

MCCARTHY

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

5 mei 2011 *

In zaak C-434/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Supreme Court of the United Kingdom, voorheen House of Lords (Verenigd Koninkrijk), bij beslissing van 5 mei 2009, ingekomen bij het Hof op 5 november 2009, in de procedure

Shirley McCarthy

tegen

Secretary of State for the Home Department,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, D. Šváby, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), E. Juhász en J. Malenovský, rechters,

* Procestaal: Engels.

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 oktober 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- S. McCarthy, vertegenwoordigd door S. Cox, barrister, en K. Lewis, solicitor,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Ossowski als gemachtigde, bijgestaan door T. Ward, barrister,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door C. Vang als gemachtigde,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door M. Linntam als gemachtigde,
- Ierland, vertegenwoordigd door D. O'Hagan en D. Conlan Smyth als gemachtigden, bijgestaan door B. Lennon, barrister,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en M. de Ree als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Maidani en M. Wilderspin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 november 2010,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 3, lid 1, en 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 (PB L 158, blz. 77, en rectificatie in PB L 229, blz. 35).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen S. McCarthy en de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken; hierna: „Secretary of State”) over de door haar ingediende aanvraag tot machtiging tot verblijf.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

- 3 De punten 1 tot en met 3 van de considerans van richtlijn 2004/38 bepalen:
- „(1) Burgerschap van de Unie verleent iedere burger van de Unie, binnen de beperkingen van het Verdrag 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 Verdrag.
- (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.”
- 4 Hoofdstuk I van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Algemene bepalingen”, bevat de artikelen 1 tot en met 3 ervan.

5 Artikel 1, met als opschrift „Onderwerp”, luidt:

„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 sub a en b genoemde rechten om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.”

6 Artikel 2 van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Definities”, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- 1) ‚burger van de Unie’: eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit;

2) ‚familieelid‘:

- a) de echtgenoot;

- b) de partner, met wie de burger van de Unie overeenkomstig de wetgeving van een lidstaat een geregistreerd partnerschap heeft gesloten, voor zover de wetgeving van het gastland geregistreerd partnerschap gelijk stelt met huwelijk en aan de voorwaarden van de wetgeving van het gastland is voldaan;

- c) de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld sub b, beneden de leeftijd van 21 jaar of die ten hunnen laste zijn;

- d) de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld sub b, die te hunnen laste zijn;

3) ‚gastland‘: de lidstaat waarheen de burger zich begeeft om zijn recht van vrij verkeer of verblijf uit te oefenen.”

7 Artikel 3 van richtlijn 2004/38, „Begunstigden”, bepaalt in lid 1:

„Deze richtlijn is van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden als gedefinieerd in artikel 2, punt 2, die hem begeleiden of zich bij hem voegen.”

8 Hoofdstuk III van de richtlijn, met als opschrift „Verblijfsrecht”, bevat de artikelen 6 tot en met 15.

9 Artikel 6 luidt:

„1. Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.

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

10 Artikel 7 van richtlijn 2004/38 luidt:

„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 socialebijstandstelsel 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 socialebijstandstelsel van het gastland; of
- d) indien hij een familielid is van een burger van de Unie die voldoet aan de voorwaarden sub a, b of c en hij deze burger begeleidt of zich bij hem voegt.

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

3. Voor de toepassing van lid 1, sub a, behoudt een burger van de Unie die niet langer werknemer of zelfstandige is, in de volgende gevallen zijn status van werknemer of zelfstandige:

[...]

4. In afwijking van de leden 1, sub d, en 2, geldt het verblijfsrecht als familielid van een burger van de Unie die valt onder lid 1, punt c, alleen voor de echtgenoot, de geregistreerde partner in de zin van artikel 2, lid 2, sub b, en kinderen die ten laste komen. Artikel 3, lid 2, is van toepassing op rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn die ten laste komen van de burger van de Unie en op die van zijn echtgenoot of geregistreerde partner.”

- ¹¹ In hoofdstuk IV van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Duurzaam verblijfsrecht”, bepaalt artikel 16, „Algemene regel voor burgers van de Unie en hun familieleden”:

„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.

[...]

4. Wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal is verkregen, kan het slechts worden verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland.”

