
- 23 Op 31 juli 2007 zijn B. en referente B. gehuwd. Op 30 december 2008 heeft B. verzocht om opheffing van genoemde ongewenstverklaring. Bij besluit van 16 maart 2009 heeft de Minister die ongewenstverklaring opgeheven.
- 24 In juni 2009 is B. bij referente B. in Nederland gaan wonen.
- 25 Bij besluit van 30 oktober 2009 heeft de Staatssecretaris van Justitie de aanvraag van B. om afgifte van het verblijfsdocument afgewezen. Bij besluit van 19 maart 2010 heeft de Minister het door B. tegen dat afwijzende besluit gerichte bezwaar ongegrond verklaard.
- 26 Bij uitspraak van 11 november 2010 heeft de Rechtbank 's-Gravenhage het beroep van B. tegen dat besluit van 19 maart 2010 toegewezen, dat besluit vernietigd en de Minister gelast een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in die uitspraak is overwogen.
- 27 Tegen die uitspraak heeft de Minister hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Prejudiciële vragen

- 28 Daar O. en B. op het tijdstip waarop de besluiten tot afwijzing van hun respectieve aanvragen voor een verblijfsdocument werden genomen, familieleden van burgers van de Unie waren in de zin van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38, vraagt de verwijzende rechter zich om te beginnen af of deze richtlijn hun een verblijfsrecht toekent in de lidstaat waarvan die burgers de nationaliteit bezitten.
- 29 Volgens de verwijzende rechter is het denkbaar dat onder de woorden „zich begeeft” in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 moet worden verstaan het feit dat burgers van

de Unie zich – zonder zich er te vestigen – begeven naar een andere lidstaat dan die waarvan die burgers de nationaliteit bezitten, en van daaruit terugkeren. Evenzeer is het denkbaar dat onder de woorden „zich bij hem voegen” in de zin van dat artikel 3, lid 1, moet worden verstaan het zich voegen bij de burgers van de Unie in de lidstaat waarvan die burgers de nationaliteit bezitten. De verwijzende rechter stelt evenwel vast dat andere bepalingen van deze richtlijn, met name de artikelen 6, lid 1, en 7, leden 1 en 2, een dergelijke uitlegging lijken uit te sluiten omdat zij uitdrukkelijk „een andere lidstaat” en „het gastland” noemen als de lidstaat waarin aanspraak kan worden gemaakt op een verblijfsrecht. Het arrest van 5 mei 2011, McCarthy (C-434/09, Jurispr. blz. I-3375), bevestigt dat die artikelen 6 en 7 de rechtspositie regelen van een burger van de Unie in een lidstaat waarvan hij niet de nationaliteit bezit.

