Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. PITRUZZELLA
van 10 maart 2022 [1]

Zaak C-22/21

SRS,
AA
tegen
Minister for Justice and Equality

[verzoek van de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten – Begunstigden – Andere familieleden – Familielid dat tot de huishouding van de burger van de Europese Unie behoort – Volle neef die staatsburger van een derde land is en inwoont bij een burger van de Europese Unie – Afhankelijkheid – Voorwaarden – Onderzoek door de nationale autoriteiten – Criteria – Beoordelingsmarge – Grenzen”

I. Inleiding

1. SRS is in 1978 geboren en oorspronkelijk afkomstig uit Pakistan. Sinds 1997 woonde hij met zijn gezin in het Verenigd Koninkrijk. In 2013 heeft hij de Britse nationaliteit verkregen. AA, een Pakistaans staatsburger die in 1986 is geboren, is zijn volle neef. AA heeft, na een studie aan de universiteit in Pakistan, in 2010 zijn studie voortgezet in het Verenigd Koninkrijk. Hij had toen een studievisum dat op 28 december 2014 is verlopen. Gedurende zijn gehele verblijf in het Verenigd Koninkrijk heeft AA in Londen bij SRS en de ouders en andere familieleden van SRS gewoond, in een woning die eigendom was van de broer van SRS. SRS betaalde die broer huur. Op 11 februari 2014 hebben SRS en AA een gezamenlijke huurovereenkomst voor één jaar met die broer gesloten.

2. In januari 2015 is SRS met het oog op werk naar Ierland verhuisd. In maart 2015 heeft AA zich bij hem op het Ierse grondgebied gevoegd en sindsdien woont AA bij hem. Op 24 juni 2015, toen hij zonder visum op Iers grondgebied verbleef, heeft AA bij de Ierse autoriteiten een aanvraag ingediend voor een verblijfskaart als familielid van een burger van de Europese Unie, op grond van de European Communities (Free Movement of Persons) (No. 2) Regulations 2006 [Ierse regeling betreffende het vrij verkeer van personen in de Europese Gemeenschappen (nr. 2) van 2006] (hierna „Ierse regeling van 2006”) [2], waarbij 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

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] S.I. nr. 656 van 2006.

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[3] is omgezet in Iers recht. Artikel 7 van de Ierse regeling van 2006 bepaalde namelijk dat het „toegelaten familielid" van een burger van de Unie die meer dan drie maanden in Ierland verblijft, een verblijfskaart kan aanvragen.

3. In artikel 2, lid 1, van de Ierse regeling van 2006 wordt een „toegelaten familielid" van een burger van de Unie gedefinieerd als „ieder familielid, ongeacht zijn of haar nationaliteit, dat geen in aanmerking komend familielid van de burger van de Unie is en dat in zijn of haar land van herkomst, normale verblijfplaats of eerdere verblijfplaats a) ten laste komt van de burger van de Unie, b) ‚member of the household' (lid van de huishouding) van de burger van de Unie is, c) vanwege ernstige gezondheidsredenen persoonlijke verzorging door de burger van de Unie nodig heeft".

4. AA beweerde dus niet te behoren tot de categorie familieleden van een burger van de Unie die zijn bedoeld in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38[4], maar hij betoogde wel ten laste van SRS te komen en hoe dan ook lid van diens huishouding te zijn.

5. In artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 wordt bepaald: „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: 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".

6. Op 21 december 2015 heeft de Minister for Justice and Equality (minister van Justitie en Rechtsgelijkheid; hierna: „minister") het verzoek van AA afgewezen, in wezen op grond dat AA onvoldoende bewijs had geleverd dat hij ten laste van SRS kwam of lid van zijn huishouding was. De minister heeft met name geoordeeld dat SRS en AA, nadat SRS de status van burger van de Unie had verworven, minder dan twee jaar daadwerkelijk in het Verenigd Koninkrijk hadden samengewoond, dat de ouders, de broer en de zus van SRS op hetzelfde adres in Londen woonden en dat, zelfs al was gebleken dat AA op dat adres woonde, dat onvoldoende was om hem als lid van de huishouding van SRS te beschouwen. Volgens de minister was onvoldoende bewezen dat AA financieel afhankelijk was van SRS.

7. SRS en AA hebben de minister aanvullende bewijzen verstrekt en om een herziening van het besluit verzocht. Op 21 december 2016 heeft de minister zijn besluit van 21 december 2015 op dezelfde gronden bevestigd en geoordeeld dat hoewel zij op hetzelfde adres in het Verenigd Koninkrijk woonden, niet was aangetoond dat SRS feitelijk het „hoofd van de huishouding" was toen AA bij hem in Londen woonde, zoals artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 vereist.

[3] PB 2004, L 158, blz. 77.

[4] In de zin van deze bepaling moeten als „familieleden" van een burger van de Unie worden beschouwd de echtgenoot of de geregistreerd partner van de burger van de Unie, de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van zijn echtgenoot of geregistreerde partner beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn, en ten slotte de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn alsmede die van zijn echtgenoot of geregistreerde partner die te hunnen laste zijn. Deze familieleden zijn de zogeheten „in aanmerking komende" familieleden in de zin van de Ierse regeling van 2006.

8. AA en SRS hebben bij de High Court (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland) een beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld. SRS heeft bij die rechter opnieuw uitvoerig beschreven hoe hij zijn volle neef in de periode dat zij in Londen samenwoonden, financieel had ondersteund en bevestigd dat hij de enige actieve persoon in zijn huishouding was, omdat zijn ouders op leeftijd waren en zijn broer langdurig in Pakistan verbleef. In een uitspraak van 25 juli 2018 heeft de High Court het door SRS en AA ingestelde beroep verworpen op grond dat niet kon worden geoordeeld dat AA ten laste van SRS kwam of lid was van een huishouding waarvan SRS het hoofd was, waarbij die rechter evenwel erkende dat dit een niet erg duidelijk begrip was, dat nergens was gedefinieerd.

