

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

12 juli 2018 (*)

„Prejudiciële verwijzing – EU-burgerschap – Artikel 21 VWEU – Recht van Unieburgers op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de Unie – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder b) – Partner met wie de Unieburger een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft – Terugkeer naar de lidstaat waarvan de Unieburger de nationaliteit bezit – Aanvraag van een verblijfsvergunning – Nauwkeurig onderzoek van de persoonlijke situatie van de aanvrager – Artikelen 15 en 31 – Effectieve rechtsbescherming – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47”

In zaak C/89-17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [rechter in tweede aanleg bevoegd in immigratie- en asielzaken, Verenigd Koninkrijk] bij beslissing van 20 januari 2017, ingekomen bij het Hof op 20 februari 2017, in de procedure

Secretary of State for the Home Department,

tegen

Rozanne Banger,

wijst

HET HOF (Vierde kamer)

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (rapporteur) en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 januari 2018,

gelet op de opmerkingen van:

- Rozanne Banger, vertegenwoordigd door A. Metzger, QC, en S. Saifolahi, barrister,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door Z. Lavery, J. Kraehling, C. Crane en S. Brandon als gemachtigden, bijgestaan door B. Kennelly, QC,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door V. Ester Casas als gemachtigde,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer 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 10 april 2018,

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 rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35, PB 2007, L 204, blz. 28 en in PB 2018, L 94, blz. 32).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken, Verenigd Koninkrijk) en Rozanne Banger over de weigering van afgifte van een verblijfskaart aan laatstgenoemde.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

- 3 Overwegingen 6, 25 en 26 van richtlijn 2004/38 luiden als volgt:
 - „(6) Teneinde de eenheid van het gezin in een verruimde betekenis te handhaven en onverminderd het verbod van discriminatie om reden van nationaliteit, dient het gastland de positie te onderzoeken van personen die niet onder de in deze richtlijn gehanteerde definitie van ‚familieleden‘ vallen en die derhalve niet automatisch een recht van inreis en verblijf in het gastland genieten op grond van hun nationale wetgeving, om na te gaan of inreis en verblijf desondanks niet aan deze personen kan worden toegekend, rekening houdend met hun relatie met de burger van de Unie of andere omstandigheden, zoals het feit dat zij van deze financieel of lichamelijk afhankelijk zijn.

[...]

 - (25) Ook moeten procedurele waarborgen worden vastgelegd ter verzekering van een hoog beschermingsniveau van de rechten van de burger van de Unie en zijn familieleden in geval van weigering van toegang tot of verblijf in een andere lidstaat, enerzijds, en de naleving van het motiveringsbeginsel van het optreden van de autoriteiten anderzijds.
 - (26) In elk geval moet een beroep op de rechter openstaan voor de burger van de Unie en zijn familieleden, aan wie de toegang tot of het verblijf in een andere lidstaat is geweigerd.”
- 4 In artikel 2 van die richtlijn is het volgende bepaald:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

 1. ‚burger van de Unie‘: eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit;
 2. ‚familie lid‘:
 - 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 onder b), beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;
 - d) de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder 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.”

5 Artikel 3 van die richtlijn luidt als volgt:

„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.

2. Onverminderd een persoonlijk recht van vrij verkeer of verblijf van de betrokkenen vergemakkelijkt het gastland overeenkomstig zijn nationaal recht, binnenkomst en verblijf van de volgende personen:

- a) andere, niet onder de definitie van artikel 2, punt 2, vallende familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die in het land van herkomst ten laste zijn van of inwonen bij de burger van de Unie die het verblijfsrecht in eerste instantie geniet, of die vanwege ernstige gezondheidsredenen een persoonlijke verzorging door de burger van de Unie strikt behoeven;
- b) de partner met wie de burger van de Unie een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft.

Het gastland onderzoekt de persoonlijke situatie nauwkeurig en motiveert een eventuele weigering van toegang of verblijf.”

