CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 4 februari 2016 [1]

Zaak C-165/14

Alfredo Rendón Marín

tegen

Administración del Estado

[verzoek van het Tribunal Supremo (hooggerechtshof, Spanje) om een prejudiciële beslissing]

„Burgerschap van de Unie — Artikelen 20 VWEU en 21 VWEU — Richtlijn 2004/38/EG — Verblijfsrecht van een derdelander met een strafblad — Vader die het exclusieve gezag heeft over twee minderjarige kinderen, burgers van de Unie — Eerste kind dat de nationaliteit heeft van de woonlidstaat — Tweede kind dat de nationaliteit heeft van een andere lidstaat maar altijd in die lidstaat heeft gewoond — Nationale wetgeving die de toekenning van een verblijfsvergunning aan deze bloedverwant in opgaande lijn wegens diens strafblad verbiedt — Weigering van het verblijfsrecht die ertoe kan leiden dat de minderjarige kinderen het grondgebied van de Europese Unie moeten verlaten — Toelaatbaarheid — Bestaan van een verblijfsrecht op grond van de rechtspraak Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) en Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)”

en

Zaak C-304/14

Secretary of State for the Home Department

tegen

CS

[verzoek van het Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London [hogere rechtbank (afdeling immigratie en asiel) te Londen, Verenigd Koninkrijk] om een prejudiciële beslissing]

„Burgerschap van de Unie — Artikel 20 VWEU — Derdelander met een minderjarig kind te zijnen laste dat burger van de Unie is — Recht op duurzaam verblijf in de lidstaat waarvan het kind staatsburger is — Strafrechtelijke veroordelingen van de ouder — Besluit tot verwijdering van de ouder dat indirect verwijdering van de minderjarige met zich meebrengt — Dwingende redenen van openbare veiligheid”

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

Inhoud

I – Inleiding 3

II – Toepasselijke bepalingen 4

A – EVRM 4

B – Unierecht 4

1. Handvest 4

2. Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie 4

3. Richtlijn 2004/38 5

C – Wettelijke regeling van het Verenigd Koninkrijk 6

D – Spaans recht 7

III – Aan de hoofdgedingen ten grondslag liggende feiten en de prejudiciële vragen 8

A – Zaak C-165/14 8

B – Zaak C-304/14 10

IV – Procedures voor het Hof 11

V – Analyse 11

A – Bevoegdheid van het Hof in zaak C-165/14 11

B – Zaken C-165/14 en C-304/14 ten gronde 13

1. Bijzonderheden van de zaken 14

2. Opmerkingen vooraf 16

a) Beginsel van toedeling van bevoegdheden op het gebied van het immigratierecht 16

b) Volgens het Hof aan familieleden van een burger van de Unie toekomende typen verblijfsrecht 17

3. Verblijfsrecht voor familieleden van een burger van de Unie in het gastland: analyse van de situatie van Rendón Marín en zijn dochter in het kader van richtlijn 2004/38 17

a) Toepasselijkheid van richtlijn 2004/38 in de situatie van Rendón Marín en zijn dochter 18

b) Gevolgen van het strafblad voor de erkenning van een afgeleid verblijfsrecht, rekening gehouden met de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38 20

c) Tussenconclusie in zaak C-165/14 22

4. Verblijfsrecht voor familieleden van een burger van de Unie in de lidstaat waarvan die burger de nationaliteit bezit: analyse van de situatie van Rendón Marín en zijn kinderen en van die van CS en haar kind 22

a) Burgerschap van de Unie in de rechtspraak van het Hof 22

b) Eerbiediging van het verblijfsrecht van burgers van de Unie door de nationale wettelijke regelingen 27

