

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

25 juli 2008 (*)

„Richtlijn 2004/38/EG – Recht van burgers van Unie en hun familieleden op vrij verkeer en verblijf op grondgebied van lidstaat – Familieleden met nationaliteit van derde land – Personen met nationaliteit van derde land die gastlidstaat zijn binnengekomen alvorens echtgenoot van burger van Unie te worden”

In zaak C-127/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de High Court (Ierland) bij beslissing van 14 maart 2008, ingekomen bij het Hof op 25 maart 2008, in de procedure

Blaise Baheten Metock,

Hanette Eugenie Ngo Ikeng,

Christian Joel Baheten,

Samuel Zion Ikeng Baheten,

Hencheal Ikogho,

Donna Ikogho,

Roland Chinedu,

Marlene Babucke Chinedu,

Henry Igboanusi,

Roksana Batkowska

tegen

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas en K. Lenaerts, kamerpresidenten, A. Tizzano, U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič (rapporteur), J. Malenovský, J. Klučka, C. Toader en J.-J. Kasel, rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de beslissing van de president van het Hof van 17 april 2008 om de zaak te behandelen volgens een versnelde procedure overeenkomstig artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie en artikel 104 bis, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 juni 2008,

gelet op de opmerkingen van:

- B. Baheten Metock, H. E. Ngo Ikeng, C. J. Baheten en S. Z. Ikeng Baheten, vertegenwoordigd door M. de Blacam, SC, en J. Stanley, BL, geïnstrueerd door V. Crowley, S. Burke en D. Langan, solicitors,
- H. Ikogho en D. Ikogho, vertegenwoordigd door R. Boyle, SC, G. O'Halloran, BL, en A. Lowry, BL, geïnstrueerd door S. Mulvihill, solicitor,
- R. Chinedu en M. Babucke Chinedu, vertegenwoordigd door A. Collins, SC, M. Lynn, BL, en P. O'Shea, BL, geïnstrueerd door B. Burns, solicitor,
- H. Igboanusi en R. Batkowska, vertegenwoordigd door M. Forde, SC, en O. Ladenegan, BL, geïnstrueerd door K. Tunney en W. Mudah, solicitors,
- de Minister for Justice, Equality and Law Reform, vertegenwoordigd door D. O'Hagan als gemachtigde, bijgestaan door B. O'Moore, SC, S. Moorhead, SC, en D. Conlan Smyth, BL,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek als gemachtigde,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Bering Liisberg en B. Weis Fogh als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en J. Möller als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door T. Papadopoulou en M. Michelogiannaki als gemachtigden,
- de Cypriotische regering, vertegenwoordigd door D. Lisandrou als gemachtigde,
- de Maltese regering, vertegenwoordigd door S. Camilleri als gemachtigde,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en C. ten Dam als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl en T. Fülöp als gemachtigden,
- de Finse regering, vertegenwoordigd door A. Guimaraes-Purokoski als gemachtigde,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door I. Rao als gemachtigde, bijgestaan door T. Ward, barrister,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Maidani en M. Wilderspin als gemachtigden,

de advocaat-generaal gehoord,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun

familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van 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 – rectificaties – PB 2004, L 229, blz. 35; PB 2005, L 197, blz. 34, en PB 2007, L 204, blz. 28).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van vier bij de High Court aanhangig gemaakte procedures tot judicial review, alle strekkende met name tot nietigverklaring, met schorsende werking, van de beschikking waarbij de Minister for Justice, Equality and Law Reform (hierna: „Minister for Justice”) heeft geweigerd, een vergunning tot verblijf te verlenen aan een persoon met de nationaliteit van een derde land die is gehuwd met een in Ierland gevestigde burger van de Unie.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

- 3 Richtlijn 2004/38 is vastgesteld op de grondslag van de artikelen 12 EG, 18 EG, 40 EG, 44 EG en 52 EG.
- 4 De punten 1 tot en met 5, 11, 14 en 31 van de considerans van deze richtlijn luiden als volgt:
- „(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) Teneinde deze sectorale en fragmentaire benadering van het recht van vrij verkeer en verblijf te verhelpen en de uitoefening van dit recht te vergemakkelijken, is één enkel wetgevingsbesluit vereist [...]
- (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. [...]
- [...]
- (11) Het fundamentele en persoonlijke recht van verblijf in een andere lidstaat wordt door het Verdrag rechtstreeks aan alle burgers van de Unie verleend en is niet afhankelijk van het voldaan hebben aan administratieve procedures.
- [...]
- (14) De door de bevoegde autoriteiten voor de afgifte van een verklaring van inschrijving of een verblijfskaart vereiste documenten dienen zeer gedetailleerd te worden gespecificeerd om te vermijden dat uiteenlopende administratieve praktijken of interpretaties een onnodige hindernis vormen voor de uitoefening van het recht van verblijf door burgers van de Unie en hun familieleden.

[...]

(31) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en de fundamentele vrijheden en neemt met name de beginselen in acht die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het discriminatieverbod van dit Handvest impliceert dat de lidstaten deze richtlijn uitvoeren zonder tussen de begunstigden van deze richtlijn te discrimineren op gronden als geslacht, ras, huidskleur, etnische of maatschappelijke herkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of levensbeschouwing, politieke mening of elke andere overtuiging, het behoren tot een nationale minderheid, grootte van vermogen, afkomst, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid."

5 Volgens artikel 1, sub a, betreft richtlijn 2004/38 onder meer „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”.

