

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

14 november 2017 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Artikel 21 VWEU – Richtlijn 2004/38/EG – Begunstigden – Dubbele nationaliteit – Burger van de Unie die de nationaliteit van de gastlidstaat heeft verkregen met behoud van zijn oorspronkelijke nationaliteit – Verblijfsrecht, in deze lidstaat, van een staatsburger van een derde staat die familielid van de burger van de Unie is”

In zaak C-165/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court) (bestuursrechter van Engeland en Wales, Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 8 maart 2016, ingekomen bij het Hof op 21 maart 2016, in de procedure

Toufik Lounes

tegen

Secretary of State for the Home Department,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano (rapporteur), vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits, C. G. Fernlund en C. Vajda, kamerpresidenten, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 mei 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- Toufik Lounes, vertegenwoordigd door P. Saini, barrister, en R. Matharu, solicitor,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door M. Holt, C. Crane en C. Brodie als gemachtigden, bijgestaan door D. Blundell, barrister,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door V. Ester Casas als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Montaguti en M. Wilderspin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 mei 2017,

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 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35, en in PB 2007, L 204, blz. 28).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Toufik Lounes en de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken) over de weigering van afgifte van een verblijfskaart aan de betrokkene.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 In de overwegingen 5 en 18 van richtlijn 2004/38 staat te lezen:

„(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. [...]

[...]

(18) Met het oog op de totstandbrenging van een effectief mechanisme voor de integratie in de samenleving van het gastland waar de burger van de Unie woont, mogen, wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal verworven is geen voorwaarden meer worden gesteld.”
- 4 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„Bij deze richtlijn worden vastgesteld:

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

[...]”
- 5 In artikel 2 van deze richtlijn wordt bepaald:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

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

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

6 Artikel 3, „Begunstigden“, lid 1, van richtlijn 2004/38 bepaalt:

„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.“

7 Artikel 6, „Verblijfsrecht voor maximaal drie maanden“, van deze richtlijn luidt als volgt:

„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.

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

8 In artikel 7, „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden“, leden 1 en 2, van deze richtlijn wordt bepaald:

„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

[...]

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

9 Artikel 16, dat deel uitmaakt van hoofdstuk IV, „Duurzaam verblijfsrecht“, van deze richtlijn, luidt als volgt:

„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.”

Recht van het Verenigd Koninkrijk

- 10 Richtlijn 2004/38 is in het recht van het Verenigd Koninkrijk omgezet bij de Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [regeling van 2006 inzake immigratie (Europese Economische Ruimte); hierna: „regeling van 2006”]. In deze regeling wordt de term „staatsburger van de [Europese Economische Ruimte (EER)]” gebruikt in plaats van de term „burger van de Unie”.
- 11 In de oorspronkelijke versie van artikel 2 van deze regeling werd het begrip „staatsburger van de EER” omschreven als „iedere staatsburger van een EER-staat”, met dien verstande dat het Verenigd Koninkrijk was uitgesloten van het begrip „EER-staat”.
- 12 Na twee achtereenvolgende wijzigingen van deze regeling bij de Immigration (European Economic Area) (Amendment) Regulations 2012 (2012/1547) [wijzigingsregeling van 2012 inzake immigratie (Europese Economische Ruimte) (2012/1547); hierna: „regeling 2012/1547”] en vervolgens bij de Immigration (European Economic Area) (Amendment) (Nº 2) Regulations 2012 (2012/2560) [tweede wijzigingsregeling van 2012 inzake immigratie (Europese Economische Ruimte) (2012/2560); hierna: „regeling 2012/2560”], luidt dit artikel als volgt:

„Onder ‚staatsburger van de EER’ wordt verstaan: iedere staatsburger van een EER-staat die niet tevens Brits burger is.”
- 13 De artikelen 2, 7 en 16 van richtlijn 2004/38 zijn in het recht van het Verenigd Koninkrijk omgezet bij de artikelen 6, 7, 14 en 15 van de regeling van 2006.

