



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
Y. BOT
van 30 mei 2017¹

Zaak C-165/16

Toufik Lounes
tegen
Secretary of State for the Home Department

[verzoek om een prejudiciële beslissing ingediend door de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [hoogste rechterlijke instantie van Engeland en Wales, afdeling van de Queen's Bench (afdeling bestuurlijke geschillen), Verenigd Koninkrijk]]

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Artikel 21 VWEU – Richtlijn 2004/38/EG – Begunstigden – Burger van de Unie die de nationaliteit van het gastland heeft verworven en daarnaast zijn oorspronkelijke nationaliteit heeft behouden – Gevolgen van de verwerving van de nationaliteit van het gastland door de burger van de Unie voor de bij richtlijn 2004/38 verleende rechten – Verblijfsrecht in deze lidstaat van een familielid van deze burger die derdelander is”

I. Inleiding

1. Kan een burger van de Unie die overeenkomstig richtlijn 2004/38/EG² zijn rechten op vrij verkeer en verblijf heeft uitgeoefend en vervolgens de nationaliteit van het gastland heeft verworven, nog voor eigen rekening en/of voor rekening van zijn echtgenoot die derdelander is, aanspraak maken op de bij deze richtlijn verleende rechten en vrijheden, rekening houdend met de personele werkingsfeer ervan?
2. Dat is in wezen de vraag die door het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing wordt opgeworpen.
3. Deze vraag vindt haar oorsprong in het feit dat volgens artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 als „begunstigde” van de bij deze richtlijn verleende rechten moet worden beschouwd „iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een *andere* lidstaat *dan die waarvan hij de nationaliteit bezit*, en diens familieleden [...] die hem begeleiden of zich bij hem voegen”.³
4. Het Hof wordt dus gevraagd of het feit dat een burger van de Unie de nationaliteit heeft verworven van de lidstaat waar hij zich krachtens deze richtlijn heen heeft begeven en waar hij krachtens diezelfde richtlijn heeft verbleven, tot gevolg kan hebben dat hij, evenals zijn wederhelft, die derdelander is, de rechten verliest die hij voordien op grond van deze richtlijn heeft verworven en waarvan hij voordien ten volle gebruik kon maken.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Richtlijn 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 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. 78).

3 Cursivering van mij.

5. Dat is het standpunt van de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken, Verenigd Koninkrijk) in de onderhavige zaak, dat door het Verenigd Koninkrijk wordt verdedigd.

6. In het kader van het geding tussen Toufik Lounes, die de Algerijnse nationaliteit heeft, en de minister van Binnenlandse Zaken heeft deze laatste namelijk diens verzoek om een verblijfsrecht afgewezen op grond van de overweging dat zijn echtgenote, een burger van de Unie, door middel van naturalisatie de Britse nationaliteit heeft verworven, waardoor zij volgens hem thans van de personele werkingssfeer van richtlijn 2004/38 is uitgesloten.

7. Een dergelijke zaak is tot op heden nog nooit behandeld. Zoals de verwijzende rechter heeft gepreciseerd, gaat het hier om een proefproces in het Verenigd Koninkrijk.⁴

8. Het te wijzen arrest zal niet alle problemen inzake de personele werkingssfeer van deze richtlijn oplossen. Het is om te beginnen van praktisch belang, aangezien er veel gevallen kunnen zijn waarin burgers van de Unie in het gastland wensen te worden genaturaliseerd, alsook van theoretisch belang, aangezien deze beslissing in het verlengde van de rechtspraak van het Hof zal bijdragen tot de ontwikkeling van de status van burger van de Unie.

9. In dit verband blijkt uit het arrest van 12 maart 2014, O. en B.⁵, waarin het Hof de personele werkingssfeer van deze richtlijn heeft uitgelegd, welke redeneerwijze het wil volgen in een geschil zoals thans aan de orde is, en kan aan de hand van dat arrest een uitleggingschema worden ontwikkeld dat nuttig is voor het beantwoorden van de in casu door de verwijzende rechter gestelde vraag.

10. In deze conclusie zal ik dus de redenen uiteenzetten waarom een burger van de Unie die, zoals Perla Nerea García Ormazábal in deze zaak, de nationaliteit heeft verworven van het gastland waar hij zich krachtens richtlijn 2004/38 heen heeft begeven en waar hij krachtens diezelfde richtlijn heeft verbleven, niet langer valt onder het begrip „begunstigde” in de zin van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn, zodat deze noch op hem, noch op het familielid dat derdelander is, van toepassing is.

11. Ik zal echter uitleggen dat de door artikel 21, lid 1, VWEU verleende rechten slechts nuttige werking kunnen hebben indien de burger van de Unie die de nationaliteit heeft verworven van de lidstaat waar hij op grond van en met inachtneming van artikel 16 van deze richtlijn daadwerkelijk heeft verbleven en waar hij in het kader daarvan een gezinsleven heeft opgebouwd met een derdelander, in een situatie als de onderhavige geen minder gunstige behandeling mag genieten dan hij krachtens richtlijn 2004/38 vóór zijn naturalisatie in die staat heeft genoten en dan hem krachtens het Unierecht zou worden verleend indien hij zich naar een andere lidstaat zou begeven.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Bepalingen van het VWEU

12. Volgens artikel 21, lid 1, VWEU heeft „iedere burger van de Unie [...] het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”.