6 Overeenkomstig artikel 2, punt 2, sub a, van richtlijn 2004/38 wordt voor de toepassing van deze richtlijn onder „familieleden” onder meer de echtgenoot verstaan.

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 Artikel 5 van richtlijn 2004/38, „Inreisrecht”, bepaalt:

„1. Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, laten de lidstaten de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, hun grondgebied binnenkomen.

[...]

2. Familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, mogen slechts aan de inreisvisumplicht worden onderworpen overeenkomstig verordening (EG) nr. 539/2001 of, in voorkomend geval, de nationale wetgeving. Voor de toepassing van deze richtlijn verleent een geldige verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 deze familieleden vrijstelling van de visumplicht.

[...]

5. De lidstaat kan de betrokkene opleggen zijn aanwezigheid op het grondgebied binnen een aanvaardbare, niet-discriminerende termijn mede te delen. Niet-naleving van deze verplichting kan worden bestraft met niet-discriminerende en evenredige sancties.”

9 Artikel 7 van richtlijn 2004/38, „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden”, preciseert:

„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 sociaalebijstandstelsel 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 verschafft 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; [...]

[...]

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.

[...]”

- 10 Artikel 9 van richtlijn 2004/38, „Administratieve formaliteiten voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten”, bepaalt:

„1. Indien de duur van het voorgenomen verblijf van de familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten langer is dan drie maanden, verstrekken de lidstaten hun een verblijfskaart.

2. De termijn voor de indiening van het verzoek om een verblijfskaart mag niet minder bedragen dan drie maanden te rekenen vanaf de datum van binnenkomst.

3. Niet-naleving van de verplichting om een verblijfskaart aan te vragen kan worden bestraft met [...] niet-discriminerende [en] evenredige sancties.”

- 11 Artikel 10 van richtlijn 2004/38, „Afgifte van de verblijfskaart”, bepaalt:

„1. Het verblijfsrecht van de familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, wordt binnen zes maanden na de datum van indiening van een aanvraag ter zake vastgesteld door de afgifte van een document, ‚verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie’ genoemd. Een verklaring dat de aanvraag om een verblijfskaart is ingediend, wordt onmiddellijk afgegeven.

2. Voor de afgifte van de verblijfskaart verlangen de lidstaten overlegging van de volgende documenten:

- a) een geldig paspoort;
- b) een document waaruit de verwantschap of het bestaan van een geregistreerd partnerschap blijkt;
- c) een verklaring van inschrijving, of indien een inschrijvingssysteem ontbreekt een ander bewijs van verblijf in het gastland, van de burger van de Unie die zij begeleiden of bij wie zij zich voegen;
- d) in de in artikel 2, lid 2, sub c en d, bedoelde gevallen, stukken ter staving dat aan de in deze bepalingen bedoelde voorwaarden is voldaan;

[...]”

- 12 Artikel 27 van richtlijn 2004/38, dat staat in hoofdstuk VI, „Beperkingen van het inreisrecht en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid”, bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.

2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die losstaan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd.”

13 Artikel 35 van richtlijn 2004/38, „Misbruik van rechten”, luidt:

„De lidstaten kunnen de nodige maatregelen nemen om een in deze richtlijn neergelegd recht in geval van rechtsmisbruik of fraude, zoals schijnhuwelijk, te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken. Deze maatregelen zijn evenredig en zijn onderworpen aan de procedurele waarborgen van de artikelen 30 en 31.”

14 Blijkens artikel 38 schrapt richtlijn 2004/38 onder meer de artikelen 10 en 11 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2434/92 van de Raad van 27 juli 1992 (PB L 245, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1612/68”).

Nationale regeling

15 Ten tijde van de feiten in het hoofdgeding had de omzetting van richtlijn 2004/38 in Iers recht plaatsgevonden bij de European Communities (Free Movement of Persons) (No 2) Regulations 2006 (verordening nr. 2 van 2006 inzake het vrij personenverkeer in de Europese Gemeenschappen), vastgesteld op 18 december 2006 en in werking getreden op 1 januari 2007 (hierna: „Regulations 2006”).

16 Regulation 3(1) en (2), van de Regulations 2006 wordt bepaald:

„(1) Deze Regulations zijn van toepassing op

- (a) burgers van de Unie,
- (b) behoudens het bepaalde in lid (2), in aanmerking komende familieleden van burgers van de Unie die zelf geen burger van de Unie zijn, en
- (c) behoudens het bepaalde in lid (2), toegelaten familieleden van burgers van de Unie.

(2) Deze Regulations zijn niet van toepassing op een familielid tenzij het familielid legaal in een andere lidstaat verblijft en

- (a) het land wil binnenkomen samen met een burger van de Unie van wie hij of zij een familielid is, of
- (b) zich bij een burger van de Unie wil voegen van wie hij of zij een familielid is en die legaal in het land aanwezig is.”

17 Tot de „in aanmerking komende familieleden van burgers van de Unie” in Regulation 3 van de Regulations 2006 behoort ook de echtgenoot van de burger van de Unie.