9. AA en SRS hebben bij de Court of Appeal (rechter in tweede aanleg, Ierland) hoger beroep ingesteld, waarbij zij hebben aangevoerd dat de rechter in eerste aanleg het begrip „familieleden die lid zijn van de huishouding" van een burger van de Unie te restrictief had uitgelegd. In een arrest van 19 december 2019 heeft de Court of Appeal opnieuw onderstreept dat dit begrip moeilijk was uit te leggen, maar niettemin geoordeeld dat louter uit het feit dat AA en SRS op hetzelfde adres hadden samengewoond niet kon worden geconcludeerd dat zij lid waren van dezelfde huishouding waarvan SRS het hoofd was. Die rechter heeft opgemerkt dat familieleden enkel kunnen worden geacht lid te zijn van de huishouding van een burger van de Unie indien zij integraal deel uitmaken van zijn kerngezin en daar in de afzienbare of redelijk afzienbare toekomst ook deel van blijven uitmaken. Bovendien moeten zij niet louter gemakshalve, maar ook omwille van een emotionele en sociale band met de burger van de Unie samenwonen.

10. Aangezien zij nog steeds niet in het gelijk waren gesteld, hebben AA en SRS besloten bij de verwijzende rechter cassatieberoep in te stellen, waarvoor op 20 juli 2020 een machtiging is verleend, juist inzake de kwestie van de definitie van het begrip „familieleden die lid zijn van de huishouding van" [in de Nederlandse taalversie van de richtlijn: „familieleden die inwonen bij"] een burger van de Unie en de vraag of die burger van de Unie feitelijk het hoofd van de huishouding moet zijn. [5]

11. Wat betreft de voorwaarde dat het familielid lid moet zijn van de huishouding waarvan de burger van de Unie het hoofd is, blijft de minister aanvoeren dat het feit dat het betrokken familielid samenwoont met de burger van de Unie, eventueel in combinatie met financiële ondersteuning door die burger, op zich niet volstaat om dat aldus ondergebrachte en ondersteunde familielid te beschouwen als lid van de huishouding van die burger van de Unie. De minister brengt in herinnering dat het verblijf van AA op het grondgebied van de Unie beperkt was tot de studie en dat de met de broer van SRS gesloten huurovereenkomst voor de bewoning van zijn huis eveneens voor bepaalde tijd was. Er is dus geen enkele aanwijzing dat de leefgemeenschap na de studie van AA moest voortduren. Bovendien moet bij de uitlegging van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 rekening worden gehouden met het effect van een eventuele weigering van een verblijfsvergunning op de effectieve uitoefening van het recht van vrij verkeer van de burger van de Unie. Vast staat dat SRS zonder AA naar Ierland is verhuisd. Tevens moet erop worden gelet dat de uitlegging coherent is, zodat de uitlegging van artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/38 niet resulteert in een situatie die uiteindelijk gunstiger is voor de in deze bepaling bedoelde familieleden – die in beginsel toch minder bescherming van deze richtlijn genieten – dan voor de in artikel 2, punt 2, van deze richtlijn bedoelde familieleden uit de gezinskern.

[5] De vraag of AA moet worden beschouwd als „ten laste" in de zin van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 staat bij de verwijzende rechter niet ter discussie (zie punt 21 van de verwijzingsbeslissing).

12. AA en SRS voeren aan dat de taalversies van artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/38 verschillen en dat de Engelse taalversie een extra voorwaarde bevat in verband met de hoedanigheid van „hoofd" van de huishouding, die in de meeste andere taalversies ontbreekt. Bovendien blijven zij betogen dat zij hun vroege jeugd, toen zij beiden nog in Pakistan woonden, samen hebben doorgebracht, en wijzen zij op de nauwe familiebanden die moeten volstaan om AA te erkennen als „familielid" van SRS in de zin van deze bepaling, zonder dat bovendien hoeft te worden aangetoond dat SRS het hoofd van de huishouding is.

13. De verwijzende rechter betwijfelt of het mogelijk is een universele definitie van het begrip „familielid dat lid is van de huishouding" van een burger van de Unie vast te stellen. Hoewel het gebruik van het begrip „hoofd van de huishouding" het volgens hem mogelijk maakt onderscheid te maken tussen bijvoorbeeld situaties waarin sprake is van eenvoudig gezamenlijk huren en situaties die meer overeenstemmen met een gezinsleven, erkent hij tegelijkertijd dat het moeilijk is dit begrip te definiëren. Bovendien blijken niet alle taalversies van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 een dergelijke verwijzing te bevatten. Hij vraagt zich dus af welke betekenis aan dit begrip moet worden gegeven in een context waarin ook rekening moet worden gehouden met de situatie van de in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38 bedoelde familieleden. Ten slotte noemt hij de met deze richtlijn nagestreefde doelstelling en vraagt hij zich af hoe die doelstelling van nut kan zijn bij het ophelderen van de uitlegging van artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/38. Voor het geval dat een universele definitie niet mogelijk zou zijn, stelt de verwijzende rechter daarnaast een aantal criteria voor waarop de nationale rechters zich zouden kunnen baseren om tot een uniforme uitlegging van dit begrip te komen. Tot die criteria behoren met name de duur en de doelstelling van de huishouding. De verwijzende rechter is hoe dan ook van oordeel dat een verheldering op Unieniveau noodzakelijk is.

14. Tegen deze achtergrond heeft de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof bij verwijzingsbeslissing, ingekomen ter griffie van het Hof op 14 januari 2021, de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Kunnen de bewoordingen ‚member of the household of an EU citizen' [lid van de huishouding van een burger van de Unie; in de Nederlandse taalversie: ‚familieleden [...] die inwonen bij de burger van de Unie'], zoals gebruikt in artikel 3 van richtlijn [2004/38], zodanig worden gedefinieerd dat dit begrip binnen de gehele Unie uniform kan worden toegepast, en zo ja, hoe luidt die definitie?

2) Indien dit begrip niet aldus kan worden gedefinieerd, op grond van welke criteria moeten rechters dan de bewijzen beoordelen zodat de nationale rechterlijke instanties aan de hand van een vaste lijst factoren kunnen beslissen wie – wat de vrijheid van verkeer betreft – wél en wie niet lid is van de huishouding van een burger van de Unie?"

15. SRS en AA, de minister, de Tsjechische, de Deense, de Nederlandse en de Noorse regering alsmede de Europese Commissie hebben bij het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend.

II. Analyse

A. Opmerkingen vooraf

16. Alvorens de twee aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen te onderzoeken, moet ik twee punten betreffende het hoofdgeding preciseren.

