



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

2 september 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 13, lid 2 – Verblijfsrecht van familieleden van een Unieburger – Huwelijk tussen een Unieburger en een derdelander – Behoud, in geval van scheiding, van het verblijfsrecht van een derdelander die het slachtoffer is van huiselijk geweld door zijn echtgenoot – Verplichting om het bestaan van toereikende bestaansmiddelen aan te tonen – Geen dergelijke verplichting in richtlijn 2003/86/EG – Geldigheid – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikelen 20 en 21 – Gelijke behandeling – Verschil in behandeling naargelang de gezinshereniger Unieburger dan wel derdelander is – Geen vergelijkbare situaties”

In zaak C-930/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) bij beslissing van 13 december 2019, ingekomen bij het Hof op 20 december 2019, in de procedure

X

tegen

Belgische Staat,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), vicepresident, J.-C. Bonichot, A. Prechal, M. Vilaras, N. Piçarra en A. Kumin, kamerpresidenten, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, K. Jürimäe, P. G. Xuereb, L. S. Rossi, I. Jarukaitis en J. Passer, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 december 2020,

gelet op de opmerkingen van:

– X, vertegenwoordigd door J. Wolsey en E. Didi, advocaten,

* Procestaal: Frans.

- de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck, M. Jacobs en C. Pochet als gemachtigden, bijgestaan door E. Derriks, K. de Haes en G. van Witzenburg, advocaten,
- het Europees Parlement, vertegenwoordigd door D. Warin en R. van de Westelaken als gemachtigden,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door S. Boelaert en R. Meyer als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en E. Montaguti als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 maart 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van artikel 13, lid 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 (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35 en PB 2018, L 94, blz. 32), in het licht van de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen X en de Belgische Staat over het behoud van zijn verblijfsrecht op het Belgische grondgebied.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2004/38

- 3 De overwegingen 1 tot en met 3, 5, 10 en 15 van richtlijn 2004/38 luiden als volgt:
 - „(1) Burgerschap van de Unie verleent iedere burger van de Unie, binnen de beperkingen van het [VWEU] en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten.
 - (2) Het vrij verkeer van personen is een van de fundamentele vrijheden binnen de interne markt, die een ruimte zonder binnengrenzen omvat waarin vrijheid is gewaarborgd volgens de bepalingen van het [VWEU].

(3) Burgerschap van de Unie dient de fundamentele status te zijn van onderdanen van de lidstaten die hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen. Derhalve moeten de bestaande gemeenschapsinstrumenten waarin afzonderlijke regelingen zijn vastgesteld voor werknemers, zelfstandigen, studenten en andere niet-actieven worden gecodificeerd en herzien, teneinde het recht van de burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf te vereenvoudigen en te versterken.

[...]

(5) Het recht van alle burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten dient, wil het bestaan onder objectieve voorwaarden van vrijheid en waardigheid, ook aan familieleden, ongeacht hun nationaliteit, te worden verleend. [...]

[...]

(10) Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen evenwel tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van het gastland. Daarom dient het recht van verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden voor perioden van meer dan drie maanden aan bepaalde voorwaarden te zijn verbonden.

[...]

(15) De familieleden moet rechtsbescherming worden geboden in geval van overlijden van de burger van de Unie, scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of beëindiging van geregistreerd partnerschap. Het is derhalve nodig, ter eerbiediging van het familieleven en de menselijke waardigheid en onder bepaalde voorwaarden ter voorkoming van misbruik, maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat familieleden die al op het grondgebied van het gastland verblijven, hun verblijfsrecht in dergelijke gevallen op uitsluitend persoonlijke basis behouden.”

4 Onder het opschrift „Onderwerp” bepaalt artikel 1 van richtlijn 2004/38:

„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;
- c) de beperkingen van de onder a) en b) genoemde rechten om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.”

5 Artikel 7 van deze richtlijn, met als opschrift „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden”, bepaalt in de leden 1 en 2:

„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 onder 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 burger van de Unie voldoet aan de voorwaarden van lid 1, onder a), b) of c).”

6 Artikel 13 van die richtlijn, „Behoud van het verblijfsrecht van familieleden in geval van scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of van beëindiging van het geregistreerde partnerschap”, luidt als volgt:

„1. Onverminderd het bepaalde in de tweede alinea, zijn scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk van burgers van de Unie of beëindiging van het geregistreerde partnerschap als bedoeld in artikel 2, punt 2, onder b), niet van invloed op het verblijfsrecht van hun familieleden die de nationaliteit van een lidstaat bezitten.

Tot wanneer zij het duurzame verblijfsrecht verwerven moeten de betrokkenen voldoen aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, onder a), b), c) of d).

2. Onverminderd het bepaalde in de tweede alinea, leiden scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of beëindiging van geregistreerd partnerschap als bedoeld in artikel 2, punt 2, onder b), niet tot verlies van het verblijfsrecht van de familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten:

a) indien het huwelijk of het geregistreerd partnerschap als bedoeld in artikel 2, punt 2, onder b), bij de aanvang van de gerechtelijke procedure tot scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of bij de beëindiging van het geregistreerd partnerschap als bedoeld in artikel 2, punt 2, onder b), ten minste drie jaar heeft geduurd, waarvan één jaar in het gastland, [...]

[...]

c) indien bijzonder schrijnende situaties zulks rechtvaardigen, bijvoorbeeld wanneer een familielid tijdens het huwelijk of het geregistreerd partnerschap het slachtoffer is geweest van huiselijk geweld, [...]

[...]

Alvorens het duurzame verblijfsrecht te verwerven, blijft hun recht van verblijf onderworpen aan de voorwaarde dat is aangetoond dat zij werknemer of zelfstandige zijn, of voor zichzelf en hun familieleden over toereikende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van de socialebijstandsregeling van het gastland, dat zij een ziektekostenverzekering voor alle risico's in het gastland hebben afgesloten, of dat zij lid zijn van de reeds in het gastland gevormde familie van een persoon die aan deze voorwaarden voldoet. De 'toereikende bestaansmiddelen' zijn omschreven in artikel 8, lid 4.

Deze familieleden behouden hun verblijfsrecht op uitsluitend persoonlijke basis.”