6 In artikel 8, lid 5, aanhef en onder e) en f), van deze richtlijn wordt het volgende bepaald:

„Voor de afgifte van de verklaring van inschrijving aan familieleden van een burger van de Unie die zelf burger van de Unie zijn, kunnen de lidstaten overlegging van de volgende documenten verlangen:

[...]

- e) in de gevallen van artikel 3, lid 2, onder a), een door de bevoegde autoriteiten van het land van oorsprong of herkomst afgegeven document waaruit blijkt dat zij ten laste zijn van de burger van de Unie, of bij hem inwonen, of vanwege ernstige gezondheidsredenen een persoonlijke verzorging door de burger van de Unie strikt behoeven;
- f) in de gevallen van artikel 3, lid 2, onder b), een bewijs van de duurzame relatie met de burger van de Unie.”

7 Artikel 10, lid 2, onder e) en f), van richtlijn 2004/38 is als volgt verwoord:

„Voor de afgifte van de verblijfskaart verlangen de lidstaten overlegging van de volgende documenten:

[...]

- e) in de gevallen van artikel 3, lid 2, onder a), een door de bevoegde autoriteiten van het land van oorsprong of herkomst afgegeven document waaruit blijkt dat zij ten laste zijn van de burger van de Unie, of bij hem inwonen, of vanwege ernstige

gezondheidsredenen een persoonlijke verzorging door de burger van de Unie strikt behoeven;

- f) in de gevallen [van] artikel 3, lid 2, onder b), een bewijs van de duurzame relatie met de burger van de Unie.”

8 Artikel 15, lid 1, van die richtlijn luidt:

„De procedures van de artikelen 30 en 31 zijn van overeenkomstige toepassing op besluiten ter beperking van het vrij verkeer van burgers van de Unie of hun familieleden die worden genomen om andere redenen dan openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.”

9 In artikel 31 van die richtlijn is het volgende vastgelegd:

„1. In geval van [een] besluit tot verwijdering om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid heeft de betrokkene in het gastland toegang tot gerechtelijke en in voorkomend geval administratieve rechtsmiddelen om tegen het besluit beroep in te stellen.

[...]

3. De rechtsmiddelen voorzien in de mogelijkheid van onderzoek van de wettigheid van het besluit, alsmede van de feiten en omstandigheden die de voorgenomen maatregel rechtvaardigen. Zij garanderen tevens dat het besluit niet onevenredig is, met name gelet op de voorwaarden van artikel 28.

[...]”

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 betreffende immigratie (Europese Economische Ruimte)]; hierna: „EEA Regulations”), die ten tijde van de feiten in het hoofdgeding van toepassing was. In regulation 7 van de EEA Regulations was het volgende bepaald:

„1. Onverminderd lid 2 worden voor de toepassing van deze Regulations als familieleden van een persoon beschouwd:

- a) zijn echtgenoot of zijn geregistreerde partner;

[...]”

11 Regulation 8 van deze EEA Regulations luidde:

„1. Voor de toepassing van deze Regulations wordt als ,familielid in ruime zin’ beschouwd eenieder die geen familielid is van een burger van de [Europese Economische Ruimte (EER)] in de zin van regulation 7, lid 1, onder a), b), of c), en die aan de voorwaarden van de leden 2, 3, 4 of 5 voldoet.

[...]

5. Een persoon voldoet aan de in het onderhavige lid gestelde voorwaarde wanneer hij de (niet-geregistreerde) partner is van een EER-burger en genoegzaam kan aantonen dat hij een duurzame relatie met de EER-burger heeft.

[...]”

12 Regulation 9 van deze EEA Regulations bepaalde:

„1. Indien aan de in lid 2 genoemde voorwaarden wordt voldaan, zijn deze Regulations op een persoon die een familielid is van een Brits staatsburger van toepassing als ware de Britse staatsburger een EER-burger.

