BESCHIKKING VAN HET HOF (Eerste kamer)

10 januari 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Afdoening zonder beslissing”

In zaak C-169/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland) bij beslissing van 23 februari 2018, ingekomen bij het Hof op 2 maart 2018, in de procedure

Atif Mahmood,

Shabina Atif,

Mohammed Ahsan,

Mohammed Haroon,

Nik Bibi Haroon,

Noor Habib e.a.

tegen

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

geeft

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), vicepresident, A. Rosas, L. Bay Larsen en M. Safjan, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen ingediend door:

– Atif Mahmood en Shabina Atif, vertegenwoordigd door U. O’Brien en C. Sinnott, solicitors, C. O’Dwyer, SC, en D. Leonard, BL,

* Procestaal: Engels.

– Mohammed Ahsan, vertegenwoordigd door U. O'Brien en C. Sinnott, solicitors, C. O'Dwyer, SC, en S. Michael Haynes, barrister,

– Mohammed Haroon en Nik Bibi Haroon, vertegenwoordigd door S. Kirwan, solicitor, M. Lynn, SC, en A. Lowry, BL,

– Noor Habib, vertegenwoordigd door E. Larney, solicitor, M. Lynn, SC, en A. Lowry, BL,

– Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, G. Hodge en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door M. Collins, SC, en S. Kingston, BL,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en R. Kanitz als gemachtigden,

– de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Brandon en R. Fadoju als gemachtigden, bijgestaan door D. Blundell, barrister,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Tomkin en E. Montaguti als gemachtigden,

de advocaat-generaal gehoord,

de navolgende

Beschikking

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Atif Mahmood, Shabina Atif, Mohammed Ahsan, Mohammed Haroon, Nik Bibi Haroon en Noor Habib e.a. enerzijds en de Minister for Justice, Equality and Law Reform (minister van Justitie, Gelijkheid en Wetshervorming, Ierland; hierna: „minister") anderzijds, betreffende de termijn voor de behandeling van de visumaanvragen die zijn ingediend door gezinsleden van Mahmood, Ahsan, Haroon en Habib.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

3 Mahmood, Ahsan, Haroon en Habib zijn Britse onderdanen die op respectievelijk 16 november 2015, 18 maart 2016, 21 december 2015 en 16 december 2015 bij de High Court (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland) beroep hebben ingesteld tegen de minister wegens de beweerdelijke achterstand in de behandeling van aanvragen voor inreisvisa voor Ierland voor hun gezinsleden, onderdanen uit derde staten, namelijk de Islamitische Republiek Pakistan en de Islamitische Republiek Afghanistan.

4 Na toewijzing van deze beroepen door de High Court heeft de minister hoger beroep ingesteld bij de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland), die heeft besloten deze beroepen gezamenlijk te behandelen.

5 Mahmood is een Brits onderdaan die zijn gewone verblijfplaats in het Verenigd Koninkrijk heeft en sinds 2013 is getrouwd met een Pakistaans onderdaan, Atif. Mahmood was voornemens met zijn echtgenote naar Ierland te gaan en heeft voor haar op 9 juli 2015 een inreisvisum aangevraagd bij het consulaat van Ierland te Karachi (Pakistan). Zij verblijven sindsdien beide in Pakistan, in afwachting van de uitkomst van deze aanvraag.

6 Ahsan is een Brits onderdaan die sinds mei 2015 in Ierland werkt. In de loop van juni 2012 is hij in Pakistan in het huwelijk getreden met Malaika Gulshan, een Pakistaans onderdaan, met wie hij een zoon heeft gekregen. Op 7 augustus 2015 heeft Gulshan in een onderzoekscentrum te Lahore (Pakistan) voor zichzelf en haar zoon een inreisvisum voor Ierland aangevraagd.

7 Haroon is een Brits onderdaan die een fastfoodrestaurant exploiteert in Ierland en sinds 2013 is gehuwd met Haroon, een Afghaans onderdaan. Deze echtgenote heeft via haar advocaten in Ierland een inreisvisum voor deze lidstaat ingediend om zich bij haar echtgenoot te voegen.

8 Habib is een Brits onderdaan die sinds februari 2015 als zelfstandige in Ierland is gevestigd. Hij is in 1968 geboren in Afghanistan en in 1990 in het huwelijk getreden met zijn eerste echtgenote, met wie hij drie kinderen heeft. In de loop van juni 2015 is voor zijn moeder een aanvraag voor een inreisvisum ingediend bij het visumbureau van Ierland te Abu Dhabi (Verenigde Arabische Emiraten), en zijn voor zijn twee zonen en voor vier van zijn kleinkinderen aanvragen voor inreisvisa ingediend door hun wettelijk vertegenwoordiger.

9 Verzoekers in het hoofdgeding stellen dat de termijnen voor de behandeling van de visa die in het hoofdgeding aan de orde zijn, een schending vormen van de vereisten van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38.