17. In de eerste plaats merk ik op dat de burger van de Unie die een bepaalde leefgemeenschap met zijn volle neef wil vormen, de Britse nationaliteit heeft. Aangezien de feiten evenwel hebben plaatsgevonden vóór de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Unie, moet de verwijzende rechter, zodra het Hof zijn prejudiciële arrest heeft gewezen, de rechtmatigheid van het besluit van de minister beoordelen en nagaan of het oordeel dat in dit besluit tot de slotsom heeft geleid dat AA op het moment van zijn binnenkomst op Iers grondgebied in 2015 geen lid was van de huishouding van SRS in de zin van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38, verenigbaar is met het Unierecht. AA zal dus moeten worden gerekend tot de „personen die onder artikel 3, lid 2, [eerste alinea,] onder a) en b), van richtlijn [2004/38] vallen en die voor het eind van de overgangsperiode om vergemakkelijking van binnenkomst en verblijf hebben verzocht”[6]. In dat geval, en indien de Ierse autoriteiten mochten besluiten het verblijf van AA voor de periode 2015 tot en met 2020 met terugwerkende kracht te vergemakkelijken, breng ik in herinnering dat AA zelfs na het verstrijken van de overgangsperiode zijn verblijfsrecht zou behouden op grond van artikel 10, lid 3, van het terugtrekkingsakkoord.[7]

18. In de tweede plaats hebben de verzoekende partijen in het hoofdgeding betoogd dat de nationale autoriteiten bij de beoordeling van de specifieke situatie van AA in het licht van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38, bewust geen rekening hebben gehouden met de periode waarin SRS en AA hebben samengewoond voordat SRS het burgerschap van de Unie verkreeg. Partijen leiden hieruit af dat genaturaliseerde burgers van de Unie zich – bij de behandeling van verblijfsaanvragen die in het kader van richtlijn 2004/38 worden ingediend door leden van hun familie, in de ruime betekenis van het woord – dus in een minder gunstige positie bevinden dan personen die bij hun geboorte al burger van de Unie waren. Verweerder betoogt daarentegen dat bij de nationale rechters die in het kader van het geschil over het besluit van 21 december 2015 zijn aangezocht, geen enkel middel is opgeworpen dat betrekking heeft op het eerdere samenwonen en de vraag wanneer die samenwoning is begonnen. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, werpt deze tegenstelling tussen partijen in het hoofdgeding de vraag op of het gezinsleven dat zich heeft afgespeeld vóór de verwerving van het burgerschap van de Unie, al dan niet in aanmerking kan of moet worden genomen. Niettemin moet worden vastgesteld dat deze vraag, hoe interessant ook, niet aan het Hof is voorgelegd.[8] Onderstaande overwegingen hebben dus uitsluitend betrekking op de twee aan het Hof voorgelegde vragen, zonder dat zij kunnen worden uitgelegd als bevestiging of ontkrachting van deze nationale besluitvormingspraktijk waarbij het gezinsleven van de burger van de Unie en het lid van zijn familie, in de ruime zin, dat een verblijfsvergunning aanvraagt, pas in aanmerking wordt genomen vanaf het moment waarop eerstgenoemde de status van burger van de Unie heeft verkregen.

6 Artikel 10, lid 3, van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 2019, C 384I, blz. 1; hierna: „terugtrekkingsakkoord”).

7 Gelezen in samenhang met artikel 10, lid 2, van het terugtrekkingsakkoord.

8 Verweerder in het hoofdgeding betwist zelfs dat hier sprake is van een grond waarop de minister de aanvraag kan afwijzen (zie punt 44 van de opmerkingen van verweerder in het hoofdgeding). Volledigheidshalve moet niettemin worden opgemerkt dat punt 2 van de samenvatting van de redenen van het besluit tot afwijzing van de aanvraag van AA, die in punt 6 van het verzoek om een prejudiciële beslissing is opgenomen, een verwijzing bevat naar de nationale regeling die inhoudt dat „de leefsituatie van de burger van de Unie moet worden beoordeeld vanaf het moment waarop die persoon burger van de Unie is geworden, ongeacht de plaats waar dit is geschied”.

B. Prejudiciële vragen

19. Met zijn twee prejudiciële vragen aan het Hof, die mijns inziens gezamenlijk moeten worden onderzocht, verzoekt de verwijzende rechter het Hof in wezen te verduidelijken of het begrip „andere [...] familieleden [...] die [...] inwonen bij de burger van de Unie die het verblijfsrecht in eerste instantie geniet" in de zin van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 zodanig kan worden gedefinieerd dat het „universeel kan worden toegepast" en, indien dat niet het geval is, de criteria te noemen op grond waarvan kan worden bepaald of een familielid moet worden geacht „in te wonen bij" de burger van de Unie in de zin van die bepaling (ofwel als „lid van de huishouding" van die burger moet worden beschouwd).

1. Universele definitie van het begrip „familieleden die lid zijn van de huishouding van de burger van de Unie" niet mogelijk

20. Een eventuele universele definitie van het begrip „familieleden die lid zijn van de huishouding van de burger van de Unie" [in de Nederlandse taalversie van de richtlijn: „familieleden die inwonen bij de burger van de Unie"], is naar mijn mening haalbaar noch wenselijk, nog afgezien van het feit dat wat als universeel geldt, in korte tijd volstrekt betrekkelijk kan blijken te zijn. De formulering van artikel 3, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2004/38 is veel opener – om niet te zeggen vager – dan die van artikel 2 van deze richtlijn, dat in lid 2 een definitie geeft van de leden van het „kerngezin" van de burger van de Unie. Dit gebrek aan duidelijkheid is het gevolg van het feit dat de familieleden die in artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/38 worden bedoeld, een restcategorie familieleden vormen waarvoor de lidstaten de binnenkomst en het verblijf enkel hoeven te vergemakkelijken. Omdat de verplichtingen van de lidstaten jegens deze familieleden minder zwaar zijn dan voor de leden van het kerngezin[9], behoeft de omschrijving van eerstgenoemde categorie familieleden niet zo precies te zijn als die van de tweede categorie. Deze constatering geldt volgens mij voor alle in artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 bedoelde gevallen. Deze onduidelijke begrenzing van het begrip „familieleden die lid zijn van de huishouding van de burger van de Unie" kan nuttig zijn, omdat dit begrip daardoor met enige soepelheid kan worden gedefinieerd. Een poging om een begrip zoals „familieleden die lid zijn van de huishouding van de burger van de Unie", dat zowel sociologisch als cultureel gezien zo veranderlijk is, universeel te definiëren, kan niet alleen hachelijk blijken, maar ook, zoals verweerder in het hoofdgeding heeft opgemerkt, in strijd zijn met de door richtlijn 2004/38 nagestreefde doelstelling, aangezien het niet mogelijk is met een definitie uitdrukking te geven aan de volledige multidimensionale en veelvormige werkelijkheid van de verschillende vormen die een gezinsleven in de ruime zin kan aannemen.