- 30 De verwijzende rechter brengt vervolgens in herinnering dat uit de arresten van 7 juli 1992, Singh (C-370/90, Jurispr. blz. I-4265), en 11 december 2007, Eind (C-291/05, Jurispr. blz. I-10719), volgt dat de echtgenoot van een onderdaan van een lidstaat die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend, wanneer laatstgenoemde naar zijn land van herkomst terugkeert, ten minste dezelfde rechten van toegang en verblijf moet genieten als die welke het Unierecht hem zou toekennen indien de betrokken burger van de Unie zou besluiten om naar een andere lidstaat te gaan en daar te verblijven. Die rechter brengt evenwel twijfel tot uiting over de vraag of deze rechtspraak van toepassing is in situaties als aan de orde in de hoofdgedingen. Hij beklemtoont in dit verband dat de burgers van de Unie op wie de hoofdgedingen betrekking hebben, anders dan in de zaken waarin de arresten Singh en Eind zijn gewezen, in het gastland hebben verbleven niet als werknemers, maar als burgers van de Unie uit hoofde van artikel 21, lid 1, VWEU, en als ontvangers van diensten in de zin van artikel 56 VWEU.
- 31 Ten slotte vraagt de verwijzende rechter, voor het geval de uit de arresten Singh en Eind voortgekomen rechtspraak toepassing zou vinden in situaties als die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn, in hoeverre vereist is dat het verblijf van de burger van de Unie in een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is, een bepaalde minimumduur heeft gehad, opdat na terugkeer van deze burger naar de lidstaat van zijn nationaliteit aan het familielid met de nationaliteit van een derde land in laatstbedoelde lidstaat een verblijfsrecht toekomt. In het geding betreffende B. vraagt de verwijzende rechter tevens of aan het verblijfsrecht van B. in Nederland krachtens richtlijn 2004/38 wordt afgedaan door de omstandigheid dat hij zich pas meer dan twee jaar na de terugkeer van referente B. naar de lidstaat waarvan zij de nationaliteit heeft, bij haar heeft gevoegd in die staat.
- 32 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen, waarvan de eerste drie gelijk luiden voor de gevallen van O. en B., en alleen de vierde vraag specifiek het geval van B. betreft:
- „1) Dient richtlijn 2004/38 [...] wat betreft de voorwaarden voor het recht op verblijf voor familieleden met de nationaliteit van een derde land van een burger van de Unie analoog te worden toegepast, zoals in de [reeds aangehaalde] arresten [...] Singh en [...] Eind, als een burger van de Unie naar de lidstaat van zijn nationaliteit terugkeert, nadat hij in het kader van artikel 21, lid 1, [VWEU], alsmede als ontvanger van diensten in de zin van artikel 56 [VWEU], in een andere lidstaat heeft verbleven?
 - 2) [Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord], geldt als vereiste dat het verblijf van de burger van de Unie in een andere lidstaat een bepaalde minimale duur heeft gehad, wil na terugkeer van de burger van de Unie naar de lidstaat van zijn nationaliteit aan zijn familielid met de nationaliteit van een derde land in die lidstaat een verblijfsrecht toekomen?
 - 3) [Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord], kan dan ook aan dit vereiste worden voldaan, indien geen sprake is geweest van aaneengesloten verblijf, maar van een bepaalde frequentie van verblijf, zoals tijdens wekelijks verblijf in het weekend of tijdens regelmatige bezoeken?
 - 4) Zijn als gevolg van tijdsverloop tussen de terugkeer van de burger van de Unie naar de lidstaat van zijn nationaliteit en de overkomst van het familielid uit een derde land naar die lidstaat, in de omstandigheden als in het geding [betreffende B.], de

mogelijke aanspraken van het familielid met de nationaliteit van een derde land op een verblijfsrecht ontleend aan het Unierecht vervallen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste, tweede en derde vraag

- 33 Met zijn eerste, zijn tweede en zijn derde vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2004/38 en artikel 21, lid 1, VWEU in die zin moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat bij de terugkeer van een burger van de Unie naar de lidstaat van zijn nationaliteit weigert een verblijfsrecht toe te kennen aan een derdelander die familielid is van die burger, wanneer deze burger vóór zijn terugkeer zijn recht van vrij verkeer uit hoofde van artikel 21, lid 1, VWEU heeft uitgeoefend door met het betrokken familielid in een andere lidstaat te verblijven louter in zijn hoedanigheid van burger van de Unie, en, zo ja, onder welke voorwaarden een dergelijk verblijfsrecht moet worden toegekend.
- 34 In dit verband dient erop te worden gewezen dat krachtens artikel 21, lid 1, VWEU, „[i]edere burger van de Unie [...] het recht [heeft] 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”.
- 35 Het Hof heeft reeds vastgesteld dat richtlijn 2004/38 beoogt de uitoefening van het fundamentele en persoonlijke recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door artikel 21, lid 1, VWEU rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en dat deze richtlijn met name tot doel heeft dat recht te versterken (zie in die zin arresten van 25 juli 2008, *Metock e.a.*, C-127/08, Jurispr. blz. I-6241, punten 59 en 82, en 7 oktober 2010, *Lassal*, C-162/09, Jurispr. blz. I-9217, punt 30, en arrest *McCarthy*, reeds aangehaald, punt 28).
- 36 Artikel 21, lid 1, VWEU en richtlijn 2004/38 verlenen geen autonome rechten aan derdelanders (zie in die zin arresten van 8 november 2012, *Iida*, C-40/11, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 66, en 8 mei 2013, *Ymeraga en Ymeraga-Tafarshiku*, C-87/12, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 34). De eventuele rechten die de Unierechtelijke bepalingen inzake het burgerschap van de Unie aan die derdelanders verlenen, zijn immers rechten die zijn afgeleid uit de uitoefening van het recht van vrij verkeer door een burger van de Unie (zie reeds aangehaalde arresten *Iida*, punt 67, en *Ymeraga en Ymeraga-Tafarshiku*, punt 35, en arrest van 10 oktober 2013, *Alokpa e.a.*, C-86/12, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 22).
- 37 Uit een letterlijke, een systematische en een teleologische uitlegging van richtlijn 2004/38 blijkt dat daarop geen afgeleid verblijfsrecht voor derdelanders die familielid zijn van een burger van de Unie, in de lidstaat waarvan die burger de nationaliteit heeft, kan worden gefundeerd.
- 38 Artikel 3, lid 1, van die richtlijn omschrijft immers als „begunstigden” van de daarbij verleende rechten „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 als gedefinieerd in artikel 2, punt 2, die hem begeleiden of zich bij hem voegen”.
- 39 Richtlijn 2004/38 voorziet dus uitsluitend dan in een afgeleid verblijfsrecht voor derdelanders die familielid zijn van een burger van de Unie in de zin van artikel 2, punt 2, van deze richtlijn, wanneer laatstgenoemde zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend door zich te vestigen in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit heeft (zie in die zin arrest *Metock e.a.*, reeds aangehaald, punt 73; arrest van 15 november 2011, *Dereci e.a.*, C-256/11, Jurispr. blz. I-11315, punt 56; arrest *Iida*, reeds aangehaald, punt 51, en arrest van 6 december 2012, *O. e.a.*, C-356/11 en C-357/11, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 41).