10 Volgens de minister daarentegen, is allereerst de termijn voor de behandeling van deze visumaanvragen niet onredelijk, aangezien deze termijn wordt gerechtvaardigd door de noodzaak verificaties en controles te verrichten ter opsporing van fraude, rechtsmisbruik of schijnhuwelijken. In dit verband benadrukt de minister dat in Ierland en het Verenigd Koninkrijk criminele netwerken bestaan die zich bezighouden met het faciliteren van schijnhuwelijken en met lucratieve ondernemingen die de komst van Unieburgers naar Ierland faciliteren met het louter kunstmatige doel, een verplichting krachtens het Unierecht te doen ontstaan.

11 Voorts meent de minister dat de termijn voor de behandeling van de visa die in het hoofdgeding aan de orde zijn niet onredelijk is, aangezien deze termijn wordt gerechtvaardigd door de noodzaak vergaande veiligheidscontroles uit te voeren om het gevaar van een dreiging van een terroristische aanslag uit te sluiten wanneer de betrokkenen afkomstig zijn uit derde staten die aanleiding geven tot specifieke bezorgdheid, zoals in casu het geval is.

12 Tot slot wijst de minister op de zeer sterke toename in het aantal visumaanvragen dat is ingediend door echtgenoten van Unieburgers die in dergelijke derde staten zijn gevestigd. Dit aantal is in de periode tussen 2013 en 2015 toegenomen met 1 417 % en het aantal aanvragen is gestegen van 663 in 2013 tot 10 062 in 2015. Deze onvoorzienbare toename rechtvaardigt volgens de minister dat de behandeling van visumaanvragen langer duurt.

13 Voorts betoogt de minister dat de verzoekers in het hoofdgeding zich niet kunnen beroepen op artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 zolang de verificaties en controles niet zijn verricht. Volgens hem is het aan de persoon die een visum aanvraagt voor een gezinslid van een Unieburger om aan te tonen dat er een echte band bestaat waardoor het in een derde staat verblijvende gezinslid een verblijfsrecht kan verwerven alvorens zich op deze bepaling te kunnen beroepen.

14 De verwijzende rechter meent dat dit verweermiddel moet worden afgewezen, omdat de daadwerkelijke vraag is of achterstanden in de behandeling van inreisvisa zoals die welke aan de orde zijn in het hoofdgeding, een schending van die bepaling vormen en of zij kunnen worden gerechtvaardigd door de geschetste omstandigheden.

15 Volgens de verwijzende rechter vormt een tot twee jaar oplopende achterstand in de behandeling van een aanvraag van een inreisvisum in beginsel een schending van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38. Daarenboven betwijfelt hij of een dergelijke achterstand kan worden gerechtvaardigd door de door de minister aangehaalde gronden en meent hij dat de Uniewetgever dit uitdrukkelijk in deze richtlijn zou hebben bepaald indien dit zo zou zijn geweest.

16 Voorts merkt de verwijzende rechter op dat thans ongeveer 7 300 aanvragen van inreisvisa bij de minister in behandeling zijn en dat de uitkomst van de zaak die hem is voorgelegd gevolgen zal hebben voor elk van deze zaken.

17 In deze omstandigheden heeft de Court of Appeal de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Komt een lidstaat, onder voorbehoud van de mogelijke rechtvaardigingen als beschreven in de tweede, derde en vierde vraag, het vereiste van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 om zo spoedig mogelijk een visum af te geven aan de echtgenoot en familieleden van een burger van de Unie die in de betreffende lidstaat zijn recht op vrij verkeer uitoefent of hiertoe voornemens is, niet na wanneer de achterstand in de behandeling van een dergelijke aanvraag meer dan twaalf maanden bedraagt?

2) Onverminderd de eerste vraag: zijn achterstanden bij de behandeling van een visumaanvraag krachtens artikel 5, lid 2, of meer in het algemeen bij de vaststelling van een besluit op een dergelijke aanvraag, die het gevolg zijn van de noodzaak om in het bijzonder door middel van achtergrondonderzoeken te verzekeren dat bij de aanvraag geen fraude wordt gepleegd of misbruik van rechten wordt gemaakt, onder meer door het sluiten van een schijnhuwelijk, te rechtvaardigen op grond van artikel 35 van richtlijn [2004/38] dan wel op een andere grond, en vormen zij dus geen schending van artikel 5, lid 2[, van deze richtlijn]?

3) Onverminderd de eerste vraag: zijn achterstanden bij de behandeling van een visumaanvraag krachtens artikel 5, lid 2, of bij de vaststelling van een besluit op een dergelijke aanvraag, die het gevolg zijn van de noodzaak om uitgebreide achtergrond- en veiligheidsonderzoeken uit te voeren naar uit bepaalde derde landen afkomstige personen in verband met specifieke bezorgdheden op het gebied van de veiligheid ten aanzien van reizigers die afkomstig zijn uit die derde landen, te rechtvaardigen op grond van artikel 27 of artikel 35 van richtlijn [2004/38] dan wel op een andere grond en vormen zij dus geen schending van artikel 5, lid 2[, van deze richtlijn]?