7 Onder het opschrift „Gunstiger nationale bepalingen” bepaalt artikel 37 van richtlijn 2004/38:

„Het bepaalde in deze richtlijn geldt onverminderd de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat die eventueel gunstiger zijn voor de personen waarop deze richtlijn betrekking heeft.”

Richtlijn 2003/86

8 De overwegingen 3, 4, 6 en 15 van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12, met rectificatie in PB 2012, L 71, blz. 55) luiden als volgt:

„(3) De Europese Raad heeft tijdens zijn speciale bijeenkomst van 15 en 16 oktober 1999 in Tampere de noodzaak erkend van onderlinge afstemming van de nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen. In dit verband heeft de Europese Raad met name verklaard dat de Europese Unie moet zorgen voor een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven en dat een krachtiger integratiebeleid erop gericht moet zijn om hun rechten te verlenen en verplichtingen op te leggen die vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de Europese Unie. [...]

(4) Gezinshereniging is een noodzakelijk middel om een gezinsleven mogelijk te maken en draagt bij tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert, hetgeen bovendien de mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken, een fundamentele doelstelling van de [Europese] Gemeenschap die in het [EG-]Verdrag is vastgelegd.

[...]

(6) Om de bescherming van het gezin te waarborgen en de mogelijkheid te bieden het gezinsleven voort te zetten of op te bouwen, moeten, op basis van gemeenschappelijke criteria, de materiële voorwaarden worden vastgesteld voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging.

[...]

(15) De integratie van de gezinsleden dient te worden bevorderd. Daarom dienen zij een status te verkrijgen die onafhankelijk is van die van de gezinshereniger, met name in het geval van echtscheiding en het beëindigen van een relatie. Zij moeten op dezelfde voorwaarden als de gezinshereniger toegang hebben tot onderwijs, werk en beroepsopleiding.”

9 Artikel 15 van deze richtlijn luidt:

„[...]

3. In geval van weduwnaar- of weduwschap, echtscheiding, scheiding, of van overlijden van eerstegraads bloedverwanten in rechtstreekse opgaande of neergaande lijn, kan, indien zulks vereist is op aanvraag, een autonome verblijfstitel worden verleend aan personen die uit hoofde van gezinshereniging zijn toegelaten. De lidstaten stellen bepalingen vast om te waarborgen dat in geval van buitengewoon moeilijke omstandigheden een autonome verblijfstitel wordt verleend.

4. De voorwaarden betreffende de verlening en de geldigheidsduur van de autonome verblijfstitel worden in het nationale recht vastgesteld.”

Belgisch recht

10 Artikel 42 quater, §§ 1 en 4, van de wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen van 15 december 1980 (*Belgisch Staatsblad*, 31 december 1980, blz. 14584), in de versie die van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding (hierna: „wet van 15 december 1980”), strekt tot omzetting van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 in Belgisch recht en bepaalt dat er door de minister die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: „minister”) of zijn gemachtigde binnen vijf jaar na de erkenning van hun recht op verblijf een einde kan gesteld worden aan het verblijfsrecht van de familieleden van een Unieburger die zelf geen Unieburger zijn en die verblijven in de hoedanigheid van familielid van de Unieburger wanneer het huwelijk met de Unieburger die zij begeleid hebben of bij wie zij zich gevoegd hebben wordt ontbonden of er geen gezamenlijke vestiging meer is, tenzij het betrokken familielid aantoont dat er sprake is van een bijzonder schrijnende situatie, zoals het feit tijdens het huwelijk of geregistreerd partnerschap het slachtoffer te zijn geweest van geweld in de familie, en voor zover betrokkene aantoont werknemer of zelfstandige te zijn in België of te beschikken over voldoende bestaansmiddelen om te voorkomen dat hij tijdens zijn verblijf ten laste valt van het

socialebijstandstelsel van het Rijk, alsook te beschikken over een ziektekostenverzekering die alle risico's in België dekt, of lid te zijn van een in het Rijk gevormde familie van een persoon die aan deze voorwaarden voldoet.

- 11 Artikel 11, § 2, van de wet van 15 december 1980, dat strekt tot omzetting van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/86 in Belgisch recht, bepaalt dat de minister of zijn gemachtigde binnen vijf jaar na de afgifte van de verblijfstitel of van het document dat bewijst dat de aanvraag voor een verblijfstitel werd ingediend, naargelang van het geval, een einde kan stellen aan het recht op verblijf van de familieleden van een onderdaan van een derde land die tot verblijf is toegelaten of gemachtigd, indien zij niet of niet meer een werkelijk huwelijks- of gezinsleven onderhouden, tenzij het betrokken familielid aantoonbaar tijdens het huwelijk of het partnerschap het slachtoffer te zijn geweest van geweld in de familie.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 12 Verzoeker in het hoofdgeding, X, Algerijns staatsburger, is op 26 september 2010 in Algiers (Algerije) in het huwelijk getreden met een Franse onderdaan alvorens op 22 februari 2012 met een visum voor kort verblijf naar België te reizen om zich te voegen bij zijn echtgenote, die in deze lidstaat woonde.
- 13 Op 20 april 2012 is uit het huwelijk van verzoeker in het hoofdgeding en zijn echtgenote een dochter geboren, die zoals haar moeder de Franse nationaliteit heeft.
- 14 Op 7 mei 2013 heeft verzoeker in het hoofdgeding in zijn hoedanigheid van echtgenoot van een Frans staatsburger een aanvraag ingediend voor een verblijfskaart als familielid van een Unieburger. Op 13 december daaraanvolgend heeft hij een dergelijke verblijfskaart ontvangen, die geldig was tot 3 december 2018.
- 15 Na bijna vijf jaar huwelijk, waarvan twee jaar samen in België, was verzoeker in het hoofdgeding gedwongen de echtelijke woning te verlaten, omdat hij het slachtoffer was van huiselijk geweld door zijn echtgenote. In eerste instantie verbleef hij in een opvangcentrum en vervolgens is hij op 22 mei 2015 in een woning te Doornik (België) gaan wonen. Voorts heeft verzoeker in het hoofdgeding op 2 maart 2015 een klacht ingediend wegens het huiselijk geweld waarvan hij het slachtoffer was.
- 16 Naar aanleiding van een verslag van samenwoning van 30 oktober 2015, waarin werd geconcludeerd dat verzoeker in het hoofdgeding en zijn echtgenote niet samenwoonden aangezien laatstgenoemde sinds 10 september 2015 met hun dochter in Frankrijk woonde, heeft de Belgische Staat bij beslissing van 2 maart 2016 het verblijfsrecht van verzoeker in het hoofdgeding beëindigd en hem gelast het grondgebied te verlaten. Deze beslissing is bij uitspraak van 16 september 2016 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) echter nietig verklaard.
- 17 Bij brief van 10 maart 2017 heeft de Belgische Staat verzoeker in het hoofdgeding om aanvullende informatie verzocht, waaronder het bewijs dat hij over toereikende bestaansmiddelen beschikt en een ziektekostenverzekering heeft afgesloten. Op 2 mei daaraanvolgend heeft verzoeker in het hoofdgeding de Belgische Staat ervan in kennis gesteld dat hij het slachtoffer was geweest van