- 40 De andere bepalingen van richtlijn 2004/38, met name de artikelen 6, 7, leden 1 en 2, en 16, leden 1 en 2, daarvan, hebben betrekking op het verblijfsrecht van een burger van de Unie en op het afgeleide verblijfsrecht van diens familieleden in „een andere lidstaat” dan wel in „het gastland”, en bevestigen aldus dat een derdelander die familielid is van een burger van de Unie, aan deze richtlijn geen afgeleid verblijfsrecht kan ontleen in de lidstaat van de nationaliteit van die burger (zie arresten McCarthy, punt 37, en Iida, punt 64).
- 41 Wat de teleologische uitlegging van richtlijn 2004/38 betreft, dient in herinnering te worden gebracht dat deze richtlijn weliswaar tot doel heeft de uitoefening van het fundamentele en persoonlijke recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en te versterken, doch dat dit niet wegneemt dat zij, zoals blijkt uit artikel 1, sub a, ervan, de voorwaarden voor de uitoefening van dit recht regelt (arrest McCarthy, punt 33).
- 42 Aangezien een staat, volgens een beginsel van internationaal recht, zijn eigen staatsburgers niet het recht mag ontzeggen om zijn grondgebied binnen te komen en aldaar te blijven, strekt richtlijn 2004/38 er enkel toe de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van een burger van de Unie in de andere lidstaten dan die waarvan deze de nationaliteit heeft, te regelen (zie arrest McCarthy, punt 29).
- 43 Derhalve, en gelet op hetgeen in punt 36 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, strekt deze richtlijn er dus evenmin toe een afgeleid verblijfsrecht toe te kennen aan een derdelander die familielid is van een burger van de Unie die verblijft in de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft.
- 44 Daar aan derdelanders die zich in situaties als die van O. en B. bevinden, krachtens richtlijn 2004/38 geen afgeleid verblijfsrecht toekomt in de lidstaat waarvan hun respectieve referent de nationaliteit bezit, moet worden onderzocht of een afgeleid verblijfsrecht eventueel op artikel 21, lid 1, VWEU kan worden gebaseerd.
- 45 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de doelstelling en de rechtvaardiging van dat afgeleide recht berusten op de vaststelling dat het niet erkennen van een dergelijk recht het recht van vrij verkeer van de burger van de Unie kan aantasten, doordat hij ervan kan worden weerhouden van zijn recht van binnenkomst en verblijf in het gastland gebruik te maken (zie arresten Iida, punt 68; Ymeraga en Ymeraga-Tafarshiku, punt 35, en Alokpa e.a., punt 22).
- 46 Het Hof heeft aldus geoordeeld dat wanneer een burger van de Unie met een familielid dat derdelander is, gedurende een tijdvak van langer dan twee en een half jaar respectievelijk anderhalf jaar heeft verbleven in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit heeft, en daar in loondienst heeft gewerkt, bij de terugkeer van die burger van de Unie naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, aan deze derdelander krachtens het Unierecht een afgeleid verblijfsrecht in laatstbedoelde staat moet toekomen (zie arresten Singh, punt 25, en Eind, punt 45). Indien deze derdelander niet een dergelijk recht zou toekomen, zou de werknemer, burger van de Unie, ervan kunnen worden weerhouden de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, te verlaten om op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid in loondienst te gaan verrichten, omdat deze werknemer er geen zekerheid over heeft dat hij na zijn terugkeer naar de lidstaat van herkomst in gezinsverband kan blijven samenleven, een gezinsverband dat, door huwelijk of gezinshereniging, eventueel in de gastlidstaat is ontstaan (zie arresten Eind, punten 35 en 36, en Iida, punt 70).
- 47 De belemmering voor het verlaten van de lidstaat waarvan de werknemer de nationaliteit bezit, waarop in de arresten Singh en Eind is gewezen, vloeit dus voort uit de weigering om bij terugkeer van deze werknemer naar zijn lidstaat van oorsprong aan diens familieleden die derdelander zijn een afgeleid verblijfsrecht toe te kennen, wanneer die werknemer met hen krachtens en onder eerbiediging van het Unierecht in het gastland heeft verbleven.
- 48 Bijgevolg moet worden nagegaan of de uit die arresten voortvloeiende rechtspraak algemeen kan worden toegepast op familieleden van burgers van de Unie die, onder gebruikmaking van de hun bij artikel 21, lid 1, VWEU verleende rechten, hebben verbleven in