4) Onverminderd de eerste vraag: zijn achterstanden bij de behandeling van een visumaanvraag krachtens artikel 5, lid 2, of bij de vaststelling van een besluit op een dergelijke aanvraag, die het gevolg zijn van een plotselinge en onverwachte toename van het aantal aanvragen uit bepaalde derde landen die worden geacht reële veiligheidsproblemen te kunnen opwerpen, te rechtvaardigen en vormen zij dus geen schending van artikel 5, lid 2[, van richtlijn 2004/38]?”

Procedure bij het Hof

18 In de fase van de schriftelijke behandeling heeft Ierland opgemerkt dat de visumaanvragen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, in de loop van maart 2017 zijn afgewezen. De beroepen die tegen deze besluiten zijn ingesteld, zijn verworpen in respectievelijk juli 2017 met betrekking tot de echtgenote

van Mahmood, december 2017 met betrekking tot de echtgenote en de zoon van Ahsan, februari 2018 met betrekking tot de echtgenote van Haroon en januari 2018 met betrekking tot de moeder, de twee zonen en de vier kleinkinderen van Habib.

19 Naar aanleiding van deze informatie heeft de griffie van het Hof ingevolge artikel 101, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, de verwijzende rechter per brief van 18 oktober 2018 verzocht het Hof aan te geven of het hoofdgeding zonder voorwerp is geraakt dan wel of het antwoord van het Hof nog steeds noodzakelijk is voor de beslechting van het geding dat voor de verwijzende rechter aanhangig is.

20 Bij brief van 31 oktober 2018 heeft de verwijzende rechter geantwoord dat, ofschoon het antwoord van het Hof niet noodzakelijk was voor verzoekers in het hoofdgeding, hij niettemin het verzoek om een prejudiciële beslissing wilde handhaven omdat een dergelijk antwoord van invloed zou zijn op duizenden dossiers die in behandeling zijn.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

21 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is de procedure van artikel 267 VWEU een instrument van samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, waarmee het Hof de nationale rechterlijke instanties de uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaft die zij voor de beslechting van de hun voorgelegde geschillen nodig hebben (beschikking van 15 november 2017, Aranyosi, C-496/16, EU:C:2017:866, punt 22).

22 Zo blijkt uit zowel de bewoordingen als de systematiek van artikel 267 VWEU dat een prejudiciële procedure slechts kan worden ingeleid indien bij de nationale rechterlijke instantie daadwerkelijk een geding aanhangig is in het kader waarvan deze een beslissing moet geven waarbij rekening kan worden gehouden met het prejudiciële arrest (beschikking van 3 maart 2016, Euro Bank, C-537/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:143, punt 32).

23 De rechtvaardigingsgrond voor een prejudiciële verwijzing is namelijk niet het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar een behoefte die inherent is aan de werkelijke beslechting van een geschil (beschikking van 3 maart 2016, Euro Bank, C-537/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:143, punt 33).

24 In casu komt uit de verwijzingsbeslissing naar voren dat het hoofdgeding betrekking had op de beweerdelijke achterstand van de minister in de behandeling van de betrokken visumaanvragen en strekte tot een gebod aan de minister om op deze aanvragen te beslissen.

25 Aangezien de visumaanvragen in het hoofdgeding alle bij besluit zijn afgewezen en de tegen deze weigeringen ingestelde beroepen in rechte zijn verworpen en, blijkens de punten 18 en 20 van deze beschikking, de verwijzende rechter heeft gepreciseerd dat het antwoord van het Hof niet meer ten goede kan komen aan de verzoekers in het hoofdgeding, is het geding zonder voorwerp geraakt en blijkt een antwoord op de gestelde vragen bijgevolg niet langer noodzakelijk.

26 Zelfs bij gebreke van intrekking van het verzoek om een prejudiciële beslissing door de verwijzende rechter, die in beginsel de consequenties dient te trekken uit de weigeringen van een visum en met name dient te beslissen of zijn verzoek om een prejudiciële beslissing moet worden gehandhaafd, gewijzigd dan wel ingetrokken, dient in het onderhavige geval dus te worden vastgesteld dat op dat verzoek niet behoeft te worden beslist (zie in die zin beschikking van 24 maart 2009, Nationale Loterij, C-525/06, EU:C:2009:179, punt 11).

Kosten

27 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 (Eerste kamer) beschikt:

Op het door de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland) bij beslissing van 23 februari 2018 in zaak C-169/18 ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing hoeft niet te worden beslist.

ondertekeningen