21. Het is volgens mij dus niet mogelijk om aan het begrip „familielid dat lid is van de huishouding van een burger van de Unie" een universele definitie te geven.

22. Een aantal partijen die bij het Hof schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, hebben de eerste prejudiciële vraag in die zin opgevat dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of het begrip „familielid dat lid is van de huishouding van de burger van de Unie" een autonoom Unierechtelijk begrip is. Zo heb ik de eerste prejudiciële vraag, die overigens heel duidelijk is geformuleerd, niet begrepen. Bovendien zou deze eerste vraag, als deze moest worden opgevat zoals die partijen suggereren, nog neteliger blijken dan op het eerste gezicht lijkt, terwijl de beantwoording ervan mij niet nodig lijkt om de verwijzende rechter te helpen het bij hem aanhangige geding te beslechten.

[9] Zie bijvoorbeeld arrest van 5 september 2012, Rahman e.a. (C-83/11, EU:C:2012:519, punten 18, 19 en 21; hierna: „arrest Rahman e.a.").

23. Derhalve breng ik enkel in herinnering dat volgens herhaalde rechtspraak van het Hof „de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel vereisen dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd”. [10]

24. Het Koninkrijk Denemarken betoogt in zijn schriftelijke opmerkingen dat artikel 3, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2004/38 uitdrukkelijk verwijst naar nationaal recht en dat het Hof bovendien reeds heeft erkend dat de lidstaten over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken bij het onderzoek of een individuele situatie tot een van de in deze bepaling bedoelde situaties behoort. [11] De Commissie is daarentegen van mening dat de verwijzing naar nationaal recht in artikel 3, lid 2, enkel betrekking heeft op de omstandigheden waarin een lidstaat de binnenkomst en het verblijf van binnen de werkingssfeer van deze bepaling vallende personen moet vergemakkelijken, en niet op de definitie zelf van die personen.

25. Wat betreft de rechtspraak van het Hof betreffende deze bepaling, lijkt de situatie tegenstrijdig te zijn, gelet op met name de substantiële beoordelingsmarge die de lidstaten door deze bepaling wordt gelaten en waarop ik hieronder terugkom. [12] Er komt namelijk duidelijk een probleem naar voren bij lezing van het arrest Rahman e.a., waarin het Hof heeft geoordeeld dat „[i]n het kader van [het] onderzoek van de persoonlijke situatie van de aanvrager [van een verblijfsvergunning op grond van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38] de bevoegde autoriteit [...] rekening [moet] houden met de verschillende omstandigheden die naargelang het geval relevant kunnen zijn, zoals de mate van financiële of lichamelijke afhankelijkheid en de graad van verwantschap tussen het familielid en de burger van de Unie die hij wenst te begeleiden of bij wie hij zich wenst te voegen”. [13] Het Hof vervolgt met de toevoeging dat „[g]elet 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. Het gastland moet er evenwel over waken dat zijn wetgeving voorwaarden bevat die verenigbaar zijn met de gebruikelijke betekenis van het woord ‚vergemakkelijkt’ *en van de bewoordingen die betrekking hebben op afhankelijkheid als bedoeld in artikel 3, lid 2*, en die deze bepaling niet van haar nuttig effect beroven”. [14]

26. Het voorgaande staat duidelijk in contrast met bijvoorbeeld het oordeel in het arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) betreffende artikel 2, punt 2, onder c), van richtlijn 2004/38, namelijk dat deze bepaling „geen enkele uitdrukkelijke verwijzing naar het recht van de lidstaten [bevat]” [15], en zo de mogelijkheid biedt van een uniforme uitlegging van het autonome

[10] Zie arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, EU:C:2011:866, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie in dezelfde zin arrest van 26 maart 2019, SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) [C-129/18, EU:C:2019:248, punt 50; hierna: „arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind)”].

[11] Het Koninkrijk Denemarken baseert zijn beoordeling met name op de rechtspraak die is ontwikkeld in de arresten Rahman e.a. en SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind).

[12] Ik ben eerder in de gelegenheid geweest deze ruime beoordelingsmarge van de lidstaten te onderstrepen: zie mijn conclusie in de zaak Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – Zus van een vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:681, punten 57-62). Zie bovendien punt 31 van deze conclusie.

[13] Arrest Rahman e.a. (punt 23). In herinnering zij gebracht dat het Hof hier was verzocht de uitlegging van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), eerste hypothese, van richtlijn 2004/38 te preciseren en dat niet is opgemerkt dat het om een autonoom Unierechtelijk begrip zou gaan. Zie a contrario, in een andere context maar wel met betrekking tot het begrip „ten laste komen”, arrest van 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – Zus van een vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punten 44 en 45).

[14] Arrest Rahman e.a. (punt 24) (cursivering van mij).

[15] Arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) (punt 50).

Unierechtelijke begrip dat deze bepaling bevat.[16] Niettemin is het ook juist dat in dit arrest punt 24 van het arrest Rahman e.a. slechts gedeeltelijk is overgenomen en niet meer wordt verwezen naar de voorwaarden inzake afhankelijkheid.[17]

27. Hoe het ook zij en zoals ik hierboven reeds heb opgemerkt, de vraag of het begrip „familieleden [...] die inwonen bij de burger van de Unie" (ofwel familieleden die lid zijn van de huishouding van de burger van de Unie) in de zin van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 een autonoom Unierechtelijk begrip is, is mijns inziens niet door de verwijzende rechter gesteld en lijkt mij evenmin bepalend voor het antwoord dat het Hof op de tweede aan hem voorgelegde vraag moet formuleren.[18] Het Hof heeft namelijk met name in zijn arresten Rahman e.a. en SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind), zonder een standpunt in te nemen over de vraag of de begrippen in artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 autonome Unierechtelijke begrippen zijn, de nationale rechters die het Hof hadden aangezocht, waardevolle ondersteuning kunnen bieden door de *gebruikelijke* betekenis te verduidelijken van de bepalingen waarvan om uitlegging was verzocht.