2. De voorwaarden zijn dat:

- a) de Britse staatsburger als werknemer of als zelfstandige in een EER-staat verblijft dan wel aldaar heeft verbleven alvorens naar het Verenigd Koninkrijk terug te keren, en,
- b) indien het familielid van de Britse staatsburger diens echtgenoot of geregistreerd partner is, de partners samenleven in de EER-staat dan wel aldaar een huwelijk of een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan en in de EER-staat hebben samengeleefd vóór de terugkeer van de Britse staatsburger naar het Verenigd Koninkrijk;

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 13 Banger is Zuid-Afrikaans onderdaan. Haar partner Philip Rado is onderdaan van het Verenigd Koninkrijk. Tussen 2008 en 2010 hebben Banger en Rado samengeleefd in Zuid-Afrika. In mei 2010 heeft Rado in Nederland een baan aanvaard. Hij heeft tot 2013 met Banger in deze lidstaat gewoond. Banger heeft in deze laatste lidstaat een verblijfskaart voor verblijf als „familie- of gezinslid” van een Unieburger verkregen.
- 14 In 2013 hebben Banger en Rado besloten om zich in het Verenigd Koninkrijk te vestigen. Banger heeft bij de minister van Binnenlandse Zaken een verblijfskaart aangevraagd. Deze werd haar geweigerd, aangezien zij de ongetrouwde partner van Rado was en in artikel 9 van de EEA Regulations was bepaald dat alleen de echtgenoot of geregistreerde partner van een onderdaan van het Verenigd Koninkrijk kon worden beschouwd als familielid van een dergelijke onderdaan.
- 15 Banger heeft beroep ingesteld bij het First-tier Tribunal (rechter in eerste aanleg, Verenigd Koninkrijk) tegen het besluit om haar geen verblijfskaart toe te kennen. Deze rechter heeft die vordering toegewezen. De minister van Binnenlandse zaken verkreeg vervolgens toestemming om bij de Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (rechter in tweede aanleg bevoegd in immigratie- en asielzaken, Verenigd Koninkrijk) hoger beroep in te stellen tegen de beslissing in eerste aanleg op grond dat daarbij blijk was gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.
- 16 De verwijzende rechterlijke instantie heeft om te beginnen opgemerkt dat het enige belangrijke verschil tussen de bij haar aanhangige zaak en de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 7 juli 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), erin bestaat dat Banger de ongetrouwde partner van een Unieburger is, terwijl de heer en mevrouw Singh in de laatstgenoemde zaak getrouwd waren. De door het Hof in deze zaak ontwikkelde beginselen kunnen dus op een zaak als in het hoofdgeding worden toegepast. Voorts heeft de verwijzende rechterlijke instantie vastgesteld dat dezelfde rechterlijke instantie in een andere samenstelling al had geoordeeld dat op grond van de EEA Regulations geen beroepsrecht toekwam aan personen van wie de aanvraag voor een verblijfskaart die zij als „familielid in ruime zin” hadden ingediend, was geweigerd.
- 17 In die omstandigheden heeft de Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Is een lidstaat ingevolge de beginselen vervat in [het arrest van 7 juli 1992, Singh (C-370/90, ECLI:EU:C:1992:296)] verplicht een verblijfsvergunning af te geven aan dan wel om de afgifte daarvan te vergemakkelijken voor de uit een derde land afkomstige ongehuwde partner van een burger van de Unie, wanneer die burger van de Unie met die partner terugkeert naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit,

nadat hij het hem op grond van het [VWEU] toekomende recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend om in een andere lidstaat te werken?

- 2) Subsidiair, vereist [richtlijn 2004/38] dat een dergelijke verblijfsvergunning wordt afgegeven dan wel dat de afgifte daarvan wordt vergemakkelijkt?
- 3) Is een besluit waarbij wordt geweigerd een verblijfsvergunning af te geven onrechtmatig wegens schending van artikel 3, lid 2, van [richtlijn 2004/38], indien het niet op een nauwkeurig onderzoek van de persoonlijke situatie van de aanvrager is gebaseerd en niet naar behoren of toereikend is gemotiveerd?
- 4) Is een nationale rechtsregel op grond waarvan geen beroep bij de rechter openstaat tegen een bestuursbesluit waarbij wordt geweigerd een verblijfsvergunning toe te kennen aan een persoon die beweert een familielid in ruime zin te zijn, verenigbaar met richtlijn [2004/38]?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

