

**Zaak C-488/21**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

10 augustus 2021

**Verwijzende rechter:**

Court of Appeal (Ierland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

27 juli 2021

**Verzoekster/verweerster in hoger beroep:**

GV

**Verweerders/verzoekers in hoger beroep:**

Chief Appeals Officer

Social Welfare Appeals Office

Minister for Employment Affairs and Social Protection

Ierland

Attorney General

---

**DE COURT OF APPEAL**

[OMISSIS]

**INZAKE DE GRONDWET**

**INZAKE DE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS ACT  
2003 (Wet van 2003 inzake het Europees Verdrag tot bescherming van de  
rechten van de mens en de fundamentele vrijheden)**

**TUSSEN**

**GV**

**VERZOEKSTER**

**EN**

**DE CHIEF APPEALS OFFICER, DE SOCIAL WELFARE APPEALS  
OFFICE,**

**DE MINISTER FOR EMPLOYMENT AFFAIRS AND SOCIAL  
PROTECTION, IERLAND EN DE ATTORNEY GENERAL**

**VERWEERDERS**

**VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING**

**Artikel 267 VWEU**

[*OMISSIS*]

De Court of Appeal of Ireland (rechter in tweede aanleg, Ierland) [*OMISSIS*] verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing over de hierna vermelde vragen. [Or. 2]

**PREJUDICIËLE VRAGEN**

- 1 De Court of Appeal legt het Hof de volgende prejudiciële vragen voor:
  - (i) Geldt voor het afgeleide verblijfsrecht krachtens artikel 7, lid 2, van richtlijn 2004/38/EG, van een rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn van een burger van de Unie die werknemer is, de voorwaarde dat die bloedverwant ten laste van de werknemer blijft?
  - (ii) Staat richtlijn 2004/38 eraan in de weg dat een gastland de toegang tot een socialebijstandsuitkering beperkt voor een familielid van een burger van de Unie die werknemer is, welk familielid een afgeleid verblijfsrecht geniet omdat hij of zij ten laste van die werknemer is, indien toegang tot die uitkering zou betekenen dat hij of zij niet langer ten laste van de werknemer is?
  - (iii) Staat richtlijn 2004/38 eraan in de weg dat een gastland de toegang tot een socialebijstandsuitkering beperkt voor een familielid van een burger van de Unie die werknemer is, welk familielid een afgeleid verblijfsrecht geniet omdat hij of zij ten laste van die werknemer is, op de grond dat die uitkering ertoe leidt dat het betreffende familielid een

onredelijke belasting zal vormen voor het socialebijstandsstelsel van de Staat?

### **Verblijfsrecht op grond van richtlijn 2004/38**

- 2 In richtlijn 2004/38 zijn de voorwaarden vastgesteld voor uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf door burgers van de Unie en hun familieleden. Voor het in richtlijn 2004/38 neergelegde verblijfsrecht geldt dat aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan.
- 3 In artikel 3 van de richtlijn is bepaald wie de „begunstigden” van de richtlijn zijn, te weten de burgers van de Unie die zich begeven naar of verblijven in een [andere] lidstaat, en hun familieleden. In artikel 2, punt 2, is „familielid” gedefinieerd als:
  - „a) de echtgenoot; [Or. 3]
  - b) de partner, met wie de burger van de Unie overeenkomstig de wetgeving van een lidstaat een geregistreerd partnerschap heeft gesloten, voor zover de wetgeving van het gastland geregistreerd partnerschap gelijkstelt met huwelijk en aan de voorwaarden van de wetgeving van het gastland is voldaan;
  - c) de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;
  - d) de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), die te hunnen laste zijn.”
- 4 Verzoekster in het hoofdeding (verweerster in hoger beroep), GV, is een familielid in de zin van artikel 2, punt 2, onder d), dat wil zeggen dat zij valt onder de definitie van een ten laste komende rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn.
- 5 In hoofdstuk III van de richtlijn is bepaald hoelang het verblijfsrecht kan worden uitgeoefend door diegenen die daarvoor op grond van de richtlijn in aanmerking komen. In artikel 6 is bepaald dat een verblijfsrecht wordt verleend gedurende maximaal drie maanden zonder andere voorwaarden of formaliteiten dan de verplichting in het bezit te zijn van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.
- 6 In artikel 7 is bepaald dat een burger van de Unie meer dan drie maanden in een andere lidstaat mag 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 [Or. 4] van het gastland; of
- d) indien hij een familielid is van een burger van de Unie die voldoet aan de voorwaarden onder a), b) of c) en hij deze burger begeleidt of zich bij hem voegt.”

7 Artikel 14 van richtlijn 2004/38/EG betreft het behoud van het verblijfsrecht.

- „1. Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht volgens artikel 6 zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland.
- 2. Burgers van de Unie en hun familieleden behouden het verblijfsrecht van de artikelen 7, 12 en 13 zolang zij voldoen aan de aldaar genoemde voorwaarden.

In specifieke gevallen van redelijke twijfel over de vraag, of een burger van de Unie of zijn familieleden wel voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 7, 12 en 13, kunnen de lidstaten zulks verifiëren. De verificatie geschiedt evenwel niet stelselmatig.”