5. Mogelijkheid beperkingen te stellen aan een rechtstreeks uit artikel 20 VWEU voortvloeiend afgeleid verblijfsrecht 31

a) Draagwijdte van de begrippen „openbare orde" en „openbare veiligheid" ten aanzien van een uit artikel 20 VWEU voortvloeiend verblijfsrecht 31

b) Onderzoek van de door de regering van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde exceptie van openbare orde of openbare veiligheid 34

c) Tussenconclusie betreffende zaak C-165/14 37

d) Tussenconclusie betreffende zaak C-304/14 37

VI – Conclusie 37

I – Inleiding

1. De vragen van het Tribunal Supremo (hooggerechtshof, Spanje) en het Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London [hogere rechtbank (afdeling immigratie en asiel) te Londen, Verenigd Koninkrijk] betreffen in wezen de uitlegging van artikel 20 VWEU en de draagwijdte van deze bepaling in het licht van hetzij zowel het arrest Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) als het arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), hetzij alleen laatstgenoemd arrest. Wat het feitelijke kader betreft, gaat het in deze zaken om derdelanders die door de lidstaat waarin zij verblijven en waarvan hun kinderen van jonge leeftijd, burgers van de Unie, die te hunnen laste zijn, de nationaliteit bezitten, in kennis zijn gesteld van een besluit tot weigering van een verblijfsvergunning dan wel van een uitzettingsbesluit. Door deze besluiten dreigt de kinderen het effectieve genot te worden ontzegd van de belangrijkste rechten die zij aan hun hoedanigheid van burger van de Unie ontlenen. Dit risico vloeit voort uit nationale maatregelen die ten aanzien van deze ouders, die derdelanders zijn, wegens hun strafblad zijn genomen.

2. De onderhavige verwijzingsbeslissingen noodzaken het Hof dus allereerst zich te buigen over de vraag of de situaties van de hoofdgedingen binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen. Wordt die vraag bevestigend beantwoord, dan zal het Hof vervolgens moeten bepalen welke gevolgen een strafblad heeft voor de erkenning van een aan richtlijn 2004/38/EG[2] ontleend afgeleid verblijfsrecht.

2 — 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, blz. 77).

Ten slotte krijgt het Hof de gelegenheid zich uit te spreken over de mogelijkheid beperkingen te stellen aan een rechtstreeks uit artikel 20 VWEU voortvloeiend verblijfsrecht en dus over de draagwijdte van de begrippen „openbare orde" en „openbare veiligheid" in situaties als aan de orde in de hoofdgedingen.

II – Toepasselijke bepalingen

A – *EVRM*

3. Artikel 8 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM") luidt:

„1. Eenieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

B – *Unierecht*

1. Handvest

4. Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), met het opschrift „De eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven", bepaalt:

„Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie."

5. Artikel 52 van het Handvest, „Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen", bepaalt in lid 1:

„Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

2. Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

6. Artikel 20, lid 1, VWEU stelt het burgerschap van de Unie in en bepaalt dat „eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit", burger van de Unie is. Krachtens artikel 20, lid 2, onder a), VWEU genieten burgers van de Unie het „recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven".

7. Artikel 21, lid 1, VWEU voegt daaraan toe dat dit recht geldt „onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld".

3. Richtlijn 2004/38

8. Artikel 2 van richtlijn 2004/38, „Definities", luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) ‚burger van de Unie': eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit;

2) ‚familielid':

[...]

d) de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), die te hunnen laste zijn;

3) ‚gastland': de lidstaat waarheen de burger zich begeeft om zijn recht van vrij verkeer of verblijf uit te oefenen."

9. Artikel 3 van richtlijn 2004/38, met het opschrift „Begunstigden", bepaalt:

„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.

2. Onverminderd een persoonlijk recht van vrij verkeer of verblijf van de betrokkenen vergemakkelijkt het gastland overeenkomstig zijn nationaal recht, binnenkomst en verblijf van de volgende personen:

a) andere, niet onder de definitie van artikel 2, punt 2, vallende familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die in het land van herkomst ten laste zijn van of inwonen bij de burger van de Unie die het verblijfsrecht in eerste instantie geniet, [...]

[...]