een andere lidstaat dan die waarvan zij staatsburger zijn, alvorens terug te keren naar de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten.

- 49 Dat is inderdaad het geval. Met de toekenning, bij de terugkeer van een burger van de Unie naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft, van een afgeleid verblijfsrecht aan een derdelander die familielid is van die burger van de Unie, bij wie laatstgenoemde, louter in zijn hoedanigheid van burger van de Unie, krachtens en onder eerbiediging van het Unierecht, in het gastland heeft verbleven, wordt immers beoogd hetzelfde soort belemmering voor het vertrek uit zijn lidstaat van oorsprong weg te nemen als die welke is genoemd in punt 47 van het onderhavige arrest, door aan deze burger te verzekeren dat hij in laatstbedoelde lidstaat het gezinsleven dat hij in het gastland had opgebouwd of bestendigd, kan blijven leiden.
- 50 De voorwaarden waaronder bij de terugkeer van een burger van de Unie naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, krachtens artikel 21, lid 1, VWEU een afgeleid verblijfsrecht toekomt aan een derdelander die familielid is van die burger van de Unie en bij wie die burger louter in zijn hoedanigheid van burger van de Unie heeft verbleven in het gastland, mogen in beginsel niet strenger zijn dan die welke richtlijn 2004/38 verbindt aan de toekenning van een dergelijk verblijfsrecht aan een derdelander die familielid is van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend door zich in een andere lidstaat dan die van zijn nationaliteit te vestigen. Hoewel richtlijn 2004/38 niet een dergelijk geval van terugkeer betreft, dient zij naar analogie te worden toegepast wat de voorwaarden betreft van het verblijf van de burger van de Unie in een andere lidstaat dan die van zijn nationaliteit, daar het in beide gevallen de burger van de Unie is die de referentiepersoon is voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan een derdelander die familielid van deze burger van de Unie is.
- 51 Een belemmering als die waarop in punt 47 van het onderhavige arrest is gewezen, zal zich slechts voordoen wanneer het verblijf van de burger van de Unie in het gastland van dien aard is geweest dat hij in staat is gesteld in die lidstaat een gezinsleven op te bouwen of te bestendigen. Bijgevolg vereist artikel 21, lid 1, VWEU niet dat elk verblijf van een burger van de Unie in het gastland waarbij hij wordt begeleid door een familielid dat derdelander is, noodzakelijkerwijs impliceert dat op het tijdstip van de terugkeer van die burger naar de lidstaat van zijn nationaliteit in die lidstaat aan dat familielid een afgeleid verblijfsrecht wordt toegekend.
- 52 In dit verband moet worden vastgesteld dat een burger van de Unie die de hem bij artikel 6, lid 1, van richtlijn 2004/38 verleende rechten uitoefent, niet de bedoeling heeft zich op zodanige wijze in het gastland te vestigen dat dit gunstig zou zijn voor het opbouwen of bestendigen van een gezinsleven in dat land. Bijgevolg weerhoudt de weigering om bij de terugkeer van de burger van de Unie naar zijn lidstaat van oorsprong een afgeleid verblijfsrecht toe te kennen aan diens familieleden die derdelander zijn, een dergelijke burger er niet van om de rechten die hij aan dat artikel 6 ontleent, uit te oefenen.
- 53 Een belemmering als die waarop in punt 47 van het onderhavige arrest is gewezen, dreigt zich daarentegen wel voor te doen, wanneer de burger van de Unie de rechten beoogt uit te oefenen die hij aan artikel 7, lid 1, van richtlijn 2004/38 ontleent. Een verblijf in het gastland krachtens en onder eerbiediging van de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van die richtlijn getuigt immers in beginsel van een vestiging – en dus van een daadwerkelijk verblijf – van de burger van de Unie in dat gastland en kan hand in hand gaan met het opbouwen of bestendigen van een gezinsleven in dat gastland.
- 54 Wanneer er in geval van een daadwerkelijk verblijf van een burger van de Unie in het gastland krachtens en onder eerbiediging van artikel 7, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38, aldaar een gezinsleven is opgebouwd of bestendigd, vereist de nuttige werking van de rechten die de betrokken burger van de Unie aan artikel 21, lid 1, VWEU ontleent, dat het gezinsleven dat deze burger in het gastland heeft geleid, kan worden voortgezet bij diens terugkeer in de lidstaat van zijn nationaliteit, middels de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan het betrokken familielid dat derdelander is. Zonder een dergelijk afgeleid verblijfsrecht zou deze burger van de Unie er immers van worden weerhouden de lidstaat van zijn nationaliteit te verlaten om zijn recht uit te oefenen om krachtens artikel 21, lid 1, VWEU in een andere lidstaat te verblijven, omdat hij niet de zekerheid heeft dat hij in zijn