Hoofdeding en prejudiciële vraag

- 14 In september 1996 heeft mevrouw Ormazabal, een Spaans staatsburger, zich naar het Verenigd Koninkrijk begeven om daar te studeren. Sindsdien verblijft zij daar en sinds september 2004 werkt zij er voltijds.
- 15 Op 12 augustus 2009 heeft zij door naturalisatie het Britse staatsburgerschap verkregen en heeft zij een Brits paspoort gekregen. Zij behield echter ook haar Spaanse nationaliteit.
- 16 In 2013 is zij een relatie begonnen met Toufik Lounes, een Algerijns staatsburger, die op 20 januari 2010 met een bezoekersvisum voor zes maanden het Verenigd Koninkrijk was binnengekomen en na het verstrijken van die periode illegaal in het Verenigd Koninkrijk is gebleven. Op 1 januari 2014 hebben Ormazabal en Lounes een religieus huwelijk gesloten en op 16 mei 2014 zijn zij te Londen (Verenigd Koninkrijk) voor de wet getrouwd. Sindsdien verblijven zij in het Verenigd Koninkrijk.
- 17 Op 15 april 2014 heeft Lounes de minister van Binnenlandse Zaken op grond van de regeling van 2006 verzocht om afgifte van een verblijfskaart als familielid van een staatsburger van de EER.
- 18 Op 14 mei 2014 heeft hij een kennisgeving aan een voor verwijdering in aanmerking komende persoon ontvangen, samen met een besluit om hem uit het Verenigd Koninkrijk te verwijderen op grond dat hij de toegestane verblijfsduur in die lidstaat had overschreden en daarbij de regels inzake immigratiecontroles had geschonden.
- 19 Bij brief van 22 mei 2014 heeft de minister van Binnenlandse Zaken Lounes in kennis gesteld van de afwijzing van diens aanvraag voor een verblijfskaart en van de redenen voor die afwijzing. In deze brief werd, zakelijk weergegeven, uiteengezet dat Ormazabal ten

gevolge van de wijziging van artikel 2 van de regeling van 2006 bij de regelingen 2012/1547 en 2012/2560 niet meer als „staatsburger van de EER” in de zin van de eerste regeling werd beschouwd omdat zij op 12 augustus 2009 het Britse staatsburgerschap had verworven, ook al heeft zij ook haar Spaanse nationaliteit behouden. Zij genoot dus in het Verenigd Koninkrijk niet langer de rechten die bij die regeling en bij richtlijn 2004/38 worden verleend. Lounes kon dus krachtens deze regeling geen aanspraak maken op een verblijfskaart als familielid van een staatsburger van de EER.

- 20 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt immers dat vóór deze wijziging Britse burgers die tevens de nationaliteit van een andere lidstaat van de EER hadden, zoals Ormazabal, anders dan burgers zonder een dergelijke dubbele nationaliteit werden beschouwd als staatsburgers van de EER in de zin van artikel 2 van de regeling van 2006 en dus aanspraak konden maken op de bij deze regeling verleende rechten. Sinds die wijziging worden deze burgers echter niet meer als staatsburgers van de EER beschouwd en genieten zij deze rechten dus niet meer, zodat hun familieleden die staatsburger van een derde staat zijn, ook geen aanspraak meer kunnen maken op een verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk in hun hoedanigheid van familielid.
- 21 Lounes heeft tegen het in punt 19 van het onderhavige arrest vermelde besluit van 22 mei 2014 een beroep ingesteld bij de verwijzende rechterlijke instantie.
- 22 Deze rechterlijke instantie betwijfelt of dit besluit en artikel 2 van de regeling van 2006, zoals gewijzigd bij de regelingen 2012/1547 en 2012/2560, verenigbaar zijn met artikel 21 VWEU en met richtlijn 2004/38.
- 23 In dit verband wijst zij erop dat volgens de toelichting bij regeling 2012/1547 en volgens de considerans van deze regeling en die van regeling 2012/2560 met de wijziging van dit artikel 2 uitvoering wordt gegeven aan het arrest van 5 mei 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277), waarin het Hof heeft geoordeeld dat deze richtlijn niet van toepassing is op een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft en daarnaast tevens de nationaliteit van een andere lidstaat bezit.
- 24 In casu zou echter niet worden betwist dat Ormazabal, alvorens het Britse staatsburgerschap te verwerven, haar recht van vrij verkeer had uitgeoefend en krachtens deze richtlijn als Spaans staatsburger een verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk had verworven.
- 25 In dit verband wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of Ormazabal, zoals de minister van Binnenlandse Zaken betoogt, in het Verenigd Koninkrijk het voordeel van richtlijn 2004/38 heeft verloren vanaf de datum van haar naturalisatie in deze lidstaat, dan wel of zij, zoals Lounes aanvoert, ofschoon zij het Britse staatsburgerschap heeft verworven, nog steeds als „begunstigde” van deze richtlijn in de zin van artikel 3, lid 1, daarvan moet worden beschouwd en in deze lidstaat nog steeds aanspraak kan maken op de door deze richtlijn gewaarborgde rechten aangezien zij haar Spaanse nationaliteit heeft behouden. In het eerste geval komt Lounes op grond van die richtlijn immers niet in aanmerking voor een afgeleid verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk als familielid van een burger van de Unie, terwijl hij in het tweede geval aanspraak kan maken op een dergelijk recht.
- 26 In dit verband wenst deze rechterlijke instantie ook te vernemen of het antwoord op die vraag verschilt naargelang Ormazabal, vóór zij het Britse staatsburgerschap verwierf, op grond van artikel 16 van richtlijn 2004/38 een duurzaam verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk had verkregen, dan wel op dat tijdstip op grond van artikel 7 van die richtlijn slechts een verblijfsrecht van meer dan drie maanden had verkregen. Tussen de partijen in het hoofdgeding bestaat immers onenigheid over de aard van het verblijfsrecht dat Ormazabal vóór haar naturalisatie genoot, en dit moet nog worden beslecht.
- 27 In deze omstandigheden heeft de High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division (Administrative Court) (bestuursrechter van Engeland en Wales, Verenigd