8 De toegang tot de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten wordt niet rechtstreeks in richtlijn 2004/38/EG geregeld. Deze richtlijn staat het de lidstaten toe om de toegang tot hun socialezekerheidsstelsels te beperken en om diegenen die geen verblijfsrecht genieten uit te sluiten van de mogelijkheid om toegang tot hun socialezekerheidsstelsels te krijgen. Overweging 10 luidt als volgt:

„(10) Personen die hun recht van verblijf uitoefenen mogen evenwel tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. Daarom dient

het recht van verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden voor perioden van meer dan drie maanden aan bepaalde voorwaarden te zijn verbonden.”

9 Voorts luidt overweging 21 als volgt: [Or. 5]

„(21) Het gastland dient evenwel bevoegd te blijven om te beslissen over de toekenning aan andere personen dan werknemers, zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden, van sociale bijstand tijdens de eerste drie maanden van verblijf, of tijdens een langere periode in het geval van werkzoekenden, of over de toekenning van levensonderhoud voor studies, beroepsopleiding inbegrepen, vóór de verwerving van het permanente verblijfsrecht.”

10 In dit verband is ook artikel 24 van [richtlijn 2004/38] van belang, waarin het volgende is bepaald:

„1. Onverminderd specifieke, in het Verdrag en het afgeleide recht uitdrukkelijk opgenomen bepalingen, geniet iedere burger van de Unie die op basis van deze richtlijn op het grondgebied van een gastland verblijft, binnen het toepassingsgebied van het Verdrag dezelfde behandeling als de onderdanen van dat gastland. Dit recht geldt ook voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht genieten.

2. In afwijking van lid 1 is het gastland niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, gedurende de eerste drie maanden van verblijf of, in voorkomend geval de in artikel 14, lid 4, onder b), bedoelde langere periode, noch is het verplicht om vóór de verwerving van het duurzame verblijfsrecht steun voor levensonderhoud toe te kennen voor studies, inclusief beroepsopleiding, in de vorm van een studiebeurs of -lening, aan andere personen dan werknemers of zelfstandigen, of personen die deze status hebben behouden, en hun familieleden.

### **European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015**

11 De uit richtlijn 2004/38/EG voortvloeiende verplichtingen zijn in Iers recht omgezet bij de European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (S.I nr. 548/2015) (regeling inzake de Europese Gemeenschappen (vrij verkeer van personen) 2015; hierna: „Regulations 2015”).

12 In artikel 3, lid 5, onder b), van de Regulations 2015 wordt een „in aanmerking komend familielid” gedefinieerd als:

- (i) de echtgenoot of de geregistreerde partner van de burger van de Unie; [Or. 6]
  - (ii) een rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn van de burger van de Unie, of van de echtgenoot of de geregistreerde partner van de burger van de Unie, die
    - (I) jonger is dan 21 jaar, of
    - (II) ten laste komt van de burger van de Unie of van zijn of haar echtgenoot of geregistreerde partner, of
  - (iii) een rechtstreekse bloedverwant in de opgaande lijn van de burger van de Unie, of van zijn of haar echtgenoot of geregistreerde partner, die te hunnen laste is.
- 13 Het recht om in Ierland te verblijven is vastgelegd in artikel 6 van de Regulations 2015. Artikel 6, lid 3, onder a), luidt als volgt:
- 3) a) Een burger van de Unie op wie artikel 3, lid 1, onder a), van toepassing is, mag meer dan drie maanden in de Staat verblijven indien hij of zij:
    - (i) in de Staat werknemer of zelfstandige is;
    - (ii) voor zichzelf en zijn of haar familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij een onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van de Staat, en voor zichzelf en zijn of haar familieleden over een verzekering beschikt die de ziektekosten volledig dekt;
    - (iii) is ingeschreven bij een door de Staat erkende of gefinancierde onderwijsinstelling om daar als hoofdbezigheid een studie te volgen en voor zichzelf en zijn of haar familieleden beschikt over een verzekering beschikt die de ziektekosten volledig dekt en de minister er middels een verklaring of anderszins van overtuigt dat hij of zij voor zichzelf en zijn of haar familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij een onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandstelsel van de Staat;
- of
- (iv) een familielid is van een burger van de Unie die voldoet aan een of meer van de onder (i), (ii) of (iii) opgenomen voorwaarden, met inachtneming van lid 4.

- 14 Artikel 11, lid 1, van de Regulations 2015 betreft het behoud van het verblijfsrecht in Ierland en luidt als volgt:

11. 1) Diegene die krachtens artikel 6, 9 of 10 in de Staat verblijft, heeft het recht in de Staat te blijven zolang hij of zij voldoet aan het in het betreffende [Or. 7] artikel bepaalde en geen onredelijke belasting vormt voor het socialebijstandstelsel van de Staat.

