ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

18 december 2014*

„Burgerschap van de Europese Unie — Richtlijn 2004/38/EG — Recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden — Inreisrecht — Derdelander die familielid is van een burger van de Unie en in bezit is van een door een lidstaat afgegeven verblijfskaart — Nationale wettelijke regeling die voor binnenkomst op het nationale grondgebied vereist dat eerst een inreisvergunning wordt verkregen — Artikel 35 van richtlijn 2004/38/EG — Artikel 1 van Protocol (nr. 20) betreffende de toepassing van bepaalde aspecten van artikel 26 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op het Verenigd Koninkrijk en Ierland”

In zaak C-202/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Verenigd Koninkrijk) bij beslissing van 25 januari 2013, ingekomen bij het Hof op 17 april 2013, in de procedure

The Queen, op verzoek van:

Sean Ambrose McCarthy,

Helena Patricia McCarthy Rodriguez,

Natasha Caley McCarthy Rodriguez

tegen

Secretary of State for the Home Department,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (rapporteur), S. Rodin, K. Jürimäe, kamerpresidenten, A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 maart 2014,

* Procestaal: Engels.

gelet op de opmerkingen van:

— McCarthy en McCarthy Rodriguez en hun kind Natasha Caley McCarthy Rodriguez, vertegenwoordigd door M. Henderson en D. Lemer, barristers, gemachtigd door K. O'Rourke, solicitor,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Brighouse en J. Beeko als gemachtigden, bijgestaan door T. Ward en D. Grieve, QC, en G. Facenna, barrister,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door T. Papadopoulou als gemachtigde,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Rubio González als gemachtigde,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

— de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Wilderspin en C. Tufvesson als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 mei 2014,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 35 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 L 158, blz. 77, met rectificatie in PB L 229, blz. 35) en van artikel 1 van Protocol (nr. 20) betreffende de toepassing van bepaalde aspecten van artikel 26 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op het Verenigd Koninkrijk en Ierland (hierna: „Protocol nr. 20").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding van de heer en mevrouw McCarthy en hun kind Natasha Caley McCarthy Rodriguez tegen de Secretary of State for the Home Department (hierna: „Secretary of State") over de weigering om mevrouw McCarthy Rodriguez het recht te verlenen om het Verenigd Koninkrijk zonder visum binnen te komen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Protocol nr. 20

3 Artikel 1 van Protocol nr. 20 luidt als volgt:

„Onverminderd de artikelen 26 en 77 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de andere bepalingen van dat Verdrag of van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de uit hoofde van deze Verdragen aangenomen maatregelen en de internationale overeenkomsten die door de Unie

of door de Unie en haar lidstaten met één of meer derde staten zijn gesloten, heeft het Verenigd Koninkrijk het recht aan zijn grenzen met andere lidstaten ten aanzien van personen die het Verenigd Koninkrijk wensen binnen te komen de controles te verrichten die het nodig acht om:

a) het recht op binnenkomst in het Verenigd Koninkrijk te verifiëren van burgers van lidstaten en hun gezinsleden die bij het recht van de Unie verleende rechten uitoefenen, alsmede van burgers van andere staten aan wie dergelijke rechten zijn toegekend bij een overeenkomst waardoor het Verenigd Koninkrijk gebonden is, en

b) te bepalen of aan andere personen al dan niet toelating wordt verleend om het Verenigd Koninkrijk binnen te komen.

Niets in de artikelen 26 en 77 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of in een andere bepaling van dat Verdrag of van het Verdrag betreffende de Europese Unie of in een uit hoofde daarvan aangenomen maatregel doet afbreuk aan het recht van het Verenigd Koninkrijk om dergelijke controles in te voeren of uit te oefenen. Onder het Verenigd Koninkrijk worden in dit artikel ook de grondgebieden verstaan waarvan de externe betrekkingen onder de verantwoordelijkheid van het Verenigd Koninkrijk vallen."

Richtlijn 2004/38

4 Volgens punt 5 van de considerans van richtlijn 2004/38 „[dient h]et recht van alle burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten [...], wil het bestaan onder objectieve voorwaarden van vrijheid en waardigheid, ook aan familieleden, ongeacht hun nationaliteit, te worden verleend".

5 Punt 8 van de considerans van deze richtlijn preciseert:

„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 L 81, blz. 1)] of, in voorkomend geval, van de toepasselijke nationale wetgeving."

6 De punten 25 en 26 van de considerans van die richtlijn luiden als volgt:

„(25) Ook moeten procedurele waarborgen worden vastgelegd ter verzekering van een hoog beschermingsniveau van de rechten van de burger van de Unie en zijn familieleden in geval van weigering van toegang tot of verblijf in een andere lidstaat, enerzijds, en de naleving van het motiveringsbeginsel van het optreden van de autoriteiten anderzijds.

(26) In elk geval moet een beroep op de rechter openstaan voor de burger van de Unie en zijn familieleden, aan wie de toegang tot of het verblijf in een andere lidstaat is geweigerd."

7 Artikel 1 van richtlijn 2004/38, met het opschrift „Onderwerp", luidt:

„Bij deze richtlijn worden vastgesteld:

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

[...]”

8 De begunstigden van richtlijn 2004/38 zijn in artikel 3 ervan als volgt omschreven:

„1. Deze richtlijn is van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden als gedefinieerd in artikel 2, punt 2, die hem begeleiden of zich bij hem voegen.

[...]”

9 Artikel 5 van richtlijn 2004/38, „Inreisrecht”, bepaalt:

„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 (EG) 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.

