ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

18 juni 2020*

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Europese Unie – Richtlijn 2004/38/EG – Artikelen 5, 10 en 20 – Recht van een derdelander die familielid is van een Unieburger, om een lidstaat binnen te komen – Bewijs dat de betrokkene dit recht geniet – Bezit van een verblijfskaart als familielid van een Unieburger – Bezit van een duurzame verblijfskaart”

In zaak C-754/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Boedapest, Hongarije) bij beslissing van 21 november 2018, ingekomen bij het Hof op 3 december 2018, in de procedure

Ryanair Designated Activity Company

tegen

Országos Rendőr-főkapitányság,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, L. S. Rossi, J. Malenovský (rapporteur), F. Biltgen en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 december 2019,

gelet op de opmerkingen van:

– Ryanair Designated Activity Company, vertegenwoordigd door A. Csehó, Á. Illés, Á. Kollár en V. Till, ügyvédek,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, M. Tátrai en Zs. Wagner als gemachtigden,

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en A. Brabcová als gemachtigden,

* Procestaal: Hongaars.

– de Griekse regering, vertegenwoordigd door L. Kotroni als gemachtigde,

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

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 februari 2020,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 5, 10 en 20 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 rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35; PB 2018, L 94, blz. 32, en PB 2019, L 34, blz. 10), en van artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19), ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 en in werking getreden op 26 maart 1995 (Schengenuitvoeringsovereenkomst; hierna: „SUO”).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Ryanair Designated Activity Company (hierna: „Ryanair”) en Országos Rendőr-főkapitányság (hoofdkantoor landelijk politiekorps, Hongarije) over een aan die onderneming opgelegde geldboete.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2004/38

3 De overwegingen 5 en 8 van richtlijn 2004/38 luiden als volgt:

„(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. [...]

[...]

(8) Om het vrije verkeer van familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, te vergemakkelijken, dienen degenen die al een verblijfskaart hebben verkregen, te worden vrijgesteld van de inreisvisumplicht in de zin van verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en een lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld [(PB 2001, L 81, blz. 1, met rectificaties in PB 2007, L 29, blz. 10 en PB 2018, L 258, blz. 7)] of, in voorkomend geval, van de toepasselijke nationale wetgeving.

[...]”

4 Artikel 3 van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Begunstigden”, dat staat in hoofdstuk I („Algemene bepalingen”) van deze richtlijn, 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 [...] die hem begeleiden of zich bij hem voegen.”

5 Artikel 5 van die richtlijn, „Inreisrecht”, dat staat in hoofdstuk II („Uitreis- en inreisrecht”), luidt als volgt:

„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.

Aan burgers van de Unie kan geen inreisvisumplicht of soortgelijke formaliteit worden opgelegd.

2. Familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, mogen slechts aan de inreisvisumplicht worden onderworpen overeenkomstig [verordening 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.

[...]”

6 Hoofdstuk III van die richtlijn, „Verblijfsrecht”, bevat onder meer de artikelen 7, 9 en 10.

7 In artikel 7 van richtlijn 2004/38, „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden”, is bepaald:

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

[...]

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 [...].

[...]”

8 Artikel 9 van deze richtlijn, „Administratieve formaliteiten voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten”, bepaalt in lid 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.”

9 In artikel 10 van die richtlijn, „Afgifte van de verblijfskaart”, is in lid 1 het volgende bepaald:

„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. [...]”

10 Hoofdstuk IV van die richtlijn, „Duurzaam verblijfsrecht", bevat onder meer de artikelen 16 en 20.

11 Artikel 16 van richtlijn 2004/38, „Algemene regel voor burgers van de Unie en hun familieleden", bepaalt in de leden 1 en 2 het volgende:

„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. [...]

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."

12 Artikel 20 van die richtlijn, „Duurzame verblijfskaart voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten", bepaalt in de leden 1 en 2 het volgende:

„1. De lidstaten verstrekken een duurzame verblijfskaart aan familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die duurzaam verblijfsrecht genieten; zij doen dit binnen zes maanden na de indiening van de aanvraag. De duurzame verblijfskaart is om de tien jaar automatisch hernieuwbaar."