- 12 Hoofdstuk V van deze richtlijn, met als opschrift „Gemeenschappelijke bepalingen voor het verblijfsrecht en het duurzame verblijfsrecht”, bevat artikel 22 ervan, dat onder het opschrift „Territoriale werkingsfeer”, bepaalt:

„Het verblijfsrecht en het duurzaam verblijfsrecht gelden voor het gehele grondgebied van een gastland. De lidstaten kunnen geen territoriale beperkingen van het verblijfsrecht en het duurzaam verblijfsrecht toepassen, dan wanneer zij dezelfde beperkingen ten aanzien van hun eigen onderdanen toepassen.”

Nationaal recht

- 13 Op grond van de immigratiewet (Immigrations Rules) voldoen staatsburgers van derde landen die op grond van deze wet niet zijn gemachtigd tot verblijf op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk, ook niet als echtgenoot van een in het Verenigd Koninkrijk gevestigde persoon aan de voorwaarden tot machtiging tot verblijf als neergelegd in deze bepalingen.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 14 McCarthy, staatsburger van het Verenigd Koninkrijk, bezit tevens de Ierse nationaliteit. Zij is in het Verenigd Koninkrijk geboren en heeft er altijd verbleven, zonder ooit te hebben beweerd een werknemer, zelfstandige of een persoon met voldoende bestaansmiddelen te zijn. Zij ontvangt overheidsuitkeringen.

- 15 Op 15 november 2002 is McCarthy gehuwd met een Jamaicaanse staatsburger, die niet in het bezit is van een machtiging tot verblijf in het Verenigd Koninkrijk op grond van de immigratiewet.
- 16 Naar aanleiding van haar huwelijk heeft McCarthy voor het eerst een Iers paspoort aangevraagd en zij heeft het verkregen.
- 17 Op 23 juli 2004 hebben McCarthy en haar echtgenoot overeenkomstig het recht van de Unie de Secretary of State om een machtiging tot verblijf en een verblijfsdocument verzocht als burger van de Unie respectievelijk echtgenoot van een burger van de Unie. De Secretary of State heeft hun verzoeken verworpen op grond dat McCarthy geen „begunstigde” (met name een werknemer, zelfstandige of een persoon met voldoende bestaansmiddelen) is, zodat haar echtgenoot niet de echtgenoot van een „begunstigde” is.
- 18 McCarthy heeft tegen de haar betreffende beslissing van de Secretary of State bij het Asylum and Immigration Tribunal (hierna: „Tribunal”) beroep ingesteld. Deze laatste heeft het beroep op 17 oktober 2006 verworpen. De High Court of Justice of England and Wales heeft het heronderzoek van dit beroep gelast en het Tribunal heeft zijn beslissing op 16 augustus 2007 bevestigd.
- 19 Het door McCarthy tegen de beslissing van het Tribunal ingestelde beroep is door de Court of Appeal (England and Wales) (Civil Division) verworpen. McCarthy is bij de verwijzende rechter tegen de beslissing van deze laatste opgekomen.

20 De echtgenoot van McCarthy heeft daarentegen geen beroep tegen de hem betreffende beslissing van de Secretary of State ingesteld, maar hij heeft wel een nieuwe aanvraag ingediend, die eveneens is verworpen. Daarop heeft hij tegen deze tweede beslissing beroep ingesteld bij het Tribunal, dat heeft beslist de behandeling van de zaak te schorsen in afwachting van een einduitspraak inzake het beroep van McCarthy.

21 Daarop heeft de Supreme Court of the United Kingdom de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is een persoon die zowel de Ierse nationaliteit als die van het Verenigd Koninkrijk bezit en gedurende heel zijn leven in het Verenigd Koninkrijk heeft verbleven, een ‚begunstigde‘ in de zin van artikel 3 van richtlijn 2004/38[...]?

2) Heeft een dergelijke persoon voor de toepassing van artikel 16 van [deze] richtlijn ‚legaal verbleven‘ in de gastlidstaat wanneer hij niet kon voldoen aan de eisen van artikel 7 van de [betrokken] richtlijn [...]?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

22 Zoals uit de punten 14 tot en met 19 van het onderhavige arrest blijkt, betreft het hoofdgeding een op grond van het recht van de Unie door McCarthy, burger van de Unie, ingediende aanvraag om een verblijfsrecht in een lidstaat, waarvan zij de nationaliteit bezit en waar zij altijd heeft verbleven.