De lidstaten verlenen deze personen alle faciliteiten om de nodige visa te verkrijgen. Deze visa worden zo spoedig mogelijk via een versnelde procedure kosteloos afgegeven.

3. Het gastland brengt geen inreis- of uitreisstempel aan in het paspoort van een familielid dat niet de nationaliteit van een lidstaat bezit, indien de betrokkene een verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 overlegt.

4. Wanneer de burger van de Unie of het familielid dat niet de nationaliteit van een lidstaat bezit, niet over de vereiste reisdocumenten of, in voorkomend geval, de nodige visa beschikt, stelt de betrokken lidstaat deze persoon alvorens tot uitzetting over te gaan binnen redelijke grenzen in de gelegenheid de vereiste documenten te verkrijgen dan wel zich deze binnen een redelijke termijn te laten bezorgen, dan wel op andere wijze te laten vaststellen of te bewijzen dat hij het recht van vrij verkeer en verblijf geniet.

5. De lidstaat kan de betrokkene opleggen zijn aanwezigheid op het grondgebied binnen een aanvaardbare, niet-discriminerende termijn mede te delen. Niet-naleving van deze verplichting kan worden bestraft met niet-discriminerende en evenredige sancties.”

10 Met betrekking tot het verblijfsrecht bepalen de artikelen 6 en 7, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38:

„Artikel 6

Verblijfsrecht voor maximaal drie maanden

1. Burgers van de Unie hebben het recht gedurende maximaal drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.

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

Artikel 7

Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden

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

a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is,

b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, of

c)

— indien hij is ingeschreven aan een particuliere dan wel openbare instelling die door het gastland overeenkomstig de wetgeving of administratieve praktijk is erkend of wordt gefinancierd, om er als hoofdbezigheid een studie, daaronder begrepen een beroepsopleiding, te volgen; en

— indien hij beschikt over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, en hij de bevoegde nationale autoriteit, - door middel van een verklaring of van een gelijkwaardig middel van zijn keuze -, de zekerheid verschaft dat hij over voldoende middelen beschikt om te voorkomen dat hij of zijn familieleden tijdens zijn verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland; of

d) indien hij een familielid is van een burger van de Unie die voldoet aan de voorwaarden sub a, b of c, en hij deze burger begeleidt of zich bij hem voegt.

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

11 Met betrekking tot de afgifte van de verblijfskaart bepaalt artikel 10 van die richtlijn:

„1. 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. Een verklaring dat de aanvraag om een verblijfskaart is ingediend, wordt onmiddellijk afgegeven.

2. Voor de afgifte van de verblijfskaart verlangen de lidstaten overlegging van de volgende documenten:

a) een geldig paspoort;

b) een document waaruit de verwantschap of het bestaan van een geregistreerd partnerschap blijkt;

c) een verklaring van inschrijving, of indien een inschrijvingssysteem ontbreekt een ander bewijs van verblijf in het gastland, van de burger van de Unie die zij begeleiden of bij wie zij zich voegen;

d) in de in artikel 2, lid 2, sub c en d, bedoelde gevallen, stukken ter staving dat aan de in deze bepalingen bedoelde voorwaarden is voldaan;

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

f) in de gevallen artikel 3, lid 2, sub b, een bewijs van de duurzame relatie met de burger van de Unie."

12 In hoofdstuk VI van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Beperking van het inreisrecht en het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid", luiden de artikelen 27, 30 en 31 als volgt:

„Artikel 27

Algemene beginselen

1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.

2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

[...]

Artikel 30

Kennisgeving van besluiten

1. Elk uit hoofde van artikel 27, lid 1, genomen besluit moet de betrokkene op zodanige wijze schriftelijk ter kennis worden gebracht dat deze in staat is de inhoud en de gevolgen ervan te begrijpen.

2. Redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid die ten grondslag liggen aan een besluit worden de betrokkene nauwkeurig en volledig ter kennis gebracht, tenzij redenen van staatsveiligheid zich daartegen verzetten.

3. De kennisgeving vermeldt bij welke gerechtelijke of administratieve instantie [...] de betrokkene beroep kan instellen, alsmede de termijn daarvoor en, in voorkomend geval, de termijn waarbinnen hij het grondgebied van de lidstaat moet verlaten. Behalve in naar behoren aangetoonde dringende gevallen mag deze termijn niet korter zijn dan een maand na de datum van kennisgeving.

Artikel 31

Procedurele waarborgen

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

2. Indien het beroep tegen het besluit tot verwijdering gepaard gaat met een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening ter opschorting van de uitvoering van het verwijderingsbesluit, mag geen daadwerkelijke verwijdering van het grondgebied plaatsvinden zolang nog niet op dit verzoek is beslist, behoudens:

— wanneer het verwijderingsbesluit gebaseerd is op een eerdere gerechtelijke beslissing, of

— wanneer de betrokkenen reeds toegang hebben gehad tot rechterlijke toetsing, of

— wanneer het verwijderingsbesluit gebaseerd is op dwingende redenen van openbare veiligheid overeenkomstig artikel 28, lid 3.

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

4 De lidstaten mogen de aanwezigheid van de betrokkene op hun grondgebied hangende het proces weigeren, maar zij mogen de betrokkene niet beletten zijn verdediging in persoon te voeren, behalve wanneer zijn verschijning kan leiden tot ernstige verstoring van de openbare orde of de openbare veiligheid of wanneer het beroep of de herziening betrekking heeft op een weigering van de toegang tot het grondgebied."