2. Een duurzame verblijfskaart moet worden aangevraagd vóór het verstrijken van de eerste verblijfskaart. [...]"

SUO

13 Titel II van de SUO, met het opschrift „Afschaffing van de controles aan de binnengrenzen en personenverkeer", bevat onder meer hoofdstuk 6, dat gewijd is aan „begeleidende maatregelen" bij het systeem dat daarin is vastgesteld. Dit hoofdstuk bestaat uit slechts één artikel, namelijk artikel 26, waarvan lid 1, onder b), en lid 2 als volgt luiden:

„1. Onverminderd de verplichtingen ingevolge het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967, verbinden de overeenkomstsluitende partijen zich ertoe in hun nationale wetgeving onderstaande regelingen op te nemen:

[...]

b) de vervoerder is verplicht de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat de per luchtvaartuig of per schip vervoerde vreemdeling in het bezit is van de voor binnenkomst op het grondgebied van de overeenkomstsluitende partijen vereiste reisdocumenten.

2. De overeenkomstsluitende partijen verbinden zich ertoe, onverminderd de verplichtingen ingevolge het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967, in overeenstemming met hun grondwettelijk recht, ten aanzien van vervoerders die vreemdelingen uit derde staten door de lucht of over zee naar hun grondgebied vervoeren, zonder dat dezen in het bezit zijn van de vereiste reisdocumenten, sancties in te voeren."

Hongaarse regeling

14 § 3, leden 2 tot en met 4, van de szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (wet nr. I van 2007 inzake de toegang en het verblijf van personen die het recht van vrij verkeer en verblijf genieten) van 18 december 2006 (*Magyar Közlöny* 2007/1), in de in het hoofdgeding toepasselijke versie, luidt als volgt:

„2. Een derdelander die familielid is van een onderdaan van de [Europese Economische Ruimte (EER)] of van een Hongaars staatsburger en de EER-onderdaan of Hongaars staatsburger begeleidt of zich voegt bij een EER-onderdaan of Hongaars staatsburger die op Hongaars grondgebied verblijft, krijgt toegang tot het Hongaarse grondgebied indien hij voorzien is van een geldig reisdocument dat binnen de afgelopen tien jaar is afgegeven en geldig is tot ten minste drie maanden na de voorgenomen vertrekdatum, alsook, behoudens andersluidende bepaling in een rechtstreeks toepasselijke rechtshandeling [van de Unie] of in een internationale overeenkomst, van een geldig visum dat recht geeft op een voorgenomen verblijf van niet langer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen (hierna: ‚voorgenomen verblijf van niet langer dan 90 dagen').

3. Als familielid krijgt ook toegang tot het Hongaarse grondgebied: iedere derdelander die voorzien is van een geldig reisdocument dat binnen de afgelopen tien jaar is afgegeven en geldig is tot ten minste drie maanden na de voorgenomen vertrekdatum, alsook, behoudens andersluidende bepaling in een rechtstreeks toepasselijke rechtshandeling van de [Unie] of in een internationale overeenkomst, van een geldig visum dat recht geeft op een voorgenomen verblijf van niet langer dan 90 dagen.

[...]

4. De in de leden 2 en 3 bedoelde personen krijgen visumvrije toegang tot het Hongaarse grondgebied indien zij in het bezit zijn van een document waaruit het in deze wet bedoelde verblijfsrecht blijkt dan wel beschikken over een verblijfskaart die door een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de [EER] is afgegeven aan een derdelander die familielid is van de EER-onderdaan."

15 § 69, leden 1 en 5, van de harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (wet nr. II van 2007 inzake de toegang en het verblijf van derdelanders) van 18 december 2006 (*Magyar Közlöny* 2007/1), in de in het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt:

„1. Iedere vervoerder die een derdelander per luchtvaartuig of per schip, of via een regelmatige route voor wegverkeer, naar het Hongaarse grondgebied vervoert, of hem over het Hongaarse grondgebied laat reizen naar een ander land van bestemming, dient zich er vóór het vervoer van te vergewissen dat de derdelander in het bezit is van een geldig reisdocument dat voor de binnenkomst of de doorreis vereist is en, in voorkomend geval, beschikt over een geldig visum dat recht geeft op een verblijf van niet langer dan 90 dagen.

[...]

5. Aan iedere vervoerder die de in lid 1 vastgestelde verplichting niet nakomt, wordt een administratieve boete opgelegd waarvan het bedrag bij nadere regeling wordt vastgesteld.