huiselijk geweld door zijn echtgenote, en verzocht hij om behoud van zijn verblijfsrecht op het grondgebied van deze lidstaat krachtens artikel 42 quater, § 4, 4°, van de wet van 15 december 1980.

- 18 Bij beslissing van 14 december 2017 heeft de Belgische Staat het verblijfsrecht van verzoeker in het hoofdgeding beëindigd op grond dat hij zich weliswaar in een moeilijke situatie bevond, maar niet had aangetoond dat hij over voldoende middelen beschikte om in zijn levensonderhoud te voorzien. Bij deze beslissing werd hem evenwel niet gelast het Belgische grondgebied te verlaten. Op 26 januari 2018 heeft verzoeker in het hoofdgeding tegen die beslissing beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.
- 19 De verwijzende rechter merkt op dat artikel 42 quater, § 4, van de wet van 15 december 1980, waarbij artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 in Belgisch recht is omgezet, in geval van scheiding of beëindiging van de gezamenlijke vestiging van de echtgenoten het behoud van het verblijfsrecht van een derdelander die het slachtoffer is geweest van huiselijk geweld door zijn echtgenoot, die Unieburger is, afhankelijk stelt van bepaalde voorwaarden, waaronder met name dat deze derdelander over voldoende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering beschikt, terwijl artikel 11, § 2, van de wet van 15 december 1980, waarbij artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/86 in Belgisch recht is omgezet, in dezelfde omstandigheden de verlening van een autonome verblijfstitel aan een derdelander die het recht op gezinshereniging met een legaal in België verblijvende derdelander heeft genoten, enkel afhankelijk stelt van het bewijs van het bestaan van huiselijk geweld.
- 20 De verwijzende rechter is dan ook van oordeel dat derdelanders die het slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld door hun echtgenoot, verschillend worden behandeld naargelang zij gezinshereniging met een Unieburger dan wel met een derdelander hebben genoten, en dat een dergelijk verschil in behandeling zijn oorsprong vindt in de voornoemde bepalingen van de richtlijnen 2004/38 en 2003/86.
- 21 In die omstandigheden heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Levert artikel 13, lid 2, van [richtlijn 2004/38] schending op van de artikelen 20 en 21 van het [Handvest], voor zover daarin is bepaald dat scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of beëindiging van geregistreerd partnerschap niet leiden tot verlies van het verblijfsrecht van de familieleden van een Unieburger die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, met name indien bijzonder schrijnende situaties zulks rechtvaardigen, bijvoorbeeld wanneer een familielid tijdens het huwelijk of het geregistreerd partnerschap het slachtoffer is geweest van huiselijk geweld, maar alleen op voorwaarde dat de betrokkenen aantonen dat zij werknemer of zelfstandige zijn, of voor zichzelf en hun familieleden over toereikende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van de socialebijstandsregeling van het gastland, alsook bewijzen dat zij een ziektekostenverzekering voor alle risico's in het gastland hebben afgesloten, of dat zij lid zijn van de reeds in het gastland gevormde familie van een persoon die aan deze voorwaarden voldoet, terwijl artikel 15, lid 3, van [richtlijn 2003/86], dat in diezelfde mogelijkheid van behoud van het verblijfsrecht voorziet, daarvoor die voorwaarde niet oplegt?”

- 22 Bij brief van 9 september 2020, ingekomen ter griffie van het Hof op 17 september daaraanvolgend, heeft de verwijzende rechter in antwoord op het verzoek om inlichtingen van het Hof van 14 augustus 2020 aangegeven dat verzoeker in het hoofdgeding op 5 juli 2018 een echtscheidingsverzoek had ingediend en dat op 24 juli daaraanvolgend de echtscheiding van de betrokkene en zijn echtgenote was uitgesproken.

Bevoegdheid van het Hof

- 23 De Belgische regering betoogt dat het Hof niet bevoegd is om de gestelde vraag te beantwoorden, omdat, ten eerste, de verwijzende rechter niet in het licht van een Unierechtelijke regel, maar in het licht van een regel die de nationale wetgever heeft vastgesteld in het kader van de hem bij artikel 15, leden 2 en 3, van richtlijn 2003/86 verleende bevoegdheid, twijfels uit over de geldigheid van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38; ten tweede, niet-naleving van de bij artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 vastgestelde voorwaarden afbreuk doet aan de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten en, ten derde, de bepalingen van het Handvest niet kunnen leiden tot een wijziging van de bevoegdheden van de Unie en dus geen afbreuk kunnen doen aan de bevoegdheden die in de huidige stand van het Unierecht toekomen aan de lidstaten, zoals die betreffende de voorwaarden voor verblijf van derdelanders die niet voldoen aan de voorwaarde om familielid van een Unieburger te zijn.
- 24 In dit verband blijkt uit artikel 19, lid 3, onder b), VEU en artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU dat het Hof – zonder enige uitzondering – bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging en de geldigheid van handelingen die zijn vastgesteld door de instellingen van de Unie. Deze handelingen moeten volledig verenigbaar zijn met de bepalingen van de Verdragen, de daaruit voortvloeiende constitutionele beginselen en de bepalingen van het Handvest [arrest van 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 25 Aangezien de verwijzende rechter in casu van oordeel is dat wat de voorwaarden betreft voor behoud, onder meer in geval van scheiding, van het verblijfsrecht van derdelanders die het slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld door hun echtgenoot, de regeling van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 voor derdelanders die gehuwd zijn met een Unieburger ongunstiger is dan die van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/86 voor derdelanders die gehuwd zijn met een andere derdelander, verzoekt hij het Hof uitspraak te doen over de geldigheid van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 in het licht van de artikelen 20 en 21 van het Handvest, waarin het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie is vastgelegd.
- 26 Het Hof is derhalve bevoegd om de vraag te beantwoorden.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 27 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 geldig is in het licht van de artikelen 20 en 21 van het Handvest.
- 28 De verwijzende rechter wenst in het bijzonder te vernemen of de Uniewetgever – door te bepalen dat derdelanders die het slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld door hun echtgenoot die Unieburger is, in geval van scheiding hun verblijfsrecht slechts kunnen behouden indien zij voldoen aan de voorwaarden van artikel 13, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38, waaronder