- 18 Om te beginnen moet worden geconstateerd dat de verwijzende rechter zijn vragen formeel weliswaar heeft beperkt tot de in het arrest van 7 juli 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296) vervatte beginselen en richtlijn 2004/38, maar deze omstandigheid belet het Hof niet, zoals het herhaaldelijk heeft geoordeeld, om deze rechter alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht of deze rechter er in zijn vragen melding van maakt (zie in die zin arrest van 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 19 In deze omstandigheden en rekening houdend met de gegevens in het verzoek om een prejudiciële beslissing, moet worden vastgesteld dat de verwijzende rechter met zijn eerste en tweede vraag, die samen dienen te worden onderzocht, in wezen wenst te vernemen of artikel 21, lid 1, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaat waarvan een Unieburger de nationaliteit bezit verplicht is om een verblijfsvergunning af te geven aan dan wel om de afgifte van een dergelijke vergunning te vergemakkelijken voor de uit een derde land afkomstige niet-geregistreerde partner van een burger van de Unie met wie deze Unieburger een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft, terwijl deze laatste, nadat hij overeenkomstig de voorwaarden van richtlijn 2004/38 zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend om in een andere lidstaat te werken, met zijn partner voor verblijf terugkeert naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit.
- 20 In dit verband dient erop te worden gewezen dat krachtens artikel 21, lid 1, VWEU, „[i]edere burger van de Unie het recht [heeft] vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld”.
- 21 Volgens vaste rechtspraak van het Hof beoogt richtlijn 2004/38 de uitoefening van het fundamentele en persoonlijke recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door artikel 21, lid 1, VWEU rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en heeft deze richtlijn met name tot doel dat recht te versterken (arresten van 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 35, en 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 18).
- 22 Krachtens artikel 3, lid 1, is richtlijn 2004/38 immers van toepassing ten aanzien van iedere burger die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, alsook ten aanzien van diens familieleden als gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van deze richtlijn die hem begeleiden of zich bij hem voegen.
- 23 Het Hof heeft met betrekking tot artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 geoordeeld dat uit een letterlijke, systematische en teleologische uitlegging van de bepalingen van deze richtlijn