- 23 Deze aanvraag strekt in wezen tot het verlenen van een verblijfsrecht aan de echtgenoot van McCarthy, burger van een derde land, op grond van richtlijn 2004/38, als familielid van McCarthy, aangezien een dergelijk verblijfsrecht niet uit de toepassing van de immigratiewetgeving van het Verenigd Koninkrijk voortvloeit.

De eerste vraag

- 24 Vooraf dient te worden opgemerkt dat de omstandigheid dat de verwijzende rechter zijn vragen formeel tot de uitlegging van artikelen 3, lid 1, en 16 van richtlijn 2004/38 heeft beperkt, het Hof niet belet om hem alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het recht van de Unie te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor hem dienende zaak, ongeacht of deze rechter er in zijn vragen melding van maakt (zie arrest van 8 november 2007, ING. AUER, C-251/06, Jurispr. blz. I-9689, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 25 In dit verband zij vastgesteld dat noch uit de verwijzingsbeslissing noch uit de schriftelijke stukken of uit de bij het Hof ingediende opmerkingen blijkt dat McCarthy ooit haar recht op vrij verkeer op het grondgebied van de lidstaten heeft uitgeoefend, zij het persoonlijk of als familielid van een burger van de Unie die een dergelijk recht heeft uitgeoefend. Evenzo zij vastgesteld dat McCarthy om een verblijfsrecht op grond van het recht van de Unie verzoekt hoewel zij niet beweert een werknemer of een zelfstandige te zijn of over voldoende bestaansmiddelen te beschikken.
- 26 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen dus te vernemen of artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 of artikel 21 VWEU van toepassing zijn op de situatie van een burger van de Unie die nooit zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend en

altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, en die overigens ook de nationaliteit van een andere lidstaat bezit.

Voorafgaande opmerkingen

- ²⁷ Om te beginnen dient erop te worden gewezen dat het burgerschap van de Unie iedere burger van de Unie, 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 vrij verkeer van personen, overigens een van de fundamentele vrijheden binnen de interne markt, bovendien is bevestigd in artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (arrest van 7 oktober 2010, *Lassal*, C-162/09, *Jurispr. blz.* I-9217, punt 29).
- ²⁸ Het Hof heeft reeds vastgesteld dat richtlijn 2004/38 tot doel heeft de uitoefening van het fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door het Verdrag rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en met name dat recht te versterken (zie arrest van 25 juli 2008, *Metock e.a.*, C-127/08, *Jurispr. blz.* I-6241, punten 82 en 59, en arrest *Lassal*, reeds aangehaald, punt 30).
- ²⁹ Evenzo heeft het Hof reeds vastgesteld dat een beginsel van internationaal recht, dat opnieuw is bevestigd bij artikel 3 van Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, dat het recht van de Unie in de betrekkingen tussen de lidstaten niet kan worden geacht te miskennen, zich ertegen verzet dat een lidstaat zijn eigen staatsburgers het recht van toegang tot zijn grondgebied en verblijf aldaar op welke grond ook ontzegt (zie arresten van 4 december 1974, *Van Duyn*, 41/74, *Jurispr. blz.* 1337, punt 22, en 27 september 2001, *Barkoci et Malik*, C-257/99,

Jurispr. blz. I-6557, punt 81). Dit beginsel verzet zich tevens ertegen dat deze lidstaat zijn staatsburgers van zijn grondgebied verwijdert, hen het verblijf op dat grondgebied weigert of het van voorwaarden afhankelijk stelt (zie in die zin arresten van 7 juli 1992, Singh, C-370/90, Jurispr. blz. I-4265, punt 22, en 11 december 2007, Eind, C-291/05, Jurispr. blz. I-10719, punt 31).

