



Volgens advocaat-generaal Szpunar mag een lidstaat het inreisrecht van derdelanders niet afhankelijk stellen van het voorafgaand verkrijgen van een visum, indien zij reeds in het bezit zijn van een door een andere lidstaat afgegeven „verblijfskaart van familielid van een burger van de Unie”

Een lidstaat de bevoegdheid geven een dergelijke preventieve maatregel van algemene toepassing in te voeren, zou erop neerkomen dat die lidstaat de bevoegdheid krijgt om het recht van vrij verkeer te omzeilen en zou in strijd zijn met het beginsel van wederzijdse erkenning

Volgens een richtlijn van de Unie¹ zijn derdelanders die familieleden van een burger van de Unie zijn, vrijgesteld van de verplichting een inreisvisum te verkrijgen, indien zij in het bezit zijn van een geldige verblijfskaart. De lidstaten kunnen evenwel de nodige maatregelen vaststellen om een in die richtlijn neergelegd recht in geval van rechtsmisbruik of fraude, zoals schijnhuwelijk, te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken. Een dergelijke maatregel moet evenredig zijn en is onderworpen aan de gestelde procedurele waarborgen.

Sean Ambrose McCarthy heeft zowel de Britse als de Ierse nationaliteit. Hij is gehuwd met een Colombiaans staatsburger en het echtpaar heeft een dochter. Het gezin woont sinds 2010 in Spanje, waar het een huis bezit. Het echtpaar McCarthy is tevens eigenaar van een huis in het Verenigd Koninkrijk, waar het regelmatig naartoe reist. Helena Patricia McCarthy is in het bezit van een door de Spaanse autoriteiten afgegeven „verblijfskaart van familielid van een burger van de Unie” („verblijfskaart”). Krachtens de Britse immigratieregeling moeten houders van een dergelijke kaart, om naar het Verenigd Koninkrijk te kunnen reizen, een inreisvergunning aanvragen („EER-familievergunning”), die zes maanden geldig is. Die familievergunning kan worden verlengd op voorwaarde dat de houder ervan zich persoonlijk naar een diplomatieke missie van het Verenigd Koninkrijk in het buitenland begeeft en een vragenlijst invult waarin wordt gevraagd naar gegevens betreffende de financiële situatie en de werksituatie van de aanvrager.

Van mening dat die nationale bepalingen hun rechten van vrij verkeer schenden, heeft het gezin McCarthy in 2012 bij de High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Verenigd Koninkrijk) beroep ingesteld. Die rechterlijke instantie wenst van het Hof van Justitie te vernemen of, in het licht van de richtlijn en van Protocol nr. 20², derdelanders op algemene wijze mogen worden verplicht een visum te verkrijgen om het Britse grondgebied binnen te komen, al zijn zij reeds in het bezit van een verblijfskaart.

In zijn conclusie van heden onderzoekt advocaat-generaal Szpunar om te beginnen of richtlijn 2004/38 van toepassing is op de situatie van het gezin McCarthy. Hij stelt in dat verband voor de richtlijn ruim uit te leggen. Volgens hem is de richtlijn van toepassing op het geval waarin een burger van de Unie, nadat hij zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend en daadwerkelijk in een andere lidstaat heeft gewoond, besluit zich samen met zijn familieleden met de nationaliteit van een derde land, te begeven naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit. Een dergelijke

¹ Richtlijn 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 van 30.4.2004, blz. 77).

² Protocol 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.

uitlegging lijkt niet alleen gerechtvaardigd in het licht van de rol die het burgerschap in de huidige stand van het Unierecht speelt, maar tevens in het licht van de relevante rechtspraak van het Hof.³

Indien het Hof zijn eerste voorstel niet zou volgen, stelt de advocaat-generaal voor richtlijn 2004/38 op zijn minst toe te passen op burgers van de Unie en hun familieleden met de nationaliteit van een derde land, die hun vrijheid van verkeer daadwerkelijk uitoefenen door in een andere lidstaat te verblijven gelijktijdig met verplaatsingen van korte duur naar de lidstaat waarvan de betrokken burgers de nationaliteit hebben. Dit tweede voorstel heeft uitsluitend betrekking op het inreisrecht en het recht op kort verblijf.

Vervolgens gaat de advocaat-generaal na of, en onder welke voorwaarden, de richtlijn een lidstaat de bevoegdheid geeft om in het kader van de strijd tegen „systematisch rechtsmisbruik” bij de afgifte van verblijfskaarten, de voorafgaande afgifte van een visum te vereisen, wanneer een dergelijke algemene en preventieve verplichting niet is gebaseerd op de voorafgaande vaststelling van een concreet geval van rechtsmisbruik.