Koninkrijk) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Wanneer een Spaans staatsburger en burger van de Unie:

- zich in het kader van de uitoefening van haar recht van vrij verkeer op grond van richtlijn [2004/38] naar het Verenigd Koninkrijk begeeft;
- in het Verenigd Koninkrijk verblijft in de uitoefening van haar recht op grond van artikel 7 of artikel 16 van richtlijn [2004/38];
- vervolgens het Britse staatsburgerschap verkrijgt, dat zij als houdster van een dubbele nationaliteit naast de Spaanse nationaliteit bezit, en
- enkele jaren nadat zij het Britse staatsburgerschap heeft verkregen, met een derdelander trouwt, met wie zij in het Verenigd Koninkrijk verblijft,

zijn zij en haar echtgenoot dan beiden begunstigen van richtlijn [2004/38] in de zin van artikel 3, lid 1, daarvan, zolang zij in het Verenigd Koninkrijk woont en zowel de Spaanse nationaliteit als het Britse staatsburgerschap bezit?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 28 Om te beginnen dient erop te worden gewezen dat, volgens vaste rechtspraak van het Hof, de omstandigheid dat de verwijzende rechterlijke instantie haar vraag formeel tot de uitlegging van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 heeft beperkt, het Hof niet belet om haar alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor haar dienende zaak, ongeacht of deze rechterlijke instantie er in haar vragen melding van heeft gemaakt (zie naar analogie arrest van 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 29 In het onderhavige geval blijkt uit de in het verzoek om een prejudiciële beslissing verstrekte gegevens dat de vragen die in het hoofdgeding bij de verwijzende rechterlijke instantie zijn gerezen, niet alleen betrekking hebben op richtlijn 2004/38, maar ook op artikel 21, lid 1, VWEU.
- 30 Bijgevolg dient de vraag van de verwijzende rechterlijke instantie aldus te worden begrepen dat deze in wezen wenst te vernemen of richtlijn 2004/38 en artikel 21, lid 1, VWEU in die zin moeten worden uitgelegd dat in een situatie waarin een burger van de Unie van zijn recht van vrij verkeer gebruik heeft gemaakt door zich naar een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, te begeven en op grond van artikel 7, lid 1, of van artikel 16, lid 1, van die richtlijn aldaar te verblijven, en verschillende jaren later is getrouwd met een staatsburger van een derde staat, met wie hij op het grondgebied van eerstgenoemde lidstaat blijft wonen, laatstgenoemde staatsburger op grond van de bepalingen van die richtlijn of van artikel 21, lid 1, VWEU verblijfsrecht in die lidstaat geniet.

