

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

16 januari 2014 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 16, leden 2 en 3 – Duurzaam verblijfsrecht van derdelanders die familielid zijn van burger van de Unie – Inaanmerkingneming van door deze derdelanders in gevangenis doorgebrachte perioden”

In zaak C-378/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London (Verenigd Koninkrijk), bij beslissing van 11 juli 2012, ingekomen bij het Hof op 3 augustus 2012, in de procedure

Nnamdi Onuekwere

tegen

Secretary of State for the Home Department,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), kamerpresident, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Impellizzeri, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 juni 2013,

gelet op de opmerkingen van:

- N. Onuekwere, vertegenwoordigd door M. Henderson en C. Meredith, barristers, geïnstrueerd door D. Furner, solicitor,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Brighthouse en H. Walker als gemachtigden, bijgestaan door R. Palmer, barrister,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,
- Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon als gemachtigde,

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en M. Szipuniar als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Wilderspin en C. Tufvesson als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 oktober 2013,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 16, leden 2 en 3, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, en rectificatie PB L 229, blz. 35).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen N. Onuekwere en de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken; hierna: „Secretary of State”) over een besluit tot weigering om Onuekwere een kaart voor duurzaam verblijf toe te kennen als familielid van een burger van de Unie.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De punten 17 en 18 van de considerans van richtlijn 2004/38 luiden:
 - „(17) Het recht van een duurzaam verblijf voor burgers van de Unie die ervoor gekozen hebben zich in een andere lidstaat blijvend te vestigen, zou het gevoel van Unieburgerschap versterken en is een kernelement voor het bevorderen van de sociale samenhang, zijnde een fundamentele doelstelling van de Unie. Daarom moet worden voorzien in een duurzaam verblijfsrecht voor alle burgers van de Unie en hun familieleden die in overeenstemming met de voorwaarden van deze richtlijn gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar in het gastland verblijf hebben gehad en die niet onderworpen zijn geweest aan een verwijderingsmaatregel.
 - (18) Met het oog op de totstandbrenging van een effectief mechanisme voor de integratie in de samenleving van het gastland waar de burger van de Unie woont, mogen, wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal verworven is geen voorwaarden meer worden gesteld.”

4 Artikel 2 van richtlijn 2004/38, „Definities”, bepaalt het volgende:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- 1) ‚burger van de Unie’: eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit;
- 2) ‚familielid’:
 - a) de echtgenoot;
 - [...]
- 3) ‚gastland’: de lidstaat waarheen de burger zich begeeft om zijn recht van vrij verkeer of verblijf uit te oefenen.”

5 Artikel 3 van richtlijn 2004/38, „Begunstigden”, bepaalt in lid 1 ervan:

„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.”

6 Artikel 7 van die richtlijn, „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden”, is als volgt geformuleerd:

„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 sociaalebijstandsstelsel 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 sociaalebijstandsstelsel 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.
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 laatstgenoemde voldoet] aan de voorwaarden [van lid 1] onder a, b of c.

[...]

4. In afwijking van lid 1, onder d, en lid 2, geldt het verblijfsrecht als familielid van een burger van de Unie die valt onder lid 1, letter c, alleen voor de echtgenoot, de geregistreerde partner in de zin van artikel 2, lid 2, onder b, en kinderen die ten laste komen. Artikel 3, lid 2, is van toepassing op rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn die ten laste komen van de burger van de Unie en op die van zijn echtgenoot of geregistreerde partner.”

- 7 In hoofdstuk IV van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Duurzaam verblijfsrecht”, bepaalt artikel 16, „Algemene regel voor burgers van de Unie en hun familieleden”:

„1. Iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, heeft aldaar een duurzaam verblijfsrecht. Dit recht is niet onderworpen aan de voorwaarden van hoofdstuk III.

2. Lid 1 is eveneens van toepassing ten aanzien van familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal in het gastland bij de burger van de Unie hebben gewoond.

3. Het ononderbroken karakter van het verblijf wordt niet beïnvloed door tijdelijke afwezigheden van niet meer dan zes maanden per jaar, door afwezigheden van langere duur voor de vervulling van militaire verplichtingen, door één afwezigheid van ten hoogste twaalf achtereenvolgende maanden om belangrijke redenen, zoals zwangerschap en bevalling, ernstige ziekte, studie of beroepsopleiding, noch door uitzending om werkzaamheden te verrichten in een andere lidstaat of een derde land.

4. Wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal is verkregen, kan het slechts worden verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland.”

Recht van het Verenigd Koninkrijk

- 8 Aan richtlijn 2004/38 is in het Verenigd Koninkrijk uitvoering gegeven door de Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [regeling van 2006 inzake immigratie (Europese Economische Ruimte)].
- 9 Artikel 15, „Recht van duurzaam verblijf”, van die regeling zet artikel 16 van richtlijn 2004/38 in nationaal recht om.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 10 N. Onuekwere is Nigeriaans staatsburger. Op 2 december 1999 is hij getrouwd met een Ierse staatsburger die haar recht van vrij verkeer en verblijf in het Verenigd Koninkrijk uitoefende en met wie hij twee kinderen heeft gekregen. Op 5 september 2000 is hem als familielid van een burger van de Unie een vergunning voor verblijf in het Verenigd Koninkrijk verleend met een geldigheid van vijf jaar.

- 11 Op 26 juni 2000 is Onuekwere veroordeeld tot negen maanden voorwaardelijke gevangenisstraf met een proeftijd van twee jaar. Deze veroordeling heeft niet tot een daadwerkelijke detentie van de betrokkene geleid.
- 12 Op 16 september 2004 is Onuekwere wegens een in 2003 begaan strafbaar feit opnieuw veroordeeld. Hoewel de opgelegde gevangenisstraf twee jaar en zes maanden bedroeg, is hij op 16 november 2005 in vrijheid gesteld. De Secretary of State heeft bij besluit van 18 november 2005 evenwel de uitzetting van Onuekwere uit het Verenigd Koninkrijk gelast. Dit besluit is nietig verklaard op grond dat Onuekwere de echtgenoot was van een burger van de Unie die haar bij het EG-Verdrag verleende rechten uitoefende.
- 13 In januari 2008 is Onuekwere opnieuw gevangen gezet, voor een ander strafbaar feit. Op 8 mei 2008 is hij veroordeeld tot een gevangenisstraf van twee jaar en drie maanden. Op 6 februari 2009 is Onuekwere in vrijheid gesteld, maar de Secretary of State heeft opnieuw zijn uitzetting uit het Verenigd Koninkrijk gelast. Op 29 juni 2010 heeft het Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, het besluit van de Secretary of State waarbij deze uitzetting werd gelast evenwel nietig verklaard. Deze rechter stelde weliswaar vast dat het duurzame verblijfsrecht in de zin van artikel 16 van richtlijn 2004/38 alleen was verworven door de echtgenote van Onuekwere, doch oordeelde dat de elementen in verband met de persoonlijke situatie van Onuekwere zwaarder wogen dan het algemeen belang van de uitzetting van de betrokkene om redenen van openbare orde.
- 14 Na deze beslissing heeft Onuekwere een aanvraag voor een kaart voor duurzaam verblijf ingediend, die de Secretary of State bij besluit van 24 september 2010 heeft afgewezen. Hoewel het First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) overwoog dat Onuekwere een verblijfsrecht had, heeft het niettemin bevestigd dat de betrokkene geen duurzaam verblijfsrecht had. Daartegen heeft Onuekwere beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.
- 15 De verwijzende rechter stelt vast dat, indien de perioden die Onuekwere in de gevangenis heeft doorgebracht, in totaal drie jaar en drie maanden, worden uitgesloten van de berekening van zijn verblijf in het Verenigd Koninkrijk, dit verblijf, hoewel het door die perioden is onderbroken, langer dan vijf jaar heeft geduurd. Indien, integendeel, die perioden wel in aanmerking moeten worden genomen, dan heeft het verblijf van Onuekwere in het Verenigd Koninkrijk negen jaar en drie maanden geduurd op de datum van het besluit dat in het hoofdgeding aan de orde is, en meer dan tien jaar op de datum waarop het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend.
- 16 In die context heeft het Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Zijn er omstandigheden, en zo ja welke, waarin een periode die in de gevangenis wordt doorgebracht, als legaal verblijf geldt voor de verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht krachtens artikel 16 van richtlijn 2004/38?
 - 2) Indien een in de gevangenis doorgebrachte periode niet geldt als legaal verblijf, mag een persoon die een gevangenisstraf heeft uitgezeten, dan de