⁴ Zie punt 65 van het verzoek om een prejudiciële beslissing.

⁵ Arrest van 12 maart 2014, O. en B. (C-456/12, EU:C:2014:135; hierna: „arrest O. en B.”). De in dat arrest ontwikkelde beginselen zijn in herinnering gebracht in het arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15, EU:C:2017:354).

2. Richtlijn 2004/38

13. Artikel 1 van deze richtlijn 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;
- b) het duurzame verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaten voor burgers van de Unie en hun familieleden;

[...]”

14. Artikel 2 van deze richtlijn luidt als volgt:

„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.”

15. Artikel 3 van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Begunstigden”, bepaalt in lid 1 ervan:

„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.”

16. Artikel 16 van deze richtlijn, met als opschrift „Algemene regel voor burgers van de Unie en hun familieleden”, bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, heeft aldaar een duurzaam verblijfsrecht. Dit recht is niet onderworpen aan de voorwaarden van hoofdstuk III.

2. Lid 1 is eveneens van toepassing 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.

[...]”

B. Recht van het Verenigd Koninkrijk

17. Richtlijn 2004/38 is in het recht van het Verenigd Koninkrijk omgezet bij de (European Economic Area) Regulations 2006 (2006/1003) [regeling van 2006 inzake immigratie [Europese Economische Ruimte (EER)]; hierna: „regeling 2006/1003”]. In die regeling wordt de term „EER-burger” gebruikt in plaats van de term „Unieburger”.

18. In de oorspronkelijke versie van artikel 2 van deze regeling werd een „EER-burger” omschreven als „een burger van een EER-land”, met dien verstande dat het Verenigd Koninkrijk was uitgesloten van het begrip „EER-land”.

19. Na twee opeenvolgende wijzigingen⁶ luidt artikel 2 van regeling 2006/1003 thans als volgt:

„Onder ‚EER-burger’ wordt verstaan: een burger van een EER-land die niet tevens Brits staatsburger is.”

20. De artikelen 2, 7 en 16 van richtlijn 2004/38 zijn omgezet door de artikelen 6, 7, 14 en 15 van deze regeling, die deze bepalingen in wezen overnemen.

III. Feiten van het geding en prejudiciële vraag

21. García Ormazábal, een Spaans staatsburger, heeft zich in september 1996 naar het Verenigd Koninkrijk begeven om daar te studeren. Vanaf september 2004 werkte zij voltijds voor de Turkse ambassade te Londen. Op 12 augustus 2009 heeft zij door naturalisatie de Britse nationaliteit verworven en een Brits paspoort gekregen. Zij behield daarnaast de Spaanse nationaliteit.

22. Lounes, die de Algerijnse nationaliteit heeft, is op 20 januari 2010 het Verenigd Koninkrijk binnengekomen. Hij had een bezoekersvisum voor een duur van zes maanden, en is daarna illegaal op Brits grondgebied gebleven. García Ormazábal is in 2013 een relatie met Lounes begonnen. Zij hebben op 1 januari 2014 een religieus huwelijk gesloten, en zijn op 16 mei 2014 in Londen voor de wet getrouwd. Sindsdien verblijven zij in het Verenigd Koninkrijk.

23. Op 15 april 2014 heeft Lounes op grond van regeling 2006/1003, waarbij richtlijn 2004/38 in het recht van het Verenigd Koninkrijk is omgezet, als familielid van een EER-burger de minister van Binnenlandse Zaken verzocht om afgifte van een verblijfskaart.

24. Op 14 mei 2014 heeft hij een kennisgeving ontvangen, samen met een besluit om hem uit het Verenigd Koninkrijk te verwijderen, omdat hij de toegestane verblijfsduur in dat land had overschreden en daarbij de regels inzake immigratiecontroles had geschonden.

25. Voorts heeft de minister van Binnenlandse Zaken Lounes bij brief van 22 mei 2014 meegedeeld dat zijn aanvraag voor een verblijfskaart werd afgewezen. Volgens deze brief werd García Ormazábal na de wijziging van artikel 2 van regeling 2006/1003 door de regelingen 2012/1547 en 2012/2560 niet langer beschouwd als een „EER-burger”, omdat zij op 12 augustus 2009 de Britse nationaliteit had verworven, ook al had zij daarnaast haar Spaanse nationaliteit behouden. Zij genoot dus in het Verenigd Koninkrijk niet langer de rechten die bij die laatste regeling en bij richtlijn 2004/38 waren verleend. Lounes kon dus niet krachtens deze regeling als familielid van een EER-burger aanspraak maken op een verblijfskaart.

⁶ Deze wijzigingen zijn ingevoerd bij de Immigration (European Economic Area) (Amendment) Regulations 2012 (2012/1547) [gewijzigde regeling van 2012 (2012/1547) inzake immigratie (Europese Economische Ruimte); hierna: „regeling 2012/1547”] en vervolgens bij de Immigration (European Economic Area) (Amendment) (n° 2) Regulations 2012 (2012/2560) [gewijzigde regeling van 2012 (2012/2560) inzake immigratie (Europese Economische Ruimte) (tweede wijziging); hierna: „regeling 2012/2560”].

26. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt immers dat Britse burgers die tevens de nationaliteit van een andere lidstaat van de EER hebben, vroeger werden beschouwd als EER-burgers in de zin van artikel 2 van regeling 2006/1003 en dus aanspraak konden maken op de daarbij verleende rechten. Dat is echter sinds de inwerkingtreding van bovengenoemde wijziging niet meer het geval. Lounes heeft dan ook tegen het besluit van 22 mei 2014 een beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

27. Deze heeft twijfels over de verenigbaarheid van artikel 2 van regeling 2006/1003, zoals gewijzigd door de regelingen 2012/1547 en 2012/2560, met het Unierecht en in het in bijzonder met artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38.

28. In dit verband preciseert hij dat met deze wijziging uitvoering wordt gegeven aan het arrest van 5 mei 2011, *McCarthy*⁷, waarin het Hof heeft geoordeeld dat richtlijn 2004/38 niet van toepassing is op een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit en tevens de nationaliteit van een andere lidstaat bezit.

29. In casu kan echter niet worden betwist dat García Ormazábal, alvorens de Britse nationaliteit te verkrijgen, haar recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend en krachtens richtlijn 2004/38 als Spaans staatsburger een verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk heeft verworven.

30. In deze context vraagt de verwijzende rechter zich dus af of García Ormazábal en haar familielid, zoals de minister van Binnenlandse Zaken stelt, vanaf de datum van haar naturalisatie in het Verenigd Koninkrijk in die lidstaat niet langer aanspraak kunnen maken op de bij die richtlijn verleende rechten, dan wel of García Ormazábal, zoals Lounes betoogt, ondanks het feit dat zij de Britse nationaliteit heeft verworven, nog steeds als een „begunstigde” in de zin van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn moet worden beschouwd, zodat zij en het familielid dat haar vergezelt nog steeds aanspraak kunnen maken op de door deze bepaling gegarandeerde rechten. De verwijzende rechter vraagt zich tevens af of het antwoord op deze vraag kan verschillen naargelang García Ormazábal in het Verenigd Koninkrijk beschikte over een krachtens artikel 7 van deze richtlijn verleend verblijfsrecht van meer dan drie maanden dan wel over een duurzaam verblijfsrecht op grond van artikel 16 van richtlijn 2004/38.

31. In deze omstandigheden heeft de High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [hoogste rechterlijke instantie van Engeland en Wales, afdeling van de Queen’s Bench (afdeling bestuurlijke geschillen), Verenigd Koninkrijk] de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Wanneer een Spaans staatsburger en Unieburger:

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

⁷ C-434/09, EU:C:2011:277, punt 43.

zijn zij en haar echtgenoot dan beiden 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?”

IV. Analyse

32. Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of een burger van de Unie die, zoals García Ormazábal, de nationaliteit heeft verworven van de lidstaat waar hij overeenkomstig artikel 16 van richtlijn 2004/38 daadwerkelijk en permanent heeft verbleven, valt onder het begrip „begunstigde” in de zin van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn, zodat zijn echtgenoot die derdelander is, daadwerkelijk aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht in deze staat.

33. Het Hof wordt dus in wezen gevraagd of een lidstaat op grond van de bepalingen van het Unierecht mag weigeren een verblijfsrecht te verlenen aan een derdelander die een familielid is van een burger van de Unie, wanneer deze laatste, na zijn recht op vrij verkeer en verblijf te hebben uitgeoefend overeenkomstig richtlijn 2004/38, de nationaliteit van die staat heeft verworven en daarnaast zijn oorspronkelijke nationaliteit behoudt.

34. Alvorens deze vraag te behandelen, wil ik het volgende opmerken.

35. Het lijkt mij belangrijk om erop te wijzen dat de onderhavige situatie, anders dan de regering van het Verenigd Koninkrijk lijkt te suggereren, niet kan worden gelijkgesteld met een zuiver interne situatie. García Ormazábal is immers weliswaar thans een Brits staatsburger, maar de erkenning van een verblijfsrecht voor haar echtgenoot, die derdelander is, hangt niet alleen af van de bepalingen van haar nationale wetgeving.

36. Ten eerste vertoont een situatie als de onderhavige overduidelijk een aanknopingspunt met het Unierecht en in het bijzonder met de bepalingen van richtlijn 2004/38.

37. García Ormazábal kon namelijk juist een duurzaam verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk genieten door haar recht op vrij verkeer en verblijf uit te oefenen, en op basis van dit duurzame en regelmatige verblijfsrecht, dat haar is verleend op grond van artikel 16 van deze richtlijn, heeft zij overeenkomstig de wettelijke regeling van dat land de Britse nationaliteit verworven.⁸

38. Er bestaat dus een onlosmakelijk verband tussen de uitoefening van de bij deze richtlijn aan García Ormazábal verleende rechten en de verwerving van de Britse nationaliteit door deze laatste. Ik ben dan ook van mening dat het Verenigd Koninkrijk thans de rechten die zij op grond van het afgeleide Unierecht heeft uitgeoefend, niet buiten beschouwing kan laten op de loutere grond dat zij in dat land genaturaliseerd is, zoals het evenmin kan voorbijgaan aan het feit dat zij haar oorspronkelijke nationaliteit, namelijk de Spaanse nationaliteit, heeft behouden.

39. Het is dus duidelijk dat de situatie van een Unieburger die, zoals García Ormazábal, door zijn naturalisatie in een positie komt die kan leiden tot het verlies van de bij richtlijn 2004/38 verleende rechten, naar haar aard en gelet op de gevolgen ervan valt onder het recht van de Unie.