Toepasbaarheid van richtlijn 2004/38

- 30 Het eerste deel van de onderhavige vraag, zoals door het Hof geherformuleerd, is of artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat deze richtlijn van toepassing is op een burger in een situatie als deze van McCarthy, die nooit zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend, altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit en die ook de nationaliteit van een andere lidstaat bezit.
- 31 Aan de hand van een letterlijke, systematische en teleologische uitlegging van deze bepaling, moet deze vraag ontkennend worden beantwoord.
- 32 Ten eerste is volgens artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38, begunstigde ervan immers iedere burger van de Unie die zich „begeeft naar” of verblijft in een „andere” lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit.
- 33 Ten tweede heeft richtlijn 2004/38, zoals in punt 28 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, weliswaar tot doel de uitoefening van het fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat

rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en te versterken, wat evenwel niet wegneemt dat zij, zoals blijkt uit artikel 1, sub a, ervan, de voorwaarden voor de uitoefening van dit recht regelt.

- 34 Aangezien, zoals in punt 29 van het onderhavige arrest is opgemerkt, het verblijf van een persoon die in de lidstaat van zijn nationaliteit verblijft, niet van voorwaarden afhankelijk mag worden gesteld, kan het niet de bedoeling zijn dat richtlijn 2004/38 betreffende de voorwaarden voor uitoefening van het recht op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, wordt toegepast op een burger van de Unie die een onvoorwaardelijk verblijfsrecht heeft op grond dat hij in de lidstaat van zijn nationaliteit verblijft.
- 35 Ten derde blijkt uit richtlijn 2004/38 als geheel dat het verblijf waarvan sprake is, verband houdt met de uitoefening van het vrij verkeer van personen.
- 36 Om te beginnen omschrijft artikel 1, sub a, van deze richtlijn het onderwerp ervan door te verwijzen naar de uitoefening van „het” recht van de burgers van de Unie van „vrij verkeer en verblijf” op het grondgebied van de lidstaten. Een dergelijk verband tussen verblijf en vrij verkeer blijkt tevens uit het opschrift van de betrokken richtlijn alsook uit de meeste overwegingen ervan. De tweede overweging ervan verwijst overigens uitsluitend naar het vrij verkeer van personen.
- 37 Vervolgens verwijzen de in richtlijn 2004/38 bedoelde verblijfsrechten, namelijk zowel het recht op verblijf van de artikelen 6 en 7 als het recht op duurzaam verblijf van artikel 16, naar het verblijf van een burger van de Unie in „een andere lidstaat” dan wel in „het gastland”, en regelen zij aldus de rechtssituatie van een burger van de Unie in een lidstaat waarvan hij niet de nationaliteit bezit.

- 38 Ten slotte, zoals in punt 32 van het onderhavige arrest is herhaald, hoewel artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 als „begunstigde” ervan iedere burger van de Unie aanduidt die zich begeeft naar „of” verblijft in een lidstaat, blijkt uit artikel 22 ervan dat de territoriale werkingssfeer van het in deze richtlijn neergelegde recht op verblijf en het recht op duurzaam verblijf geldt voor het gehele grondgebied van „het gastland”, dat in artikel 2, punt 3, ervan wordt omschreven als de lidstaat waarheen een burger van de Unie zich „begeeft” om „zijn” recht van vrij verkeer of verblijf op het grondgebied van de lidstaten uit te oefenen.
- 39 In een context als deze van het hoofdgeding, voor zover de betrokken burger van de Unie nooit zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend en altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, valt deze burger dus niet onder het begrip „begunstigde” in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38, zodat deze op hem niet van toepassing is.
- 40 Het feit dat de betrokken burger tevens de nationaliteit van een andere lidstaat bezit dan die waarin hij verblijft, doet niets af aan deze vaststelling.
- 41 Dat een burger van de Unie de nationaliteit van meer dan een lidstaat bezit, betekent immers niet dat hij zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend.
- 42 Ten slotte zij opgemerkt dat, aangezien een burger van de Unie als McCarthy niet onder het begrip „begunstigde” in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 valt, haar echtgenoot evenmin onder dit begrip valt, aangezien de bij deze richtlijn aan de familieleden van een begunstigde verleende rechten geen persoonlijke rechten van deze familieleden zijn, maar afgeleide rechten, die zij in hun hoedanigheid van familielid van een begunstigde hebben verkregen (zie, betreffende de aan richtlijn

2004/38 voorafgaande rechtsinstrumenten van de Unie, arrest van 8 juli 1992, Taghavi, C-243/91, Jurispr. blz. I-4401, punt 7, en arrest Eind, reeds aangehaald, punt 23).