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

16 Op 9 oktober 2017 heeft de politie op de luchthaven Liszt Ferenc van Boedapest (Hongarije) de passagiers van een door Ryanair uitgevoerde vlucht uit Londen (Verenigd Koninkrijk) gecontroleerd. Daarbij werd geconstateerd dat een passagier met de Oekraïense nationaliteit – die was voorzien van

een niet-biometrisch paspoort, een door het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland krachtens artikel 10 van richtlijn 2004/38 afgegeven maar nadien ongeldig verklaarde verblijfskaart als familielid van een Unieburger alsmede van een eveneens door het Verenigd Koninkrijk krachtens artikel 20 van die richtlijn afgegeven duurzame verblijfskaart, die wel geldig was – niet over een visum beschikte.

17 Daar de politie van mening was dat deze passagier daardoor niet in het bezit was van alle voor binnenkomst op het Hongaarse grondgebied vereiste reisdocumenten, heeft zij hem geen toestemming daartoe gegeven en Ryanair verzocht hem terug te brengen naar Londen. Voorts was de politie van mening dat Ryanair niet de maatregelen had getroffen waartoe zij als luchtvaartmaatschappij verplicht was om zich ervan te vergewissen dat die passagier in het bezit was van de vereiste reisdocumenten en heeft zij derhalve besloten deze onderneming een geldboete van 3 000 EUR op te leggen.

18 In het kader van het beroep dat Ryanair bij de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (bestuurs- en arbeidsrechter Boedapest, Hongarije) tegen dat besluit heeft ingesteld, voerde zij aan dat de betrokken passagier overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 2004/38 visumvrije toegang tot het Hongaarse grondgebied had, daar hij over een door het Verenigd Koninkrijk krachtens artikel 20 van die richtlijn afgegeven duurzame verblijfskaart beschikte. Ryanair betoogde om te beginnen dat, ofschoon artikel 5 van die richtlijn de vrijstelling van de daarin opgelegde visumplicht aan de voorwaarde verbindt dat de derdelander over een verblijfskaart als familielid van een Unieburger in de zin van artikel 10 van die richtlijn beschikt, een duurzame verblijfskaart uitsluitend kan worden verstrekt aan een persoon die voordien een dergelijke eerste verblijfskaart als familielid van een Unieburger had verworven. Zij leidde daaruit af dat op grond van een contextuele analyse van de betrokken bepalingen moest worden aangenomen dat de vrijstelling van de visumplicht tevens kan worden ingeroepen in het geval waarin een derdelander houder is van een duurzame verblijfskaart. Voorts moet een dergelijke kaart volgens Ryanair worden geacht op zichzelf te volstaan als bewijs dat die derdelander de hoedanigheid van familielid van een Unieburger heeft. Ten slotte voegde zij daaraan toe dat een vervoerder hoe dan ook niet het recht heeft extra verificaties van de familieband tussen de betrokkene en een Unieburger te verrichten en dat die vervoerder derhalve niet kan worden bestraft voor het feit dat hij dergelijke extra verificaties niet heeft verricht.

19 Het hoofdkantoor van het Hongaarse landelijk politiekorps voerde om te beginnen aan dat artikel 5 van richtlijn 2004/38 letterlijk moet worden uitgelegd, in die zin dat moet worden aangenomen dat slechts een „verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie", waarvan de benaming zelf het bestaan van een familieband met een Unieburger aantoont, derdelanders vrijstelt van de visumplicht voor binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten. Dat hoofdkantoor leidde daaruit vervolgens af dat een duurzame verblijfskaart, waar artikel 10 van die richtlijn geen betrekking op heeft, niet kan worden geacht de houder ervan vrijstelling van die visumplicht te verlenen. Ten slotte meende dat hoofdkantoor dat dit a fortiori geldt wanneer de duurzame verblijfskaart is afgegeven door een lidstaat die, zoals het Verenigd Koninkrijk op het tijdstip van de feiten van het hoofdgeding, geen deel uitmaakt van de Schengenruimte. Bijgevolg kan een vervoerder als Ryanair overeenkomstig artikel 26 SUO worden bestraft wanneer hij heeft verzuimd te controleren of de houder van een dergelijke duurzame verblijfskaart voorzien was van een visum.