⁸ De Britse regering heeft dit in haar memories bevestigd.

40. Ten tweede zij eraan herinnerd dat de vaststelling van de voorwaarden waaronder de nationaliteit kan worden verkregen of verloren, volgens het volkenrecht weliswaar daadwerkelijk tot de bevoegdheid van elke lidstaat behoort, maar dat deze bevoegdheid niettemin volgens vaste rechtspraak met inachtneming van het Unierecht moet worden uitgeoefend.⁹ Zo heeft het Hof in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 2 maart 2010, Rottmann¹⁰, dat betrekking heeft op een besluit tot intrekking van een naturalisatie, geoordeeld dat deze bevoegdheid door de rechter kan worden getoetst aan het Unierecht wanneer zij wordt uitgeoefend ten aanzien van een burger van de Unie en de door de rechtsorde van de Unie verleende en beschermde rechten aantast.

41. Bijgevolg staat het feit dat een aangelegenheid onder de bevoegdheid van de lidstaten valt, er niet aan in de weg dat de betrokken nationale regels in een situatie als de onderhavige, die duidelijk onder het Unierecht valt, dat recht moeten eerbiedigen.

42. Na deze toelichting moet thans de door de verwijzende rechter gestelde vraag worden onderzocht.

43. Voor het onderzoek van deze vraag moet eerst worden nagegaan of García Ormazábal als begunstigde van de bij richtlijn 2004/38 verleende rechten in de zin van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn binnen de werkingssfeer van deze richtlijn kan vallen.

44. Deze voorafgaande analyse is nodig om te bepalen of een derdelander, zoals haar echtgenoot, die een familielid van haar is in de zin van artikel 2, punt 2, onder a), van de richtlijn, een afgeleid verblijfsrecht kan genieten op grond van richtlijn 2004/38.

45. De bepalingen van deze richtlijn verlenen immers geen autonoom recht aan derdelanders.¹¹ Volgens vaste rechtspraak zijn de eventuele rechten die de Unierechtelijke bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie aan derdelanders verlenen, geen persoonlijke rechten, maar rechten die zijn afgeleid uit de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf door een burger van de Unie. Een afgeleid verblijfsrecht ten behoeve van een derdelander bestaat in beginsel dus alleen wanneer dat recht noodzakelijk is om te verzekeren dat een Unieburger zijn rechten om vrij te reizen en te verblijven in de Unie, doeltreffend kan uitoefenen.¹²

46. Indien zou worden geoordeeld dat deze twee personen niet of niet meer vallen onder het begrip „begunstigden” van de bij deze richtlijn verleende rechten in de zin van artikel 3, lid 1, ervan, zou moeten worden onderzocht of Lounes niettemin een afgeleid verblijfsrecht kan genieten dat rechtstreeks is gebaseerd op de bepalingen van het VWEU betreffende het burgerschap van de Unie.

A. García Ormazábals hoedanigheid van „begunstigde” in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38

47. Volgens artikel 3, lid 1, van deze richtlijn moet als een „begunstigde” van de daarbij verleende rechten worden beschouwd „iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft *in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit*, en diens familieleden [...] die hem begeleiden of zich bij hem voegen”.¹³

9 Zie arresten van 7 juli 1992, Micheletti e.a. (C-369/90, EU:C:1992:295, punt 10); 11 november 1999, Mesbah (C-179/98, EU:C:1999:549, punt 29); 20 februari 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, punt 19); 19 oktober 2004, Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punt 37), en 2 maart 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punt 39).

10 C-135/08, EU:C:2010:104, punt 48.

11 Zie arrest O. en B., punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

12 Zie in die zin arrest van 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

13 Cursivering van mij.

48. Volgens deze bepaling is de nationaliteit dus een criterium dat de personele werkingssfeer van deze richtlijn bepaalt, zodat de rechtspositie van García Ormazábal duidelijk is gewijzigd door het feit dat zij de nationaliteit van het gastland heeft verworven. Op basis daarvan wil het Verenigd Koninkrijk aantonen dat García Ormazábal door haar naturalisatie niet langer onder deze definitie kan vallen.

49. García Ormazábal viel weliswaar duidelijk binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/38 toen zij haar recht van vrij verkeer uitoefende door Spanje, haar lidstaat van herkomst, te verlaten om zich in september 1996 naar het Verenigd Koninkrijk te begeven om aldaar te verblijven, eerst als studente, vervolgens als werkneemster bij de Turkse ambassade¹⁴, maar door het feit dat zij op 12 augustus 2009 de nationaliteit van het gastland heeft verworven, waar zij sinds 1996 permanent en ononderbroken verblijft, is zij thans van de personele werkingssfeer van deze richtlijn uitgesloten.

50. De bepalingen van deze richtlijn mogen immers weliswaar volgens vaste rechtspraak niet strikt worden uitgelegd, maar dit neemt niet weg dat de personele werkingssfeer ervan volgens de bewoordingen van artikel 3, lid 1, ervan, zoals uitgelegd door het Hof, beperkt is tot burgers van de Unie die verblijven in een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit hebben.