volgt dat deze uitsluitend de voorwaarden regelt voor binnenkomst en verblijf van een burger van de Unie in andere lidstaten dan de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft, en dat onderdanen van derde landen die familieleden van een burger van de Unie zijn, geen afgeleid verblijfsrecht in de lidstaat waarvan die burger de nationaliteit bezit, aan deze richtlijn kunnen ontlenuen (arrest van 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 24 In de onderhavige zaak volgt uit de verwijzingsbeslissing dat het hoofdgeding betrekking heeft op een verzoek van Banger die onderdaan is van een derde land, om in het Verenigd Koninkrijk waarvan Rado de nationaliteit bezit, te mogen verblijven en dat deze laatste en Banger op het tijdstip van deze aanvraag niet getrouwd waren noch een geregistreerd partnerschap hadden gesloten, maar wel al vele jaren samenleefden.
- 25 Het oordeel van het Hof dat op de bepalingen van richtlijn 2004/38 in de lidstaat van herkomst van een burger van de Unie geen afgeleid verblijfsrecht kan worden gebaseerd voor uit een derde land afkomstige familieleden van die burger, is blijkens de in punt 23 van dit arrest geciteerde rechtspraak gebaseerd op systematische en teleologische overwegingen die, zoals de advocaat generaal in de punten 28 en 29 van zijn conclusie heeft aangegeven, ook opgaan voor de personen bedoeld in artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2004/38. Dientengevolge kan richtlijn 2004/38 voor een uit een derde land afkomstige niet-geregistreerde partner van een Unieburger dus niet het recht in het leven roepen dat de lidstaat waarvan deze Unieburger de nationaliteit bezit de toewijzing van zijn verzoek om een verblijfsvergunning vergemakkelijkt.
- 26 In het onderhavige geval volgt hieruit dat Banger, ook al valt zij mogelijkwerwijs onder het in artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2004/38 opgenomen begrip „partner met wie de burger van de Unie een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft”, zich daarom jegens het Verenigd Koninkrijk nog niet op deze richtlijn kan beroepen om de afgifte van een verblijfsvergunning te vergemakkelijken.
- 27 Het Hof heeft in bepaalde gevallen evenwel erkend dat onderdanen van derde landen die familieleden 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 richtlijn 2004/38, niettemin een dergelijk recht konden ontlenuen aan artikel 21, lid 1, VWEU (arrest van 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 23).
- 28 Deze overweging is ontleend aan vaste rechtspraak waarin werd geoordeeld dat een burger van de Unie zonder een dergelijk afgeleid verblijfsrecht voor een dergelijke onderdaan van een derde land er in wezen van zou worden weerhouden de lidstaat van zijn nationaliteit te verlaten om zijn recht uit te oefenen om krachtens artikel 21, lid 1, VWEU in een andere lidstaat te verblijven, omdat hij niet de zekerheid heeft dat hij een gezinsleven dat hij tijdens een daadwerkelijk verblijf in het gastland met deze onderdaan van een derde land heeft opgebouwd of bestendig, in zijn lidstaat van oorsprong kan voortzetten (zie in die zin arresten van 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 54, en 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 24).
- 29 Volgens deze rechtspraak mogen de voorwaarden voor toekenning van dit afgeleide verblijfsrecht 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. Dus zelfs al heeft deze richtlijn geen betrekking op het geval dat de genoemde burger van de Unie voor verblijf terugkeert naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, dient deze richtlijn toch analoog te worden toegepast (zie in die zin arresten van 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punten 50 en 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 25).
- 30 In dat verband moet duidelijk worden aangegeven dat artikel 3, lid 2, eerste alinea, aanhef en onder b), van die richtlijn specifiek betrekking heeft op de partner met wie de burger van de Unie een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft. In die bepaling is vastgelegd dat het gastland overeenkomstig zijn nationale recht binnenkomst en verblijf van deze partner vergemakkelijkt.

- 31 Volgens de rechtspraak van het Hof zijn lidstaten niet verplicht op grond van artikel 3, lid 2, van deze richtlijn een recht van binnenkomst en verblijf toe te kennen aan de in deze bepaling bedoelde onderdanen van derde landen, maar zijn zij wel verplicht om aanvragen die zijn ingediend door de in dit artikel bedoelde onderdanen van derde landen gunstiger te behandelen dan aanvragen tot binnenkomst en verblijf van andere staatsburgers van derde landen (zie in die zin arrest van 5 september 2012, Rahman e.a., C-83/11, EU:C:2012:519, punt 21).
- 32 Zoals de advocaat-generaal in de punten 46 en 47 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is de in punt 29 van dit arrest geciteerde rechtspraak eveneens van toepassing op een partner met wie de burger van de Unie een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft in de zin van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2004/38. De wijze waarop een onderdaan van een derde land met een dergelijke relatie met een burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van zijn vrijheid van verkeer en die voor verblijf terugkeert naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit om daar te verblijven, wordt behandeld, dient tijdens de terugkeer van deze burger naar deze laatste lidstaat dus niet minder gunstig te zijn dan de behandeling waarin de richtlijn voorziet voor een onderdaan van een derde land met een deugdelijk bewezen duurzame relatie met een Unieburger die in andere lidstaten dan die waarvan deze Unieburger de nationaliteit bezit zijn vrijheid van verkeer uitoefent.
- 33 In een situatie zoals die in het hoofdgeding, moet dus analoog toepassing worden gegeven aan richtlijn 2004/38, inclusief artikel 3, lid 2, eerste alinea, aanhef en onder b), om te bepalen onder welke voorwaarden de binnenkomst en het verblijf voor de in deze bepaling bedoelde onderdanen van derde landen vergemakkelijkt moet worden.
- 34 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het argument van de regering van het Verenigd Koninkrijk dat volgens punt 63 van het arrest van 12 maart 2014, O. en B. (C-456/12, EU:C:2014:135) de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht in de lidstaat van herkomst beperkt is tot onderdanen van derde landen die „familielid” zijn in de zin van artikel 2, lid 2, van richtlijn 2004/38. Zoals de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie heeft aangegeven, heeft het Hof in dit arrest immers weliswaar geoordeeld dat een onderdaan van een derde land die geen familielid is, in het gastland geen aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht krachtens richtlijn 2004/38 of artikel 21, lid 1, VWEU, maar dit arrest sluit evenwel niet de verplichting van deze lidstaat uit om de toegang en het verblijf van een dergelijke onderdaan te vergemakkelijken overeenkomstig artikel 3, lid 2, van deze richtlijn.
- 35 Gelet op een en ander dient op de eerste en de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 21, lid 1, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaat waarvan een Unieburger de nationaliteit bezit, de verplichting oplegt om de afgifte van een verblijfsvergunning te vergemakkelijken voor de uit een derde land afkomstige niet-geregistreerde partner met wie deze Unieburger een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft, wanneer deze laatste, nadat hij overeenkomstig de voorwaarden van richtlijn 2004/38 zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend om in een andere lidstaat te werken, met zijn partner naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit terugkeert om er te verblijven.