### **FEITEN DIE AANLEIDING HEBBEN GEGEVEN TOT HET VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING**

- 15 De volgende feiten liggen ten grondslag aan het geding dat aanleiding heeft gegeven tot de prejudiciële vragen. GV heeft de Roemeense nationaliteit en is de moeder van AC, een Roemeens staatsburger die in Ierland werkt en verblijft. AC is eveneens genaturaliseerd tot Iers staatsburger.
- 16 GV heeft meerdere keren in Ierland verbleven, waaronder in de periode tussen 2009 en 2011, waarna zij terugkeerde naar Roemenië. Uit de informatie in haar aanvraag voor een invaliditeitsuitkering blijkt dat zij in de periode tussen 2011 en 2016 in Ierland, Roemenië en Spanje heeft verbleven. De Minister for Employment Affairs and Social Protection (minister van Werkgelegenheid en Sociale Bescherming; hierna: „minister”) stelt zich op het standpunt dat GV telkens wisselende informatie over deze periode heeft verstrekt.
- 17 In haar verklaring onder ede stelt GV dat zij in de afgelopen vijftien jaar gescheiden van haar echtgenoot heeft geleefd en dat zij in deze periode financieel afhankelijk was van haar dochter, die periodiek geld naar haar heeft overgeboekt. Ter onderbouwing van haar verklaring voert GV bewijsmateriaal aan van overboekingen via Western Union in 2007, 2008, 2011 en 2016.
- 18 In 2017 is GV naar Ierland teruggekeerd en sindsdien heeft zij hier verbleven. In een verklaring onder ede tijdens deze procedure heeft GV verklaard dat zij in 2017 leed aan degeneratieve veranderingen van haar artritis. Op 28 september 2017, dus kort na haar terugkeer naar Ierland, heeft GV een aanvraag voor een invaliditeitsuitkering ingediend op grond van de Social Welfare Consolidation Act 2005 (geconsolideerde wet van 2005 op de sociale zekerheid en de sociale diensten), zoals laatstelijk gewijzigd (hierna: „Wet van 2005”). GV stelt dat zij rechtmatig in Ierland verblijft als ouder ten laste van een burger van de Unie die werknemer is. De minister stelt zich op het standpunt dat GV in Ierland verblijft als ten laste komend familielid in de opgaande lijn van een burger van de Unie die werknemer is, en dat het rechtmatige karakter van dat verblijf afhankelijk is van het feit dat zij blijft voldoen aan de voorwaarden van haar verblijf.
- 19 In november 2017 heeft de minister aan GV een Personal Public Service Number (persoonlijk burgerservicenummer) toegekend. Een persoonlijk burgerservicenummer is een uniek referentienummer dat wordt toegekend aan



personen die in Ierland verblijven en waarmee toegang kan worden verkregen tot sociale uitkeringen. [Or. 8]

- 20 Bij besluit van 27 februari 2018 is de aanvraag voor de invaliditeitsuitkering aanvankelijk afgewezen. Tegen dat besluit is bezwaar ingediend, dat op 12 februari 2019 is afgewezen. Beide keren is bepaald dat GV geen verblijfsrecht in Ierland genoot. Het besluit op bezwaar is getoetst nadat Crosscare, een niet-gouvernementele organisatie, daarom namens GV had verzocht. Bij beslissing van 2 juli 2019 is bepaald dat GV wel een verblijfsrecht, maar geen recht op sociale bijstand had.
- 21 Vervolgens is de Chief Appeals Officer (hoofdambtenaar die uitspraken op bezwaar toetst) verzocht om de beslissing van de Appeals Officer te herzien. In de beslissing die na die toetsing op 23 juli 2019 is genomen, is geconcludeerd dat GV geen recht op een invaliditeitsuitkering had. De Chief Appeals Officer stelde vast dat de Appeals Officer „*zich ervan had vergewist dat [GV] een ten laste komende rechtstreekse bloedverwant in de opgaande lijn was van een burger van de Unie die in Ierland werknemer was*”. Voorts werd geconstateerd dat de Appeals Officer zich ervan had vergewist dat GV had „*aangetoond dat van afhankelijkheid reeds sprake was voordat [GV] zich bij haar dochter in Ierland had gevoegd*”. De Chief Appeals Officer heeft in verband met het verblijfsrecht van GV zijn conclusie als volgt verwoord:

„Op grond van richtlijn 2004/38/EG en de Regulations 2015 (S.I. nr. 548/2015) waarbij de richtlijn is omgezet, is het verblijfsrecht echter niet onvoorwaardelijk. De richtlijn en de Regulations maken een onderscheid tussen diegenen die wel en diegenen die niet economisch actief zijn.

In artikel 11 van S.I. nr. 548/2015, dat gaat over het behoud van het verblijfsrecht, is het volgende bepaald:

Diegene die krachtens artikel 6, 9 of 10 in de Staat verblijft, heeft het recht in de Staat te blijven zolang hij of zij voldoet aan het in het betreffende artikel bepaalde en geen onredelijke belasting vormt voor het socialebijstandsstelsel van de Staat.

Terwijl [GV] in de Staat verblijft krachtens artikel 6, is het verblijfsrecht niet onvoorwaardelijk en mag zij hier verblijven zolang zij voldoet aan het in artikel 6 bepaalde [Or. 9] en geen onredelijke belasting vormt voor het socialebijstandsstelsel van de Staat.

Derhalve ben ik niet van mening dat de Appeals Officer blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting op de door mevrouw Hetherington namens [GV] genoemde gronden en daarom moet ik de herziening van de beslissing van de Appeals Officer afwijzen.”