20 Gelet op deze argumenten zet de verwijzende rechter in de eerste plaats uiteen dat hij twijfels heeft over de vraag of artikel 5 van richtlijn 2004/38 letterlijk moet worden uitgelegd dan wel of de bewoordingen ervan moeten worden begrepen in het licht van de context van dat artikel. Dienaangaande wijst hij er met name op dat het duurzame verblijfsrecht in die richtlijn wordt beschouwd als een „sterker" recht dat wordt verleend aan derdelanders die familielid van een Unieburger zijn en die reeds gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar een verblijfsrecht op het grondgebied van een lidstaat hebben genoten.

21 In de tweede plaats heeft deze rechter vragen over de omvang van de in artikel 5 van richtlijn 2004/38 opgenomen vrijstelling van de visumplicht en vraagt hij zich af of die vrijstelling aldus moet worden opgevat dat zij toekomt aan derdelanders die familielid van een Unieburger zijn, ongeacht welke lidstaat hun een verblijfskaart heeft afgegeven, dan wel dat die vrijstelling daarentegen aldus moet worden opgevat dat zij uitsluitend geldt voor degenen die beschikken over een verblijfskaart die is afgegeven door een lidstaat die deel uitmaakt van de Schengenruimte. Hij merkt in dit verband op dat op het tijdstip van de feiten van het bij hem aanhangige geding het Verenigd Koninkrijk een lidstaat van de Unie was die geen deel uitmaakte van de Schengenruimte.

22 In de derde plaats merkt de verwijzende rechter op dat hij, voor het geval dat artikel 5 van richtlijn 2004/38 aldus zou worden uitgelegd dat het daarin opgenomen recht op vrijstelling van de visumplicht zich uitstrekt tot derdelanders die houder zijn van een duurzame verblijfskaart die is afgegeven door een lidstaat die geen deel uitmaakt van de Schengenruimte, wenst te vernemen of een dergelijke kaart volstaat als bewijs dat de houder ervan recht heeft op visumvrije toegang tot het grondgebied van een andere lidstaat, dan wel of de betrokkene aanvullende documenten dient over te leggen waaruit zijn familieband met een Unieburger blijkt.

23 In de vierde plaats, ten slotte, uit de verwijzende rechter twijfels over de omvang van de krachtens artikel 26 SUO op vervoerders rustende verplichting tot controle van de reisdocumenten van derdelanders die familielid zijn van een Unieburger en zich door de lucht of over zee van de ene naar een andere lidstaat verplaatsen. Op dit punt vraagt hij zich ten eerste af of de „reisdocumenten" ten aanzien waarvan op grond van dat artikel moet worden gecontroleerd dat de betrokkene in het bezit ervan is, enkel de documenten zijn die bewijzen dat deze personen het recht hebben om het grondgebied van die andere lidstaat binnen te komen dan wel of zij daarenboven documenten omvatten die bewijzen dat zij een familieband hebben met een Unieburger. Ten tweede vraagt de verwijzende rechter zich af welke gevolgen moeten worden verbonden aan de niet-naleving van deze verificatieverplichting.

24 Daarop heeft de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dient artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 aldus te worden uitgelegd dat voor de toepassing van deze richtlijn behalve een geldige verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 tevens een duurzame verblijfskaart als bedoeld in artikel 20 aan het familielid dat over een dergelijke kaart beschikt vrijstelling verleent van de visumplicht voor binnenkomst op het grondgebied van een der lidstaten?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, dient artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 dan op dezelfde wijze te worden uitgelegd indien het familielid van een Unieburger dat niet de nationaliteit van een lidstaat bezit zijn duurzaam verblijfsrecht heeft verworven in het Verenigd Koninkrijk en hem een duurzame verblijfskaart is verstrekt door het Verenigd Koninkrijk? Met andere woorden: verleent de door het Verenigd Koninkrijk verstrekte duurzame verblijfskaart als bedoeld in artikel 20 van richtlijn 2004/38 aan de houder vrijstelling van de visumplicht ondanks het feit dat de in artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 genoemde verordening [nr. 539/2001] en verordening (EU) 2016/399 [van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2106, L 77, blz. 1)] niet gelden voor het Verenigd Koninkrijk?

3) Indien het antwoord op de eerste en de tweede vraag bevestigend is, kan het bezit van de uit hoofde van artikel 20 van richtlijn 2004/38 verstrekte verblijfskaart dan op zichzelf worden beschouwd als afdoende bewijs dat de houder familielid is van een Unieburger en zonder verder onderzoek en overige documenten – als familielid – het recht heeft een andere lidstaat in te reizen en krachtens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 vrijgesteld is van de visumplicht?