Hoofdeding

Zaak Metock

- 18 B. Metock, die de Kameroense nationaliteit bezit, is op 23 juni 2006 in Ierland aangekomen en heeft politiek asiel aangevraagd. Zijn aanvraag werd definitief afgewezen op 28 februari 2007.
- 19 H. Ngo Ikeng, die oorspronkelijk de Kameroense nationaliteit bezat, heeft thans het burgerschap (citizenship) van het Verenigd Koninkrijk. Zij verblijft en werkt in Ierland sinds eind 2006.
- 20 Metock en Ngo Ikeng hebben elkaar in 1994 in Kameroen ontmoet en hebben sindsdien een relatie. Zij hebben twee kinderen, geboren in 1998 en 2006. Zij zijn in Ierland getrouwd op 12 oktober 2006.
- 21 Op 6 november 2006 verzocht Metock om een verblijfsvergunning in zijn hoedanigheid van echtgenoot van een in Ierland werkende en verblijvende burger van de Unie. Het verzoek werd afgewezen bij beschikking van de Minister for Justice van 28 juni 2007 op grond dat Metock niet voldeed aan de in Regulation 3(2), van de Regulations 2006 gestelde voorwaarde van voorafgaand legaal verblijf in een andere lidstaat.
- 22 Metock, Ngo Ikeng en hun kinderen hebben tegen deze beschikking beroep ingesteld.

Zaak Ikogho

- 23 H. Ikogho, die de nationaliteit van een derde land bezit, is in Ierland aangekomen in november 2004 en heeft politiek asiel aangevraagd. Zijn aanvraag werd definitief afgewezen en de Minister for Justice gaf jegens hem een bevel tot uitzetting op 15 september 2005. Het beroep tegen dit bevel werd bij beschikking van 19 juni 2007 door de High Court verworpen.
- 24 D. Ikogho, die staatsburger van het Verenigd Koninkrijk en burger van de Unie is, verblijft en werkt in Ierland sinds 1996.
- 25 H. en D. Ikogho hebben elkaar in december 2004 in Ierland ontmoet en zijn er op 7 juni 2006 in het huwelijk getreden.
- 26 Op 6 juli 2006 verzocht H. Ikogho om een verblijfsvergunning in zijn hoedanigheid van echtgenoot van een in Ierland werkende en verblijvende burger van de Unie. Dit verzoek werd afgewezen bij beschikking van de Minister for Justice van 12 januari 2007 op grond dat Ikogho, gezien het uitzettingsbevel van 15 september 2005, ten tijde van zijn huwelijk illegaal in Ierland verbleef.
- 27 H. en D. Ikogho hebben tegen deze beschikking beroep ingesteld.

Zaak Chinedu

- 28 R. Chinedu, die de Nigeriaanse nationaliteit bezit, is in Ierland aangekomen in december 2005 en heeft politiek asiel aangevraagd. Zijn aanvraag werd definitief afgewezen op 8 augustus 2007. M. Babucke, die de Duitse nationaliteit bezit, verblijft in Ierland.
- 29 Chinedu en Babucke zijn in Ierland met elkaar gehuwd op 3 juli 2006.
- 30 Bij verzoekschrift, door de Minister for Justice ontvangen op 1 augustus 2006, diende Chinedu een verzoek in om een vergunning tot verblijf in zijn hoedanigheid van echtgenoot van een burger van de Unie. Dit verzoek werd afgewezen bij beschikking van de Minister for Justice van 17 april 2007 op grond dat Chinedu niet voldeed aan de in Regulation 3(2) van de Regulations 2006 gestelde voorwaarde van voorafgaand legaal verblijf in een andere lidstaat.

31 Chinedu en Babucke hebben tegen deze beschikking beroep ingesteld.

Zaak Igboanusi

32 H. Igboanusi, die de Nigeriaanse nationaliteit bezit, is in Ierland aangekomen op 2 april 2004 en heeft politiek asiel aangevraagd. Zijn aanvraag werd afgewezen op 31 mei 2005 en de Minister for Justice heeft jegens hem een uitzettingsbevel gegeven op 15 september 2005.

33 R. Batkowska, die de Poolse nationaliteit bezit, verblijft en werkt in Ierland sinds april 2006.

34 Igboanusi en Batkowska hebben elkaar in Ierland ontmoet en zijn er in het huwelijk getreden op 24 november 2006.

35 Op 27 februari 2007 verzocht Igboanusi om een vergunning tot verblijf in zijn hoedanigheid van echtgenoot van een burger van de Unie. Dit verzoek werd afgewezen bij beschikking van de Minister for Justice van 27 augustus 2007 op grond dat Igboanusi niet voldeed aan de in Regulation 3(2) van de Regulations 2006 gestelde voorwaarde van voorafgaand legaal verblijf in een andere lidstaat.

36 Igboanusi en Batkowska hebben tegen deze beschikking beroep ingesteld.

37 Op 16 november 2007 is Igboanusi aangehouden en in bewaring gesteld ter uitvoering van het jegens hem gegeven uitzettingsbevel. Hij is naar Nigeria uitgezet in december 2007.

Procesverloop in het hoofdgeding en prejudiciële vragen

38 De vier zaken zijn in het hoofdgeding gevoegd.

39 Alle verzoekers in het hoofdgeding hebben in essentie betoogd dat Regulation 3(2) van de Regulations 2006 niet in overeenstemming is met richtlijn 2004/38.

40 Zij hebben gesteld dat personen met de nationaliteit van een derde land die echtgenoot zijn van burgers van de Unie een van het recht van de burger van de Unie afgeleid en afhankelijk recht hebben op verkeer en verblijf in een andere lidstaat dan die waarvan deze burger de nationaliteit bezit, welk recht uitsluitend voortvloeit uit de familieband.