De verwijzing naar „artikel 6” in de passage hierboven is een verwijzing naar artikel 6 van de bovengenoemde rRegulations 2015 en niet naar artikel 6 van de



richtlijn. Artikel 6, lid 3, onder a), stemt overeen met artikel 7, lid 1, van de richtlijn en zet dat artikel om in Iers recht.

## **INVALIDITEITSUITKERING - RELEVANT RECHTSKADER**

22 De invaliditeitsuitkering is geregeld in hoofdstuk 10 van deel 3 van de Wet van 2005 en wordt uitgekeerd aan diegene die voldoet aan de criteria van artikel 210 van de Wet van 2005, te weten een persoon:

- (a) die ten minste 16 jaar oud is, maar nog niet de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt;
- (b) die vanwege een specifieke handicap aanzienlijk wordt beperkt in de verrichting van arbeid die, indien hij die handicap niet zou hebben, zou aansluiten bij zijn leeftijd, ervaring en kwalificaties, ongeacht of hij gebruikmaakt van opleidingsmogelijkheden voor personen met een handicap op grond van artikel 68 van de Health Act, 1970 (Wet op de gezondheid, 1970);
- (c) wiens wekelijkse financiële middelen, met inachtneming van lid 2, niet meer bedragen dan de invaliditeitsuitkering (met inbegrip van een eventuele verhoging van die uitkering) die aan hem krachtens hoofdstuk 10 moet worden betaald indien hij geen middelen zou hebben.

23 Een invaliditeitsuitkering is een socialebijstandsuitkering waarvoor iemand geen socialeverzekeringspremies hoeft te hebben betaald. Deze uitkering wordt gefinancierd uit de algemene belastinginkomsten [Or. 10] en wordt voor binnenlandse doeleinden als een „allowance” aangemerkt.<sup>1</sup> De invaliditeitsuitkering wordt aangemerkt als een bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestatie in de zin van verordening (EG) nr. 883/2004. Zij is genoemd in bijlage X bij verordening nr. 883/2004. Doel van de uitkering is bescherming tegen armoede (zie Petecel/The Minister for Social Protection [2020] IESC 41, punt 29). De Ierse staat heeft in 2018 in totaal 1,6 miljard EUR aan invaliditeitsuitkeringen uitgegeven.

24 Om voor een invaliditeitsuitkering in aanmerking te komen moet iemand voldoen aan bepaalde eisen, waaronder medische eisen en een vermogenstoets. Op grond van de medische eisen moet de persoon in kwestie vanwege een specifieke handicap aanzienlijk worden beperkt in de verrichting van arbeid die, indien hij

<sup>1</sup> Het socialezekerheidsstelsel in Ierland kent „universal payments” (algemene toeslagen, bijvoorbeeld kinderbijslag), „benefits” (uitkeringen die gekoppeld zijn aan de betaling van „Pay Related Social Insurance [(PRSI)] contributions” (op het loon gebaseerde socialezekerheidsbijdragen) en die worden gefinancierd uit het Social Insurance Fund (socialezekerheidsfonds)) en „allowances” (uitkeringen die niet gekoppeld zijn aan de betaling van PRSI-bijdragen en die worden gefinancierd uit de algemene belastinginkomsten).

die handicap niet zou hebben, zou aansluiten bij zijn leeftijd, ervaring en kwalificaties, ongeacht of hij gebruikmaakt van opleidingsmogelijkheden voor personen met een handicap krachtens artikel 68 van de Health Act, 1970. De vermogenstoets omvat een berekening van alle financiële middelen overeenkomstig de bepalingen in bijlage 3 bij de Wet van 2005. Het totaal van de inkomsten en van het vermogen waarover iemand beschikt worden hierbij meegerekend. Alle inkomsten die iemand van een familielid ontvangt, worden als inkomsten meegerekend. Iemand ontvangt een invaliditeitsuitkering zolang hij aan de betreffende eisen voldoet.

- 25 Op grond van artikel 210, lid 9, van de Wet van 2005 heeft iemand geen recht op een invaliditeitsuitkering tenzij hij zijn gewone verblijfplaats in de Staat heeft. In artikel 246, lid 1, van de Wet van 2005 wordt de term „gewone verblijfplaats” gedefinieerd. Krachtens artikel 246, lid 5, van de Wet van 2005 is het uitgesloten dat iemand zijn gewone verblijfplaats in de Staat (in de zin van de Wet) heeft indien hij geen verblijfsrecht in Ierland heeft. De door GV aangevochten beslissing was gebaseerd op de vraag of zij het recht had in Ierland te verblijven en of zij, als zij niet langer afhankelijk zou zijn, een onredelijke belasting zou vormen voor het socialebijstandstelsel van de Staat.