Szpunar wijst er in dat verband op dat een algemeen toepasselijke maatregel, zoals die welke in het Verenigd Koninkrijk geldt, de in de richtlijn neergelegde procedurele waarborgen zou uithollen. Volgens de advocaat-generaal kan, indien de bij die richtlijn verleende rechten systematisch worden opgeschort, noch de nationale rechterlijke instantie noch het Hof nagaan of de omstandigheden op grond waarvan de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben besloten genoemd recht niet aan het gezin McCarthy toe te kennen, werkelijk bestaan.

De advocaat-generaal is van mening dat de door het Verenigd Koninkrijk voorgelegde bewijzen niet kunnen worden aangemerkt als concrete bewijzen die betrekking hebben op het individuele gedrag van het gezin McCarthy. In dat verband brengt hij in herinnering dat het gedrag van dat gezin geen rechtsmisbruik uitmaakt in de zin van het recht van de Unie. Voorts herinnert hij eraan dat een algemeen vermoeden van fraude niet kan volstaan als rechtvaardiging voor een maatregel die afbreuk doet aan de doelstellingen van het VWEU. Het staat in beginsel aan de nationale rechterlijke instanties om misbruik te beoordelen, doch die beoordeling mag in geen geval de uniformiteit en doeltreffendheid van het recht van de Unie in gevaar brengen.

De advocaat-generaal is van mening dat de Britse familievergunning eenvoudigweg neerkomt op een visumplicht, die niet alleen in strijd is met de richtlijn, maar ook met de doelstellingen en de opzet van die richtlijn. Zodra een derdelander die familielid is van een burger van de Unie, voldoet aan de voorwaarden om overeenkomstig het recht van de Unie een recht van vrij verkeer te genieten, moet de betreffende verblijfskaart dus door de lidstaten worden aanvaard.

Volgens Szpunar is het in strijd met het beginsel van wederzijdse erkenning om een lidstaat de bevoegdheid te verlenen een door een andere lidstaat afgegeven verblijfskaart buiten beschouwing te laten. De bestuursorganen en rechterlijke instanties van een lidstaat zijn namelijk gebonden aan de door de bevoegde instanties van andere lidstaten uitgereikte akten en soortgelijke documenten van de burgerlijke stand, tenzij concrete aanwijzingen die verband houden met het betrokken individuele geval, ernstige twijfel omtrent de juistheid ervan doen rijzen. Aanvaarden dat het Verenigd Koninkrijk maatregelen van algemene toepassing invoert, zou er bovendien op neerkomen dat die lidstaat de bevoegdheid krijgt om het recht van vrij verkeer te omzeilen en tot gevolg kunnen hebben dat andere lidstaten eveneens dergelijke maatregelen vaststellen en eenzijdig de toepassing van de richtlijn opschorten.

Szpunar leidt daaruit af dat de richtlijn een lidstaat niet de bevoegdheid geeft een algemeen toepasselijke maatregel vast te stellen als die welke in de onderhavige zaak aan de orde is (dat wil zeggen een maatregel op grond waarvan de vrijstelling van de visumplicht wordt geweigerd aan familieleden van een burger van de Unie die in het bezit zijn van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfskaart), aangezien die maatregel preventief is en niet is gebaseerd op de voorafgaande vaststelling van een concreet geval van rechtsmisbruik.

³ Met name arrest van het Hof van 11 december 2007, *Eind* (C-291/05), en arrest van het Hof van 12 maart 2014, *O en B* (C-456/12, zie CP nr. 32/14).

Ten slotte stelt de advocaat-generaal vast dat Protocol nr. 20 niet tot doel heeft bijzondere voorrechten aan het Verenigd Koninkrijk toe te kennen, doch is vastgesteld om rekening te houden met de wens van die lidstaat om ten eerste de controles aan de grenzen met de meerderheid van de lidstaten te handhaven en ten tweede, het „gemeenschappelijk reisgebied” dat tussen het Verenigd Koninkrijk en Ierland bestaat, in stand te houden. Het grenstoezicht strekt er met name toe na te gaan of de betrokken personen een recht op binnenkomst op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk genieten. Dit onderzoek verleent het Verenigd Koninkrijk echter niet de bevoegdheid om eenzijdig de binnenkomst te weigeren aan burgers van de Unie en hun familieleden die over een verblijfskaart beschikken door hun een algemene verplichting op te leggen om een bijkomend document dat niet in het Unierecht is opgenomen, te verkrijgen en aan zijn grenzen over te leggen.

NOTA BENE: De conclusie van de advocaat-generaal bindt het Hof van Justitie niet. De advocaten-generaal hebben tot taak, in volledige onafhankelijkheid het Hof een juridische oplossing te bieden voor het concrete geschil. De rechters van het Hof beginnen vandaag met de beraadslagingen over het arrest, dat op een latere datum zal worden gewezen.

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van de conclusie is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van de conclusie zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106