- 43 Hieruit volgt dat artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat deze richtlijn niet van toepassing is op een burger van de Unie die zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, die altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit en die ook de nationaliteit van een andere lidstaat bezit.

Toepasbaarheid van artikel 21 VWEU

- 44 Het tweede deel van de onderhavige vraag, zoals door het Hof geherformuleerd, betreft de vraag of artikel 21 VWEU van toepassing is op een burger van de Unie die zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, die altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit en die ook de nationaliteit van een andere lidstaat bezit.
- 45 Dienaangaande zij herinnerd aan de vaste rechtspraak dat de verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van personen en de ter uitvoering van deze bepalingen vastgestelde handelingen niet kunnen worden toegepast op activiteiten die geen enkel aanknopingspunt hebben met een van de situaties waarop het recht van de Unie ziet, en waarvan alle relevante elementen geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat liggen (zie in die zin arrest van 1 april 2008, Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering, C-212/06, Jurispr. blz. I-1683, punt 33, en arrest *Metock e.a.*, reeds aangehaald, punt 77).

- ⁴⁶ In dit verband zij echter opgemerkt dat de situatie van een staatsburger van een lidstaat die, zoals McCarthy, het recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, niet op grond van dit feit alleen kan worden gelijkgesteld met een zuiver interne situatie (zie in die zin arrest van 12 juli 2005, Schempp, C-403/03, Jurispr. blz. I-6421, punt 22).
- ⁴⁷ Het Hof heeft immers herhaaldelijk verklaard dat de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn (zie arrest van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, Jurispr. blz. I-1177, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Overigens heeft het Hof geoordeeld dat artikel 20 VWEU zich verzet tegen nationale maatregelen die tot gevolg hebben dat burgers van de Unie het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan deze status ontleende rechten (zie arrest Ruiz Zambrano, punt 42).
- ⁴⁸ Als staatsburger van minstens een lidstaat heeft een persoon als McCarthy de status van burger van de Unie volgens artikel 20, lid 1, VWEU, zodat hij zich, ook ten opzichte van zijn lidstaat van herkomst, kan beroepen op de bij die status horende rechten, met name op het recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten, zoals verleend door artikel 21 VWEU (zie arrest van 10 juli 2008, Jipa, C-33/07, Jurispr. blz. I-5157, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- ⁴⁹ Uit geen enkel element van de situatie van McCarthy, als door de verwijzende rechter beschreven, blijkt echter dat de betrokken nationale maatregel tot gevolg heeft dat haar het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan haar status van burger van de Unie ontleende rechten of dat de uitoefening wordt belemmerd van haar recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten overeenkomstig artikel 21 VWEU. Het feit dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de Ierse nationaliteit van McCarthy niet in aanmerking hebben genomen teneinde haar een recht op verblijf in het Verenigd Koninkrijk toe te kennen, heeft immers geen enkele invloed op het recht van deze laatste om vrij te reizen en te verblijven op het

grondgebied van de lidstaten en evenmin op enig ander aan haar status van burger van de Unie ontleend recht.