lidstaat van oorsprong een gezinsleven met zijn naaste verwanten dat hij in het gastland heeft opgebouwd of bestendig, kan voortzetten (zie in die zin arresten Eind, punten 35 en 36, en Iida, punt 70).

- 55 A fortiori vereist de nuttige werking van artikel 21, lid 1, VWEU dat de burger van de Unie bij zijn terugkeer in de lidstaat van zijn nationaliteit het gezinsleven kan voortzetten dat hij in het gastland leidde, indien deze burger en het betrokken familielid dat derdelander is, in dat gastland een duurzaam verblijfsrecht hebben verworven krachtens artikel 16, lid 1 respectievelijk lid 2, van richtlijn 2004/38.
- 56 Het is dus het daadwerkelijke verblijf van de burger van de Unie en het familielid dat derdelander is, in het gastland, krachtens en onder eerbiediging van de voorwaarden genoemd in lid 1 respectievelijk lid 2 van artikel 7 of van artikel 16 van richtlijn 2004/38, dat bij terugkeer van deze burger van de Unie in de lidstaat van zijn nationaliteit aan de derdelander met wie die burger van de Unie een gezinsleven in het gastland heeft geleid, een afgeleid verblijfsrecht op basis van artikel 21, lid 1, VWEU doet ontstaan.
- 57 Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of referentes O. en B., die burger van de Unie zijn, zich in het gastland hebben gevestigd, en daar dus daadwerkelijk hebben verbleven, en of O. en B. vanwege het tijdens dat daadwerkelijke verblijf geleide gezinsleven krachtens en onder eerbiediging van artikel 7, lid 2, of artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38 een afgeleid verblijfsrecht hadden in het gastland.
- 58 Daaraan dient te worden toegevoegd dat de toepassing van Unierechtelijke voorschriften niet mag worden uitgebreid tot gevallen van misbruik (zie in die zin arresten van 14 december 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Jurispr. blz. I-11569, punt 51, en 22 december 2010, Bozkurt, C-303/08, Jurispr. blz. I-13445, punt 47), met dien verstande dat om te kunnen bewijzen dat het om misbruik gaat, enerzijds een geheel van objectieve omstandigheden vereist is waaruit blijkt dat in weerwil van de formele naleving van de door de Unieregeling opgelegde voorwaarden, het door deze regeling beoogde doel niet werd bereikt, en anderzijds een subjectief element, namelijk de bedoeling om een door de Unieregeling toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder het recht op dat voordeel ontstaat (arrest van 16 oktober 2012, Hongarije/Slowakije, C-364/10, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 58).
- 59 Wat de vraag betreft of door het cumulatieve effect van verschillende verblijven van korte duur in het gastland, bij de terugkeer van de burger van de Unie naar de lidstaat van zijn nationaliteit een afgeleid verblijfsrecht kan ontstaan voor diens familielid dat derdelander is, dient erop te worden gewezen dat alleen een verblijf dat aan de in leden 1 en 2 van artikel 7 of artikel 16 van richtlijn 2004/38 genoemde voorwaarden voldoet, een dergelijk verblijfsrecht doet ontstaan. In dit verband vallen verblijven van korte duur, zoals weekends of vakanties in een andere lidstaat dan die waarvan die burger de nationaliteit bezit, zelfs samengenomen, onder artikel 6 van richtlijn 2004/38 en voldoen zij niet aan die voorwaarden.
- 60 Met betrekking tot de situatie van O., die blijkens de verwijzingsbeslissing een verblijfskaart als familielid van een burger van de Unie bezit uit hoofde van artikel 10 van richtlijn 2004/38, dient in herinnering te worden gebracht dat het Unierecht de autoriteiten van de lidstaat waarvan de betrokken burger van de Unie de nationaliteit bezit, niet verplicht om aan de derdelander die familielid van die burger is, een afgeleid verblijfsrecht te verlenen louter omdat deze persoon in het gastland beschikte over een geldige verblijfskaart (zie arrest Eind, punt 26). Een krachtens artikel 10 van richtlijn 2004/38 afgegeven verblijfskaart is immers declaratief van aard en schept geen rechten (zie arrest van 21 juli 2011, Dias, C-325/09, Jurispr. blz. I-6387, punt 49).
- 61 Gelet op het voorgaande dient op de eerste, de tweede en de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 21, lid 1, VWEU in die zin moet worden uitgelegd dat in een situatie waarin een burger van de Unie met een derdelander een gezinsleven heeft opgebouwd of bestendig tijdens een daadwerkelijk verblijf krachtens en onder eerbiediging van de in artikel 7, leden 1 en 2, of artikel 16, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38 genoemde voorwaarden, in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, deze richtlijn naar analogie toepassing vindt wanneer die burger van de Unie met het betrokken familielid