#### VOORAFGAANDE PROCEDURE

- 26 Bij beslissing van 21 oktober 2019 heeft de High Court (nationale rechter in eerste aanleg) bepaald dat GV een verzoek tot rechterlijke toetsing van de beslissing van de Chief Appeals Officer van 23 juli 2019 mocht indienen. De procedure vond plaats ten overstaan van rechter Simons, die op 29 mei 2020 uitspraak heeft gedaan. De High Court heeft een „order of certiorari” afgegeven waarbij de beslissing van de Chief Appeals Officer is vernietigd, en heeft voorts verklaard dat de bewoordingen „[...] en geen onredelijke belasting gaat vormen [Or. 11] voor het socialebijstandstelsel van de Staat” in artikel 11, lid 1, van de European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (S.I nr. 548/2015) strijdig zijn met richtlijn 2004/38/EG voor zover zij van toepassing zijn op personen die een verblijfsrecht uitoefenen krachtens artikel 6, lid 3, onder a), iv), van de Regulations 2015, indien de persoon in kwestie een familielid is van een burger van de Unie die voldoet aan de voorwaarden van artikel 6, lid 3, onder a), i), van de Regulations 2015.
- 27 Kort samengevat heeft de High Court bepaald dat GV voldeed aan de definitie van „familielid” van artikel 2, punt 2, onder d), van de richtlijn en dat zij voldeed aan de afhankelijkheidseis van artikel 2, punt 2, onder d), omdat de High Court van oordeel was dat zodra in het land van herkomst is aangetoond (door het familielid van de betreffende burger van de Unie) dat sprake is van afhankelijkheid, het familielid – wanneer hij verzoekt om hereniging met de burger van de Unie in het gastland – niet verplicht ten laste van de burger van de Unie hoeft te blijven om in het gastland een verblijfsrecht te hebben. De rechter concludeerde derhalve dat GV een verblijfsrecht in de Staat genoot en dat er geen sprake was van een

vereiste „van zelfvoorzienendheid krachtens artikel 7, lid 1, onder a), of artikel 7, lid 1, onder b), in het geval van een werknemer en ten laste komend familielid”. Hij kwam tot de slotsom dat de Chief Appeals Officer een onjuiste beslissing had genomen en oordeelde (in de punten 85 en 86) als volgt:

„85. Zowel de redenering van de Chief Appeals Officer als de bepalingen van artikel 11 waarop zij zich heeft gebaseerd, zijn strijdig met de vereisten van de burgerschapsrichtlijn. De Uniewetgever heeft bepaald dat het voor een lidstaat geen onredelijke belasting vormt om ten aanzien van sociale bijstand een recht op gelijke behandeling toe te kennen aan ten laste komende familieleden van een migrerende werknemer. Het vereiste van zelfvoorzienendheid geldt niet voor ten laste komende familieleden van een migrerende werknemer die meer dan drie maanden rechtmatig in de Staat verblijven.

86. Hoewel het met het Unierecht verenigbaar is om een vereiste van zelfvoorzienendheid op te leggen ten aanzien van andere categorieën burgers van de Unie overeenkomstig artikel 7, lid 1, onder b), en artikel 7, lid 1, onder c), van de burgerschapsrichtlijn, gaat artikel 11 van de nationale regeling te ver en is dat artikel ongeldig voor zover daarmee wordt beoogd dat een dergelijk vereiste zich uitstrekt tot een *ten laste komend familielid* van een migrerende werknemer die rechtmatig in de Staat verblijft. Dat aspect van artikel 11 moet buiten toepassing worden gelaten, aangezien het niet verenigbaar is met de bepalingen van de burgerschapsrichtlijn die rechtstreekse werking hebben.” [Or. 12]

- 28 De Chief Appeals Officer en de minister zijn tegen die beslissing opgekomen bij de Court of Appeal, die heeft bepaald dat op grond van artikel 267 VWEU een prejudiciële vraag moest worden gesteld aan het Hof.

### **SAMENVATTING VAN DE ARGUMENTEN VAN PARTIJEN**

- 29 De minister betoogt dat de bewoordingen in artikel 11, lid 1, van de Regulations 2015 „[...] en geen onredelijke belasting vormt voor het sociaalebijstandsstelsel van de Staat” verenigbaar zijn met de richtlijn zoals die geldt voor personen zoals GV, die de Staat binnenkomen en aanspraak maken op een afgeleid verblijfsrecht omdat zij ten laste komende familieleden in de opgaande lijn van burgers van de Unie zijn die werknemer zijn en hun recht van vrij verkeer in de Staat uitoefenen. De minister voert aan dat de definitie van familielid in artikel 2, punt 2, onder d), van richtlijn 2004/38/EG het vereiste omvat dat het familielid ten laste van de burger van de Unie blijft zolang aanspraak wordt gemaakt op het afgeleide verblijfsrecht en dat het afgeleide verblijfsrecht vervalt wanneer niet langer sprake is van afhankelijkheid. De minister betoogt dat indien aan GV een invaliditeitsuitkering zou worden toegekend, de door haar gestelde afhankelijkheid van haar dochter niet langer aan de orde zou zijn en dat zij

derhalve niet langer een afgeleid verblijfsrecht overeenkomstig richtlijn 2004/38/EG zou genieten.