4) Indien het antwoord op de derde vraag ontkennend luidt, dient artikel 26, lid 1, onder b), SUO dan aldus te worden uitgelegd dat de luchtvaartmaatschappij naast de verplichting om de reisdocumenten te controleren tevens de verplichting heeft om te controleren of de passagier die met een duurzame verblijfskaart als bedoeld in artikel 20 van richtlijn 2004/38 wil reizen, op de datum van de inreis daadwerkelijk een familielid van een Unieburger is?

5) Indien de vierde vraag bevestigend wordt beantwoord:
   [a]) Als de luchtvaartmaatschappij niet kan vaststellen of de passagier die met een duurzame verblijfskaart als bedoeld in artikel 20 van richtlijn 2004/38 wil reizen, op de datum van de inreis daadwerkelijk een familielid is van een Unieburger, is zij dan verplicht om de betrokken persoon de toegang tot het vliegtuig en zijn vervoer naar een andere lidstaat te weigeren?
   [b]) Kan aan de luchtvaartmaatschappij die verzuimt om te controleren of aan bovenvermelde voorwaarde is voldaan, dan wel niet weigert een passagier te vervoeren die weliswaar in het bezit is van een duurzame verblijfskaart maar zijn hoedanigheid van familielid niet kan aantonen, om die reden een geldboete op grond van artikel 26, lid 2, SUO worden opgelegd?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

25 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat de in artikel 20 van deze richtlijn bedoelde duurzame verblijfskaart aan een persoon die niet de nationaliteit van een lidstaat heeft, maar familielid is van een Unieburger en houder is van een dergelijke kaart, vrijstelling verleent van de visumplicht voor binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten.

26 Dienaangaande bepaalt artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 in de eerste volzin dat familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, aan de inreisvisumplicht mogen worden onderworpen overeenkomstig verordening nr. 539/2001 of, in voorkomend geval, de nationale wetgeving, en in de tweede volzin dat voor de toepassing van deze richtlijn een geldige verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 deze familieleden vrijstelling van de visumplicht verleent.

27 De bewoordingen van deze bepaling verwijzen niet naar de in artikel 20 van richtlijn 2004/38 bedoelde duurzame verblijfskaart. Evenwel bewijst het feit dat niet daarnaar wordt verwezen op zich niet a contrario dat de Uniewetgever familieleden van een Unieburger die in het bezit zijn van een duurzame verblijfskaart, heeft willen uitsluiten van de vrijstelling van de in artikel 5, lid 2, van deze richtlijn vastgelegde visumplicht voor binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten.

28 In die omstandigheden moet volgens vaste rechtspraak bij de uitlegging van die bepaling niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt [arresten van 7 juni 2005, VEMW e.a., C-17/03, EU:C:2005:362, punt 41, en 26 maart 2019, SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind), C-129/18, EU:C:2019:248, punt 51].

29 Wat in de eerste plaats de context van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 betreft, moet worden opgemerkt, ten eerste, dat de in artikel 10 van deze richtlijn bedoelde verblijfskaart en de in artikel 20 van die richtlijn bedoelde duurzame verblijfskaart allebei documenten zijn waarmee familieleden van een Unieburger die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, bewijzen dat zij een verblijfsrecht hebben en dus een recht om het grondgebied van de lidstaten binnen te komen.

30 Meer in het bijzonder is de in artikel 10 van richtlijn 2004/38 bedoelde kaart blijkens artikel 9, lid 1, van deze richtlijn een document dat door de lidstaten wordt verstrekt als bewijs dat de betrokkenen een verblijfsrecht voor meer dan drie maanden genieten als bepaald in artikel 7, lid 2, van die richtlijn.

31 Volgens artikel 20, lid 1, van richtlijn 2004/38 is de in dit artikel bedoelde kaart een document dat door de lidstaten wordt afgegeven wanneer de belanghebbenden een duurzaam verblijfsrecht genieten in de zin van artikel 16, lid 2, van deze richtlijn.

32 Blijkens overweging 8 van die richtlijn, in het licht waarvan artikel 5, lid 2, moet worden uitgelegd, dienen familieleden van een Unieburger die al „een" verblijfskaart hebben verkregen, vrijstelling te genieten van de visumplicht voor binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten. Aldus blijkt dat de vrijstelling van de visumplicht voor die familieleden is gerechtvaardigd door het feit dat een verblijfskaart – ongeacht welke – is verkregen overeenkomstig richtlijn 2004/38.