Derde vraag

- 36 Met haar derde vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of artikel 21, lid 1, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat een besluit om geen verblijfskaart af te geven aan een uit een derde land afkomstige niet-geregistreerde partner van een burger van de Unie die, nadat hij overeenkomstig de voorwaarden van richtlijn 2004/38 zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend om in een andere lidstaat te werken, met zijn partner voor verblijf terugkeert naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, moet zijn gebaseerd op een grondig onderzoek van de persoonlijke situatie van de aanvrager en moet zijn gemotiveerd.
- 37 Zoals in punt 31 van dit arrest is aangegeven, zijn de lidstaten volgens artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/38, welke bepaling in een geval van terugkeer zoals in het hoofdgeding naar analogie van toepassing is, verplicht aanvragen die zijn ingediend door aldaar bedoelde onderdanen van derde landen, gunstiger te behandelen dan aanvragen tot binnenkomst en verblijf van andere onderdanen van derde landen.

- 38 Zoals het Hof heeft geoordeeld, moeten de lidstaten om deze verplichting na te komen, overeenkomstig artikel 3, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38, voor de in artikel 3, lid 2, eerste alinea, van deze richtlijn bedoelde personen voorzien in de mogelijkheid om een beslissing aangaande hun aanvraag te verkrijgen die op een nauwkeurig onderzoek van hun persoonlijke situatie is gebaseerd en, in geval van weigering, is gemotiveerd (arrest van 5 september 2012, Rahman e.a., C-83/11, EU:C:2012:519, punt 22).
- 39 In het kader van dit onderzoek van de persoonlijke situatie van de aanvrager, moet de bevoegde autoriteit rekening houden met de verschillende omstandigheden die naargelang het geval relevant kunnen zijn (arrest van 5 september 2012, Rahman e.a., C-83/11, EU:C:2012:519, punt 23).
- 40 Gelet op het ontbreken van nadere bepalingen in richtlijn 2004/38 en op het gebruik van de woorden „overeenkomstig zijn nationaal recht” in artikel 3, lid 2, van deze richtlijn, moet worden vastgesteld dat iedere lidstaat over een ruime beoordelingsmarge beschikt wat de in aanmerking te nemen omstandigheden betreft. Gastlanden moeten er evenwel over waken dat hun wetgeving voorwaarden bevat die verenigbaar zijn met de gebruikelijke betekenis van het woord „vergemakkelijkt” en die deze bepaling niet van haar nuttig effect beroven (arrest van 5 september 2012, Rahman e.a., C-83/11, EU:C:2012:519, punt 24).
- 41 Gelet op het voorgaande dient op de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 21, lid 1, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat een besluit om geen verblijfsvergunning af te geven aan een uit een derde land afkomstige niet-geregistreerde partner van een burger van de Unie die, nadat hij overeenkomstig de voorwaarden van richtlijn 2004/38 zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend om in een andere lidstaat te werken, met zijn partner naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit terugkeert om er te verblijven, moet zijn gebaseerd op een grondig onderzoek van de persoonlijke situatie van de aanvrager en moet zijn gemotiveerd.