41 Richtlijn 2004/38 bevat volgens hen een uitputtende regeling van de voorwaarden voor de binnenkomst en het verblijf in een lidstaat van een burger van de Unie die de nationaliteit bezit van een andere lidstaat, en van zijn familieleden, zodat de lidstaten niet bevoegd zijn om nadere voorwaarden te stellen. Daar deze richtlijn nergens een voorwaarde van voorafgaand legaal verblijf in een andere lidstaat bevat, zoals die in de Ierse wettelijke regeling is gesteld, is deze wettelijke regeling niet in overeenstemming met het gemeenschapsrecht.

42 Verzoekers in het hoofdgeding hebben tevens gesteld dat de persoon met de nationaliteit van een derde land die familielid wordt van een burger van de Unie tijdens het verblijf van deze laatste in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, deze burger begeleidt in de zin van de artikelen 3, lid 1, en 7, lid 2, van richtlijn 2004/38.

43 Het antwoord van de Minister for Justice komt erop neer dat richtlijn 2004/38 niet in de weg staat aan de in Regulation 3(2) van de Regulations 2006 gestelde voorwaarde van voorafgaand legaal verblijf in een andere lidstaat.

44 Volgens hem bestaat er een verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten en de Gemeenschap, op grond waarvan de lidstaten bevoegd zijn ter zake van de toelating in een lidstaat van personen met de nationaliteit van derde landen die van buiten het communautaire grondgebied komen, terwijl de Gemeenschap bevoegd is om regels te stellen voor het verkeer van de burgers van de Unie en hun familieleden binnen de Unie.

- 45 Richtlijn 2004/38 zou de lidstaten derhalve een discretionaire bevoegdheid laten om aan personen met de nationaliteit van derde landen die echtgenoot zijn van burgers van de Unie een voorwaarde van voorafgaand legaal verblijf in een andere lidstaat te stellen. Dat een dergelijke voorwaarde in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht, volgt uit de arresten van 23 september 2003, Akrich (C-109/01, Jurispr. blz. I-9607), en 9 januari 2007, Jia (C-1/05, Jurispr. blz. I-1).
- 46 De verwijzende rechter verklaart dat geen van de betrokken huwelijken een schijnhuwelijk is.
- 47 Daar de High Court voor de beslechting van het hoofdgeding de uitlegging van richtlijn 2004/38 noodzakelijk acht, heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Staat richtlijn 2004/38/EG een lidstaat toe, als algemeen vereiste te stellen dat een persoon met de nationaliteit van een derde land die gehuwd is met een burger van de Unie, om in aanmerking te komen voor toepassing van de bepalingen van richtlijn 2004/38/EG, legaal in een andere lidstaat moet hebben verbleven alvorens naar de gastlidstaat te komen?
- 2) Is artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG van toepassing op een persoon met de nationaliteit van een derde land die:
- de echtgenoot is van een burger van de Unie die in de gastlidstaat verblijft en voldoet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, sub a, b of c, en
 - vervolgens met de burger van de Unie als zijn/haar echtgenoot in de gastlidstaat verblijft,
- ongeacht wanneer of waar zij zijn gehuwd of wanneer of hoe de persoon met de nationaliteit van een derde land de gastlidstaat is binnengekomen?
- 3) Indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord, is artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG dan van toepassing op de persoon met de nationaliteit van een derde land die gehuwd is met een burger van de Unie, die:
- de echtgenoot is van een burger van de Unie die in de gastlidstaat verblijft en voldoet aan een van de voorwaarden van artikel 7, lid 1, sub a, b of c, en
 - met de burger van de Unie als zijn/haar echtgenoot in de gastlidstaat verblijft,
 - de gastlidstaat onafhankelijk van de burger van de Unie is binnengekomen, en
 - vervolgens in de gastlidstaat is gehuwd met de burger van de Unie?”

Eerste vraag

- 48 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2004/38 in de weg staat aan de wettelijke regeling van een lidstaat die aan een persoon met de nationaliteit van een derde land die de echtgenoot is van een burger van de Unie die verblijft in die lidstaat, waarvan deze niet de nationaliteit bezit, de eis stelt dat hij vóór zijn komst naar de gastlidstaat legaal verblijf heeft gehouden in een andere lidstaat, om rechten te kunnen ontleen aan de bepalingen van die richtlijn.
- 49 In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat richtlijn 2004/38 wat de familieleden van een burger van de Unie betreft geen enkele bepaling bevat die toepassing van die richtlijn verbindt aan de voorwaarde dat zij voordien in een lidstaat hebben verbleven.