13 Artikel 35 van richtlijn 2004/38, dat staat in hoofdstuk VII daarvan, met het opschrift „Slotbepalingen", bepaalt met betrekking tot de maatregelen die de lidstaten kunnen nemen in geval van rechtsmisbruik of fraude, het volgende:

„De lidstaten kunnen de nodige maatregelen nemen om een in deze richtlijn neergelegd recht in geval van rechtsmisbruik of fraude, zoals schijnhuwelijk, te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken. Deze maatregelen zijn evenredig en zijn onderworpen aan de procedurele waarborgen van de artikelen 30 en 31."

Verordening nr. 539/2001

14 Punt 4 van de considerans van verordening nr. 539/2001 luidt:

„Ingevolge artikel 1 van het Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is gehecht, nemen Ierland en het Verenigd Koninkrijk niet deel aan de aanneming van deze verordening. Onverminderd artikel 4 van genoemd Protocol zijn de bepalingen van deze verordening derhalve niet van toepassing op Ierland en het Verenigd Koninkrijk."

Verordening (EG) nr. 562/2006

15 Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB L 105, blz. 1) voorziet in de afwezigheid van grenstoezicht ten aanzien van personen die de binnengrenzen tussen de lidstaten van de Unie overschrijden, en stelt de maatregelen vast die van toepassing zijn op het grenstoezicht ten aanzien van personen die de buitengrenzen van de lidstaten van de Unie overschrijden.

16 Volgens punt 27 van de considerans ervan „[houdt] deze verordening een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig besluit 2000/365/EG van de Raad van 29 mei 2000 betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis [(PB L 131, blz. 43)], niet deelneemt. Het Verenigd Koninkrijk neemt derhalve niet deel aan de aanneming van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing in deze lidstaat."

Recht van het Verenigd Koninkrijk

17 Met betrekking tot het inreisrecht van derdelanders die familieleden zijn van een burger van de Unie, bepaalt artikel 11, leden 2 tot en met 4, van de Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (regeling van 2006 inzake immigratie (Europese Economische Ruimte) (hierna: „regeling van 2006"):

„2) Een persoon die geen burger van de [Europese Economische Ruimte (EER)] is, wordt toegelaten tot het Verenigd Koninkrijk indien hij een familielid is van een EER-burger, een verblijfsgerechtigd familielid is dan wel een persoon met een permanent verblijfsrecht op grond van artikel 15, mits hij bij aankomst overlegt:

a) een geldig paspoort en

b) een EER-familievergunning, een verblijfskaart of een permanente verblijfskaart.

3) Het is een immigratiebeambte niet toegestaan een stempel aan te brengen in het paspoort van een persoon die is toegelaten tot het Verenigd Koninkrijk krachtens deze bepaling en die geen EER-burger is, indien door deze persoon een verblijfskaart of een permanente verblijfskaart wordt overgelegd.

4) Voordat een immigratiebeambte op grond van deze bepaling de toegang tot het Verenigd Koninkrijk weigert aan een persoon omdat door deze persoon bij aankomst niet de in leden 1 en 2 genoemde documenten zijn overgelegd, biedt de immigratiebeambte deze persoon alle redelijke mogelijkheden om het document te verkrijgen of het binnen een redelijke termijn te laten toezenden, dan wel anderszins aan te tonen dat hij:

a) een EER-burger is;

b) een familielid is van een EER-burger en het recht heeft deze burger te vergezellen of zich bij hem te voegen in het Verenigd Koninkrijk, of

c) een familielid is dat het verblijfsrecht heeft behouden, of een persoon is met een permanent verblijfsrecht [...]"

18 Met betrekking tot de afgifte van een „EER-familievergunning" als bedoeld in artikel 11 van de regeling van 2006, luidt artikel 12, leden 1, 4 en 5, van die regeling als volgt:

„1) Een visumbeambte geeft een EER-familievergunning af aan een persoon die deze heeft aangevraagd, indien deze persoon een familielid is van een EER-burger en

a) de EER-burger:

i) verblijf houdt in het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig deze regeling, dan wel

ii) binnen zes maanden na de datum van de aanvraag naar het Verenigd Koninkrijk zal reizen en bij aankomst in het Verenigd Koninkrijk een EER-burger zal zijn die overeenkomstig deze regeling in het Verenigd Koninkrijk verblijft, en

b) het familielid de EER-burger begeleidt naar het Verenigd Koninkrijk of zich daar bij hem voegt en

i) legaal verblijft in een EER-staat, of

ii) zou voldoen aan de vereisten van de immigratieregels (met uitzondering van de regels betreffende toelating) inzake de toestemming voor binnenkomst van het Verenigd Koninkrijk als familielid van de EER-burger of, in het geval van rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn of rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn van de echtgenoot of geregistreerde partner, als familielid van de echtgenoot of geregistreerde partner, indien de EER-burger of de echtgenoot of geregistreerde partner in het Verenigd Koninkrijk aanwezig en gevestigd zou zijn.

4) Een EER-familievergunning krachtens deze bepaling wordt kosteloos en ten spoedigste afgegeven.

5) Een EER-familievergunning krachtens deze bepaling wordt evenwel niet afgegeven indien de toelating van de betrokken aanvrager of EER-burger tot het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig artikel 21 dient te worden geweigerd om redenen van openbare orde, veiligheid of volksgezondheid".