met name de voorwaarde inzake toereikende bestaansmiddelen, terwijl artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/86 dergelijke voorwaarden niet oplegt voor de verlening, in dezelfde omstandigheden, van een autonome verblijfstitel aan derdelanders die het slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld door hun echtgenoot die ook derdelander is – een verschil in behandeling heeft ingesteld tussen deze twee categorieën derdelanders die het slachtoffer van huiselijk geweld zijn geweest, dat de eerste categorie benadeelt, hetgeen in strijd is met de artikelen 20 en 21 van het Handvest.

- 29 Vooraf zij opgemerkt dat de Europese Commissie in haar schriftelijke opmerkingen en het Europees Parlement in zijn mondelinge opmerkingen, zonder formeel aan te voeren dat de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter niet-ontvankelijk is, twijfels hebben geuit over de toepasselijkheid van artikel 13, lid 2, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2004/38 in omstandigheden als die van het hoofdgeding.
- 30 Die twijfels zijn gebaseerd op het arrest van 30 juni 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, punt 51), waarin het Hof heeft geoordeeld dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat een derdelander die gescheiden is van een Unieburger en gedurende het huwelijk het slachtoffer is geweest van huiselijk geweld, op grond van die bepaling geen recht heeft op het behoud van zijn verblijfsrecht in het gastland, indien de echtgenoot, die Unieburger is, deze lidstaat vóór aanvang van de gerechtelijke procedure tot scheiding heeft verlaten.
- 31 Zoals in de punten 16 en 22 van het onderhavige arrest is opgemerkt, is verzoeker in het hoofdgeding gedurende zijn huwelijk weliswaar het slachtoffer geweest van huiselijk geweld door zijn ex-echtgenote, die Unieburger is, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan, maar woont zij sinds 10 september 2015 met hun dochter in Frankrijk. De gerechtelijke procedure tot scheiding is pas bijna drie jaar na het vertrek van moeder en dochter uit België, namelijk op 5 juli 2018, ingeleid en heeft op 24 juli daaraanvolgend tot de scheiding geleid.
- 32 Tegen deze achtergrond moet eerst de werkingssfeer van artikel 13, lid 2, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2004/38 worden bepaald en moet vervolgens de geldigheid van artikel 13, lid 2, tweede alinea, van deze richtlijn worden getoetst aan de door de verwijzende rechter genoemde gronden.
- 33 Dienaangaande volgt allereerst uit de bewoordingen van zowel het opschrift als de tekst van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 dat het verblijfsrecht waarover de familieleden van een Unieburger die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, krachtens deze bepaling beschikken, met name in het geval van echtscheiding behouden blijft, en dat bijgevolg een dergelijke scheiding niet tot het verlies van dat verblijfsrecht leidt indien aan de in deze bepaling gestelde voorwaarden is voldaan (arrest van 30 juni 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, punt 40).
- 34 Wat voorts de context van deze bepaling betreft, vormt artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 een afwijking van het beginsel dat niet alle derdelanders aan deze richtlijn rechten van binnenkomst en verblijf in een lidstaat ontnemen, maar uitsluitend degenen die in de zin van artikel 2, punt 2, van die richtlijn „familielid” zijn van een Unieburger die van zijn recht van vrij verkeer gebruik heeft gemaakt door zich in een andere lidstaat te vestigen dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, welk beginsel is verankerd in de vaste rechtspraak van het Hof (arrest van 30 juni 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 35 Artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 ziet namelijk op de uitzonderlijke gevallen waarin scheiding niet tot het verlies van het op grond van richtlijn 2004/38 bestaande verblijfsrecht van de betrokken derdelanders leidt, hoewel die derdelanders na hun scheiding niet meer aan de in artikel 7, lid 2, van deze richtlijn gestelde voorwaarden voldoen, met name de voorwaarde „familielid” te zijn van een Unieburger in de zin van artikel 2, punt 2, onder a), van die richtlijn (arrest van 30 juni 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, punt 42).
- 36 Wat ten slotte de doelstelling van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 betreft, beantwoordt deze bepaling aan de in overweging 15 van die richtlijn genoemde doelstelling, die erin bestaat rechtsbescherming te bieden aan de familieleden in geval van scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of beëindiging van geregistreerd partnerschap, door in dat verband maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat familieleden die al op het grondgebied van het gastland verblijven, hun verblijfsrecht in dergelijke gevallen op uitsluitend persoonlijke basis behouden (arrest van 30 juni 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, punt 45).
- 37 In dit verband volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van richtlijn 2004/38 en meer in het bijzonder uit de toelichting bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden zich op het grondgebied van de lidstaten vrij te verplaatsen en er vrij te verblijven [COM(2001) 257 def.], dat ingevolge het Unierecht van vóór richtlijn 2004/38 het verblijfsrecht in het gastland aan de gescheiden echtgenoot kon worden ontzegd (arrest van 30 juni 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, punt 46).
- 38 Dat voorstel voor een richtlijn verduidelijkt in deze context dat met de voorgenomen bepaling die artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 is geworden, werd beoogd een zekere rechtsbescherming te bieden voor derdelanders wier verblijfsrecht samenhangt met de familieband die door het huwelijk bestaat, en die hierdoor het slachtoffer zouden kunnen worden van chantage in het kader van de echtscheiding, en dat een dergelijke bescherming slechts noodzakelijk is in het geval van een onherroepelijk uitgesproken echtscheiding, aangezien in geval van feitelijke scheiding het verblijfsrecht van de echtgenoot-derdelander helemaal niet wordt aangetast (arrest van 30 juni 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, punt 47).
- 39 Zolang de echtgenoot-derdelander gehuwd is, behoudt hij immers zijn hoedanigheid van familielid van de Unieburger, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38, en heeft hij uit dien hoofde een afgeleid verblijfsrecht in het gastland of, in voorkomend geval, in de lidstaat waarvan de Unieburger de nationaliteit bezit (arrest van 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 61).
- 40 Blijkens het voorgaande volgt uit de bewoordingen, de context en de doelstelling van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 dat voor toepassing van deze bepaling, daaronder begrepen het aan artikel 13, lid 2, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2004/38 ontleende recht, vereist is dat de belanghebbenden zijn gescheiden (arrest van 30 juni 2016, NA, C-115/15, EU:C:2016:487, punt 48).
- 41 Het Hof heeft in punt 62 van het arrest van 16 juli 2015, Singh e.a. (C-218/14, EU:C:2015:476), geoordeeld dat indien de Unieburger, voordat de gerechtelijke procedure tot scheiding wordt ingeleid, de lidstaat waar zijn echtgenoot woont verlaat om zich in een andere lidstaat of in een derde land te vestigen, het afgeleide verblijfsrecht dat de derdelander krachtens artikel 7, lid 2, van richtlijn 2004/38 geniet, komt te vervallen bij het vertrek van de Unieburger en dus niet meer kan worden behouden op grond van artikel 13, lid 2, eerste alinea, onder a), van deze richtlijn.