2. Familielid dat lid is van de huishouding van de burger van de Unie als derde geval van afhankelijkheid in artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38

28. De vaststelling dat er geen universele definitie mogelijk is, en zelfs uitgaande van de veronderstelling dat het niet gaat om een autonoom Unierechtelijk begrip, ontslaat het Hof echter niet van zijn verplichting om de verwijzende rechter te ondersteunen en te verduidelijken wat moet worden verstaan onder „familieleden [...] die inwonen bij de burger van de Unie" (ofwel familieleden die lid zijn van de huishouding van de burger van de Unie), in de zin van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38. Hiertoe moet de bij deze richtlijn ingevoerde regeling nog eens op een wat meer algemene wijze worden bekeken.

a) Reikwijdte van de verplichting die op grond van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 op de lidstaten rust

29. Richtlijn 2004/38 „[beoogt] 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 Unieburgers wordt verleend, [...] te vergemakkelijken en [heeft] met name tot doel [...] dat recht te versterken [...]. Gelet op deze doelen moeten de bepalingen van richtlijn 2004/38 [...] ruim worden uitgelegd."[19] Deze regeling, die eveneens beoogt de gezinshereniging tussen de burger van de Unie en zijn familieleden te vergemakkelijken, is, zoals ik hierboven heb opgemerkt, gebaseerd op een fundamentele tweedeling.

[16] Zie arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) (punten 50 e.v.).

[17] Het is ook interessant dat het Hof in de uiteenzettingen die het in het arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) aan artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 heeft gewijd, niet duidelijk preciseert welke in die bepaling genoemde hypothese aansluit bij de situatie in het hoofdgeding (zie in het bijzonder de punten 58 en 59 van dat arrest).

[18] Men zou namelijk ook voor een middenweg kunnen kiezen, namelijk erkennen dat het betrokken begrip autonoom is en tegelijkertijd blijven erkennen – hetgeen gelet op de aard van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 onvermijdelijk lijkt – dat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge wordt gelaten bij het vaststellen van de specifieke vereisten om het criterium om in aanmerking te komen, dat door de betrokken bepaling op algemene wijze wordt genoemd, als vervuld te beschouwen.

[19] Arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) (punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het arrest van 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – Zus van een vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punt 49), lijkt de nadruk te leggen op de doelstelling om „in de lidstaat van ontvangst de gezinshereniging van aldaar legaal verblijvende onderdanen van andere lidstaten of derde landen [...] te waarborgen of te bevorderen". Zie wat betreft de grenzen aan een ruime uitlegging van richtlijn 2004/38 arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) (punt 55).

30. Aan de familieleden uit de eerste cirkel, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38, worden automatisch het inreisrecht en het verblijfsrecht in het gastland van de burger van de Unie toegekend. De binnenkomst en het verblijf van de „andere" familieleden – die zijn bedoeld in artikel 3, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2004/38 – hoeven door die lidstaat enkel te worden vergemakkelijkt. [20]

31. Deze eenvoudige verplichting om de binnenkomst en het verblijf van deze „andere" familieleden te vergemakkelijken, betekent dat richtlijn 2004/38 de lidstaten dus niet verplicht om alle aanvragen tot binnenkomst of tot verblijf in te willigen die zijn ingediend door personen die aantonen dat zij familielid in de zin van artikel 3, lid 2, eerste alinea, van deze richtlijn zijn. [21] Een dergelijke uitlegging vindt overigens steun in overweging 6 van richtlijn 2004/38 [22], waaruit voortvloeit dat deze bepaling tot doel heeft de eenheid van het gezin in een verruimde betekenis te handhaven. [23] Het Hof heeft gepreciseerd aan welke verplichtingen de lidstaten moeten voldoen wanneer zij een aanvraag tot binnenkomst of tot verblijf op grond van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 onderzoeken. Hoewel het niet verplicht is om een recht van binnenkomst of verblijf toe te kennen aan die familieleden in ruime zin, „legt [artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38] de lidstaten evenwel een verplichting op om aanvragen die zijn ingediend door personen die een *bijzondere relatie van afhankelijkheid* met een burger van de Unie hebben, gunstiger te behandelen dan aanvragen tot binnenkomst en verblijf van andere staatsburgers van derde landen". [24] Dit voordeel ligt voornamelijk in de verplichting voor de lidstaten om te „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". [25] Het Hof geeft aan dat de lidstaten gehouden zijn „rekening [te] houden met de verschillende omstandigheden die naargelang het geval relevant kunnen zijn, zoals de mate van financiële of lichamelijke afhankelijkheid en de graad van verwantschap tussen het familielid en de burger van de Unie". [26] Voor het overige leidt de onduidelijkheid van richtlijn 2004/38, in combinatie met de verwijzing naar het nationale recht, tot de constatering dat er een „ruime beoordelingsmarge" [27] bestaat wat de in aanmerking te nemen omstandigheden betreft. Deze ruime beoordelingsmarge wordt evenwel op twee manieren begrensd: ten eerste moet de gebruikelijke betekenis van het woord „vergemakkelijkt" en van de bewoordingen die betrekking hebben op afhankelijkheid in artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38, worden gerespecteerd, en ten tweede moet de nuttige werking van deze bepaling behouden blijven. [28] In het kader van de uitoefening van deze beoordelingsmarge kunnen de lidstaten met name „in hun wetgeving bijzondere voorwaarden stellen inzake de aard en de duur van de afhankelijkheid, met name om te verzekeren dat deze situatie van

[20] Zie arrest Rahman e.a. (punt 19).

[21] Zie arrest Rahman e.a. (punt 18).

[22] Deze overweging luidt: „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."

[23] Zie arrest Rahman e.a. (punt 32). Zie ook arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) (punt 60).

[24] Arrest Rahman e.a. (punt 21) (cursivering van mij). Zie ook arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) (punt 61).

[25] Arrest Rahman e.a. (punt 22). Zie ook arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) (punt 62). Dit bleek al uit artikel 3, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2004/38.