- 30 Ter onderbouwing van dat argument merkt de minister op dat de richtlijn tot doel heeft onder bepaalde voorwaarden een verblijfsrecht vast te stellen en dat een recht om aanspraak te maken op sociale bijstand van een lidstaat voortvloeit uit het feit dat iemand aanspraak kan maken op een verblijfsrecht (zie arrest C-333/13, Dano/Jobcenter Leipzig (ECLI:EU:C:2014:2358), punten 68-71). Voorts voert de minister aan dat het Hof heeft erkend dat lidstaten beperkingen mogen stellen aan de toegang tot hun socialezekerheidsstelsels en dat slechts diegenen die voldoen aan de voorwaarden waarop het verblijfsrecht is gebaseerd, aanspraak kunnen maken op socialezekerheidsuitkeringen (zie arresten C-333/13, Dano/Jobcenter Leipzig, punten 73-75, C-140/12, Brey (ECLI:EU:C:2013:565), C-308/14, Commissie/Verenigd Koninkrijk (ECLI:EU:C:2016:436), en C-67/14 Alimanovic (ECLI:EU:C:2015:597)).
- 31 De minister stelt zich op het standpunt dat artikel 11, lid 1, van de Regulations 2015 geen absolute belemmering inhoudt voor de toekenning van sociale bijstand, maar eerder een beoordeling inhoudt van de vraag of toekenning van de sociale bijstand in kwestie, gelet op de feiten van de specifieke [Or. 13] zaak die aan de orde is, betekent dat de aanvrager ervan een „onredelijke belasting vormt voor het socialebijstandsstelsel van de Staat”.
- 32 De High Court was van oordeel dat de kwestie van afhankelijkheid uiteindelijk wordt bepaald op het moment waarop een familielid verzoekt om hereniging in het gastland met de burger van de Unie die werknemer is, dat wil zeggen dat afhankelijkheid slechts moet worden beoordeeld „in het land van herkomst en op het moment waarop het familielid een aanvraag doet voor hereniging met de burger van de Unie van wie hij afhankelijk is”. De minister betoogt dat die conclusie niet voortvloeit uit de wijze waarop het begrip „afhankelijkheid” door het Hof is uitgelegd. De minister merkt op dat de bestaande beslissingen van de rechterlijke instanties hoofdzakelijk in aanmerking nemen hoe de afhankelijkheid kan worden aangetoond (met name vóór aankomst in de Staat), en niet op de omstandigheden waarin afhankelijkheid dan wel wordt *verbroken* na aankomst in de Staat, dan wel kan worden geacht nog steeds te bestaan. Indien niet langer sprake is van afhankelijkheid, vervalt volgens de minister ook het afgeleide verblijfsrecht dat op die afhankelijkheid is gebaseerd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het gebruik van de tegenwoordige tijd (te hunnen laste „zijn”) in artikel 2, punt 2, van de richtlijn. De minister is van mening dat het Unierecht zich er geenszins tegen verzet dat opnieuw de vraag wordt beoordeeld of de gestelde afhankelijkheid, die aan de basis van het afgeleide verblijfsrecht ligt, in het gastland nog steeds bestaat. Integendeel, artikel 14, lid 2, van de richtlijn bevestigt dat het verblijfsrecht van artikel 7 van de richtlijn blijft bestaan zolang het familielid voldoet aan de voorwaarden van de richtlijn.
- 33 GV heeft zich gebaseerd op arrest 316/85, Lebon (ECLI:EU:C:1987:302) naar aanleiding waarvan de minister opmerkt dat het Hof in die zaak, in het kader van

de beoordeling van de rechten van verordening 1612/68, van oordeel was dat afhankelijkheid voortvloeit uit een „*feitelijke situatie – ondersteuning door de werknemer – waarbij niet van belang is, waarom op die steun een beroep wordt gedaan*” en dat „*de hoedanigheid van ten laste komend familielid niet een recht op levensonderhoud veronderstelt*” (zie ook arrest, C-1/05 Jia (ECLI:EU:C:2007:1), punten 36 en 37). In het arrest Lebon heeft het Hof eveneens bevestigd dat het recht op sociale bijstand kan vervallen wanneer niet langer sprake is van afhankelijkheid (zie punt 14). In arrest C-218/14, Singh (ECLI:EU:C:2015:476), is bepaald dat het recht van familieleden om op het grondgebied van een gastland te verblijven op grond van artikel 7, lid 2, slechts behouden blijft indien zij voldoen aan de in die bepaling gestelde voorwaarden (zie punt 57). [Or. 14]