terugkeert naar zijn lidstaat van oorsprong. Bijgevolg mogen de voorwaarden voor toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan de derdelander die familielid van deze burger van de Unie is, in de lidstaat van oorsprong van die burger in beginsel niet strenger zijn dan die welke in die richtlijn zijn gesteld voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan een derdelander die familielid is van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer en verblijf heeft uitgeoefend door zich te vestigen in een andere lidstaat dan die van zijn nationaliteit.

Vierde vraag

- 62 Zoals blijkt uit de punten 21 tot en met 23 van het onderhavige arrest, heeft B. de in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde hoedanigheid van familielid van een burger van de Unie verworven op een tijdstip ná het verblijf van referente B. in het gastland.
- 63 Een derdelander die – althans gedurende een gedeelte van zijn verblijf in het gastland – niet de hoedanigheid had van familielid in de zin van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38, had in dat gastland geen recht op een afgeleid verblijfsrecht uit hoofde van artikel 7, lid 2, of artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38. In die omstandigheden kan die derdelander zich evenmin op artikel 21, lid 1, VWEU beroepen om bij de terugkeer van de betrokken burger van de Unie in de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, een afgeleid verblijfsrecht te verkrijgen.
- 64 Derhalve hoeft de vierde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 65 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 21, lid 1, VWEU moet in die zin worden uitgelegd dat in een situatie waarin een burger van de Unie met een derdelander een gezinsleven heeft opgebouwd of bestendigd tijdens een daadwerkelijk verblijf krachtens en onder eerbiediging van de in artikel 7, leden 1 en 2, of artikel 16, leden 1 en 2, 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 en 93/96/EEG, genoemde voorwaarden, in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, deze richtlijn naar analogie toepassing vindt wanneer die burger van de Unie met het betrokken familielid terugkeert naar zijn lidstaat van oorsprong. Bijgevolg mogen de voorwaarden voor toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan de derdelander die familielid van deze burger van de Unie is, in de lidstaat van oorsprong van die burger in beginsel niet strenger zijn dan die welke in die richtlijn zijn gesteld voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan een derdelander die familielid is van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer en verblijf heeft uitgeoefend door zich te vestigen in een andere lidstaat dan die van zijn nationaliteit.

ondertekeningen

* Procestaal: Nederlands.