[26] Arrest Rahman e.a. (punt 23). Even verder preciseert het Hof dat de situatie van afhankelijkheid, als gevolg van het bestaan van nauwe en duurzame familiebanden met een burger van de Unie wegens bijzondere feitelijke omstandigheden, zoals financiële afhankelijkheid, het behoren tot het huishouden of ernstige gezondheidsredenen, moet bestaan in het land van herkomst van het betrokken familielid op het ogenblik dat hij verzoekt om zich te voegen bij de burger van de Unie te wiens laste hij is [zie arrest Rahman e.a. (punten 32 en 33)].

[27] Arrest Rahman e.a. (punt 24). Zie ook arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) (punt 63).

[28] Arrest Rahman e.a. (punt 24). Zie ook arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) (punt 63).

afhankelijkheid reëel en duurzaam is en niet slechts is voorgewend met het oog op de binnenkomst en het verblijf in het gastland”.[29] Ten slotte moet deze beoordelingsmarge worden uitgeoefend „in het licht van en met inachtneming van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”.[30]

32. Hoewel het Hof de reikwijdte van de verplichtingen die op grond van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 op de lidstaten rusten, aldus heeft kunnen preciseren, moet worden vastgesteld dat het begrip „familieleden die inwonen bij de burger van Unie” (ofwel familieleden die lid zijn van de huishouding van de burger van de Unie) in de zin van deze bepaling nog niet is uitgelegd.

b) Letterlijke uitlegging die noodzakelijkerwijs wordt aangevuld met een contextuele en teleologische analyse

33. De verwijzende rechter heeft onderstreept dat een van de moeilijkheden die door artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 worden veroorzaakt, verband houdt met de verschillen tussen de beschikbare verschillende taalversies. Net als de Franse taalversie suggereert met name de Engelse taalversie („members of de household of the Union citizen”) dat de burger van de Unie en het andere familielid ten minste deel uitmaken van dezelfde huishouding. Dit element zou de Ierse autoriteiten ertoe hebben gebracht deze voorwaarde aldus uit te leggen dat de burger van de Unie het *hoofd* moet zijn van de huishouding waartoe ook het andere lid behoort. Daarentegen lijkt bijvoorbeeld de Italiaanse taalversie („convive”) genoegen te nemen met louter samenwonen.[31] Uit een snelle en niet-uitputtende vergelijking van enkele taalversies blijkt dus dat niet alle taalversies dit strengere vereiste van deel uitmaken van de „huishouding” van de burger van de Unie bevatten, aangezien sommige taalversies met louter samenwonen genoegen lijken te nemen.

34. Hoewel de taalversies duidelijk verschillen, ben ik nu reeds van mening dat de in artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 genoemde voorwaarde niet kan worden uitgelegd zoals de Ierse autoriteiten dat doen, namelijk in die zin dat de betrokken burger van de Unie noodzakelijkerwijs het hoofd van de huishouding moet zijn. Afgezien van het feit dat deze functie van „hoofd van de huishouding” mij lijkt te refereren aan een bijzonder gedateerde en volkomen achterhaalde familiehiërarchie, daar deze functie in het algemeen wordt toegewezen aan de man, die levenslang wordt beschouwd als epicentrum van een patriarchaal huwelijks- en

[29] Arrest Rahman e.a. (punt 38).

[30] Arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) (punt 64). Daarom krijgen de nationale autoriteiten die een besluit moeten nemen over een aanvraag tot binnenkomst of verblijf die wordt ingediend door een „ander familielid”, in de zin van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38, nog iets meer sturing van het Hof, dat verwacht dat zij, met name in een situatie waarin rekening moet worden gehouden met artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, „een evenwichtige en redelijke beoordeling [...] maken van alle actuele en relevante omstandigheden van het individuele geval, daarbij rekening houdend met alle in het geding zijnde belangen en in het bijzonder het belang van het betrokken kind” [arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) (punt 68)]. Vervolgens heeft het Hof de te vervullen criteria genoemd alsmede de te verrichten risico-evaluatie. Van de beoordelingsmarge van de lidstaten blijft weinig over wanneer het Hof, indien in het kader van een dergelijke analyse blijkt dat de betrokken familieleden, onder wie dus een kind, daadwerkelijk een gezinsleven zullen leiden en dat het kind afhankelijk is van zijn voogden – die Unieburgers zijn – tot het oordeel komt dat „de eisen in verband met het grondrecht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven, samen met de verplichting om rekening te houden met het belang van het kind, *in beginsel [verlangen*] dat een recht van binnenkomst en verblijf wordt verleend aan dat kind, als ander familielid van de Unieburgers in de zin van artikel 3, lid 2, [eerste alinea,] onder a), van richtlijn 2004/38” [arrest SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind) (punt 71) (cursivering van mij)].

[31] Dit lijkt tevens te gelden voor de Spaanse taalversie („viva con el ciudadano”), de Duitse („oder der mit ihm im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft gelebt hat”), de Nederlandse („inwonen bij”) en de Portugese („com este viva em comunhão de habitacão”).

familiemodel [32], komt het vereiste dat het andere familielid behoort tot de huishouding van de burger van de Unie waarvan die burger bovendien het hoofd is, neer op een extra voorwaarde waarin de richtlijn niet voorziet, volgens mij zelfs niet in de Engelse taalversie ervan [33].

35. Bovendien breng ik in herinnering dat uit alom bekende rechtspraak van het Hof volgt dat de formulering die wordt gebruikt in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling niet als enige grondslag kan dienen voor de uitlegging van die bepaling of voorrang kan hebben boven de overige taalversies. Unierechtelijke bepalingen moeten immers uniform worden uitgelegd en toegepast tegen de achtergrond van de tekst in alle talen van de Unie. Wanneer er tussen de verschillende taalversies van een tekst van de Unie verschillen bestaan, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstellingen van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt. [34]

36. In deze fase van de analyse vloeit hoe dan ook uit de bewoordingen van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 voort dat het begrip „familielid dat lid is van de huishouding van de burger van de Unie" in elk geval op een negatieve manier kan worden gedefinieerd: dat familielid is duidelijk geen familielid uit de eerste cirkel in de zin van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38; zuiver materieel gezien komt dat familielid bovendien niet ten laste van die burger (een voorwaarde die verband houdt met materiële en financiële afhankelijkheid); het heeft evenmin ernstige gezondheidsproblemen (voorwaarde die verband houdt met lichamelijke afhankelijkheid), en is ook niet de stabiele, niet-geregistreerde partner van die burger. Uit deze letterlijke analyse blijkt bovendien dat het gemeenschappelijke kenmerk van de drie in artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 genoemde gevallen het bestaan van een vorm van afhankelijkheid is [35], die ofwel materieel („ten laste") ofwel lichamelijk („vanwege ernstige gezondheidsredenen") is. Het familielid dat „lid is van de huishouding" van de burger van de Unie bevindt zich dus in een situatie van „bijzondere afhankelijkheid" [36] jegens hem, hetgeen wordt bevestigd in de rechtspraak van het Hof [37], maar die afhankelijkheid is dus noch zuiver materieel, noch louter humanitair, en moet nog worden gedefinieerd.