- 50 Volgens artikel 3, lid 1, is richtlijn 2004/38 immers 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, van de richtlijn die hem begeleiden of zich bij hem voegen. De definitie van familielid in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38 maakt geen onderscheid naargelang de betrokkene al dan niet eerder legaal in een andere lidstaat heeft verbleven.
- 51 Tevens moet worden benadrukt dat de artikelen 5, 6, lid 2, en 7, lid 2, van richtlijn 2004/38 het inreisrecht, het verblijfsrecht voor maximaal drie maanden en het verblijfsrecht voor meer dan drie maanden in de gastlidstaat verlenen aan personen met de nationaliteit van een derde land die familielid zijn van een burger van de Unie en die deze burger begeleiden of zich bij hem voegen in die lidstaat, zonder dat wordt gerefereerd aan hun verblijfplaats of verblijfsvoorwaarden vóór hun aankomst in die lidstaat.
- 52 In het bijzonder bepaalt artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 dat voor personen met de nationaliteit van een derde land die familielid zijn van een burger van de Unie de inreisvisumplicht geldt, tenzij zij beschikken over een geldige verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 van de richtlijn. Aangezien de verblijfskaart blijkens de artikelen 9, lid 1, en 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 het document is waarmee het verblijfsrecht voor meer dan drie maanden in een lidstaat voor familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, wordt vastgesteld, maakt het feit dat eerdergenoemd artikel 5, lid 2, de inreis in de gastlidstaat regelt van familieleden van een burger van de Unie die niet over een verblijfskaart beschikken, duidelijk dat richtlijn 2004/38 tevens van toepassing kan zijn op familieleden die niet reeds legaal in een andere lidstaat hebben verbleven.
- 53 Ook artikel 10, lid 2, van richtlijn 2004/38, dat limitatief de documenten opsomt waarvan de gastlidstaat kan verlangen dat zij door personen met de nationaliteit van een derde land die familielid zijn van een burger van de Unie worden overgelegd om een verblijfskaart te verkrijgen, voorziet niet in de mogelijkheid dat de gastlidstaat documenten eist waaruit blijkt van een eventueel eerder legaal verblijf in een andere lidstaat.
- 54 Richtlijn 2004/38 moet dan ook aldus worden uitgelegd dat zij van toepassing is op iedere persoon met de nationaliteit van een derde land die familielid is van een burger van de Unie in de zin van artikel 2, punt 2, van deze richtlijn, die de burger van de Unie begeleidt of zich bij hem voegt in een andere lidstaat dan die waarvan die burger de nationaliteit bezit, en hem rechten van binnenkomst en verblijf in die lidstaat verleent, zonder onderscheid te maken naargelang deze persoon met de nationaliteit van een derde land al dan niet eerder legaal in een andere lidstaat heeft verbleven.
- 55 Deze uitlegging vindt steun in de rechtspraak van het Hof inzake handelingen van afgeleid recht op het gebied van vrij personenverkeer die dateren van vóór richtlijn 2004/38.
- 56 Reeds vóór de aanneming van richtlijn 2004/38 heeft de gemeenschapswetgever het belang van bescherming van het familieleven van personen met de nationaliteit van de lidstaten erkend voor de verwijdering van belemmeringen voor de gebruikmaking van de door het Verdrag gegarandeerde fundamentele vrijheden (arresten van 11 juli 2002, Carpenter, C-60/00, Jurispr. blz. I-6279, punt 38; 25 juli 2002, BRAX, C-459/99, Jurispr. blz. I-6591, punt 53; 14 april 2005, Commissie/Spanje, C-157/03, Jurispr. blz. I-2911, punt 26; 31 januari 2006, Commissie/Spanje, C-503/03, Jurispr. blz. I-1097, punt 41; 27 april 2006, Commissie/Duitsland, C-441/02, Jurispr. blz. I-3449, punt 109, en 11 december 2007, Eind, C-291/05, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 44).
- 57 Daartoe heeft de gemeenschapswetgever in verordening nr. 1612/68 en de vóór richtlijn 2004/38 aangenomen richtlijnen inzake het vrij verkeer van personen de toepassing van het gemeenschapsrecht op het gebied van de binnenkomst en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten verregaand uitgebreid tot personen met de nationaliteit van derde landen, die de echtgenoot zijn van personen die de nationaliteit van een lidstaat bezitten (zie in die zin arrest van 31 januari 2006, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 41).