51. Indien de personele werkingssfeer van de richtlijn werd uitgebreid tot een burger van de Unie die, zoals García Ormazábal, de nationaliteit van het gastland heeft verworven, zou dat dus erop neerkomen dat zou worden afgeweken van de bewoordingen zelf van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 en van de stevig gevestigde rechtspraak van het Hof.

52. We moeten ons namelijk richten op de uitlegging van de personele werkingssfeer van de richtlijn die het Hof in het arrest O. en B. heeft gegeven. Daaruit blijkt mijns inziens welke redeneerwijze het Hof in situaties als de onderhavige wil volgen en in welke richting het antwoord op de door de verwijzende rechter gestelde vraag dient te gaan.

53. Die zaak betrof de weigering van de Nederlandse autoriteiten om O.¹⁵ en B.¹⁶ een document af te geven waaruit bleek dat zij rechtmatig in Nederland verbleven als familielid van een burger van de Unie. Deze laatste had krachtens artikel 21, lid 1, VWEU zijn recht van vrij verkeer uitgeoefend en was vervolgens naar zijn lidstaat van herkomst teruggekeerd.

54. De verwijzende rechter vroeg het Hof met name of de bepalingen van richtlijn 2004/38 en artikel 21, lid 1, VWEU aldus moesten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat weigert om een dergelijk verblijfsrecht toe te kennen.

55. In lijn met de arresten van 7 juli 1992, Singh¹⁷, en 11 december 2007, Eind¹⁸, heeft het Hof uiteengezet onder welke voorwaarden derdelanders die familieleden zijn van een burger van de Unie, krachtens het Unierecht een afgeleid verblijfsrecht kunnen genieten op basis waarvan zij met die Unieburger kunnen verblijven in de lidstaat waarvan die laatste de nationaliteit bezit.

¹⁴ Haar situatie verschilt dus van die van de burgers van de Unie in de zaken die hebben geleid tot de arresten van 5 mei 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277), en 8 mei 2013, Ymeraga e.a. (C-87/12, EU:C:2013:291), waarin de betrokkenen hun recht van vrij verkeer nooit hadden uitgeoefend en steeds hadden verbleven in de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezaten.

¹⁵ O., die de Nigeriaanse nationaliteit had, was in 2006 gehuwd met een Nederlands staatsburger. Hij had twee maanden met haar in Spanje gewoond toen zij naar haar lidstaat van herkomst terugkeerde. Vervolgens bracht zij tot in 2010 regelmatig haar vakantie in Spanje door met haar echtgenoot. In juli 2010 heeft O., die als familielid van een burger van de Unie in het bezit was van een verblijfsdocument dat in Spanje geldig was tot in september 2014, zich in Nederland gevestigd. Zijn aanvraag voor een verblijfsrecht werd afgewezen.

¹⁶ B., een Marokkaans staatsburger, had gedurende enkele jaren met zijn Nederlandse partner in Nederland samengewoond voordat hij in oktober 2005 ongewenst werd verklaard. Hij is dan in België gaan wonen, waar zijn partner hem elk weekend kwam bezoeken. In april 2007 is hij naar Marokko teruggekeerd omdat hem het verblijf in België was ontzegd. Daar is hij met zijn partner gehuwd. In juni 2009 is hij in Nederland gaan wonen, nadat de ongewenstverklaring was opgeheven door de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel. Zijn aanvraag voor een verblijfsvergunning werd evenwel afgewezen in oktober 2009.

¹⁷ C-370/90, EU:C:1992:296.

¹⁸ C-291/05, EU:C:2007:771.

56. Het Hof was van oordeel dat bovengenoemde richtlijn niet van toepassing was en dat een derdelander die een familielid is van een burger van de Unie, niet op grond daarvan aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht in de lidstaat waarvan die burger de nationaliteit bezit.¹⁹

57. Het Hof heeft zich dienaangaande gebaseerd op een letterlijke, systematische en teleologische uitlegging van de bepalingen van die richtlijn.

58. De bewoordingen van artikel 3, lid 1, artikel 6, artikel 7, leden 1 en 2, en artikel 16, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38 – die betrekking hebben op het verblijfsrecht van een burger van de Unie en het afgeleide verblijfsrecht van familieleden van deze laatste in „een andere lidstaat” of in „het gastland” – bevestigen volgens het Hof dat deze bepalingen de rechtspositie regelen van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend door zich in een andere lidstaat te vestigen dan die waarvan hij de nationaliteit bezit.²⁰

59. Voorts is het Hof van oordeel dat uit het doel van de richtlijn blijkt dat deze niet kan worden toegepast op een burger van de Unie die een onvoorwaardelijk verblijfsrecht heeft op grond van het feit dat hij verblijft in de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft.

60. Zoals blijkt uit de bewoordingen van artikel 1, onder a), van deze richtlijn, heeft deze immers uitsluitend tot doel de voorwaarden te regelen waaronder het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven kan worden uitgeoefend.²¹ Aangezien nationale onderdanen, volgens een volkenrechtelijk beginsel, krachtens hun nationale recht een onvoorwaardelijk verblijfsrecht genieten in hun staat – die hun niet het recht kan ontzeggen om zijn grondgebied te betreden en aldaar te verblijven²² – heeft het Hof geoordeeld dat „richtlijn 2004/38 er enkel toe [strekt] de voorwaarden [te regelen] voor binnenkomst en verblijf van een burger van de Unie in de *andere* lidstaten *dan die waarvan deze de nationaliteit heeft*”²³.