Vierde vraag

- 42 Allereerst moet worden opgemerkt dat uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechterlijke instantie in een andere samenstelling heeft vastgesteld dat de EEA Regulations geen *right of appeal* toekennen aan de personen bedoeld in artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/38. De vierde vraag dient binnen deze context te worden beantwoord. De verwijzende rechterlijke instantie vraagt zich dus niet af of gerechtelijke toetsing voor deze personen eventueel ontbreekt, maar of er volgens richtlijn 2004/38 een beroepsmogelijkheid moet bestaan waarbij de rechter zowel rechtens als ten aanzien van de feiten toezicht kan uitoefenen.
- 43 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat de verwijzende rechterlijke instantie met haar vierde vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat de in deze bepaling bedoelde onderdanen van derde landen, teneinde een op hen betrekking hebbend besluit tot weigering van een verblijfsvergunning te kunnen betwisten, moeten beschikken over een beroepsmogelijkheid die de rechter in staat stelt zowel rechtens als feitelijk te toetsen.
- 44 Volgens artikel 15, lid 1, van richtlijn 2004/38 zijn de procedures van de artikelen 30 en 31 van deze richtlijn van overeenkomstige toepassing op besluiten tot beperking van het vrij verkeer van burgers van de Unie of hun familieleden die worden genomen om andere redenen dan openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Krachtens artikel 31, lid 1, van deze richtlijn heeft de betrokkene in het gastland toegang tot gerechtelijke en in voorkomend geval administratieve rechtsmiddelen om beroep in te stellen tegen een besluit tot verwijdering om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.
- 45 Deze bepalingen maken evenwel niet uitdrukkelijk melding van de met name in artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder b), van richtlijn 2004/38 bedoelde personen.
- 46 Zoals de advocaat-generaal in punt 87 van zijn conclusie heeft opgemerkt, wordt het begrip „familieleden” in dit verband in andere bepalingen van richtlijn 2004/38 gebruikt als een begrip dat tevens de personen bedoeld in artikel 3, lid 2, van deze richtlijn omvat. In het

bijzonder in artikel 10 van deze richtlijn, dat betrekking heeft op de afgifte van de verblijfskaart aan „familieleden van een burger van de Unie”, worden in lid 2, onder e) en f), de documenten genoemd die de personen bedoeld in artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a) en b), van deze richtlijn moeten overleggen voor de afgifte van deze verblijfskaart. Evenzo vermeldt artikel 8, lid 5, van richtlijn 2004/38, dat betrekking heeft op de documenten die moeten worden overgelegd voor de afgifte van een verklaring van inschrijving aan „familieleden”, onder e) en f), ervan de personen bedoeld in artikel 3, lid 2, van deze richtlijn.