- 58 Het is waar dat het Hof in de punten 50 en 51 van het arrest Akrich, reeds aangehaald, heeft geoordeeld dat de persoon met de nationaliteit van een derde land die de echtgenoot is van een burger van de Unie, om aanspraak te kunnen maken op de rechten bedoeld in artikel 10 van verordening nr. 1612/68, legaal in een lidstaat moet verblijven wanneer hij zich begeeft naar een andere lidstaat waarnaar de burger van de Unie migreert of is gemigreerd. Deze conclusie moet echter worden herzien. Het genot van dergelijke rechten mag immers niet afhangen van een eerder legaal verblijf van deze echtgenoot in een andere lidstaat (zie in die zin reeds aangehaald arrest BRAX, punt 59, en arrest van 14 april 2005, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 28).
- 59 Deze uitlegging moet a fortiori ook worden gegeven wanneer het gaat om richtlijn 2004/38, waarbij verordening nr. 1612/68 is gewijzigd en de eerdere richtlijnen inzake het vrij personenverkeer zijn ingetrokken. Zoals uit punt 3 van de considerans blijkt, heeft richtlijn 2004/38 immers met name tot doel, „het recht van de burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf te vereenvoudigen en te versterken”, zodat de burgers van de Unie aan deze richtlijn niet minder rechten mogen ontlelen dan aan de handelingen van afgeleid recht die bij deze richtlijn zijn gewijzigd of ingetrokken.
- 60 In de tweede plaats is bovenstaande uitlegging van richtlijn 2004/38 in overeenstemming met de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Gemeenschap.
- 61 Vaststaat immers dat de Gemeenschap aan de artikelen 18, lid 2, EG, 40 EG, 44 EG en 52 EG – de grondslagen waarop richtlijn 2004/38 met name is aangenomen – de bevoegdheid ontleent om de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de totstandbrenging van het vrij verkeer van de burgers van de Unie.
- 62 Zoals reeds in punt 56 van dit arrest is benadrukt, zou, indien het de burgers van de Unie niet werd toegestaan om in de gastlidstaat een normaal familieleven te leiden, de uitoefening van de hun bij het Verdrag gegarandeerde vrijheden ernstig in gevaar komen.
- 63 Bijgevolg kan de gemeenschapswetgever in het kader van de hem bij de genoemde verdragsartikelen toegekende bevoegdheid de voorwaarden regelen voor binnenkomst en verblijf van de familieleden van een burger van de Unie op het grondgebied van de lidstaten, wanneer het feit dat zijn familieleden hem niet naar de gastlidstaat mogen begeleiden of zich daar niet later bij hem mogen voegen, zijn vrijheid van verkeer zou aantasten en hem ervan zou weerhouden om van zijn inreis- en verblijfsrecht in die lidstaat gebruik te maken.
- 64 De weigering door de gastlidstaat om inreis- en verblijfsrecht te verlenen aan de familieleden van een burger van de Unie, zal deze ervan weerhouden naar deze lidstaat te vertrekken of er te blijven, zelfs indien zijn familieleden niet reeds legaal op het grondgebied van een andere lidstaat verblijven.
- 65 Hieruit volgt dat de gemeenschapswetgever bevoegd is om regels te stellen, zoals hij door middel van richtlijn 2004/38 heeft gedaan, voor de binnenkomst en het verblijf van personen met de nationaliteit van een derde land die familielid zijn van een burger van de Unie, in de lidstaat waarin die burger gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, ook wanneer deze familieleden niet reeds legaal in een andere lidstaat verbleven.
- 66 De opvatting van de Minister for Justice en verschillende lidstaten die opmerkingen hebben ingediend, dat de lidstaten, afgezien van titel IV van het derde deel van het Verdrag, als enige bevoegd blijven om regels te stellen voor de eerste toegang tot het communautaire grondgebied van de familieleden van een burger van de Unie die de nationaliteit van een derde land bezitten, moet derhalve worden verworpen.
- 67 Overigens zou toekenning aan de lidstaten van een exclusieve bevoegdheid om personen met de nationaliteit van derde landen die familielid zijn van een burger van de Unie en niet reeds legaal in een andere lidstaat hebben verbleven, de binnenkomst en het verblijf op hun grondgebied toe te staan of te weigeren, tot gevolg hebben dat de vrijheid van verkeer van burgers van de Unie in een lidstaat waarvan zij niet de nationaliteit bezitten, van lidstaat tot lidstaat zou verschillen, afhankelijk van de nationale immigratiebepalingen, waar sommige

lidstaten de binnenkomst en het verblijf van de familieleden van een burger van de Unie zouden toestaan en andere lidstaten deze weigeren.

- 68 Een dergelijk resultaat zou niet te rijmen zijn met het in artikel 3, lid 1, sub c, EG gestelde doel van een interne markt, gekenmerkt door de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrije verkeer van personen. De totstandbrenging van een interne markt brengt mee dat de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van een burger van de Unie in een lidstaat waarvan hij niet de nationaliteit bezit, in alle lidstaten gelijk dienen te zijn. De vrijheid van verkeer van burgers van de Unie moet dus worden opgevat als het recht om onverschillig welke lidstaat te verlaten, met name de lidstaat waarvan de burger van de Unie de nationaliteit bezit, om zich onder dezelfde voorwaarden te vestigen in onverschillig welke lidstaat waarvan de burger van de Unie niet de nationaliteit bezit.
- 69 Bovendien zou de in punt 66 van dit arrest genoemde opvatting tot het paradoxale resultaat leiden dat een lidstaat ingevolge richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251, blz. 12) verplicht zou zijn om de binnenkomst en het verblijf van de echtgenoot van een legaal op zijn grondgebied verblijvende persoon met de nationaliteit van een derde land toe te staan wanneer deze echtgenoot niet reeds legaal in een andere lidstaat verblijft, maar vrij zou zijn om de binnenkomst en het verblijf van de echtgenoot van een burger van de Unie in dezelfde omstandigheden te weigeren.
- 70 Bijgevolg verleent richtlijn 2004/38 aan iedere persoon met de nationaliteit van een derde land die familielid is van een burger van de Unie in de zin van artikel 2, punt 2, van deze richtlijn en die deze burger van de Unie begeleidt of zich bij hem voegt in een andere lidstaat dan die waarvan die burger de nationaliteit bezit, het recht van binnenkomst en verblijf in de gastlidstaat, ongeacht of deze persoon met de nationaliteit van een derde land al dan niet reeds legaal heeft verbleven in een andere lidstaat.
- 71 De Minister for Justice en verschillende lidstaten die opmerkingen hebben ingediend stellen evenwel dat het in een context die wordt gekenmerkt door een forse migratiedruk noodzakelijk is, de immigratie aan de buitengrenzen van de Gemeenschap in de hand te houden, wat een individueel onderzoek vergt naar alle omstandigheden rond een eerste binnenkomst op communautair grondgebied. Een uitlegging van richtlijn 2004/38 waarbij een lidstaat niet de eis van voorafgaand legaal verblijf in een andere lidstaat mag stellen, zou het vermogen van de lidstaten om de immigratie aan hun buitengrenzen te beheersen, ondermijnen.
- 72 De Minister for Justice betoogt in het bijzonder dat deze uitlegging ernstige consequenties zou hebben voor de lidstaten, doordat zij zou leiden tot een enorme toename van het aantal personen dat in aanmerking zou komen voor een recht van verblijf in de Gemeenschap.
- 73 Daarop moet in de eerste plaats worden geantwoord dat niet alle personen met de nationaliteit van een derde land aan richtlijn 2004/38 rechten van binnenkomst en verblijf in een lidstaat ontnemen, maar uitsluitend diegenen die in de zin van artikel 2, punt 2, van deze richtlijn familielid zijn van een burger van de Unie 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.
- 74 In de tweede plaats ontnemt richtlijn 2004/38 de lidstaten niet elke bevoegdheid om controle uit te oefenen op de binnenkomst op hun grondgebied van familieleden van een burger van de Unie. Krachtens hoofdstuk VI van die richtlijn kunnen de lidstaten, wanneer dit gerechtvaardigd is, de binnenkomst en het verblijf weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Een dergelijke weigering berust op een individueel onderzoek van het concrete geval.
- 75 Voorts kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 35 van richtlijn 2004/38 de nodige maatregelen nemen om een in de richtlijn neergelegd recht in geval van rechtsmisbruik of fraude, zoals schijnhuwelijk, te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken, vooropgesteld dat deze maatregelen evenredig zijn en onderworpen aan de in de richtlijn neergelegde procedurele waarborgen.