19 Artikel 40 van de Immigration and Asylum Act 1999 (wet van 1999 inzake immigratie en asiel) bepaalt:

„Geldboete ter zake van het vervoer van passagiers die niet in het bezit zijn van de vereiste legitimatiebewijzen

1) Deze bepaling is van toepassing indien een persoon die toestemming voor de toegang tot het Verenigd Koninkrijk nodig heeft, per vaar- of vliegtuig aankomt in het Verenigd Koninkrijk en desgevraagd door een immigratiebeambte niet in staat is:

(a) een geldig immigratiedocument over te leggen waaruit zijn identiteit en nationaliteit of burgerschap genoegzaam blijken, en

(b) een visum van de vereiste categorie over te leggen, indien hij in het bezit dient te zijn van een visum.

2) De Secretary of State kan de eigenaar van het vaar- of vliegtuig ter zake van de aanwezigheid van een dergelijke persoon een geldboete opleggen van 2 000 [pond sterling (GBP)].

3) De betaling van de boete dient te geschieden op vordering van de Secretary of State.

4) Geen boete is verschuldigd indien de eigenaar ten aanzien van een persoon heeft aangetoond dat deze het vereiste document of de vereiste documenten bij het betreden van het vaar- of vliegtuig voor diens reis of vlucht naar het Verenigd Koninkrijk heeft getoond aan de eigenaar, diens werknemer of vertegenwoordiger."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

20 De heer McCarthy is gehuwd met mevrouw McCarthy Rodriguez. Natasha Caley McCarthy Rodriguez is het kind van dit echtpaar. Deze drie personen wonen sinds 2010 in Marbella (Spanje) en reizen regelmatig naar het Verenigd Koninkrijk, waar zij een huis bezitten.

21 De heer McCarthy heeft zowel de Britse als de Ierse nationaliteit. Mevrouw McCarthy Rodriguez, Colombiaans staatsburger, is houder van een verblijfskaart die door de Spaanse autoriteiten in 2010 overeenkomstig artikel 10 van richtlijn 2004/38 is afgegeven en waarvan de geldigheid in 2015 verstrijkt.

22 Om het Verenigd Koninkrijk te kunnen binnenkomen dient mevrouw McCarthy Rodriguez op grond van de wettelijke regeling van het Verenigd Koninkrijk, te weten artikel 11 van de regeling van 2006, vooraf een EER-familievergunning aan te vragen. Die familievergunning is zes maanden geldig en kan worden verlengd op voorwaarde dat de aanvrager zich in eigen persoon naar een diplomatieke missie van het Verenigd Koninkrijk in het buitenland begeeft en een formulier invult met vragen over zijn inkomen en zijn werk. Dus elke keer dat mevrouw McCarthy Rodriguez die familievergunning wenst te verlengen, moet zij van Marbella naar de diplomatieke missie van het Verenigd Koninkrijk in Madrid (Spanje) reizen.

23 Het is voorgevallen dat aan mevrouw McCarthy Rodriguez door bepaalde luchtvaartmaatschappijen de toegang tot vluchten naar het Verenigd Koninkrijk werd geweigerd wanneer zij enkel haar verblijfskaart toonde, en niet tevens de ingevolge de wettelijke regeling van het Verenigd Koninkrijk vereiste EER-familievergunning. Deze praktijk vloeit voort uit de richtsnoeren van de Secretary of State voor vervoerders die personen naar het Verenigd Koninkrijk vervoeren, welke betrekking hebben op de toepassing van section 40 van de wet van 1999 inzake immigratie en asiel. Deze richtsnoeren beogen vervoerders ertoe aan te zetten geen passagiers te vervoeren die derdelander zijn en niet beschikken over een door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk afgegeven geldige verblijfskaart of een geldig reisdocument, zoals de EER-familievergunning.

24 In 2012 hebben verzoekers in het hoofdgeding bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het Verenigd Koninkrijk strekkende tot vaststelling dat dit koninkrijk de op hem rustende verplichting niet was nagekomen om artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 correct in zijn nationale recht om te zetten. In het kader van dat geding zijn ten aanzien van mevrouw McCarthy Rodriguez voorlopige maatregelen vastgesteld op grond waarvan haar EER-familievergunning op schriftelijk verzoek kan worden verlengd zonder dat zij in persoon in de diplomatieke missie van het Verenigd Koninkrijk in Madrid hoeft te verschijnen.

25 Voor de verwijzende rechter heeft de Secretary of State opgemerkt dat de regeling van het Verenigd Koninkrijk die in het hoofdgeding aan de orde is, er niet toe strekt artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 uit te voeren. Deze regeling, alsmede het niet-uitvoeren van laatstgenoemde bepaling, is gerechtvaardigd als nodige maatregel als bedoeld in artikel 35 van richtlijn 2004/38 en als controlemaatregel in de zin van artikel 1 van Protocol nr. 20.

26 De Secretary of State stelt in dit verband dat er een „stelselmatig probleem" van rechtsmisbruik en fraude door derdelanders bestaat. De in artikel 10 van richtlijn 2004/38 bedoelde verblijfskaarten kunnen worden vervalst. In het bijzonder bestaat er geen uniform model voor deze kaarten. De door de Bondsrepubliek Duitsland en door de Republiek Estland afgegeven verblijfskaarten voldoen volgens de Secretary of State wel aan de passende veiligheidsnormen, met name die welke zijn geformuleerd door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, zodat de betrokken nationale regeling zou moeten worden gewijzigd ten aanzien van personen die over een door een van deze beide lidstaten verstrekte verblijfskaart beschikken.