37. In de gebruikelijke betekenis, die volgens de rechtspraak moet worden onderzocht [38], verwijst het begrip „huishouding" gewoonlijk naar een paar dat samenwoont en een huiselijke gemeenschap vormt. Etymologisch gezien komt het Franse begrip „ménage" (huishouding) van het Latijnse „mansio", dat huis betekent [39]. Als we deze definitie aanhouden, wordt met de verwijzing naar dit begrip „huishouding", met name in de Engelse en de Franse taalversie van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38, niet zo ver afgeweken van de taalversies die genoegen nemen met louter een leefgemeenschap enkel in de geografische betekenis van het woord, maar wordt tegelijkertijd wel een extra nuance aangebracht die verband

[32] Zie bijvoorbeeld over het gebruik van het begrip „hoofd van de huishouding" in statistieken en de moeilijkheden die een dergelijk begrip opwerpt, De Saint Pol, T., Deney, A., en Monso, O., „Ménage et chef de ménage: deux notions bien ancrées", *Travail, genre et sociétés*, 2004, deel 1, nr. 11, blz. 63-78.

[33] De uitdrukking „household of the Union citizen" kan volgens mij namelijk heel goed betekenen dat de burger van de Unie louter tot de huishouding behoort. Zoals verzoekers in het hoofdgeding hebben opgemerkt, wordt het „gezinshoofd" bovendien vaak gezien als degene die zijn omgeving materieel ondersteunt. Het geval van een „familielid dat lid is van de huishouding" van de burger van de Unie onderscheidt zich dus van het geval waarin het familielid „ten laste" van die burger komt.

[34] Zie, onder een groot aantal arresten, arresten van 3 april 2008, Endendijk (C-187/07, EU:C:2008:197, punten 22 e.v.); 18 september 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 25 februari 2021, Bartosch Airport Supply Services (C-772/19, EU:C:2021:141, punt 26).

[35] Hetgeen wordt bevestigd in punt 21 van het arrest Rahman e.a.

[36] Arrest Rahman e.a. (punt 21).

[37] Zie arrest Rahman e.a. (punten 36, 38 en 39).

[38] Zie met name arrest Rahman e.a. (punt 24).

[39] Bron: woordenboek Larousse, in te zien op www.larousse.fr/dictionnaires/francais/ménage/50418.

houdt met de huiselijke gemeenschap, die er niet per se hoeft te zijn in geval van enkel samenleven onder hetzelfde dak. Op grond van een analyse van de tekst van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38, aangevuld met de contextuele en systematische analyse van richtlijn 2004/38, kan de stelling van verzoekers in het hoofdgeding dat het betrokken familielid kan worden beschouwd als „lid van de huishouding" van de burger van de Unie indien zij simpelweg dezelfde woning delen, immers definitief worden verworpen.[40] Het delen van dezelfde woning is uiteraard een noodzakelijke voorwaarde, maar volstaat niet om binnen de werkingssfeer van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), tweede geval, van richtlijn 2004/38 te vallen.

38. Hoewel de gebruikelijke betekenis van de term „huishouding" naar de begrippen „paar" en „huiselijke gemeenschap" verwijst, ben ik van mening dat deze definitie in de context van richtlijn 2004/38 moet worden uitgebreid, aangezien de bestanddelen van het begrip „paar" in beginsel al zijn genoemd in artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38. Het begrip „huishouding" moet hier dus ruimer worden opgevat, meer in de zin van „thuis".[41] De leden van dit thuis dragen op verschillende manieren bij tot het huiselijke leven daarvan.

39. De begrippen „huishouding" en „thuis" verwijzen niet alleen naar een zuiver pragmatische wens om een gemeenschappelijk leven in te richten en eraan deel te nemen, maar hebben de connotatie van het *gevoel* erbij te horen en een bijzondere *affectie*, die een onderlinge band scheppen tussen de personen waaruit de huishouding of het thuis bestaat. Dit gevoel en deze affectie maken het bijvoorbeeld mogelijk een situatie van eenvoudig gezamenlijk huren te onderscheiden van het daadwerkelijk tot de huishouding of het thuis behoren.

40. Hieruit vloeit voort dat het andere familielid, om lid te zijn van de huishouding van de burger van de Unie, per definitie een verwantschapsband moet hebben met de burger met wie hij woont. Bovendien moet er tussen beiden een stevige affectieve relatie bestaan[42], tijdens een niet verwaarloosbare periode van samenwonen, dat om andere redenen dan louter gemakshalve is georganiseerd. Deze affectieve relatie moet volgens mij zodanig sterk zijn dat de burger van de Unie, indien het betrokken familielid geen lid van zijn huishouding meer zou zijn, daardoor persoonlijk geraakt zou zijn[43], zodanig dat men kan spreken van een situatie van een wederzijdse affectieve afhankelijkheid.

41. Het staat derhalve aan de nationale autoriteiten om de stabiliteit van de relatie te onderzoeken, door met name maar niet uitsluitend te beoordelen hoelang betrokkenen hebben samengewoond en hoe sterk het familiegevoel is dat wordt uitgedrukt in een gemeenschappelijk

[40] Het is juist dat de eerdere handelingen die door richtlijn 2004/38 zijn gecodificeerd geen verwijzing naar de „huishouding" lijken te bevatten, maar eerder verwezen naar het vereiste „onder hetzelfde dak leven" respectievelijk „bij hen inwonen" [zie bijvoorbeeld artikel 10 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2) of artikel 1, lid 2, van richtlijn 73/148/EEG van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB 1973, L 172, blz. 14)]. Verzoekers in het hoofdgeding leiden hieruit af dat richtlijn 2004/38, op grond van overweging 3 ervan, die vermeldt dat deze richtlijn „het recht van de burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf [beoogt] te vereenvoudigen en te versterken", niet restrictiever kan worden uitgelegd dan de stand van het recht voordat deze richtlijn van kracht werd.