Uitlegging van richtlijn 2004/38

- 31 Volgens vaste rechtspraak van het Hof beoogt richtlijn 2004/38 de uitoefening van het fundamentele en individuele recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat bij artikel 21, lid 1, VWEU rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en te versterken. In overweging 5 van deze richtlijn wordt beklemtoond dat dit recht, om onder objectieve voorwaarden van vrijheid en waardigheid te kunnen worden uitgeoefend, ook moet worden toegekend aan de familieleden van deze burgers, ongeacht hun nationaliteit (arrest van 18 december 2014, McCarthy e.a., C-202/13, EU:C:2014:2450, punten 31 en 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 Deze richtlijn verleent de familieleden van een burger van de Unie die staatsburgers van een derde staat zijn, echter geen autonoom recht. De eventuele rechten die deze richtlijn aan die staatsburgers verleent, zijn aldus afgeleid van die welke de betrokken burger van de Unie

geniet door het feit hij zijn recht van vrij verkeer uitoefent (zie in die zin arrest van 18 december 2014, McCarthy e.a., C-202/13, EU:C:2014:2450, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 33 Zoals het Hof al meermaals heeft geoordeeld, volgt uit een letterlijke, systematische en teleologische uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2004/38 dat deze uitsluitend de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van een burger van de Unie in andere lidstaten dan de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft, regelt, en dat op deze richtlijn voor staatsburgers van een derde staat die familieleden van een burger van de Unie zijn, geen afgeleid verblijfsrecht in de lidstaat waarvan die burger de nationaliteit bezit, kan worden gebaseerd (zie in die zin arresten van 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 37, en 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 53).
- 34 Ten eerste blijkt uit de bewoordingen van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn immers dat burgers van de Unie die zich begeven naar of verblijven in „een andere lidstaat dan die waarvan [z]ij de nationaliteit bezit[ten],” en hun familieleden als gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van die richtlijn die hen begeleiden of zich bij hen voegen, binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen en de bij deze richtlijn verleende rechten genieten (arrest van 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 38).
- 35 Ten tweede hebben de andere bepalingen van richtlijn 2004/38, met name artikel 6, artikel 7, leden 1 en 2, en artikel 16, leden 1 en 2, daarvan, betrekking op het verblijfsrecht van een burger van de Unie en op het afgeleide verblijfsrecht van diens familieleden in „een andere lidstaat” dan wel in het „gastland” (arrest van 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 Ten derde heeft deze richtlijn, zoals in punt 31 van het onderhavige arrest is uiteengezet, weliswaar tot doel de uitoefening door de burgers van de Unie van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten te vergemakkelijken en te versterken, doch dit neemt niet weg dat zij, zoals uit artikel 1, onder a), ervan blijkt, de voorwaarden voor de uitoefening van dit recht regelt (arresten van 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punt 33, en 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 41).
- 37 Zo heeft het Hof geoordeeld dat, aangezien een lidstaat volgens een beginsel van internationaal recht zijn eigen staatsburgers niet het recht mag ontzeggen om zijn grondgebied binnen te komen en aldaar te blijven, en dezen daar dus een onvoorwaardelijk verblijfsrecht genieten, deze richtlijn niet ertoe strekt het verblijf van een burger van de Unie in de lidstaat waarvan deze de nationaliteit heeft, te regelen. Gelet op de in punt 32 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak strekt zij dus evenmin ertoe, op het grondgebied van die lidstaat een afgeleid verblijfsrecht toe te kennen aan staatsburgers van derde staten die familielid van deze burger van de Unie zijn (zie in die zin arresten van 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punten 29, 34 en 42, en 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punten 42 en 43).
- 38 In het onderhavige geval staat vast dat Ormazabal, een Spaans staatsburger, toen zij in 1996 Spanje heeft verlaten om naar het Verenigd Koninkrijk te gaan, haar recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend door zich naar een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit bezat, te begeven en aldaar te verblijven. Verder wordt niet betwist dat zij de hoedanigheid van „begunstigde” van richtlijn 2004/38 in de zin van artikel 3, lid 1, daarvan had en in het Verenigd Koninkrijk verbleef op grond van artikel 7, lid 1, of – hetgeen de regering van het Verenigd Koninkrijk overigens lijkt toe te geven – op grond van artikel 16, lid 1, van deze richtlijn, althans totdat zij bij wege van naturalisatie het Britse staatsburgerschap verwierf.
- 39 Zoals de advocaat-generaal in de punten 48 en 63 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de verwerving van dit staatsburgerschap de rechtspositie van Ormazabal zowel ten aanzien van het nationale recht als ten aanzien van die richtlijn gewijzigd.
- 40 Sinds haar naturalisatie verblijft Ormazabal immers in een van de lidstaten waarvan zij de nationaliteit bezit, en geniet zij daar dus een onvoorwaardelijk verblijfsrecht overeenkomstig het in punt 37 van het onderhavige arrest vermelde beginsel van internationaal recht.