27 Na alle door de Secretary of State aangevoerde bewijzen te hebben onderzocht, is de verwijzende rechter tot de slotsom gekomen dat diens bezorgdheid over „stelselmatig" rechtsmisbruik hem gerechtvaardigd voorkwam. De verblijfskaarten kunnen op eenvoudige wijze worden uitgebuit in het kader van illegale immigratie naar het Verenigd Koninkrijk. Er bestaat een concreet risico dat een aanzienlijk deel van degenen die betrokken zijn bij het „arrangeren van schijnhuwelijken", valse

verblijfskaarten zullen gebruiken teneinde op illegale wijze toegang te verkrijgen tot het Verenigd Koninkrijk. De weigering van deze lidstaat om de houders van verblijfskaarten vrij te stellen van de inreisvisumplicht is dus verstandig, noodzakelijk en objectief gerechtvaardigd.

28 Daarop heeft de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Geeft artikel 35 van [richtlijn 2004/38] een lidstaat de bevoegdheid om een algemeen toepasselijke maatregel in te voeren die leidt tot ontzegging, beëindiging of intrekking van het recht dat voortvloeit uit artikel 5, lid 2, van deze richtlijn, volgens hetwelk familieleden die geen burger van de Unie zijn en die in het bezit zijn van geldige verblijfskaarten die krachtens artikel 10 van die richtlijn zijn afgegeven, zijn vrijgesteld van de visumplicht?

2) Heeft het Verenigd Koninkrijk op grond van artikel 1 van Protocol nr. 20 [...] de bevoegdheid om verblijfskaarthouders te verplichten om in het bezit te zijn van een inreisvisum dat zij vóór aankomst bij de grens dienen te verkrijgen?

3) Indien het antwoord op vraag 1 of vraag 2 bevestigend luidt, is dan de bejegening door het Verenigd Koninkrijk van verblijfskaarthouders in het onderhavige geval gerechtvaardigd in het licht van het in het vonnis van de verwijzende rechter zakelijk weergegeven bewijs?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

29 Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die tezamen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 35 van richtlijn 2004/38 en artikel 1 van Protocol nr. 20 in die zin moeten worden uitgelegd dat een lidstaat op grond daarvan, ter verwezenlijking van een algemene preventiedoelstelling, familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben en houder zijn van een uit hoofde van artikel 10 van richtlijn 2004/38 door de autoriteiten van een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfskaart, mag verplichten krachtens het nationale recht in het bezit te zijn van een inreisvergunning, zoals de EER-familievergunning, om zijn grondgebied te mogen betreden.

Uitlegging van richtlijn 2004/38

30 Daar de verwijzende rechter een vraag heeft gesteld over de uitlegging van artikel 35 van richtlijn 2004/38 met als uitgangspunt dat deze richtlijn van toepassing is op het hoofdgeding, dient vooraf te worden nagegaan of deze richtlijn mevrouw McCarthy Rodriguez het recht verleent om het Verenigd Koninkrijk binnen te komen wanneer zij vanuit een andere lidstaat daarnaartoe komt.

– Toepasselijkheid van richtlijn 2004/38

31 Volgens vaste rechtspraak beoogt richtlijn 2004/38 de uitoefening van het fundamentele en persoonlijke recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door artikel 21, lid 1, VWEU rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en dat recht te versterken (arrest O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Gelet op de context en de doelstellingen van richtlijn 2004/38 mogen de bepalingen van die richtlijn niet restrictief worden uitgelegd en mag daaraan in geen geval hun effectiviteit worden ontnomen (arrest Metock e.a., C-127/08, EU:C:2008:449, punt 84).

33 Wat in de eerste plaats de eventuele rechten betreft van familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, benadrukt punt 5 van de considerans van richtlijn 2004/38 dat het recht van alle burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, wil het bestaan onder objectieve voorwaarden van waardigheid, ook aan familieleden, ongeacht hun nationaliteit, dient te worden verleend (arrest Metock e.a., EU:C:2008:449, punt 83).

34 Daar richtlijn 2004/38 geen autonome rechten verleent aan familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, zijn de eventuele rechten die de Unierechtelijke bepalingen inzake het burgerschap van de Unie aan hen verlenen, rechten die zijn afgeleid uit de uitoefening van het recht van vrij verkeer door een burger van de Unie (zie in die zin arrest O. en B., EU:C:2014:135, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Artikel 3, lid 1, van die richtlijn, omschrijft immers als „begunstigden" van de daarbij verleende rechten „iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden als omschreven in artikel 2, punt 2, die hem begeleiden of zich bij hem voegen".

36 Het Hof heeft dus geoordeeld dat niet alle familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, aan richtlijn 2004/38 rechten van binnenkomst en verblijf ontlenen, maar alleen degenen die familieleden in de zin van artikel 2, punt 2, van deze richtlijn zijn van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend door zich te vestigen in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit heeft (arresten Metock e.a., EU:C:2008:449, punt 73; Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punt 56; Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punt 51, en O. en B., EU:C:2014:135, punt 39).

37 In casu staat vast dat de heer McCarthy gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer door zich in Spanje te vestigen. Voorts staat tevens vast dat zijn echtgenote, mevrouw McCarthy Rodriguez, bij hem, en het uit hun huwelijk geboren kind in die lidstaat verblijft en dat zij een geldige, uit hoofde van artikel 10 van richtlijn 2004/38 door de Spaanse autoriteiten afgegeven verblijfskaart bezit, waarmee zij legaal op het Spaanse grondgebied verblijft.

38 Daaruit volgt dat de heer McCarthy en mevrouw McCarthy Rodriguez „begunstigden" van deze richtlijn zijn in de zin van artikel 3, lid 1, daarvan.