- 76 Diezelfde regeringen stellen verder nog dat eerdergenoemde uitlegging van richtlijn 2004/38 zou leiden tot ongerechtvaardigde omgekeerde discriminatie, daar personen met de nationaliteit van de gastlidstaat die nooit gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer, aan het gemeenschapsrecht geen rechten van binnenkomst en verblijf zouden ontlenuen voor hun familieleden die de nationaliteit van een derde land bezitten.
- 77 Dienaangaande is het 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 gemeenschapsrecht ziet, en waarvan alle relevante elementen geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat liggen (arrest van 1 april 2008, Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering, C-212/06, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 33).
- 78 Het eventuele verschil in behandeling tussen deze burgers van de Unie en die welke gebruik hebben gemaakt van hun verkeersvrijheid, met betrekking tot de binnenkomst en het verblijf van hun familieleden, valt dus niet onder de werking van het gemeenschapsrecht.
- 79 Overigens moet eraan worden herinnerd dat alle lidstaten partij zijn bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, ondertekend te Rome op 4 november 1950, dat in artikel 8 het recht op eerbiediging van het privéleven, familie- en gezinsleven erkent.
- 80 Op de eerste vraag moet dus worden geantwoord dat richtlijn 2004/38 in de weg staat aan de wettelijke regeling van een lidstaat die aan een persoon met de nationaliteit van een derde land die de echtgenoot is van een burger van de Unie die in die lidstaat verblijft maar niet de nationaliteit ervan bezit, de eis stelt dat hij vóór zijn komst naar de gastlidstaat legaal verblijf heeft gehouden in een andere lidstaat, om rechten te kunnen ontlenuen aan de bepalingen van die richtlijn.

Tweede vraag

- 81 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de echtgenoot van een burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer door zich te vestigen in een lidstaat waarvan hij niet de nationaliteit bezit, deze burger begeleidt of zich bij hem voegt in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38, en dus rechten kan ontlenuen aan de bepalingen van die richtlijn, ongeacht wanneer of waar zij zijn gehuwd alsook onder welke omstandigheden hij de gastlidstaat is binnengekomen.
- 82 Vooraf moet erop worden gewezen dat richtlijn 2004/38 blijkens de punten 1, 4 en 11 van de considerans 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.
- 83 Voorts dient, zoals in punt 5 van de considerans van richtlijn 2004/38 wordt benadrukt, het recht van alle burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, wil het bestaan onder objectieve voorwaarden van vrijheid en waardigheid, ook aan familieleden, ongeacht hun nationaliteit, te worden verleend.
- 84 Gelet op de context en de doelstellingen van richtlijn 2004/38, mogen de bepalingen van die richtlijn niet restrictief worden uitgelegd en mag deze in geen geval hun effectiviteit worden ontnomen (zie in die zin arrest Eind, reeds aangehaald, punt 43).
- 85 Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 bepaalt dat deze richtlijn van toepassing is ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden als gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van deze richtlijn die hem begeleiden of zich bij hem voegen.
- 86 De artikelen 6 en 7 van richtlijn 2004/38, die het verblijfsrecht voor maximaal drie maanden respectievelijk voor meer dan drie maanden betreffen, eisen eveneens dat de familieleden

van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, die burger in de gastlidstaat „begeleiden” of „zich bij hem voegen”, om in die lidstaat recht van verblijf te hebben.