- 41 Hieruit volgt dat Ormazabal, sinds zij het Britse staatsburgerschap heeft verworven, enerzijds niet meer beantwoordt aan de in punt 34 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte definitie van het begrip „begunstigde” in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38. Anderzijds regelt die richtlijn, gelet op hetgeen in de punten 36 en 37 van dit arrest is uiteengezet, het verblijf van Ormazabal in het Verenigd Koninkrijk niet langer aangezien dit verblijf, naar de aard ervan, onvoorwaardelijk is.
- 42 In deze omstandigheden dient te worden geoordeeld dat richtlijn 2004/38 niet meer van toepassing is op de situatie van Ormazabal sinds deze in het Verenigd Koninkrijk is genaturaliseerd.
- 43 Aan deze slotsom wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat Ormazabal van haar recht van vrij verkeer gebruik heeft gemaakt door zich naar het Verenigd Koninkrijk te begeven en daar te verblijven, en haar Spaanse nationaliteit heeft behouden naast haar Britse staatsburgerschap. Deze dubbele nationaliteit neemt immers niet weg dat Ormazabal sinds de verwerving van dit staatsburgerschap niet meer verblijft „in een andere lidstaat dan die waarvan [z]ij de nationaliteit bezit” in de zin van artikel 3, lid 1, van deze richtlijn en dus niet meer onder het begrip „begunstigde” van deze richtlijn in de zin van die bepaling valt.
- 44 Gelet op de in de punten 32 en 37 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak valt Lounes, haar echtgenoot die staatsburger van een derde staat is, ook niet meer onder dat begrip en komt hij dus niet in aanmerking voor een afgeleid verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk op grond van die richtlijn.

Uitlegging van artikel 21, lid 1, VWEU

- 45 Aangezien op richtlijn 2004/38 geen afgeleid verblijfsrecht voor een staatsburger van een derde staat in een situatie als die van Lounes kan worden gebaseerd, dient te worden uitgemaakt of een dergelijk verblijfsrecht niettemin kan worden ontleend aan de bepalingen van het VWEU betreffende het burgerschap van de Unie en met name aan artikel 21, lid 1, VWEU, volgens hetwelk iedere burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van met name de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen zijn vastgesteld.
- 46 Er dient immers aan te worden herinnerd dat het Hof in bepaalde gevallen al heeft erkend dat staatsburgers van derde staten die familielid zijn van een burger van de Unie en in de lidstaat waarvan deze burger de nationaliteit bezit, niet in aanmerking kwamen voor een afgeleid verblijfsrecht op grond van de bepalingen van richtlijn 2004/38, niettemin een dergelijk recht konden ontleenen aan artikel 21, lid 1, VWEU (zie in die zin arresten van 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punten 44-50, en 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 54).
- 47 Net als richtlijn 2004/38 verleent laatstgenoemde bepaling echter geen autonoom verblijfsrecht aan een dergelijke staatsburger, maar slechts een recht dat is afgeleid van de rechten die de betrokken burger van de Unie geniet (arresten van 8 november 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punten 66 en 67, en 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 36).
- 48 Een staatsburger van een derde staat die familielid is van een burger van de Unie, heeft in beginsel aldus slechts een afgeleid verblijfsrecht wanneer dat noodzakelijk is om te verzekeren dat deze burger van de Unie zijn recht van vrij verkeer en verblijf doeltreffend kan uitoefenen. Het doel en de rechtvaardiging van een dergelijk afgeleid recht berusten dus op de vaststelling dat het niet erkennen van een dergelijk recht met name deze vrijheid en de uitoefening en het nuttig effect van de rechten die de betrokken burger van de Unie aan artikel 21, lid 1, VWEU ontleent, kan aantasten (zie in die zin arresten van 8 november 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punt 68; 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 45, en 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punten 36 en 73).
- 49 In het onderhavige geval dient erop te worden gewezen dat, anders dan de regering van het Verenigd Koninkrijk in wezen aanvoert, de situatie van een staatsburger van een lidstaat