Het gastland onderzoekt de persoonlijke situatie nauwkeurig en motiveert een eventuele weigering van toegang of verblijf."

10. Artikel 7 van richtlijn 2004/38, „Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden", bepaalt in de leden 1 en 2:

„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 beschikt over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, en hij de bevoegde nationale autoriteit [...] 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 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 deze laatste voldoet] aan de voorwaarden [van lid 1,] onder a), b) of c).”

11. In artikel 27, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38 is bepaald:

„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.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die losstaan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd.”

12. Artikel 28 van richtlijn 2004/38 luidt:

„1. Alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid te nemen, neemt een gastland de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging.

2. Behalve om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid kan een gastland geen besluit tot verwijdering van het grondgebied nemen ten aanzien van burgers van de Unie of familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht op zijn grondgebied hebben verworven.

3. Behalve om dwingende redenen van openbare veiligheid zoals door de lidstaten gedefinieerd, kan ten aanzien van burgers van de Unie of hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, geen besluit tot verwijdering worden genomen, indien zij:

a) de laatste tien jaar in het gastland hebben verbleven, of

b) minderjarig zijn, tenzij de verwijdering noodzakelijk is in het belang van de minderjarige, zoals bepaald in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989.”

C – *Wettelijke regeling van het Verenigd Koninkrijk*

13. Op grond van Section 32(5) van de UK Borders Act 2007 (wet van 2007 betreffende de staatsgrenzen; hierna: „wet betreffende de staatsgrenzen”) moet de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk; hierna: „minister van Binnenlandse Zaken”) een uitzettingsbesluit vaststellen ten aanzien van iedere persoon die geen Brits staatsburger is en die wegens een strafbaar feit in het Verenigd Koninkrijk is veroordeeld tot een gevangenisstraf van minimaal twaalf maanden. De minister van Binnenlandse Zaken is daartoe verplicht.

14. Section 33 van de wet betreffende de staatsgrenzen bepaalt dat deze verplichting niet geldt wanneer de verwijdering van de veroordeelde op basis van het uitzettingsbesluit tot gevolg zou hebben dat:

„(a) de door het [EVRM] gewaarborgde grondrechten van een persoon worden geschonden; of

(b) het Verenigd Koninkrijk zijn verplichtingen uit hoofde van het Verdrag [betreffende de status van vluchtelingen [3]] niet nakomt; of

(c) de door de Unieverdragen gewaarborgde rechten van de veroordeelde worden geschonden."

15. Volgens het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland is voor de onderhavige zaak een aantal bepalingen van de Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [regeling van 2006 betreffende immigratie (Europese Economische Ruimte)], als gewijzigd in 2012 (hierna: „immigratieregeling"), van belang.

16. Section 15A(4A) van de immigratieregeling geeft uitvoering aan het arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124). Iedere persoon die voldoet aan de criteria van deze Section 15A(4A) geniet „een afgeleid recht om in het Verenigd Koninkrijk te verblijven". Section 15A(9) van de immigratieregeling bepaalt evenwel dat een persoon die normaliter een afgeleid recht zou genieten op grond van met name voornoemd lid (4A), dit recht niet geniet „wanneer de [minister van Binnenlandse Zaken] een besluit heeft vastgesteld uit hoofde van Section 19(3)(b), 20(1) of 20A(1)".

17. Krachtens Section 20(1) van de immigratieregeling kan de minister van Binnenlandse Zaken een verklaring van inschrijving, een verblijfskaart, een document waaruit een duurzaam verblijfsrecht blijkt of een duurzame verblijfskaart intrekken of weigeren af te geven of te verlengen „indien de intrekking of weigering uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid gerechtvaardigd is".

18. Section 20(6) van de immigratieregeling bepaalt dat een dergelijk besluit in overeenstemming met Section 21 van die regeling dient te worden vastgesteld.