- 87 In de eerste plaats eist geen van deze bepalingen dat de burger van de Unie reeds een familieband is aangegaan op het tijdstip waarop hij zich naar de gastlidstaat begeeft, willen zijn familieleden die de nationaliteit van een derde land bezitten in aanmerking komen voor de in die richtlijn neergelegde rechten.
- 88 Integendeel, door te bepalen dat de familieleden van de burger van de Unie zich in de gastlidstaat bij hem kunnen voegen, heeft de gemeenschapswetgever de mogelijkheid erkend dat de burger van de Unie pas nadat hij zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend een familieband aangaat.
- 89 Deze uitlegging is in overeenstemming met het doel van richtlijn 2004/38, de uitoefening te vergemakkelijken van het fundamenteel recht van verblijf van burgers van de Unie in een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten. Wanneer een burger van de Unie immers een familieband aangaat na zich in de gastlidstaat te hebben gevestigd, zou de weigering door die lidstaat om zijn familieleden met de nationaliteit van derde landen toe te staan om zich in die lidstaat bij hem te voegen, hem ervan weerhouden zijn verblijf in die lidstaat voort te zetten en hem ertoe bewegen het land te verlaten, teneinde een familieleven te kunnen leiden in een andere lidstaat of een derde land.
- 90 Derhalve moet worden vastgesteld dat personen met de nationaliteit van een derde land die familielid zijn van een burger van de Unie, aan richtlijn 2004/38 het recht ontleen om zich bij die burger van de Unie te voegen in de gastlidstaat, ongeacht of deze zich aldaar heeft gevestigd alvorens dan wel na een familieband te zijn aangegaan.
- 91 In de tweede plaats moet worden uitgemaakt of, wanneer de persoon met de nationaliteit van een derde land in een lidstaat is binnengekomen alvorens familielid te worden van een in die lidstaat verblijvende burger van de Unie, hij deze burger van de Unie begeleidt dan wel zich bij hem voegt in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38.
- 92 Het maakt niet uit of personen met de nationaliteit van derde landen die familielid zijn van een burger van de Unie, in de gastlidstaat zijn binnengekomen alvorens dan wel na familielid van de burger van de Unie te zijn geworden, daar de weigering van de gastlidstaat om hun een recht van verblijf te verlenen deze burger van de Unie evenzeer ervan zal weerhouden, zijn verblijf in die lidstaat voort te zetten.
- 93 Gezien de noodzaak, de bepalingen van richtlijn 2004/38 niet restrictief uit te leggen en daaraan niet hun effectiviteit te ontnemen, moeten de woorden „[de] familieleden [van een burger van de Unie] die hem begeleiden” in artikel 3, lid 3, van deze richtlijn derhalve aldus worden uitgelegd dat daarmee zowel zijn bedoeld de familieleden van een burger van de Unie die met die burger de gastlidstaat zijn binnengekomen, als de familieleden die met hem in die lidstaat verblijven, zonder dat in het laatste geval onderscheid behoeft te worden gemaakt naargelang de personen met de nationaliteit van derde landen vóór of na de burger van de Unie die lidstaat zijn binnengekomen, dan wel voordat of nadat zij familielid van die burger zijn geworden.
- 94 De toepassing van richtlijn 2004/38 uitsluitend op familieleden van een burger van de Unie die hem „begeleiden” of „zich bij hem voegen”, komt dus neer op een beperking van de rechten van binnenkomst en verblijf van de familieleden van een burger van de Unie in de lidstaat waar die burger verblijft.
- 95 Vanaf het ogenblik waarop de persoon met de nationaliteit van een derde land die familielid is van een burger van de Unie aan richtlijn 2004/38 rechten van binnenkomst en verblijf in de gastlidstaat ontleent, kan deze lidstaat dit recht alleen nog beperken met inachtneming van de artikelen 27 en 35 van die richtlijn.
- 96 Inachtneming van artikel 27 is met name noodzakelijk wanneer de lidstaat tegen de persoon met de nationaliteit van een derde land wenst op te treden omdat deze op zijn grondgebied

is binnengekomen en/of er heeft verbleven in strijd met de nationale immigratievoorschriften, alvorens familielid van een burger van de Unie te zijn geworden.

- 97 Niettemin behoudt de lidstaat het recht, zelfs indien het gedrag van de betrokkene het nemen van maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid niet rechtvaardigt in de zin van artikel 27 van richtlijn 2004/38, tegen hem andere sancties te treffen, die de vrijheid van verkeer en verblijf niet aantasten, zoals een boete, mits deze evenredig zijn (zie in die zin arrest BRAX, reeds aangehaald, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 98 In de derde plaats stelt noch artikel 3, lid 1, noch een andere bepaling van richtlijn 2004/38 eisen ten aanzien van de plaats waar het huwelijk van de burger van de Unie en de persoon met de nationaliteit van een derde land is aangegaan.
- 99 Derhalve moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat een persoon met de nationaliteit van een derde land die de echtgenoot is van een burger van de Unie die verblijft in een lidstaat waarvan hij niet de nationaliteit bezit, en die deze burger van de Unie begeleidt of zich bij hem voegt, rechten kan ontleneren aan de bepalingen van die richtlijn, ongeacht wanneer of waar zij zijn gehuwd alsook de wijze waarop deze persoon met de nationaliteit van een derde land de gastlidstaat is binnengekomen.

Derde vraag

- 100 Gezien het antwoord op de tweede vraag behoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 101 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 van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **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, staat in de weg aan de wettelijke regeling van een lidstaat die aan een persoon met de nationaliteit van een derde land die de echtgenoot is van een burger van de Unie die in die lidstaat verblijft maar niet de nationaliteit ervan bezit, de eis stelt dat hij vóór zijn komst naar de gastlidstaat legaal verblijf heeft gehouden in een andere lidstaat, om rechten te kunnen ontleneren aan de bepalingen van die richtlijn.**
- 2) **Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 moet aldus worden uitgelegd dat een persoon met de nationaliteit van een derde land die de echtgenoot is van een burger van de Unie die verblijft in een lidstaat waarvan hij niet de nationaliteit bezit, en die deze burger van de Unie begeleidt of zich bij hem voegt, rechten kan ontleneren aan de bepalingen van die richtlijn, ongeacht wanneer of waar zij zijn gehuwd alsook de wijze waarop deze persoon met de nationaliteit van een derde land de gastlidstaat is binnengekomen.**

ondertekeningen

* Procestaal: Engels.