- 42 Indien in de situatie van artikel 13, lid 2, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2004/38 voor het behoud van het verblijfsrecht van een derdelander die het slachtoffer is geweest van huiselijk geweld door zijn echtgenoot die Unieburger is, de voorwaarde wordt gesteld dat de gerechtelijke procedure tot scheiding wordt ingeleid vóór het vertrek van deze Unieburger uit het gastland, zou aan deze laatste echter mogelijkerwijs een drukmiddel worden verschaft dat kennelijk in strijd is met het doel om het slachtoffer van dergelijke feiten bescherming te bieden en zou dat slachtoffer, zoals de advocaat-generaal in de punten 87 en 88 van zijn conclusie heeft opgemerkt, bijgevolg worden blootgesteld aan chantage in het kader van de scheiding of in het kader van het vertrek.
- 43 Anders dan is geoordeeld in punt 51 van het arrest van 30 juni 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487), moet er dus van worden uitgegaan dat, om het verblijfsrecht krachtens artikel 13, lid 2, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2004/38 te behouden, de gerechtelijke procedure tot scheiding kan worden ingeleid nadat de Unieburger het gastland heeft verlaten. Ter waarborging van de rechtszekerheid kan een derdelander die het slachtoffer is geweest van huiselijk geweld door zijn echtgenoot die Unieburger is, wiens gerechtelijke procedure tot scheiding niet is ingeleid vóór het vertrek van deze laatste uit het gastland, zich evenwel slechts op het behoud van zijn verblijfsrecht uit hoofde van deze bepaling beroepen voor zover deze procedure binnen een redelijke termijn na dat vertrek wordt ingeleid.
- 44 De betrokken derdelander die gehuwd is met een Unieburger dient immers voldoende tijd te worden gegeven om een van de twee opties te kiezen die richtlijn 2004/38 hem biedt om een verblijfsrecht uit hoofde van deze richtlijn te behouden, te weten ofwel een gerechtelijke procedure tot scheiding inleiden om in aanmerking te komen voor een persoonlijk verblijfsrecht krachtens artikel 13, lid 2, eerste alinea, onder c), van die richtlijn, ofwel zich vestigen in de woonstaat van de Unieburger teneinde zijn afgeleide verblijfsrecht te behouden. In dit verband moet worden opgemerkt dat de echtgenoot niet duurzaam bij de Unieburger hoeft te wonen om een afgeleid verblijfsrecht te hebben (arresten van 13 februari 1985, Diatta, 267/83, EU:C:1985:67, punten 20 en 22, en 8 november 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punt 58).
- 45 Zoals in punt 31 van het onderhavige arrest is opgemerkt, heeft verzoeker in het hoofdgeding zich in casu niet bij zijn echtgenote gevoegd in haar lidstaat van herkomst. Hij heeft de gerechtelijke procedure tot scheiding ingeleid op 5 juli 2018, dat wil zeggen bijna drie jaar na het vertrek van zijn echtgenote en hun dochter uit het gastland, hetgeen geen redelijke termijn lijkt.
- 46 Blijkens de verwijzingsbeslissing heeft een derdelander die zich in de situatie van verzoeker in het hoofdgeding bevindt, krachtens de nationale regeling tot omzetting van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 echter hoe dan ook recht op het behoud van zijn verblijfsrecht, mits hij de in de tweede alinea van dit artikel bedoelde verplichting nakomt.
- 47 In deze omstandigheden blijkt niet duidelijk dat de prejudiciële vraag, voor zover zij betrekking heeft op de geldigheid van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38, geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding.
- 48 Bijgevolg is de prejudiciële vraag ontvankelijk.