verblijfsperioden vóór en na zijn gevangenschap bij elkaar optellen voor de berekening van de voor de verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht krachtens richtlijn 2004/38 vereiste periode van vijf jaar?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 17 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38 in die zin moet worden uitgelegd dat perioden die in het gastland in een gevangenis zijn doorgebracht door een derdelander die familielid is van een burger van de Unie die gedurende die perioden een duurzaam verblijfsrecht heeft verworven in die lidstaat, kunnen worden meegeteld voor de verwerving, door die derdelander, van een duurzaam verblijfsrecht in de zin van die bepaling.
- 18 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat overeenkomstig artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38, familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, hoe dan ook slechts het duurzame verblijfsrecht kunnen verwerven indien die burger, ten eerste, zelf aan de voorwaarden van artikel 16, lid 1, van die richtlijn voldoet en, ten tweede, bedoelde familieleden tijdens de betrokken periode – ononderbroken – bij hem hebben gewoond (zie arrest van 8 mei 2013, Alarape en Tijani, C-529/11, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 34).
- 19 In dit verband houdt de verplichting van de familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, om tijdens de betrokken periode in het gastland bij die burger te wonen, in dat die familieleden noodzakelijkerwijs en tegelijkertijd een verblijfsrecht hebben krachtens artikel 7, lid 2, van richtlijn 2004/38, als familieleden die deze burger begeleiden of zich bij hem voegen, zodat alleen de perioden van verblijf van die familieleden waarin wordt voldaan aan de voorwaarde van artikel 7, lid 2, van de richtlijn, in aanmerking kunnen worden genomen (zie arrest Alarape en Tijani, reeds aangehaald, punten 36 en 37).
- 20 Onuekwere meent dat aangezien zijn echtgenote op het tijdstip waarop zij het duurzame verblijfsrecht verwierf, gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, sub a, b of c, van richtlijn 2004/38 had voldaan, hij op zijn beurt, gedurende dezelfde periode van zijn verblijf in het gastland, aan de voorwaarde van artikel 7, lid 2, van deze richtlijn had voldaan, zodat die periode moet worden meegeteld voor zijn verwerving van het duurzame verblijfsrecht in de zin van artikel 16, lid 2, van die richtlijn, niettegenstaande het feit dat hij gedurende een gedeelte van die periode in de gevangenis zat.
- 21 Zoals alle lidstaten die opmerkingen hebben ingediend, alsmede de Commissie betogen, kan deze redenering niet worden aanvaard.
- 22 Blijkens de bewoordingen op zich en het doel van artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38 kunnen in de gevangenis doorgebrachte perioden niet worden meegeteld voor de verwerving van het duurzame verblijfsrecht in de zin van deze bepaling.
- 23 Ten eerste kunnen, zoals in punt 18 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, overeenkomstig artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38 familieleden van een

burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, hoe dan ook slechts het duurzame verblijfsrecht verwerven indien niet alleen die burger zelf aan de voorwaarden van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 voldoet, maar tevens deze familieleden tijdens de betrokken periode ononderbroken en legaal „bij” die burger hebben gewoond, waarbij het woord „bij” de voorwaarde dat die familieleden deze burger moeten begeleiden of zich bij hem moeten voegen, versterkt.

- 24 Ten tweede dient eraan te worden herinnerd dat, zoals in punt 17 van de considerans van richtlijn 2004/38 wordt verklaard, het recht van duurzaam verblijf een kernelement is voor het bevorderen van de sociale samenhang en door deze richtlijn is toegekend om het gevoel van Unieburgerschap te versterken. Dienovereenkomstig heeft de wetgever van de Unie de verkrijging van het recht van duurzaam verblijf op grond van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 afhankelijk gesteld van de integratie van de burger van de Unie in het gastland (zie arrest van 7 oktober 2010, Lassel, C-162/09, Jurispr. blz. I-9217, punten 32 en 37).
- 25 Een dergelijke integratie, waarop de verwerving van het duurzame verblijfsrecht als bedoeld in artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 berust, stoelt niet alleen op territoriale en temporele aspecten, maar ook op kwalitatieve aspecten die betrekking hebben op de mate van integratie in het gastland (zie arrest van 21 juli 2011, Dias, C-325/09, Jurispr. blz. I-6387, punt 64), in zoverre dat de aantasting van de integratie van de betrokkene in het gastland, ook buiten het in artikel 16, lid 4, van richtlijn 2004/38 bedoelde geval, het verlies van het duurzame verblijfsrecht rechtvaardigt (zie in die zin arrest Dias, reeds aangehaald, punten 59, 63 en 65).
- 26 De oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf door de nationale rechter toont aan dat de betrokkene de door de samenleving van het gastland in diens strafrecht tot uiting gebrachte waarden niet eerbiedigt, zodat de inaanmerkingneming van in de gevangenis doorgebrachte perioden voor de verwerving van het duurzame verblijfsrecht in de zin van artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38 door de familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, klaarblijkelijk zou indruisen tegen het doel dat door deze richtlijn met de instelling van dat verblijfsrecht wordt nagestreefd.
- 27 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38 in die zin moet worden uitgelegd dat perioden die in het gastland in een gevangenis zijn doorgebracht door een derdelander die familielid is van een burger van de Unie die gedurende die perioden een duurzaam verblijfsrecht heeft verworven in die lidstaat, niet kunnen worden meegeteld voor de verwerving, door die derdelander, van een duurzaam verblijfsrecht in de zin van die bepaling.