39 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of mevrouw McCarthy Rodriguez aan richtlijn 2004/38 een recht ontleent om het Verenigd Koninkrijk binnen te komen vanuit een andere lidstaat, moet worden opgemerkt dat artikel 5 van deze richtlijn het inreisrecht en de voorwaarden voor binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten regelt. Zo bepaalt artikel 5, lid 1, dat „de lidstaten de burger van de Unie [...], alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, hun grondgebied [laten] binnenkomen".

40 Voorts is in artikel 5, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2004/38 bepaald dat „voor de toepassing van deze richtlijn [...] een geldige verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 deze familieleden vrijstelling [verleent] van de visumplicht". Blijkens punt 8 van de considerans van deze richtlijn strekt deze richtlijn ertoe het vrije verkeer van derdelanders die familielid zijn van een burger van de Unie, te vergemakkelijken.

41 In dit verband moet worden vastgesteld dat artikel 5 van richtlijn 2004/38 is gericht tot „de lidstaten" en geen onderscheid maakt naargelang van de lidstaat van binnenkomst, met name voor zover daarin is bepaald dat een geldige verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 van deze richtlijn de familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, vrijstelt van de visumplicht. Uit

dat artikel 5 blijkt dus geenszins dat het inreisrecht van familieleden van de burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, beperkt zou zijn tot de andere lidstaten dan de lidstaat waaruit de burger van de Unie afkomstig is.

42 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat een persoon die een familielid van een burger van de Unie is en die zich in een situatie als die van mevrouw McCarthy Rodriguez bevindt, krachtens artikel 5 van richtlijn 2004/38 niet visumplichtig is en evenmin is onderworpen aan een vergelijkbare verplichting om het grondgebied van de lidstaat waaruit die burger van de Unie afkomstig is, te kunnen binnenkomen.

– Uitlegging van artikel 35 van richtlijn 2004/38

43 De nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, vereist dat elk familielid van een burger van de Unie dat niet de nationaliteit van een lidstaat heeft, vooraf een inreisvergunning verkrijgt. Deze regeling berust op het bestaan van een algemeen risico van rechtsmisbruik of fraude, dat door de Secretary of State als „stelselmatig" is bestempeld, waardoor elke specifieke beoordeling door de bevoegde nationale autoriteiten van de eigen gedragingen van de betrokkene in verband met eventueel rechtsmisbruik of fraude is uitgesloten.

44 Deze regeling stelt voor binnenkomst op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk de voorwaarde dat vooraf een inreisvergunning wordt verkregen, zelfs in gevallen waarin, zoals in casu, de nationale autoriteiten niet aannemen dat het familielid van een burger van de Unie betrokken zou kunnen zijn bij rechtsmisbruik of fraude. Deze regeling stelt aldus deze voorwaarde terwijl de authenticiteit van de uit hoofde van artikel 10 van richtlijn 2004/38 verstrekte verblijfskaart en de juistheid van de gegevens daarin door de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk niet in twijfel zijn getrokken. Die regeling komt er bijgevolg op neer dat familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, absoluut en automatisch worden uitgesloten van het hun bij artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 verleende recht om het grondgebied van de lidstaten zonder visum binnen te komen, terwijl zij in het bezit zijn van een door de woonlidstaat uit hoofde van artikel 10 van richtlijn 2004/38 afgegeven geldige verblijfskaart.

45 Volgens de rechtspraak van het Hof ontneemt richtlijn 2004/38 de lidstaten weliswaar niet elke bevoegdheid om controle uit te oefenen op de binnenkomst op hun grondgebied van familieleden van een burger van de Unie, doch aangezien het familielid van een burger van de Unie dat niet de nationaliteit van een lidstaat heeft, aan richtlijn 2004/38 rechten van binnenkomst en verblijf in de gastlidstaat ontleent, kan deze lidstaat dit recht alleen nog beperken met inachtneming van de artikelen 27 en 35 van die richtlijn (zie arrest Metock e.a., EU:C:2008:449, punten 74 en 95).

46 Krachtens artikel 27 van richtlijn 2004/38 kunnen de lidstaten, wanneer dit gerechtvaardigd is, de binnenkomst en het verblijf immers weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Een dergelijke weigering moet op een individueel onderzoek van het concrete geval berusten (arrest Metock e.a., EU:C:2008:449, punt 74). Motiveringen die losstaan van het betrokken individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen dus niet worden aangevoerd (arresten Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punt 24, en Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750, punt 42).

47 Voorts kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 35 van richtlijn 2004/38 de nodige maatregelen nemen om een in deze richtlijn neergelegd recht in geval van rechtsmisbruik of fraude, zoals schijnhuwelijk, te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken, vooropgesteld dat deze maatregelen evenredig zijn en zijn onderworpen aan de in die richtlijn neergelegde procedurele waarborgen (arrest Metock e.a., EU:C:2008:449, punt 75).

48 Betreffende de vraag of artikel 35 van richtlijn 2004/38 de lidstaten toestaat maatregelen vast te stellen zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, moet worden vastgesteld dat het inreisrecht en het verblijfsrecht aan burgers van de Unie en aan hun familieleden worden verleend in het licht van hun individuele situatie.

49 De door de bevoegde nationale autoriteiten vastgestelde besluiten of maatregelen inzake een eventueel inreisrecht of verblijfsrecht op grond van richtlijn 2004/38 strekken er immers toe de individuele positie van een onderdaan van een lidstaat of van zijn familieleden vast te stellen uit het oogpunt van die richtlijn (zie in die zin, met betrekking tot de afgifte van een verblijfstitel op basis van een afgeleid recht, arresten Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, punt 40; Commissie/België, C-408/03, EU:C:2006:192, punten 62 en 63, en Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punt 48).