Geldigheid van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38

- 49 Vooraf moet worden nagegaan of de artikelen 20 en 21 van het Handvest relevant zijn wanneer, zoals de verwijzende rechter vraagt, moet worden onderzocht of artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 kan leiden tot discriminatie van met een Unieburger gehuwde derdelanders die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld ten opzichte van derdelanders die met een andere derdelander zijn gehuwd.
- 50 Wat in de eerste plaats artikel 21 van het Handvest betreft, dient in dit verband – aangezien het verschil in behandeling dat artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 zou instellen, berust op de nationaliteit van de echtgenoot die het huiselijk geweld heeft gepleegd – in herinnering worden gebracht dat artikel 21, lid 2, van het Handvest, op grond waarvan „[b]innen de werkingsfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen ervan, [...] iedere discriminatie op grond van nationaliteit verboden [is]”, volgens de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17) overeenstemt met artikel 18, eerste alinea, VWEU en in overeenstemming daarmee moet worden toegepast.
- 51 Zoals het Hof heeft geoordeeld, ziet artikel 18, eerste alinea, VWEU op onder het toepassingsgebied van het Unierecht vallende situaties waarin een onderdaan van een lidstaat enkel op grond van zijn nationaliteit discriminerend wordt behandeld ten opzichte van onderdanen van een andere lidstaat en vindt het geen toepassing in het geval van een eventueel verschil in behandeling tussen onderdanen van de lidstaten en derdelanders (arrest van 4 juni 2009, Vatsouras en Koupatantze, C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344, punt 52).
- 52 Deze bepaling vindt dan ook evenmin toepassing in het geval van een eventueel verschil in behandeling tussen twee categorieën derdelanders, zoals de twee categorieën slachtoffers van huiselijk geweld als bedoeld in respectievelijk artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/86.
- 53 Hieruit volgt dat artikel 21 van het Handvest niet relevant is voor het door de verwijzende rechter gevraagde geldigheidsonderzoek.
- 54 In de tweede plaats voorziet artikel 20 van het Handvest, dat bepaalt dat „[e]enieder [...] gelijk [is] voor de wet”, niet in een uitdrukkelijke beperking van de werkingsfeer ervan en is het derhalve van toepassing in alle door het Unierecht beheerste situaties, zoals die welke onder de richtlijnen 2004/38 en 2003/86 vallen [zie in die zin advies 1/17 (CETA EU-Canada) van 30 april 2019, EU:C:2019:341, punt 171 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 55 Bijgevolg is artikel 20 van het Handvest relevant voor de door de verwijzende rechter gevraagde geldigheidstoetsing.
- 56 In die omstandigheden moet de geldigheid van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 enkel worden getoetst aan artikel 20 van het Handvest.
- 57 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is de in artikel 20 van het Handvest verwoorde gelijkheid voor de wet een algemeen beginsel van het Unierecht dat verlangt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (arrest van 17 oktober 2013, Schaible, C-101/12, EU:C:2013:661, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 58 Het vereiste dat de situaties vergelijkbaar moeten zijn om uit te maken of er sprake is van schending van het beginsel van gelijke behandeling, moet worden beoordeeld aan de hand van alle elementen die deze situaties kenmerken, met name tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de handeling waarbij het betrokken onderscheid wordt ingevoerd, met dien verstande dat daartoe rekening moet worden gehouden met de beginselen en doelstellingen van het gebied waaronder deze handeling valt. Voor zover de situaties niet vergelijkbaar zijn, schendt een verschillende behandeling van de betrokken situaties niet de in artikel 20 van het Handvest verankerde gelijkheid voor de wet [advies 1/17 (CETA EU-Canada) van 30 april 2019, EU:C:2019:341, punt 177 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 59 In het onderhavige geval vraagt de verwijzende rechter zich af of artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 geldig is voor zover het een andere regeling dan die van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/86 behelst, terwijl beide bepalingen volgens hem in identieke situaties van toepassing zijn.
- 60 Wat in de eerste plaats de regeling van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 betreft, bepaalt artikel 13, lid 2, eerste alinea, van deze richtlijn dat scheiding niet leidt tot verlies van het verblijfsrecht van de familieleden van een Unieburger die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, met name indien bijzonder schrijnende situaties zulks rechtvaardigen, bijvoorbeeld wanneer een familielid tijdens het huwelijk het slachtoffer van huiselijk geweld is geweest. Zoals wordt gepreciseerd in artikel 13, lid 2, derde alinea, van die richtlijn, behouden deze familieleden hun verblijfsrecht op uitsluitend persoonlijke basis.
- 61 Totdat deze familieleden het duurzame verblijfsrecht verwerven, is hun recht op behoud van het verblijfsrecht echter onderworpen aan de voorwaarden van artikel 13, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38, te weten dat de betrokkene aantoont dat hij werknemer is of voor zichzelf en zijn familieleden over toereikende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van de socialebijstandsregeling van het gastland, alsook bewijst dat zij een ziektekostenverzekering voor alle risico's in deze lidstaat hebben afgesloten of dat hij lid is van de reeds in die lidstaat gevormde familie van een persoon die aan deze voorwaarden voldoet.
- 62 Opgemerkt zij dat deze voorwaarden overeenkomen met die van artikel 7, lid 1, onder a), b) en d), van richtlijn 2004/38, waaraan Unieburgers zelf dienen te voldoen om in aanmerking te komen voor een tijdelijk verblijfsrecht van meer dan drie maanden op het grondgebied van een gastland.
- 63 Ten slotte volgt uit overweging 10 van deze richtlijn dat die voorwaarden met name beogen te voorkomen dat de betrokken personen een onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van het gastland.
- 64 Wat in de tweede plaats de regeling van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/86 betreft, blijkt uit deze bepaling dat in geval van echtscheiding een autonome verblijfstitel, indien zulks vereist is op aanvraag, kan worden verleend aan personen die uit hoofde van gezinshereniging zijn toegelaten en dat de lidstaten bepalingen vaststellen om te waarborgen dat in geval van „buitengewoon moeilijke omstandigheden” een autonome verblijfstitel wordt verleend. In dit verband worden in punt 5, lid 3, van de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 3 april 2014 betreffende richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86 [COM(2014) 210 final] gevallen van huiselijk geweld genoemd als voorbeeld van „buitengewoon moeilijke omstandigheden”.
- 65 In artikel 15, lid 4, van deze richtlijn is bepaald dat de voorwaarden betreffende de verlening en de geldigheidsduur van de autonome verblijfstitel worden vastgesteld in het nationale recht.