- 34 Voorts heeft de minister opgemerkt dat het Hof ook van oordeel was dat „*het bestaan van een situatie van reële afhankelijkheid moet worden aangetoond*”, wil een familielid als „ten laste” kunnen worden beschouwd (arresten C-423/12, Reyes (ECLI:EU:C:2014:16), punt 20, en C-1/05 Jia, punt 20). De minister stelt dat het Hof in het arrest Reyes heeft bevestigd dat, wil een familielid als „ten laste” worden beschouwd krachtens artikel 2, punt 2, als voorwaarde geldt dat afhankelijkheid reeds voor binnenkomst in een lidstaat moet bestaan (punt 22) en dat het Hof van oordeel was dat die afhankelijkheid kon worden aangetoond door te bewijzen dat regelmatig een som geld aan het ten laste komende familielid is betaald. Voorts is geoordeeld dat het feit dat een familielid werk kon vinden niet van invloed was op de uitlegging van het begrip „afhankelijkheid” en dat een lidstaat een bloedverwant in neergaande lijn niet kon verplichten om in het land van herkomst te hebben getracht werk te vinden om als ten laste te kunnen worden beschouwd, en dat het feit dat een bloedverwant in neergaande lijn in de lidstaat werk zou kunnen krijgen niet eraan in de weg stond dat hij zijn hoedanigheid van „ten laste” komend familielid zou behouden (zie de punten 28 en 33). De minister merkt echter wel op dat de zaak Reyes betrekking had op de toegang tot de Staat, dat wil zeggen de beoordeling van afhankelijkheid ex ante bij aankomst in de Staat. Die zaak draaide niet om de vraag, zoals in casu, of de hoedanigheid van ten laste komend familielid kan wegvallen wanneer het familielid in het gastland verblijft.
- 35 GV voert aan dat artikel 11, lid 1, van de nationale uitvoeringsregeling ongeldig is en ultra vires de burgerschapsrichtlijn is, doordat aan burgers van de Unie die in de Staat werknemer zijn, en aan hun in aanmerking komende familieleden, zoals bloedverwanten in de opgaande lijn te hunnen laste, de voorwaarde van een „onredelijke belasting” wordt opgelegd, in omstandigheden waarin van een dergelijke voorwaarde in artikel 7 van de richtlijn geen sprake is. De dochter van GV is een burger van de Unie die vele jaren in de Staat heeft gewoond en gewerkt; derhalve geniet zij in de Staat een verblijfsrecht krachtens artikel 7, lid 1, onder a). Omdat GV een rechtstreekse bloedverwant in de opgaande lijn te haren laste is, heeft GV krachtens artikel 7, lid 1, onder d), het recht in de Staat te verblijven. Indien een familielid, zoals GV, in een lidstaat verblijft krachtens artikel 7, lid 1, onder d), als familielid van een burger van de Unie die krachtens



artikel 7, lid 1, onder a), daar verblijft, is de voorwaarde van de „*onredelijke belasting*” niet op dat familielid van toepassing. GV voert aan dat de voorwaarden voor alle categorieën burgers van de Unie en hun familieleden in artikel 7 uitputtend zijn omschreven en dat het niet aan de lidstaten is om aanvullende voorwaarden te stellen anders dan de in dat artikel genoemde voorwaarden. Het vereiste van zelfvoorzienendheid geldt slechts voor economisch niet-actieve burgers en hun familieleden, en voor studenten en hun familieleden. Ten aanzien van laatstgenoemden is de [Or. 15] categorie familieleden van een student die een verblijfsrecht hebben, beperkt krachtens artikel 7, lid 4.

36 Zoals de rechter van de High Court in punt 21 van zijn beslissing nog heeft opgemerkt „*geldt het recht van gelijke behandeling niet alleen voor burgers van de Unie, maar ook voor familieleden die onderdanen van derde landen zijn met een verblijfsrecht of duurzaam verblijfsrecht in het gastland.*” Bij wijze van uitzondering is het gastland op grond van artikel 24, lid 2, niet verplicht een recht op sociale bijstand toe te kennen, maar deze uitzondering geldt slechts gedurende de eerste drie maanden van verblijf (artikel 6), of voor burgers van de Unie die werk zoeken (artikel 14, lid 4, onder b)). Geen van beide situaties is in casu van toepassing.

37 GV stelt verder dat de bewering van de minister dat een beroep op sociale bijstand zou betekenen dat GV niet langer ten laste van haar dochter komt, geen steun vindt in de rechtspraak van het Hof over het begrip „afhankelijkheid”. Zoals het Hof in punt 21 in het arrest Reyes heeft geoordeeld:

„Deze afhankelijkheid vloeit voort uit een feitelijke situatie die wordt gekenmerkt door de omstandigheid dat het familielid materieel wordt gesteund door de burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van zijn verkeersvrijheid, of door diens echtgenoot (arrest Jia, reeds aangehaald, punt 35).”

38 In punt 22 van het arrest Reyes is nog verklaard dat „*[de] noodzaak van materiële steun [...] in het land van oorsprong of van herkomst van een dergelijke bloedverwant [moet] bestaan op het moment dat hij verzoekt zich bij die burger te mogen voegen*” en dat aan het voorgaande wordt voldaan wanneer „*een burger van de Unie [...] over een lange periode regelmatig een som geld betaalt aan die bloedverwant in neergaande lijn, die voor hem noodzakelijk is om in zijn basisbehoeften te voorzien in zijn land van herkomst, [hetgeen] kan aantonen dat er sprake is van een situatie van reële afhankelijkheid van die bloedverwant ten opzichte van die burger*” (punt 24).

39 In het arrest Reyes is het Hof ook ingegaan op de kwestie of een familielid de hoedanigheid van ten laste komend familielid zou kunnen verliezen zodra hij zich in het gastland bevindt (in dat geval het familielid dat gaat werken). Het Hof heeft in punt 33 uiteengezet dat „artikel 2, punt 2, sub c, van richtlijn 2004/38 in die zin moet worden uitgelegd dat het feit dat een familielid wegens persoonlijke omstandigheden zoals leeftijd, beroepsopleiding en gezondheid wordt geacht

goede vooruitzichten te hebben om werk te vinden en bovendien voornemens is om in het gastland te werken, niet van invloed is op de uitlegging van de in die bepaling genoemde voorwaarde dat hij ‚ten laste’ is”. [Or. 16]

- 40 De rechter van de High Court heeft in de punten 51 en 52 van zijn uitspraak in deze zaak als volgt geoordeeld:

„51. Diezelfde logica geldt wanneer het familielid aan wie in het gastland sociale bijstand wordt toegekend als gevolg daarvan *vervolgens* niet langer afhankelijk is. Mits de vereiste afhankelijkheid is aangetoond in het land van oorsprong op het moment waarop een aanvraag voor het afgeleide verblijfsrecht wordt gedaan, wordt de verblijfsstatus niet aangetast door de toekenning daarna van sociale bijstand.