61. De verwerving van de nationaliteit van het gastland vloeit mijns inziens dus weliswaar voort uit de in deze richtlijn bedoelde integratie van de Unieburger in die staat, maar vastgesteld moet worden dat deze wijziging van de burgerlijke staat, gelet op de personele werkingssfeer van deze richtlijn, automatisch uitsluit dat deze Unieburger aanspraak kan maken op de bij de richtlijn verleende rechten.

62. Dat kan paradoxaal lijken, maar indien de personele werkingssfeer van deze richtlijn werd uitgebreid tot een burger van de Unie die, zoals García Ormazábal, de nationaliteit van het gastland heeft verworven, zou dat erop neerkomen dat zou worden afgeweken van de bewoordingen zelf van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 en van de stevig gevestigde rechtspraak van het Hof.

63. Bijgevolg moet worden erkend dat de rechtspositie van García Ormazábal door haar naturalisatie grondig is gewijzigd, zowel vanuit het oogpunt van het Unierecht als vanuit het oogpunt van het nationale recht, ondanks het feit dat er een duidelijk verband bestaat tussen de uitoefening van de rechten die haar bij deze richtlijn zijn verleend en het feit dat zij de Britse nationaliteit heeft verworven.

19 Punten 37-43 van het arrest O. en B.

20 Punt 40 van het arrest O. en B.

21 Punt 41 van het arrest O. en B.

22 Zie arresten van 11 december 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, punt 31), en 5 mei 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punten 29 en 34).

23 Punt 42 van het arrest O. en B. (cursivering van mij).

64. Aangezien García Ormazábal niet langer valt onder het begrip „begunstigde” in de zin van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn, valt haar echtgenoot evenmin onder dit begrip, aangezien de rechten die bij deze richtlijn worden verleend aan de familieleden van een begunstigde, zoals ik reeds heb opgemerkt²⁴, geen persoonlijke rechten zijn, maar slechts zijn afgeleid van de rechten die de Unieburger geniet.

65. Gelet op het voorgaande valt een burger van de Unie die de nationaliteit heeft verworven van de lidstaat waar hij daadwerkelijk en permanent heeft verbleven krachtens artikel 16 van richtlijn 2004/38, niet onder het begrip „begunstigde” in de zin van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn, zodat deze noch op hem noch op zijn familieleden van toepassing is.

66. Dat betekent dat een derdelander die zich bevindt in een situatie zoals die van Lounes, in de lidstaat waarvan zijn echtgenote de nationaliteit heeft verworven, in casu het Verenigd Koninkrijk, geen afgeleid verblijfsrecht kan ontleen aan de bepalingen van richtlijn 2004/38.

67. Dat impliceert echter niet dat deze derdelander de mogelijkheid verliest om een afgeleid verblijfsrecht te verwerven op grond van de bepalingen van het Verdrag, met name op grond van artikel 21, lid 1, VWEU.

B. Bestaan van een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 21, lid 1, VWEU

68. Krachtens artikel 21, lid 1, VWEU moeten de lidstaten, onder voorbehoud van de maatregelen ter uitvoering van deze bepaling, Unieburgers die niet hun nationaliteit hebben, toestaan om met hun echtgenoot en eventueel bepaalde andere familieleden die geen Unieburger zijn, op hun grondgebied te reizen en te verblijven.

69. Deze bepaling wordt door het Hof op uiterst dynamische wijze uitgelegd in situaties waarin richtlijn 2004/38 door de terugkeer van de Unieburger in zijn lidstaat van herkomst niet langer op hem van toepassing is, zodat noch hijzelf noch zijn familieleden nog aanspraak kunnen maken op de bij deze richtlijn verleende rechten.

70. Om de nuttige werking van artikel 21, lid 1, VWEU in dergelijke situaties te garanderen, past het Hof de bepalingen van richtlijn 2004/38 naar analogie toe.

71. In het arrest O. en B. heeft het Hof als beginsel vooropgesteld dat een burger van de Unie het recht heeft om terug te keren naar zijn lidstaat van herkomst, zonder dat de voorwaarden waaronder in die staat een afgeleid verblijfsrecht kan worden toegekend aan de derdelander die een familielid van hem is, strenger mogen zijn dan die welke door deze richtlijn zijn vastgelegd.

72. Het feit dat de burger van de Unie en het familielid dat derdelander is, krachtens en met inachtneming van artikel 7, leden 1 en 2, of artikel 16 van deze richtlijn, daadwerkelijk in het gastland hebben verbleven, doet bij terugkeer van deze burger van de Unie in de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft, voor de derdelander met wie deze burger van de Unie een gezinsleven in het gastland heeft geleid, een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 21, lid 1, VWEU ontstaan. Het Hof beoogt elke belemmering van het door het Unierecht gewaarborgde fundamentele recht op vrij verkeer te voorkomen door te garanderen dat de voorwaarden voor toekenning van dit verblijfsrecht in de lidstaat van herkomst van deze burger in beginsel niet strenger zijn dan die welke in richtlijn 2004/38 zijn vastgesteld voor de toekenning van een dergelijk afgeleid verblijfsrecht aan een derdelander die een familielid is van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend door zich te vestigen in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit heeft.

²⁴ Zie punt 45 van deze conclusie.