50 Zoals uitdrukkelijk blijkt uit artikel 35 van richtlijn 2004/38, zijn de op grondslag van dat artikel 35 vastgestelde maatregelen onderworpen aan de procedurele maatregelen van de artikelen 30 en 31 van die richtlijn. Blijkens punt 25 van de considerans van deze richtlijn beogen deze procedurele waarborgen met name een hoog beschermingsniveau van de rechten van de burger van de Unie en zijn familieleden te verzekeren in geval van weigering van toegang tot of verblijf in een andere lidstaat.

51 Gelet op het feit dat richtlijn 2004/38 op individuele titel rechten toekent, zijn de beroepsprocedures bestemd om de betrokkene in staat te stellen omstandigheden en overwegingen in verband met zijn individuele situatie naar voren te brengen opdat hij voor de bevoegde nationale autoriteiten of rechters erkenning kan verkrijgen van het individuele recht waarop hij aanspraak kan maken.

52 Uit het voorgaande volgt dat de door de nationale autoriteiten op basis van artikel 35 van richtlijn 2004/38 vastgestelde maatregelen om een door deze richtlijn verleend recht te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken, gebaseerd moeten zijn op een individueel onderzoek van het concrete geval.

53 Aldus kunnen de lidstaten aan familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben en die houder zijn van een geldige, krachtens artikel 10 van richtlijn 2004/38 afgegeven verblijfskaart, niet het recht ontzeggen om zonder visum op hun grondgebied binnen te komen, als voorzien in artikel 5, lid 2, van deze richtlijn, indien de bevoegde nationale autoriteiten geen individueel onderzoek van het concrete geval hebben gemaakt. De lidstaten zijn dus gehouden een dergelijke verblijfskaart te erkennen voor de binnenkomst op hun grondgebied zonder visum, tenzij concrete aanwijzingen die verband houden met het betrokken individuele geval en die de slotsom rechtvaardigen dat er sprake is van rechtsmisbruik of fraude, ernstige twijfel doen rijzen over de authenticiteit van deze kaart en over de juistheid van de gegevens daarop (zie naar analogie arrest Dafeki, C-336/94, EU:C:1997:579, punten 19 en 21).

54 In dit verband heeft het Hof gepreciseerd dat voor het bewijs dat het om misbruik gaat, enerzijds een geheel van objectieve omstandigheden vereist is waaruit blijkt dat in weerwil van de formele naleving van de door de Unieregeling opgelegde voorwaarden, het door deze regeling beoogde doel niet werd bereikt, en anderzijds een subjectief element, namelijk de bedoeling om een door de Unieregeling toegekend voordeel te verkrijgen door kunstmatig de voorwaarden te creëren waaronder het recht op dat voordeel ontstaat (arresten Hongarije/Slowakije, C-364/10, EU:C:2012:630, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en O. en B., EU:C:2014:135, punt 58).

55 Bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling in richtlijn 2004/38, kan het feit dat een lidstaat, zoals het Verenigd Koninkrijk meent dat voor hem het geval is, geconfronteerd wordt met groot aantal gevallen van rechtsmisbruik of fraude door derdelanders die schijnhuwelijken aangaan of vervalste verblijfskaarten gebruiken, niet rechtvaardigen dat een maatregel wordt vastgesteld zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die berust op overwegingen van algemene preventie, onder uitsluiting van elke specifieke beoordeling van de eigen gedragingen van de betrokkene.

56 De vaststelling van maatregelen met een doel van algemene preventie van wijdverbreide gevallen van rechtsmisbruik of fraude zou immers betekenen, zoals in casu, dat de lidstaten, louter omdat een persoon tot een bepaalde groep behoort, zouden mogen weigeren een recht te erkennen dat bij richtlijn 2004/38 uitdrukkelijk is verleend aan familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, hoewel zij feitelijk de in deze richtlijn gestelde voorwaarden vervullen. Hetzelfde geldt in het geval waarin de erkenning van dat recht zou worden beperkt tot personen die in het bezit zijn van door bepaalde lidstaten afgegeven verblijfskaarten, zoals het Verenigd Koninkrijk voornemens is te doen.

57 Dergelijke maatregelen zouden, wegens hun automatisme, het de lidstaten mogelijk maken richtlijn 2004/38 buiten toepassing te laten en zouden indruisen tegen het wezen van het fundamentele en individuele recht van de burgers van de Unie om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven alsmede tegen het wezen van de afgeleide rechten van de familieleden van die burgers die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben.

58 Gelet op het voorgaande moet artikel 35 van richtlijn 2004/38 in die zin worden uitgelegd dat een lidstaat op grond daarvan, ter verwezenlijking van een algemene preventiedoelstelling, familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben en houder zijn van een uit hoofde van artikel 10 van die richtlijn door de autoriteiten van een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfskaart, niet mag verplichten krachtens het nationale recht in het bezit te zijn van een inreisvergunning, zoals de EER-familievergunning, om zijn grondgebied te mogen betreden.

Uitlegging van Protocol nr. 20

59 Artikel 77, lid 1, sub a, VWEU bepaalt dat de Unie een beleid ontwikkelt dat tot doel heeft te voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van deze binnengrenzen van de Unie aan enige controle worden onderworpen. De afschaffing van de controle aan de binnengrenzen maakt deel uit van het in artikel 26 VWEU geformuleerde doel van de Unie om een ruimte zonder binnengrenzen tot stand te brengen waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd. De Uniewetgever heeft aan dit bestanddeel van de afwezigheid van toezicht aan de binnengrenzen uitvoering gegeven door op grond van artikel 62 EG, thans artikel 77 VWEU, verordening nr. 562/2006 vast te stellen, die ertoe strekt het Schengenacquis uit te werken (zie in die zin arrest Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punten 48-50).