- 66 Artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/86 blijken dus verschillende regelingen en voorwaarden in te stellen.
- 67 Bijgevolg moet worden nagegaan of met een Unieburger gehuwde derdelanders die het slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld door die Unieburger en binnen de werkingssfeer van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 vallen, enerzijds, en met een derdelander gehuwde derdelanders die het slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld door die derdelander en binnen de werkingssfeer van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/86 vallen, anderzijds, zich ten aanzien van het behoud van hun verblijfsrecht in een lidstaat, rekening houdend met alle elementen die beide situaties kenmerken, in een vergelijkbare situatie bevinden.

Doelen van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 en van artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/86

- 68 Het doel van artikel 13, lid 2, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2004/38 bestaat erin, zoals in de punten 36 tot en met 38 van het onderhavige arrest is opgemerkt, om in geval van scheiding, ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of van beëindiging van het geregistreerd partnerschap bescherming te bieden aan een derdelander die tijdens het huwelijk of het geregistreerd partnerschap het slachtoffer is geweest van huiselijk geweld door zijn echtgenoot of partner, die een Unieburger is, door hem een verblijfsrecht op persoonlijke basis in het gastland te verlenen.
- 69 Richtlijn 2003/86 heeft hetzelfde doel van bescherming van familieleden die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld, aangezien zij in artikel 15, lid 3, bepaalt dat onder andere in geval van echtscheiding of scheiding een autonome verblijfstitel kan worden verleend aan personen die uit hoofde van gezinshereniging zijn toegelaten en dat de lidstaten bepalingen vaststellen om te waarborgen dat in geval van buitengewoon moeilijke omstandigheden een autonome verblijfstitel wordt verleend.
- 70 Artikel 13, lid 2, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2004/38 en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/86 hebben dus allebei tot doel bescherming te bieden aan familieleden die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld. Zoals blijkt uit de in punt 58 van dit arrest aangehaalde rechtspraak, moet de vergelijkbaarheid van situaties echter worden beoordeeld aan de hand van alle elementen die deze situaties kenmerken.

Gebieden waartoe de richtlijnen 2004/38 en 2003/86 behoren

- 71 Met betrekking tot de gebieden waartoe de richtlijnen 2004/38 en 2003/86 behoren, moet worden opgemerkt dat richtlijn 2004/38 is vastgesteld op grondslag van de artikelen 12, 18, 40, 44 en 52 EG, thans respectievelijk de artikelen 18, 21, 46, 50 en 59 VWEU, dat wil zeggen op het gebied van het vrije verkeer van personen, en dus aansluit bij het in artikel 3 VEU genoemde doel van de Unie om een interne markt tot stand te brengen die een ruimte zonder binnengrenzen omvat waarin deze fundamentele vrijheid is gewaarborgd volgens de bepalingen van het VWEU.
- 72 In herinnering moet worden geroepen dat uit de overwegingen 1 en 2 van richtlijn 2004/38 blijkt dat het Unieburgerschap aan iedere Unieburger, binnen de beperkingen van de Verdragen en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten verleent en dat het in artikel 45 van het Handvest bevestigde vrije verkeer van personen overigens een van de fundamentele vrijheden binnen de

interne markt is [arrest van 22 juni 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.* (Preventieve maatregelen met het oog op verwijdering), C-718/19, EU:C:2021:505, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 73 Het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten wordt daarenboven toegekend aan familieleden van Unieburgers, ongeacht hun nationaliteit.
- 74 In dit verband zij eraan herinnerd dat de rechten die derdelanders aan Unierechtelijke bepalingen betreffende het Unieburgerschap ontleen, geen autonome rechten van die derdelanders zijn, maar rechten die zijn afgeleid uit de uitoefening van het recht van vrij verkeer door een Unieburger. De doelstelling en de rechtvaardiging van die afgeleide rechten berusten op de vaststelling dat het niet erkennen van een dergelijk recht het recht van vrij verkeer van de Unieburger kan aantasten, doordat hij ervan kan worden weerhouden van zijn recht van binnenkomst en verblijf in het gastland gebruik te maken (arrest van 16 juli 2015, *Singh e.a.*, C-218/14, EU:C:2015:476, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 75 Richtlijn 2003/86 is vastgesteld op grondslag van artikel 63, lid 3, onder a), EG, thans artikel 79 VWEU, dat wil zeggen in het kader van het gemeenschappelijke immigratiebeleid van de Unie, dat erop gericht is in alle stadia te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, een billijke behandeling van derdelanders die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, en de preventie en intensievere bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel.
- 76 Zoals de advocaat-generaal in punt 122 van zijn conclusie heeft benadrukt, is de bevoegdheid van de Unie op het gebied van immigratie een bevoegdheid tot harmonisatie. Aldus worden gemeenschappelijke regels vastgesteld aan de hand van richtlijnen – zoals richtlijn 2003/86 – die de lidstaten in hun nationaal recht moeten omzetten, maar mogen de lidstaten aangelegenheden die niet door het Unierecht worden bestreken bij wet regelen en kunnen zij afwijken van de gemeenschappelijke regels voor zover het Unierecht dat toestaat.

Voorwerpen van de richtlijnen 2004/38 en 2003/86

- 77 Wat de voorwerpen van de richtlijnen 2004/38 en 2003/86 betreft, moet worden opgemerkt dat richtlijn 2004/38 volgens artikel 1 ervan betrekking heeft op de voorwaarden voor uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten door Unieburgers en hun familieleden, het duurzame verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaten voor Unieburgers en hun familieleden en de beperkingen van deze rechten om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.
- 78 Zoals uit de bewoordingen van de artikelen 20 en 21 VWEU blijkt, is het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor Unieburgers en hun familieleden immers niet onvoorwaardelijk, maar gebonden aan de beperkingen en voorwaarden die in het VWEU en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld [arrest van 22 juni 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.* (Preventieve maatregelen met het oog op verwijdering), C-718/19, EU:C:2021:505, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Bij richtlijn 2004/38 heeft de Uniewetgever dus die beperkingen en voorwaarden overeenkomstig deze artikelen van het VWEU geregeld.

- 79 Wat richtlijn 2003/86 betreft, is volgens artikel 1, gelezen in samenhang met overweging 6, het voorwerp van deze richtlijn de bepaling van de materiële voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door derdelanders die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven.
- 80 De Uniewetgever beoogde met richtlijn 2003/86 dus de onderlinge afstemming van de nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders te verzekeren, zoals blijkt uit overweging 3 van deze richtlijn.