73. Het Hof heeft zich in bovengenoemd arrest gebaseerd op de beginselen die zij eerder had ontwikkeld in de arresten van 7 juli 1992, Singh²⁵, en 11 december 2007, Eind²⁶.

74. Die twee zaken hadden betrekking op burgers van de Unie die hun recht hadden uitgeoefend om vrij op het grondgebied van de Unie te reizen en te verblijven, en vervolgens terugkeerden naar hun lidstaat van herkomst om daar te verblijven.

75. Richtlijn 2004/38 was weliswaar niet van toepassing, maar het Hof was van oordeel dat, wanneer een burger van de Unie zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend en terugkeert naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, zijn echtgenoot die derdelander is, in laatstgenoemde staat een afgeleid verblijfsrecht moet bezitten onder voorwaarden die „ten minste gelijkwaardig [...] zijn aan die welke hij op grond van het EEG-Verdrag of het afgeleide gemeenschapsrecht op het grondgebied van een andere lidstaat kan genieten”.²⁷ Hij moet dus ten minste dezelfde rechten van toegang en verblijf genieten als die welke het Unierecht hem zou toekennen indien die burger van de Unie zou besluiten om naar een andere lidstaat te gaan en daar te verblijven.

76. Uit deze twee arresten blijkt in wezen dat, wanneer een burger van de Unie zich begeeft naar en verblijft in een andere lidstaat en vervolgens terugkeert naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, deze lidstaat zijn eigen onderdaan of de familieleden die hem begeleiden of zich bij hem voegen geen minder gunstige behandeling mag verlenen dan die welke zij genoten in het gastland.

77. Deze rechtspraak berust op de overweging dat, indien deze derdelander niet over een dergelijk recht beschikte, de werknemer die een burger van de Unie is, ervan zou 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 hij niet de zekerheid zou hebben dat hij na zijn terugkeer naar de lidstaat van herkomst zou kunnen blijven samenleven in een gezinsverband dat eventueel, door huwelijk of gezinshereniging, in het gastland is ontstaan.²⁸ De gedachte is dus dat er in dergelijke omstandigheden een soort belemmering kan bestaan om de lidstaat van herkomst te verlaten.

78. In het arrest O. en B. past het Hof deze analyse mutatis mutandis toe.²⁹ Ter voorkoming van een dergelijke soort belemmering, die het door het Unierecht gewaarborgde fundamentele recht op vrij verkeer kan belemmeren, heeft het Hof als beginsel vooropgesteld dat de burger van de Unie recht heeft om terug te keren naar zijn lidstaat van herkomst, zonder dat de voorwaarden waaronder in die staat een afgeleid verblijfsrecht kan worden toegekend aan de derdelander die een familielid van hem is, strenger mogen zijn dan die welke door richtlijn 2004/38 zijn vastgelegd.

79. De door het Hof in het arrest O. en B. geformuleerde oplossing, waarbij de bepalingen van richtlijn 2004/38 naar analogie worden toegepast in het geval dat de burger van de Unie terugkeert naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, kan mijns inziens op de onderhavige zaak worden toegepast.

80. Het is juist dat de feiten van die zaak verschillen van die van de onderhavige zaak.

81. In de zaak die heeft geleid tot het arrest O. en B., heeft de burger van de Unie immers het gastland verlaten om terug te keren naar zijn lidstaat van herkomst.

²⁵ C-370/90, EU:C:1992:296.

²⁶ C-291/05, EU:C:2007:771.

²⁷ Arrest van 7 juli 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, punten 19 en 21).

²⁸ Zie arrest van 11 december 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, punten 35 en 36).

²⁹ Punt 46 van het arrest O. en B.

82. In de onderhavige zaak heeft García Ormazábal het gastland niet daadwerkelijk verlaten, aangezien zij daar verblijft en ervoor heeft gekozen om de nationaliteit van die staat te verwerven. Er is dus geen sprake van een fysieke verplaatsing.

83. Ik ben niettemin van mening dat beide zaken vergelijkbaar zijn. Door ervoor te kiezen om zich in het gastland te laten naturaliseren, heeft García Ormazábal immers haar wil uitgedrukt om daar op dezelfde wijze te leven als zij in haar lidstaat van herkomst zou hebben gedaan, namelijk door duurzame en stevige banden te smeden met het gastland en zich daar duurzaam te integreren. Bijgevolg kan mijns inziens een parallel worden getrokken tussen de redenering van het Hof in het arrest O. en B. en die welke het in het onderhavige geding dient te volgen.

84. Voorts ben ik van mening dat de analoge toepassing van de bepalingen van richtlijn 2004/38 in een situatie als de onderhavige temeer geboden is daar er, zoals we gezien hebben, een onlosmakelijk verband bestaat tussen de uitoefening van de rechten die krachtens deze richtlijn aan García Ormazábal zijn verleend toen zij zich naar het Verenigd Koninkrijk begaf en aldaar verbleef, en het feit dat zij de Britse nationaliteit heeft verworven. Ik herinner eraan dat zij overeenkomstig de toepasselijke nationale wetgeving de Britse nationaliteit heeft verworven op grond van de krachtens artikel 16 van deze richtlijn verleende permanente verblijfsvergunning.