zoals Ormazabal, die van zijn recht van vrij verkeer gebruik heeft gemaakt door zich naar een andere lidstaat te begeven en legaal op het grondgebied van die lidstaat te verblijven, niet met een zuiver interne situatie kan worden gelijkgesteld wegens het enkele feit dat deze staatsburger tijdens dat verblijf de nationaliteit van de gastlidstaat heeft verworven met behoud van zijn oorspronkelijke nationaliteit.

- 50 Het Hof heeft immers al geoordeeld dat van een aanknoping bij het Unierecht sprake is in het geval van personen die staatsburger zijn van een lidstaat en legaal verblijven op het grondgebied van een andere lidstaat waarvan zij eveneens de nationaliteit bezitten (zie in die zin arrest van 8 juni 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, punt 34).
- 51 Ormazabal, die staatsburger van twee lidstaten is en in haar hoedanigheid van burger van de Unie gebruik heeft gemaakt van haar vrijheid om naar een andere lidstaat dan haar lidstaat van oorsprong te reizen en daar te verblijven, kan zich aldus beroepen op de aan die hoedanigheid verbonden rechten, met name op die waarin artikel 21, lid 1, VWEU voorziet, en dit ook ten aanzien van een van die twee lidstaten.
- 52 De rechten die staatsburgers van de lidstaten op grond van die bepaling genieten, omvatten het recht om in de gastlidstaat een normaal familieleven te leiden in aanwezigheid van hun familieleden (zie naar analogie arrest van 25 juli 2008, Metock e.a., C-127/08, EU:C:2008:449, punt 62).
- 53 De omstandigheid dat een staatsburger van een lidstaat die zich naar een andere lidstaat heeft begeven en daar verblijft, vervolgens de nationaliteit van laatstgenoemde lidstaat verwerft met behoud van zijn oorspronkelijke nationaliteit, kan niet meebrengen dat hij dit recht verliest, omdat daardoor het nuttig effect van artikel 21, lid 1, VWEU zou worden aangetast.
- 54 In de eerste plaats zou dit immers erop neerkomen dat deze staatsburger op dezelfde wijze wordt behandeld als een burger van de gastlidstaat die deze lidstaat nooit heeft verlaten, zonder rekening te houden met de omstandigheid dat die staatsburger van zijn recht van vrij verkeer gebruik heeft gemaakt door zich op het grondgebied van die lidstaat te vestigen en zijn oorspronkelijke nationaliteit heeft behouden.
- 55 Een lidstaat kan de gevolgen van het bezit van de nationaliteit van een andere lidstaat echter niet beperken, en met name niet de rechten die op grond van het Unierecht aan die nationaliteit zijn verbonden en voortvloeien uit het feit dat een burger gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer.
- 56 In de tweede plaats dient te worden beklemtoond dat de rechten die artikel 21, lid 1, VWEU aan een burger van de Unie verleent, daaronder begrepen de afgeleide rechten die diens familieleden genieten, met name de geleidelijke integratie van de betrokken burger van de Unie in de samenleving van de gastlidstaat beogen te bevorderen.
- 57 Een burger van de Unie zoals Ormazabal die, na van zijn recht van vrij verkeer gebruik te hebben gemaakt door zich naar het grondgebied van de gastlidstaat te begeven en aldaar verschillende jaren op grond en met inachtneming van artikel 7, lid 1, of van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 te hebben verbleven, de nationaliteit van die lidstaat verwerft, is namelijk van plan duurzaam in de samenleving van die staat te integreren.
- 58 Zoals de advocaat-generaal in punt 86 van zijn conclusie, zakelijk weergegeven, heeft opgemerkt, zou het oordeel dat een dergelijke burger, die door gebruik te maken van zijn recht van vrij verkeer rechten heeft verworven op grond van artikel 21, lid 1, VWEU, die rechten, en met name het recht om een familieleven te leiden in de gastlidstaat, verliest doordat hij bij wege van naturalisatie in die lidstaat nog beter in de samenleving van die lidstaat heeft willen integreren, ingaan tegen de logica van geleidelijke integratie die deze bepaling beoogt te bevorderen.
- 59 Bovendien zou hieruit voortvloeien dat een burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en de nationaliteit van de gastlidstaat heeft verworven met behoud van zijn oorspronkelijke nationaliteit, wat zijn familieleven betreft, minder gunstig