33 Ten tweede geldt blijkens artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38 voor de verwerving van een duurzaam verblijfsrecht de voorwaarde dat de familieleden gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal in het gastland bij de betrokken Unieburger hebben gewoond, hetgeen noodzakelijkerwijs impliceert dat zij voordien aldaar een verblijfsrecht voor meer dan drie maanden hadden.

34 Tevens blijkt uit artikel 20, lid 2, van richtlijn 2004/38 dat de duurzame verblijfskaart enkel kan worden afgegeven aan personen die voordien een „verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie" hadden verkregen.

35 Daaruit volgt dat de familieleden van een Unieburger aan wie een duurzame verblijfskaart wordt verstrekt, noodzakelijkerwijs personen zijn die voordien als houders van een verblijfskaart als familielid van een Unieburger de in artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde vrijstelling van de visumplicht genoten.

36 Wat in de tweede plaats het doel van die richtlijn betreft, moet worden opgemerkt dat dit erin bestaat – zoals het Hof reeds heeft vastgesteld – te zorgen voor een geleidelijke integratie van de Unieburgers en hun familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben in de samenleving van de lidstaat waar zij zich hebben gevestigd (zie in die zin arresten van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punten 38 en 41, en 17 april 2018, B en Vomero, C-316/16 et C-424/16, EU:C:2018:256, punten 51 en 54).

37 Dat doel verzet zich ertegen dat de verwerving van een duurzaam verblijfsrecht door de familieleden van een Unieburger leidt tot het verlies van de vrijstelling van de visumplicht die zij als houders van een verblijfskaart als familielid van een Unieburger genoten voordat zij dat duurzame verblijfsrecht verwierven.

38 Gelet op al het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat de in artikel 20 van deze richtlijn bedoelde duurzame verblijfskaart aan een persoon die niet de nationaliteit van een lidstaat heeft maar familielid is van een Unieburger en houder is van een dergelijke kaart, vrijstelling verleent van de visumplicht voor binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten.

Tweede vraag

39 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat de in artikel 20 van deze richtlijn bedoelde duurzame verblijfskaart het familielid van een Unieburger dat houder daarvan is, vrijstelt van de visumplicht wanneer deze kaart is afgegeven door een lidstaat die geen deel uitmaakt van de Schengenruimte.

40 Meteen moet worden opgemerkt dat de op de Schengenruimte toepasselijke voorschriften uitdrukkelijk bepalen dat zij geen afbreuk doen aan het vrije verkeer van Unieburgers en de familieleden die hen begeleiden of zich bij hen voegen, dat is gewaarborgd door met name richtlijn 2004/38, zoals de advocaat-generaal in de punten 38 tot en met 40 van zijn conclusie heeft opgemerkt.

41 In dit verband moet op algemene wijze worden vastgesteld dat deze richtlijn zonder onderscheid van toepassing is op alle lidstaten, ongeacht of zij deel uitmaken van de Schengenruimte.

42 Artikel 5, lid 2, van die richtlijn verwijst op geen enkele manier specifiek naar de Schengenruimte, noch door het daarin vastgelegde recht op vrijstelling van de visumplicht afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat een verblijfskaart is afgegeven door een lidstaat die deel uitmaakt van deze ruimte, noch, omgekeerd, door personen die een verblijfskaart bezitten die is afgegeven door een lidstaat die geen deel uitmaakt van de Schengenruimte, uit te sluiten van het recht op die vrijstelling.

43 Daaruit vloeit voort dat het recht op de in artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 vastgelegde vrijstelling van de visumplicht niet is beperkt tot enkel de familieleden van een Unieburger die in het bezit zijn van een verblijfskaart of van een duurzame verblijfskaart die is afgegeven door een lidstaat die deel uitmaakt van de Schengenruimte.

44 Voor deze uitlegging is steun te vinden in de context van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38.

45 De „algemene regel", in artikel 3, lid 1, van deze richtlijn, bepaalt immers dat de richtlijn geldt voor iedere Unieburger die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en voor diens familieleden die hem begeleiden of zich bij hem voegen.