Tweede vraag

- 28 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 16, leden 2 en 3, van richtlijn 2004/38 in die zin moet worden uitgelegd dat het ononderbroken karakter van het verblijf wordt doorbroken door perioden die in het gastland in de gevangenis worden doorgebracht door een derdelander die familielid is van een burger van de Unie die gedurende die perioden een duurzaam verblijfsrecht heeft verworven.

- 29 In dit verband moet worden vastgesteld dat, zoals in punt 18 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, overeenkomstig artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38 voor de verwerving van het duurzame verblijfsrecht door familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, onder meer, vereist is dat deze familieleden gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal bij die burger hebben gewoond.
- 30 Deze voorwaarde dat het verblijf ononderbroken moet zijn, beantwoordt aan de integratieverplichting die geldt voor de verwerving van het duurzame verblijfsrecht, waarop is gewezen in de punten 24 en 25 van het onderhavige arrest, en aan de algemene context van richtlijn 2004/38, die een progressief stelsel heeft ingevoerd, waarbij de fasen en de voorwaarden van de vóór deze richtlijn bestaande afzonderlijke instrumenten van Unierecht en rechtspraak in wezen zijn overgenomen, en dat zodoende in het duurzame verblijfsrecht resulteert (zie arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, Jurispr. blz. I-14051, punt 38, en arrest Alarape en Tijani, reeds aangehaald, punt 46).
- 31 Zoals in punt 26 van het onderhavige arrest is vastgesteld, toont de oplegging van een onvoorwaardelijke gevangenisstraf door de nationale rechter aan dat de betrokkene de door de samenleving van het gastland in diens strafrecht tot uiting gebrachte waarden niet eerbiedigt, zodat de inaanmerkingneming van in de gevangenis doorgebrachte perioden voor de verwerving van het duurzame verblijfsrecht in de zin van artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38 door de familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, klaarblijkelijk zou indruisen tegen het doel dat door deze richtlijn met de instelling van dat verblijfsrecht wordt nagestreefd.
- 32 Daaruit volgt dat op de tweede vraag moet worden geantwoord dat artikel 16, leden 2 en 3, van richtlijn 2004/38 in die zin moet worden uitgelegd dat het ononderbroken karakter van het verblijf wordt doorbroken door perioden die in het gastland in de gevangenis worden doorgebracht door een derdelander die familielid is van een burger van de Unie die gedurende die perioden een duurzaam verblijfsrecht heeft verworven.

Kosten

- 33 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 16, lid 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG moet in die zin worden uitgelegd dat perioden die in het gastland in de gevangenis zijn doorgebracht door een derdelander die familielid is van een**

burger van de Unie die gedurende die perioden een duurzaam verblijfsrecht heeft verworven in die lidstaat, niet kunnen worden meegeteld voor de verwerving, door die derdelander, van een duurzaam verblijfsrecht in de zin van die bepaling.

- 2) **Artikel 16, leden 2 en 3, van richtlijn 2004/38 moet in die zin worden uitgelegd dat het ononderbroken karakter van het verblijf wordt doorbroken door perioden die in het gastland in de gevangenis worden doorgebracht door een derdelander die familielid is van een burger van de Unie die gedurende die perioden een duurzaam verblijfsrecht heeft verworven.**

ondertekeningen

* Procestaal: Engels.