85. García Ormazábal heeft dus haar integratie in het gastland tot het logische einde doorgevoerd door te verzoeken om te worden genaturaliseerd. Dit stemt overeen met het doel dat de wetgever van de Unie niet alleen met artikel 21, lid 1, VWEU, maar ook met richtlijn 2004/38 nastreeft. Overweging 18 van deze richtlijn beoogt van de permanente verblijfsvergunning een „effectief mechanisme voor de integratie” van de betrokkene in de samenleving van het gastland te maken.³⁰ Het feit dat zij daar krachtens en met inachtneming van artikel 16 van deze richtlijn heeft verbleven, toont duidelijk aan dat het gaat om een reëel verblijf, en gaat hand in hand met het opbouwen of bestendigen van haar gezinsleven in dat gastland.³¹

86. Indien haar thans de rechten die zij tot op heden met betrekking tot het verblijf van haar familieleden heeft genoten, werden ontnomen omdat zij zich door middel van de naturalisatie nog grondiger in het gastland heeft willen integreren, zouden de rechten die zij ontleent aan artikel 21, lid 1, VWEU, volkomen worden uitgehouden.

87. Een dergelijke oplossing zou mijns inziens onlogisch en tegenstrijdig zijn.

88. De door García Ormazábal via de naturalisatie beoogde grondigere integratie in het gastland zou immers uiteindelijk erop neerkomen dat zij de rechten verliest die haar door het Unierecht ten aanzien van haar echtgenoot zijn verleend, wat duidelijk de voortzetting van haar gezinsleven in dat land en dus uiteindelijk de door haar beoogde integratie zou kunnen schaden. Wat met de ene hand wordt gegeven, zou met de andere hand worden afgenomen.

89. Om het door haar begonnen gezinsleven te kunnen voortzetten, zou zij dus het grondgebied van dat land moeten verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven om opnieuw aanspraak te kunnen maken op de bij richtlijn 2004/38 verleende rechten en met name om met haar echtgenoot te kunnen samenleven.

³⁰ Ik ben het dus niet eens met het ter terechtzitting door de Britse regering uiteengezette standpunt dat richtlijn 2004/38 niet tot doel heeft de integratie van deze begunstigden te verzekeren.

³¹ Zie dienaangaande de redenering van het Hof in het arrest O. en B. (punten 53-56) met betrekking tot de op grond van artikel 7 van deze richtlijn verleende verblijfsvergunning.

90. Ik ben dan ook van mening dat de nuttige werking van de bij artikel 21, lid 1, VWEU verleende rechten vereist dat een burger van de Unie, zoals García Ormazábal, die de nationaliteit van het gastland heeft verworven door en op grond van het feit dat zij krachtens en met inachtneming van artikel 16 van deze richtlijn daar heeft verbleven, het gezinsleven kan voortzetten dat zij tot dan met haar echtgenoot die derdelander is in dat land heeft geleid. De behandeling die García Ormazábal geniet, mag niet minder gunstig zijn dan die welke zij in het kader van deze richtlijn vóór haar naturalisatie genoot en dan die welke haar door het Unierecht zou worden verleend indien zij zich uiteindelijk naar een andere lidstaat zou begeven.

91. Gelet op deze overwegingen ben ik van mening dat artikel 21, lid 1, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat in een situatie als de onderhavige, waarin een burger van de Unie de nationaliteit heeft verworven van de lidstaat waar hij daadwerkelijk heeft verbleven krachtens en met inachtneming van artikel 16 van richtlijn 2004/38 en in het kader daarvan een gezinsleven met een derdelander heeft opgebouwd, de voorwaarden waaronder aan deze laatste in dat land een afgeleid verblijfsrecht kan worden toegekend, in beginsel niet strenger mogen zijn dan die welke door deze richtlijn zijn vastgesteld voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan een derdelander die een familielid is van een burger van de Unie die zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend door zich in een andere lidstaat te vestigen dan die waarvan hij de nationaliteit heeft.

92. Aangezien Lounes mijns inziens geen afgeleid verblijfsrecht kan worden ontzegd op grond van artikel 21, lid 1, VWEU, hoeft niet te worden onderzocht of een burger van de Unie, zoals García Ormazábal, zich dienaangaande zou kunnen beroepen op artikel 20 VWEU, aangezien de nuttige werking van haar Unieburgerschap volgens mij gewaarborgd is.

V. Conclusie

93. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de door de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), gestelde vraag als volgt te beantwoorden:

- „1) Een burger van de Unie die de nationaliteit heeft verworven van de lidstaat waar hij daadwerkelijk en permanent heeft verbleven krachtens artikel 16 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 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, valt niet onder het begrip ‚begunstigde‘ in de zin van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn, zodat deze noch op hem noch op zijn familieleden van toepassing is.
- 2) Artikel 21, lid 1, VWEU moet aldus worden uitgelegd dat in een situatie als de onderhavige, waarin een burger van de Unie de nationaliteit heeft verworven van de lidstaat waar hij daadwerkelijk heeft verbleven krachtens en met inachtneming van artikel 16 van richtlijn 2004/38 en in het kader daarvan een gezinsleven met een derdelander heeft opgebouwd, de voorwaarden waaronder aan deze laatste in dat land een afgeleid verblijfsrecht kan worden toegekend, in beginsel niet strenger mogen zijn dan die welke door deze richtlijn zijn vastgesteld voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan een derdelander die een familielid is van een burger van de Unie die zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend door zich in een andere lidstaat te vestigen dan die waarvan hij de nationaliteit heeft.”