60 Daar het Verenigd Koninkrijk echter niet deelneemt aan de bepalingen van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van het toezicht aan de binnengrenzen en betreffende het personenverkeer, daaronder begrepen het gemeenschappelijk visumbeleid, bepaalt artikel 1 van Protocol nr. 20 dat het Verenigd Koninkrijk het recht heeft aan zijn grenzen met andere lidstaten ten aanzien van personen die het Verenigd Koninkrijk wensen binnen te komen de controles te verrichten die het nodig acht met name om het recht op binnenkomst in het Verenigd Koninkrijk te verifiëren van burgers van de Unie en hun gezinsleden die bij het Unierecht verleende rechten uitoefenen, en om te bepalen of aan andere personen al dan niet toelating wordt verleend om het Verenigd Koninkrijk binnen te komen.

61 Deze controles worden verricht „aan de grenzen” en hebben tot doel te verifiëren of de personen die het Verenigd Koninkrijk wensen binnen te komen, krachtens het Unierecht over een inreisrecht beschikken of, bij het ontbreken van een dergelijk recht, of hun toestemming moet worden verleend om dat grondgebied binnen te komen. Zij strekken er dus met name toe te voorkomen dat de grenzen van het Verenigd Koninkrijk met andere lidstaten op illegale wijze worden overschreden.

62 Ten aanzien van de familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben en die het Verenigd Koninkrijk wensen binnen te komen met een beroep op een inreisrecht als voorzien in richtlijn 2004/38, bestaat de verificatie in de zin van artikel 1 van Protocol nr. 20 er dus met name in dat wordt onderzocht of de betrokkene in het bezit is van de in artikel 5 van deze

richtlijn bedoelde documenten. In dat verband heeft het Hof weliswaar geoordeeld dat krachtens het Unierecht verstrekte verblijfstitels declaratief van aard zijn en geen rechten scheppen (arresten Dias, EU:C:2011:498, punt 49, en O. en B., EU:C:2014:135, punt 60), doch dat neemt niet weg dat de lidstaten, zoals in punt 53 van het onderhavige arrest is vastgesteld, in beginsel gehouden zijn de uit hoofde van artikel 10 van richtlijn 2004/38 afgegeven verblijfskaart te erkennen voor binnenkomst op hun grondgebied zonder visum.

63 Overeenkomstig het doel ervan, te voorkomen dat de grenzen op illegale wijze worden overschreden, kan de verificatie in de zin van artikel 1 van Protocol nr. 20 het onderzoek omvatten of die documenten authentiek zijn en of de gegevens daarin juist zijn alsmede het onderzoek van de concrete aanwijzingen die de slotsom kunnen rechtvaardigen dat er sprake is van rechtsmisbruik of fraude.

64 Daaruit volgt dat artikel 1 van Protocol nr. 20 het Verenigd Koninkrijk toestaat te verifiëren of een persoon die zijn grondgebied wenst binnen te komen, daadwerkelijk voldoet aan de inreisvoorwaarden, met name de voorwaarden van het Unierecht. Dat artikel 1 staat die lidstaat daarentegen niet toe om de inreisvoorwaarden vast te stellen voor personen die krachtens het Unierecht een inreisrecht genieten en in het bijzonder om extra inreisvoorwaarden op te leggen of andere voorwaarden dan die welke in het Unierecht zijn geregeld.

65 Dat is nu juist het geval in de onderhavige zaak. Door te vereisen dat vooraf een EER-familievergunning wordt verkregen, stelt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling voor familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben en die in het bezit zijn van een krachtens artikel 10 van richtlijn 2004/38 afgegeven geldige verblijfskaart, een inreisvoorwaarde die bovenop de voorwaarden van artikel 5 van die richtlijn komt en behelst zij niet louter een verificatie van de inreisvoorwaarden „aan de grenzen”.

66 Gelet op een en ander dient op de eerste en de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 35 van richtlijn 2004/38 en artikel 1 van Protocol nr. 20 in die zin moeten worden uitgelegd dat een lidstaat op grond daarvan, ter verwezenlijking van een algemene preventiedoelstelling, familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben en houder zijn van een uit hoofde van artikel 10 van richtlijn 2004/38 door de autoriteiten van een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfskaart, niet mag verplichten krachtens het nationale recht in het bezit te zijn van een inreisvergunning, zoals de EER-familievergunning, om zijn grondgebied te mogen betreden.

Derde vraag

67 Gelet op het antwoord dat op de eerste en de tweede vraag is gegeven, hoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

68 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 35 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, en artikel 1 van het Protocol (nr. 20) betreffende de toepassing van bepaalde aspecten van artikel 26 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op het Verenigd Koninkrijk en Ierland moeten in die zin worden uitgelegd dat een lidstaat op grond daarvan, ter verwezenlijking van een algemene preventiedoelstelling, familieleden van een burger van de Europese Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben en houder zijn van een uit hoofde van artikel 10 van richtlijn 2004/38 door de autoriteiten van een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfskaart, niet mag verplichten krachtens het nationale recht in het bezit te zijn van een inreisvergunning, zoals de EER (Europese Economische Ruimte)-familievergunning, om zijn grondgebied te mogen betreden.

ondertekeningen