- 47 Bovendien moeten de lidstaten volgens de in punt 38 van dit arrest geciteerde rechtspraak van het Hof overeenkomstig artikel 3, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38, voor de in artikel 3, lid 2, eerste alinea van deze richtlijn bedoelde personen voorzien in de mogelijkheid om een beslissing aangaande hun aanvraag te verkrijgen die op een nauwkeurig onderzoek van hun persoonlijke situatie is gebaseerd en, in geval van weigering, is gemotiveerd.
- 48 Aangezien de bepalingen van richtlijn 2004/38 in overeenstemming met de vereisten van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punt 50), dienen die personen op grond van deze bepaling over een effectief beroep bij de rechter tegen een besluit te beschikken, waarmee kan worden nagegaan of het betrokken besluit rechtens en feitelijk rechtmatig is naar het recht van de Unie (zie in die zin arrest van 17 november 2011, Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, punt 41).
- 49 Derhalve moet worden vastgesteld dat de procedurele waarborgen van artikel 31, lid 1, van richtlijn 2004/38 van toepassing zijn op de personen bedoeld in artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder b), van deze richtlijn.
- 50 Wat de inhoud van deze procedurele waarborgen betreft, hebben personen zoals bedoeld in artikel 3, lid 2, van deze richtlijn volgens de rechtspraak van het Hof het recht om door een rechterlijke instantie te laten nagaan of de nationale wetgeving en de toepassing ervan binnen de grenzen van de in de richtlijn neergelegde beoordelingsmarge zijn gebleven (arrest van 5 september 2012, Rahman e.a., C-83/11, EU:C:2012:519, punt 25).
- 51 Aangaande de rechterlijke toetsing van de beoordelingsmarge waarover de bevoegde nationale autoriteiten beschikken, moet de nationale rechter met name nagaan of het bestreden besluit op een voldoende solide feitelijke grondslag is gebaseerd. Bovendien moet deze toetsing betrekking hebben op de inachtneming van procedurele waarborgen, hetgeen van fundamenteel belang is teneinde de nationale rechter in staat te stellen te toetsen of voldaan was aan alle feitelijke en juridische vereisten waarvan het gebruik van de beoordelingsvrijheid afhangt (zie naar analogie arrest van 4 april 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, punten 45 en 46). Volgens artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/38 maakt de op deze autoriteiten rustende verplichting om de persoonlijke situatie van de aanvrager nauwkeurig te onderzoeken en een eventuele weigering van toegang of verblijf te motiveren, deel uit van deze waarborgen.
- 52 Gelet op een en ander dient op de vierde vraag te worden geantwoord dat artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat de in deze bepaling bedoelde onderdanen van derde landen over een beroepsmogelijkheid dienen te beschikken teneinde een op hen betrekking hebbend besluit tot weigering van een verblijfsvergunning te kunnen betwisten, en dat de nationale rechter na de uitoefening van dit beroep moet kunnen nagaan of het weigeringsbesluit op een voldoende solide feitelijke grondslag is gebaseerd en of het aan de procedurele waarborgen voldoet. De op de bevoegde nationale autoriteiten rustende verplichting om de persoonlijke situatie van de aanvrager nauwkeurig te onderzoeken en een eventuele weigering van toegang of verblijf te motiveren, maakt deel uit van deze waarborgen.

Kosten

- 53 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 (Vierde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 21, lid 1, VWEU dient aldus te worden uitgelegd dat het de lidstaat waarvan een Unieburger de nationaliteit bezit, de verplichting oplegt om de afgifte van een verblijfsvergunning te vergemakkelijken voor de uit een derde land afkomstige niet-geregistreerde partner met wie deze Unieburger een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft, wanneer deze laatste, nadat hij – overeenkomstig de voorwaarden van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG – zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend om in een andere lidstaat te werken, met zijn partner naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit terugkeert om er te verblijven.**
- 2) **Artikel 21, lid 1, VWEU dient aldus te worden uitgelegd dat een besluit om geen verblijfsvergunning af te geven aan een uit een derde land afkomstige niet-geregistreerde partner van een burger van de Unie die, nadat hij overeenkomstig de voorwaarden van richtlijn 2004/38 zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend om in een andere lidstaat te werken, met zijn partner naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit terugkeert om er te verblijven, moet zijn gebaseerd op een grondig onderzoek van de persoonlijke situatie van de aanvrager en moet zijn gemotiveerd.**
- 3) **Artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/38 dient aldus te worden uitgelegd dat de in deze bepaling bedoelde onderdanen van derde landen over een beroepsmogelijkheid moeten beschikken teneinde een op hen betrekking hebbend besluit tot weigering van een verblijfsvergunning te kunnen betwisten, en dat de nationale rechter na de uitoefening van dit beroep moet kunnen nagaan of het weigeringsbesluit op een voldoende solide feitelijke grondslag is gebaseerd en of het aan de procedurele waarborgen voldoet. De op de bevoegde nationale autoriteiten rustende verplichting om de persoonlijke situatie van de aanvrager nauwkeurig te onderzoeken en een eventuele weigering van toegang of verblijf te motiveren, maakt deel uit van deze waarborgen.**

ondertekeningen

* Procestaal: Engels.