46 Daaruit volgt voor de uitlegging van artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 in het bijzonder dat elk familielid van elke Unieburger in aanmerking komt voor de in deze bepaling vastgelegde vrijstelling van de visumplicht. Indien onderscheid wordt gemaakt tussen dergelijke familieleden naargelang van de lidstaat die hun een duurzame verblijfskaart heeft verstrekt, zouden enkelen van hen worden uitgesloten van het recht op die vrijstelling, hetgeen zou indruisen tegen die bepaling gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, van die richtlijn.

47 Bijgevolg dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat de in artikel 20 van deze richtlijn bedoelde duurzame verblijfskaart het familielid van een Unieburger dat houder daarvan is, vrijstelt van de visumplicht wanneer deze kaart is afgegeven door een lidstaat die geen deel uitmaakt van de Schengenruimte.

Derde vraag

48 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20 van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat de in dit artikel bedoelde verblijfskaart volstaat als bewijs dat de houder van deze kaart de hoedanigheid van familielid van een Unieburger heeft, zodat de betrokkene het recht heeft om zonder verdere verificatie of documenten het grondgebied van een lidstaat binnen te komen met vrijstelling van de visumplicht krachtens artikel 5, lid 2, van deze richtlijn.

49 In dit verband volgt uit de bewoordingen zelf van artikel 20, lid 1, van richtlijn 2004/38 met name dat de lidstaten een duurzame verblijfskaart enkel mogen afgeven aan personen die de hoedanigheid van familielid van een Unieburger hebben.

50 Daaruit volgt dat de afgifte van een duurzame verblijfskaart door een lidstaat impliceert dat deze lidstaat noodzakelijkerwijs vooraf heeft geverifieerd dat de betrokkene deze hoedanigheid heeft.

51 Bijgevolg dient er geen verdere verificatie van die hoedanigheid plaats te vinden.

52 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, geldt voorts de afgifte van de in artikel 10 van richtlijn 2004/38 bedoelde verblijfskaart als formele vaststelling van de feitelijke en juridische situatie van de betrokkene in het licht van deze richtlijn (zie in die zin arresten van 21 juli 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punt 48; 18 december 2014, McCarthy e.a., C-202/13, EU:C:2014:2450, punt 49, en 27 juni 2018, Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, punt 48).

53 Naar analogie moet worden vastgesteld dat ook de afgifte van de in artikel 20 van die richtlijn bedoelde duurzame verblijfskaart geldt als formele vaststelling van de situatie van de betrokkene, zoals deze blijkt uit dat document.

54 Daaruit volgt dat een duurzame verblijfskaart op zich aantoont dat de persoon die houder van deze kaart is de hoedanigheid van familielid van een Unieburger heeft.

55 Gelet op een en ander dient op de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 20 van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat de in dit artikel bedoelde verblijfskaart volstaat als bewijs dat de houder van deze kaart de hoedanigheid van familielid van een Unieburger heeft, zodat de betrokkene het recht heeft om zonder verdere verificatie of documenten het grondgebied van een lidstaat binnen te komen met vrijstelling van de visumplicht krachtens artikel 5, lid 2, van deze richtlijn.

Vierde en vijfde vraag

56 Gelet op het antwoord op de derde vraag hoeven de vierde en de vijfde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

57 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) **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, moet aldus worden uitgelegd dat de in artikel 20 van deze richtlijn bedoelde duurzame verblijfskaart aan een persoon die niet de nationaliteit van een lidstaat heeft maar familielid is van een Unieburger en houder is van een dergelijke kaart, vrijstelling verleent van de visumplicht voor binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten.**

2) **Artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 moet aldus worden uitgelegd dat de in artikel 20 van deze richtlijn bedoelde duurzame verblijfskaart het familielid van een Unieburger dat houder daarvan is, vrijstelt van de visumplicht wanneer deze kaart is afgegeven door een lidstaat die geen deel uitmaakt van de Schengenruimte.**

3) Artikel 20 van richtlijn 2004/38 moet aldus worden uitgelegd dat de in dit artikel bedoelde verblijfskaart volstaat als bewijs dat de houder van deze kaart de hoedanigheid van familielid van een Unieburger heeft, zodat de betrokkene het recht heeft om zonder verdere verificatie of documenten het grondgebied van een lidstaat binnen te komen met vrijstelling van de visumplicht krachtens artikel 5, lid 2, van deze richtlijn.

ondertekeningen