- 50 In dit verband zij opgemerkt dat, anders dan hetgeen kenmerkend was in de zaak waarin voormeld arrest Ruiz Zambrano is geweest, de betrokken nationale maatregel in het onderhavige hoofdgeding niet tot gevolg heeft dat McCarthy zal worden verplicht het grondgebied van de Unie te verlaten. Zoals blijkt uit punt 29 van het onderhavige arrest, heeft zij overeenkomstig een beginsel van internationaal recht op grond van haar nationaliteit van het Verenigd Koninkrijk immers een onvoorwaardelijk verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk.
- 51 Het onderhavige hoofdgeding onderscheidt zich tevens van de zaak waarin het arrest van 2 oktober 2003, *Garcia Avello* (C-148/02, Jurispr. blz. I-11613) is geweest. In deze zaak heeft het Hof immers geoordeeld dat de toepassing van de regeling van een lidstaat op staatsburgers van die lidstaat, die tevens de nationaliteit van een andere lidstaat hebben, tot gevolg had dat deze burgers van de Unie in de twee betrokken rechtsorden verschillende namen droegen en dat deze situatie voor de betrokkenen ernstige ongemakken in hun beroeps- en privé-leven kon veroorzaken, met name doordat zij zich in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten, moeilijk konden beroepen op akten of documenten die zijn opgesteld onder de naam die wordt erkend in een andere lidstaat, waarvan zij eveneens de nationaliteit bezaten.
- 52 Zoals het Hof heeft opgemerkt in zijn arrest van 14 oktober 2008, *Grunkin en Paul* (C-353/06, Jurispr. blz. I-7639), ging het, in een context als aan de orde in het kader van het reeds aangehaalde arrest *Garcia Avello*, niet zozeer om de vraag of het verschil in familienamen het gevolg was van de dubbele nationaliteit van de betrokkenen, maar wel of dit verschil voor de betrokken burgers van de Unie ernstige ongemakken kon veroorzaken die een belemmering waren van hun vrij verkeer die slechts kon worden gerechtvaardigd indien zij op objectieve overwegingen was gebaseerd en evenredig

was aan de nagestreefde legitieme doelstelling (zie in die zin arrest Grunkin en Paul, punten 23, 24 en 29).

- 53 In de reeds aangehaalde zaken waarin de arresten Ruiz Zambrano en Garcia Avello werden gewezen, had de betrokken nationale maatregel tot gevolg dat burgers van de Unie het effectieve genot werd ontzegd van de belangrijkste aan deze status ontleende rechten of de uitoefening werd belemmerd van hun recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten.
- 54 Zoals in herinnering is gebracht in punt 49 van het onderhavige arrest, brengt, in de context van het onderhavige hoofdgeding, de omstandigheid dat McCarthy naast de nationaliteit van het Verenigd Koninkrijk, ook de Ierse nationaliteit bezit, evenwel niet de toepassing mee van maatregelen van een lidstaat die tot gevolg hebben dat haar het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten of de uitoefening wordt belemmerd van haar recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten. In een dergelijke context kan zulke omstandigheid alleen dus niet volstaan om artikel 21 VWEU als toepasbaar op de situatie van de betrokken persoon te beschouwen.
- 55 In deze omstandigheden dient te worden vastgesteld dat de situatie van een persoon als McCarthy geen enkel aanknopingspunt heeft met een van de situaties waarop het recht van de Unie ziet en dat alle relevante elementen van deze situatie geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat liggen.
- 56 Hieruit volgt dat artikel 21 VWEU niet van toepassing is op een burger van de Unie die zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, die altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit en die overigens de nationaliteit van een andere lidstaat bezit, voor zover de situatie van deze burger niet de toepassing meebrengt van maatregelen van een lidstaat die tot gevolg hebben dat hem het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan de status van burger van de

Unie verbonden rechten of de uitoefening wordt belemmerd van zijn recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten.

57 Gelet op een en ander, dient de eerste vraag te worden beantwoord als volgt:

- Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 moet aldus worden uitgelegd dat deze richtlijn niet van toepassing is op een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, die altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit en die ook de nationaliteit van een andere lidstaat bezit.

- Artikel 21 VWEU is niet van toepassing op een burger van de Unie die zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, die altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit en die ook de nationaliteit van een andere lidstaat bezit, voor zover de situatie van deze burger niet de toepassing meebrengt van maatregelen van een lidstaat die tot gevolg hebben dat hem het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie verbonden rechten of de uitoefening wordt belemmerd van zijn recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten.

Tweede vraag

58 Gelet op het antwoord op de eerste vraag van de verwijzende rechter, behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 59 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 3, lid 1, 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, moet aldus worden uitgelegd dat deze richtlijn niet van toepassing is op een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, die altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit en die ook de nationaliteit van een andere lidstaat bezit.**

- 2) **Artikel 21 VWEU is niet van toepassing op een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, die altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit en die ook de nationaliteit van een andere lidstaat bezit, voor zover de situatie van deze burger niet de toepassing meebrengt van maatregelen van een lidstaat die tot gevolg hebben dat hem het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan de**

status van burger van de Unie verbonden rechten of de uitoefening wordt belemmerd van zijn recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten.

ondertekeningen