52. De namens verweerders naar voren gebrachte tegenovergestelde uitlegging is niet alleen in strijd met de hierboven besproken rechtspraak, maar zou ook strijdig zijn met artikel 24 van de burgerschapsrichtlijn [...]”

- 41 GV kan zich niet vinden in de bewering namens de minister dat de uitspraken van het Hof in zaken zoals Lebon, Jia en Reyes hoofdzakelijk draaien om de vraag hoe afhankelijkheid kan worden aangetoond met het oog op de vaststelling van een eerste verblijfsrecht en niet om de vraag in welke omstandigheden afhankelijkheid wordt verbroken ofwel kan worden geacht nog steeds te bestaan. Juist die kwestie heeft het Hof in overweging genomen in de arresten Lebon en Reyes. Het Hof heeft in punt 20 van het arrest Lebon verklaard:

„[...] dat wanneer een familielid ten laste van een migrerende werknemer om toekenning van het bestaansminimum verzoekt, dit niet kan afdoen aan zijn hoedanigheid van familielid ten laste. Anders zou de betrokkene door de toekenning van het bestaansminimum zijn hoedanigheid van familielid ten laste kunnen verliezen, hetgeen grond zou opleveren hetzij voor intrekking van dat bestaansminimum, hetzij zelfs voor verlies van het verblijfsrecht. Een dergelijke oplossing zou het voor het familielid ten laste in de praktijk onmogelijk maken het bestaansminimum aan te vragen, en daardoor afbreuk doen aan de aan de migrerende werknemer toegekende gelijkheid van behandeling. Bij de beoordeling van de hoedanigheid van familielid ten laste dient de toekenning van het bestaansminimum dus buiten beschouwing te blijven.”

GV betoogt dat de kern van het betoog van de minister dat de kwestie draait om de omstandigheden waarin afhankelijkheid wordt verbroken ofwel kan worden geacht nog steeds te bestaan, bovendien fundamenteel onlogisch is. Indien, zoals [Or. 17] de minister heeft betoogd, overeenkomstig het arrest Reyes en de daarin aangehaalde zaken de verplichting om afhankelijkheid aan te tonen met het oog op de vaststelling van de hoedanigheid van in aanmerking komend familielid gericht is op de vaststelling van afhankelijkheid in het land van herkomst, dan is de



bewering van de minister dat het ook noodzakelijk is om aan te tonen dat in het gastland nog steeds sprake is van afhankelijkheid, volledig misplaatst.

- 42 Tot slot is namens GV aangevoerd dat het standpunt van de minister een schending zou zijn van het recht op gelijke behandeling van artikel 24 van de burgerschapsrichtlijn, waarin slechts drie uitzonderingen zijn opgenomen die in casu geen van alle van toepassing zijn. In de gevoegde zaken C-22/08 en C-23/08 Vatsouras (ECLI:EU:C:2009:344), C-75/11, Commissie/Oostenrijk (ECLI:EU:C:2012:605), en C-333/13 Dano heeft het Hof dit bevestigd. Zoals het Hof in zaak C-46/12 L.N. (ECLI:EU:C:2013:97) heeft verklaard, dient artikel 24, lid 2, als afwijking van het beginsel van gelijke behandeling dat is neergelegd in artikel 18 VWEU en waaraan artikel 24, lid 1, van richtlijn 2004/38 slechts specifieke uitdrukking geeft, strikt en in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag, met inbegrip van die inzake het burgerschap van de Unie en het vrije verkeer van werknemers, te worden uitgelegd. Hoewel het Hof in het arrest Brey heeft verklaard dat lidstaten „handelingsvrijheid” hebben, heeft het ook bepaald dat zij die niet zo mogen gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van richtlijn 2004/38/EG.

#### **REDENEN VOOR DE PREJUDICIËLE VERWIJZING DOOR DE VERWIJZENDE RECHTER**

- 43 Hoewel de instanties waarop partijen zich hebben gebaseerd de hier genoemde vragen wel aankaarten, gaat geen daarvan in op de exacte prejudiciële vragen en kan niet worden gesteld dat de in deze procedure opgeworpen kwesties een acte claire zijn. De door GV aangehaalde zaak Lebon dateert van 1987 en heeft betrekking op richtlijn 1612/68. De aan de orde gestelde vragen zijn van systematisch belang, zowel wat betreft de volledige omvang van de verblijfsrechten die krachtens richtlijn 2004/38/EG aan ten laste komende familieleden van burgers van de Unie worden toegekend als wat betreft het recht voor die familieleden op toegang tot de socialebijstandsstelsels van gastlanden. De gestelde vragen betreffen de uitlegging van richtlijn 2004/38/EG evenals de bestaande rechtspraak van het Hof, en de Court of Appeal is van oordeel dat een prejudiciële beslissing nodig is met het oog op de oplossing van het hoofdgeding. [Or. 18]

[OMISSIS]