[41] Het begrip „thuis" weerspiegelt naar mijn mening meer dit idee van een familie in ruime zin, verenigd onder hetzelfde dak.

[42] Het lijkt mij niet altijd mogelijk om er zonder verdere verificatie van uit te gaan dat de verwantschapsband noodzakelijkerwijs een bepaalde affectie tussen de twee familieleden inhoudt, behalve wanneer artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 bijzonder ruimhartig wordt uitgelegd.

[43] Wegens de in punt 29 van deze conclusie genoemde fundamentele tweedeling ben ik er niet van overtuigd dat moet worden aangetoond dat indien de binnenkomst en het verblijf van het „andere familielid" van de burger van de Unie wordt geweigerd, die burger zou afzien van de uitoefening van zijn vrijheid van verkeer. Een dergelijke voorwaarde zou bovendien resulteren in een bijzonder restrictieve uitlegging van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38.

leven met de kenmerken van een gezinsleven.[44] De gehele manier van leven van de vermeende familie in ruime zin moet per geval worden onderzocht, waarbij de voor de betrokken configuratie specifieke omstandigheden in aanmerking worden genomen op basis van alle relevante feitelijke gegevens.

42. De intenties van het betrokken familielid behoren mijns inziens daarentegen niet tot die relevante gegevens. Ten eerste is het altijd moeilijk te bewijzen wat er in de toekomst zal gebeuren. Ten tweede kunnen die intenties veranderen en staat niets daaraan feitelijk in de weg. Ten slotte is dit niet in overeenstemming met de rechtspraak.[45]

43. Derhalve ben ik van mening dat uit de voorgaande overwegingen voortvloeit dat artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat dit artikel ziet op een situatie waarin de leden van de familie in ruime zin hechte en stabiele familiebanden met de betrokken burger van de Unie onderhouden wegens specifieke feitelijke omstandigheden die verband houden met het feit dat zij tot dezelfde huishouding als hij behoren. Dit tot dezelfde huishouding behoren manifesteert zich in een stabiel gemeenschappelijk leven, in dezelfde woning, dat wordt ingegeven door de wens om samen te leven en de kenmerken vertoont van een gezinsleven. Het staat aan de nationale autoriteiten om per geval een grondig onderzoek te verrichten van elke individuele situatie, waarbij zij rekening houden met de verschillende eventueel relevante factoren, zoals verwantschapsgraad, duur van het gemeenschappelijk leven, hechtheid van de relatie en intensiteit van de affectieve band. Bij de uitoefening van hun beoordelingsbevoegdheid kunnen de lidstaten bijzondere eisen stellen voor het bewijs dat een persoon tot de huishouding van de burger van de Unie behoort, om zich te vergewissen van de echtheid en de stabiliteit van de feitelijke situatie die door hun autoriteiten moet worden onderzocht, evenwel onder de voorwaarde dat deze eisen ten eerste verenigbaar zijn met de gebruikelijke betekenis van het werkwoord „vergemakkelijken” en de uitdrukking „lid zijn van de huishouding van de burger van de Unie”, en ten tweede artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 niet van zijn nuttige werking beroven.

III. Conclusie

44. In het licht van de voorgaande overwegingen geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Supreme Court te beantwoorden als volgt:

„Artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), 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, moet aldus worden uitgelegd dat dit artikel ziet op een situatie waarin de leden van de familie in ruime zin hechte en stabiele familiebanden met de betrokken burger van de Europese Unie onderhouden wegens specifieke feitelijke omstandigheden die verband houden met het feit dat zij tot dezelfde

[44] Ik denk bijvoorbeeld aan de situatie van de burger van de Unie die zijn ouders heeft verloren en aan zijn oom en tante is toevertrouwd. Deze leefgemeenschap kan op volwassen leeftijd worden voortgezet, zonder dat de oom en tante kunnen worden geacht ten laste van de burger van de Unie te komen, indien zij financieel onafhankelijk zijn. Niettemin zouden deze „andere” familieleden, gelet op hun met name affectieve betrokkenheid, moeten worden beschouwd als lid van de huishouding in de zin van artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38. Ook denk ik aan de situatie van een rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn van de burger van de Unie van 21 jaar of ouder, die economisch onafhankelijk is en met zijn werkende leven begint terwijl hij bij zijn ouders blijft wonen.

[45] Ik breng in herinnering dat, in de zin van punt 33 van het arrest Rahman e.a., „[d]e situatie van afhankelijkheid moet [...] bestaan in het land van herkomst van het betrokken familielid op het ogenblik dat hij verzoekt om zich te voegen bij de burger van de Unie te wiens laste hij is” [zie ook arrest van 16 januari 2014, Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16, punt 30)].

huishouding als hij behoren. Dit tot dezelfde huishouding behoren manifesteert zich in een stabiel gemeenschappelijk leven, in dezelfde woning, dat wordt ingegeven door de wens om samen te leven en de kenmerken vertoont van een gezinsleven.

Het staat aan de nationale autoriteiten om per geval een grondig onderzoek te verrichten van elke individuele situatie, waarbij zij rekening houden met de verschillende eventueel relevante factoren, zoals verwantschapsgraad, duur van het gemeenschappelijk leven, hechtheid van de relatie en intensiteit van de affectieve band.

Bij de uitoefening van hun beoordelingsbevoegdheid kunnen de lidstaten bijzondere eisen stellen voor het bewijs dat een persoon tot de huishouding van de burger van de Unie behoort, om zich te vergewissen van de echtheid en de stabiliteit van de feitelijke situatie die door hun autoriteiten moet worden onderzocht, evenwel onder de voorwaarde dat deze eisen ten eerste verenigbaar zijn met de gebruikelijke betekenis van het werkwoord ‚vergemakkelijken' en de uitdrukking ‚lid zijn van de huishouding van de burger van de Unie', en ten tweede artikel 3, lid 2, eerste alinea, onder a), van richtlijn 2004/38 niet van zijn nuttige werking beroven."