wordt behandeld dan een burger van de Unie die eveneens gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, maar slechts zijn oorspronkelijke nationaliteit bezit. De rechten die een burger van de Unie in de gastlidstaat geniet, met name het recht om een familieleven te leiden met een staatsburger van een derde staat, zouden aldus afnemen naarmate die burger in de samenleving van die lidstaat integreert en naargelang van het aantal nationaliteiten dat hij bezit.

- 60 Uit het voorgaande volgt dat het nuttig effect van de rechten die bij artikel 21, lid 1, VWEU aan de burgers van de Unie worden verleend, vereist dat een burger in een situatie als die van Ormazabal in de gastlidstaat de aan die bepaling ontleende rechten blijft genieten nadat hij de nationaliteit van die lidstaat heeft verworven met behoud van zijn oorspronkelijke nationaliteit, en in het bijzonder een familieleven kan leiden met zijn echtgenoot die staatsburger van een derde staat is, doordat aan deze laatste een afgeleid verblijfsrecht wordt toegekend.
- 61 De voorwaarden voor toekenning van dit afgeleide verblijfsrecht mogen in beginsel niet strenger zijn dan die welke in richtlijn 2004/38 zijn vastgesteld voor de toekenning van een dergelijk verblijfsrecht aan een staatsburger van een derde staat die familielid is van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend door zich te vestigen in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit. Ofschoon deze richtlijn een situatie als bedoeld in het voorgaande punt van het onderhavige arrest niet dekt, dient zij immers naar analogie te worden toegepast op die situatie (zie naar analogie arresten van 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punten 50 en 61, en 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punten 54 en 55).
- 62 Gelet op een en ander dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat richtlijn 2004/38 in die zin moet worden uitgelegd dat in een situatie waarin een burger van de Unie van zijn recht van vrij verkeer gebruik heeft gemaakt door zich naar een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, te begeven en op grond van artikel 7, lid 1, of van artikel 16, lid 1, van die richtlijn aldaar te verblijven, vervolgens de nationaliteit van die lidstaat heeft verworven met behoud van zijn oorspronkelijke nationaliteit en verschillende jaren later is getrouwd met een staatsburger van een derde staat, met wie hij op het grondgebied van die lidstaat blijft wonen, laatstgenoemde staatsburger op grond van de bepalingen van die richtlijn geen afgeleid verblijfsrecht in de betrokken lidstaat geniet. Hij komt echter op grond van artikel 21, lid 1, VWEU in aanmerking voor een dergelijk verblijfsrecht onder voorwaarden die niet strenger mogen zijn dan die welke in richtlijn 2004/38 zijn vastgesteld voor de toekenning van een dergelijk recht aan een staatsburger van een derde staat die familielid is van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend door zich te vestigen in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit.

Kosten

- 63 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:

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 moet in die zin worden uitgelegd dat in een situatie waarin een burger van de Europese Unie van zijn recht van vrij verkeer gebruik heeft gemaakt door zich naar een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, te begeven en op grond van artikel 7, lid 1, of van artikel 16, lid 1, van die richtlijn aldaar te verblijven, vervolgens de nationaliteit van die

lidstaat heeft verworven met behoud van zijn oorspronkelijke nationaliteit en verschillende jaren later is getrouwd met een staatsburger van een derde staat, met wie hij op het grondgebied van die lidstaat blijft wonen, laatstgenoemde staatsburger op grond van de bepalingen van die richtlijn geen afgeleid verblijfsrecht in de betrokken lidstaat geniet. Hij komt echter op grond van artikel 21, lid 1, VWEU in aanmerking voor een dergelijk verblijfsrecht onder voorwaarden die niet strenger mogen zijn dan die welke in richtlijn 2004/38 zijn vastgesteld voor de toekenning van een dergelijk recht aan een staatsburger van een derde staat die familielid is van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend door zich te vestigen in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit.

ondertekeningen

* Procestaal: Engels.