Doelstellingen van de richtlijnen 2004/38 en 2003/86

- 81 Wat de doelstellingen van de richtlijnen 2004/38 en 2003/86 betreft, moet worden opgemerkt dat richtlijn 2004/38 blijkens de overwegingen 3 en 4 ervan beoogt de uitoefening van het bij artikel 21, lid 1, VWEU rechtstreeks aan alle Unieburgers verleende fundamentele en persoonlijke recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten te vergemakkelijken en dat recht te versterken (arrest van 2 oktober 2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 82 Het is juist dat de doelstelling om de uitoefening van het fundamentele recht van elke Unieburger van vrij verkeer en verblijf te vergemakkelijken, alleen kan worden nagestreefd als ook de doelstellingen van bescherming van zijn gezinsleven en van integratie van zijn gezin in het gastland worden nagestreefd. Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 verleent de familieleden van die burger dus een verblijfsrecht. Evenzo is geoordeeld dat gunstige voorwaarden voor de integratie, in het gastland, van familieleden van Unieburgers bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstelling van vrij verkeer (zie in die zin arresten van 17 april 1986, Reed, 59/85, EU:C:1986:157, punt 28, en 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punt 51). Deze beschermings- en integratiedoelstellingen zijn echter ondergeschikt aan de primaire doelstelling van deze richtlijn, namelijk het vrije verkeer van de Unieburgers vergemakkelijken.
- 83 De algemene doelstelling van richtlijn 2003/86 bestaat er blijkens overweging 4 ervan in de integratie van derdelanders in de lidstaten te bevorderen door via de gezinshereniging een gezinsleven mogelijk te maken (arrest van 21 april 2016, Khachab, C-558/14, EU:C:2016:285, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Aan de lidstaten toegekende beoordelingsbevoegdheid bij de toepassing van de in de richtlijnen 2004/38 en 2003/86 vastgelegde voorwaarden

- 84 De aan de lidstaten toegekende beoordelingsbevoegdheid bij de toepassing van de in richtlijn 2004/38 vastgelegde voorwaarden is beperkt, onverminderd de toepassing van artikel 37 ervan (zie in die zin arrest van 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, punt 83).
- 85 De in het kader van richtlijn 2003/86 aan de lidstaten toegekende beoordelingsbevoegdheid is daarentegen juist ruim met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning – krachtens artikel 15, lid 3, van deze richtlijn – van een autonome verblijfstitel, in geval van echtscheiding, aan een derdelander die uit hoofde van gezinshereniging is toegelaten tot het grondgebied van de betrokken lidstaat en die tijdens het huwelijk het slachtoffer is geweest van huiselijk geweld door de gezinshereniger.

- 86 Het is immers weliswaar juist dat deze bepaling de lidstaten verplicht om bepalingen vast te stellen die waarborgen dat in een dergelijk geval een autonome verblijfstitel wordt verleend aan de betrokken derdelander, maar dat neemt niet weg dat, zoals in punt 65 van dit arrest is opgemerkt, artikel 15, lid 4, van deze richtlijn bepaalt dat de voorwaarden betreffende de verlening en de geldigheidsduur van deze autonome verblijfstitel in het nationale recht worden vastgesteld.
- 87 Door in artikel 15, lid 4, van richtlijn 2003/86 een verwijzing op te nemen naar het nationale recht, heeft de Uniewetgever dus te kennen gegeven dat hij het aan de lidstaten zelf wilde laten om te bepalen onder welke voorwaarden ingeval van scheiding een autonome verblijfstitel moet worden afgegeven aan een derdelander die uit hoofde van gezinshereniging op hun grondgebied is binnengekomen en het slachtoffer is geweest van huiselijk geweld door zijn echtgenoot gedurende het huwelijk (zie in die zin arrest van 7 november 2018, C en A, C-257/17, EU:C:2018:876, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 88 Hoe dan ook mogen de lidstaten hun handelingsmarge niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van deze richtlijn en aan het nuttig effect daarvan, of dat het evenredigheidsbeginsel wordt geschonden (zie in die zin arrest van 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punten 50 en 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 89 Uit het voorgaande volgt dat, ondanks het feit dat artikel 13, lid 2, eerste alinea, onder c), van richtlijn 2004/38 en artikel 15, lid 3, van richtlijn 2003/86 allebei beogen bescherming te bieden aan familieleden die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld, de bij deze richtlijnen ingestelde regelingen onder verschillende gebieden vallen, waarvan de beginselen, voorwerpen en doelen eveneens verschillend zijn. Voorts genieten de begunstigden van richtlijn 2004/38 een andere status en rechten van een andere aard dan die waarop de begunstigden van richtlijn 2003/86 zich kunnen beroepen, en is de aan de lidstaten toegekende beoordelingsbevoegdheid bij de toepassing van de in deze richtlijnen vastgestelde voorwaarden verschillend. Verzoeker in het hoofdgeding klaagt zich met name over een verschil in behandeling dat het gevolg is van een keuze die de Belgische autoriteiten hebben gemaakt in het kader van de toepassing van de hun bij artikel 15, lid 4, van richtlijn 2003/86 toegekende ruime beoordelingsbevoegdheid.
- 90 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat met een Unieburger gehuwde derdelanders die het slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld door deze Unieburger en onder richtlijn 2004/38 vallen, enerzijds, en met een andere derdelander gehuwde derdelanders die het slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld door die derdelander en onder richtlijn 2003/86 vallen, anderzijds, zich ten aanzien van het behoud van hun recht van verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat niet in een vergelijkbare situatie bevinden voor de eventuele toepassing van het beginsel van gelijke behandeling, waarvan het Unierecht – en in het bijzonder artikel 20 van het Handvest – de eerbiediging verzekert.
- 91 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat bij het onderzoek van de vraag van de verwijzende rechter niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 13, lid 2, van richtlijn 2004/38 kunnen aantasten in het licht van artikel 20 van het Handvest.

Kosten

- 92 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:

Bij het onderzoek van de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van artikel 13, lid 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 kunnen aantasten in het licht van artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

ondertekeningen