19. Section 21A van de immigratieregeling past een gewijzigde versie van deel 4 van deze regeling toe op besluiten met betrekking tot, met name, afgeleide verblijfsrechten. Volgens Section 21A(3)(a) van voornoemde regeling is deel 4 van toepassing alsof „verwijzingen naar een aangelegenheid die overeenkomstig Section 21 uit hoofde van de openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid gerechtvaardigd is, in plaats daarvan verwijzingen zijn naar een aangelegenheid die ‚in het algemeen belang is'".

20. Het effect van deze bepalingen is volgens het Verenigd Koninkrijk dat het mogelijk is dat aan een persoon die normalerwijze aanspraak zou kunnen maken op een verblijfsrecht uit hoofde van artikel 20 VWEU als toegepast door het Hof in zijn arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), een afgeleid verblijfsrecht wordt onthouden wanneer dat in het algemeen belang is.

D – *Spaans recht*

21. Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (organieke wet 4/2000 betreffende de rechten en vrijheden van vreemdelingen in Spanje en hun sociale integratie) van 11 januari 2000 (BOE nr. 10 van 12 januari 2000, blz. 1139), als gewijzigd bij Ley Orgánica 2/2009 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 (organieke wet 2/2009 tot wijziging van

3 — Ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)].

organieke wet 4/2000) van 11 december 2009 (BOE nr. 299 van 12 december 2009, blz. 104986), die sinds 13 december 2009 van kracht is (hierna: „vreemdelingenwet"), voorziet in artikel 31, lid 3, in de mogelijkheid een derdelander om uitzonderlijke redenen een tijdelijke verblijfsvergunning te verlenen zonder dat het nodig is dat de betrokkene reeds over een visum beschikt.

22. Artikel 31, leden 5 en 7, van de vreemdelingenwet bepaalt:

„5. Een vreemdeling kan enkel toestemming voor tijdelijk verblijf worden verleend indien hij noch in Spanje noch in de landen waar hij eerder heeft verbleven een strafblad heeft ter zake van gedragingen die in de Spaanse rechtsorde strafbaar zijn gesteld en hem geen inreisverbod is opgelegd in de landen waarmee Spanje een overeenkomst dienaangaande heeft gesloten.

[...]

7. Voor de eventuele verlenging van de tijdelijke verblijfsvergunning worden in aanmerking genomen:

a) het strafblad, waarbij rekening wordt gehouden met kwijtscheldingen of gevallen van voorwaardelijke strafvermindering of opschorting van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf;

b) verzaking door de betrokkene van zijn verplichtingen op het gebied van belastingen en sociale zekerheid.

Voor deze verlenging zal in het bijzonder rekening worden gehouden met de inspanningen die de om verlenging verzoekende derdelander met het oog op zijn integratie heeft geleverd, welke inspanningen dienen te worden aangetoond via een positief rapport van de autonome gemeenschap waaruit blijkt dat betrokkene de in artikel 2 ter van deze wet bedoelde opleidingen heeft gevolgd."

23. Real Decreto 2393/2004 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 (koninklijk besluit 2393/2004 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van organieke wet 4/2000) van 30 december 2004 (BOE nr. 6 van 7 januari 2005, blz. 485; hierna: „uitvoeringsbepalingen van de vreemdelingenwet") bepaalde in de eerste aanvullende bepaling, lid 4, in fine, dat „het staatssecretariaat voor immigratie en emigratie op rapport van het staatssecretariaat voor binnenlandse aangelegenheden tijdelijke verblijfsvergunningen kan afgeven in uitzonderlijke omstandigheden waarin de uitvoeringsbepalingen van de [vreemdelingenwet] niet voorzien".

III – Aan de hoofdgedingen ten grondslag liggende feiten en de prejudiciële vragen

24. De relevante feiten van de hoofdgedingen, als blijkend uit de verwijzingsbeslissingen, zijn de volgende.

A – *Zaak C-165/14*

25. Rendón Marín is Colombiaans staatsburger en vader van twee in Malaga (Spanje) geboren minderjarige kinderen, een jongen met de Spaanse en een meisje met de Poolse nationaliteit. De kinderen hebben altijd in Spanje gewoond.

26. Uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt dat aan Rendón Marín bij justitiële beslissing van 13 mei 2009 van de Juzgado de Primera Instancia de Málaga (gerecht van eerste aanleg te Malaga, Spanje) de exclusieve rechten inzake het gezag over en de huisvesting van zijn kinderen zijn toegekend. De woonplaats van de moeder van de kinderen, die de Poolse nationaliteit bezit, is onbekend. Volgens de verwijzingsbeslissing worden de twee kinderen naar behoren verzorgd en krijgen zij passend onderwijs.

27. Rendón Marín heeft een strafblad. Meer bepaald is hij in Spanje veroordeeld tot een gevangenisstraf van negen maanden. De tenuitvoerlegging van deze straf is vanaf 13 februari 2009 evenwel voor twee jaar voorwaardelijk opgeschort. Op de datum van de verwijzingsbeslissing, 20 maart 2014, was Rendón Marín in afwachting van een beslissing over een verzoek om zijn strafblad te wissen.

28. Op 18 februari 2010 heeft Rendón Marín bij de Director General de Inmigración del Ministerio de Trabajo e Inmigración (directoraat-generaal Immigratie van het Ministerie van Arbeid en Immigratie; hierna: „directoraat-generaal Immigratie") een verzoek ingediend voor een tijdelijke verblijfsvergunning wegens uitzonderlijke omstandigheden in de zin van de eerste aanvullende bepaling, lid 4, in fine, van de uitvoeringsbepalingen van de vreemdelingenwet [4].

29. Uit de stukken voor het Hof blijkt dat het verzoek van Rendón Marín bij besluit van 13 juli 2010 op grond van artikel 31, lid 5, van de vreemdelingenwet wegens het bestaan van een strafblad is afgewezen.

30. Nadat het door Rendón Marín tegen dit besluit ingestelde beroep door de Audiencia Nacional (nationaal hof, Spanje) bij uitspraak van 21 maart 2012 was verworpen, heeft Rendón Marín voor het Tribunal Supremo cassatieberoep tegen die uitspraak ingesteld.

31. Rendón Marín heeft zijn cassatieberoep gebaseerd op één middel, te weten onjuiste uitlegging van de arresten Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) en Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), welke rechtspraak naar zijn mening tot toekenning van de verlangde verblijfsvergunning had moeten leiden, en op schending van artikel 31, leden 3 en 7, van de vreemdelingenwet.

32. De verwijzende rechter geeft aan dat, de concrete omstandigheden van elke zaak buiten beschouwing gelaten, het besluit om Rendón Marín in Spanje geen verblijfsvergunning te verlenen, in de zaak ten gronde, zoals in de gevallen die hebben geleid tot de arresten Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) en Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), impliceert dat de betrokkene wordt gedwongen het grondgebied van de lidstaat en dus van de Europese Unie te verlaten, waardoor ook een vertrek uit de Unie van zijn twee kinderen – onder wie een minderjarige Spaanse staatsburger die van zijn vader afhankelijk is omdat de verblijfplaats van de moeder niet bekend is – onvermijdelijk zou worden. [5] Hij merkt evenwel op dat in de onderhavige zaak, anders dan in de gevallen die in bovengenoemde arresten van het Hof zijn onderzocht, sprake is van een wettelijk verbod om een verblijfsvergunning toe te kennen wanneer de aanvrager een strafblad heeft in Spanje. Derhalve vraagt de verwijzende rechter zich af of de nationale wettelijke regeling, die hoe dan ook en zonder ruimte te bieden voor aanpassing aan het concrete geval de toekenning van de verblijfsvergunning verhindert wanneer sprake is van een strafblad in het land van de aanvraag, hoewel dit onvermijdelijk ertoe leidt dat een minderjarige burger van de Unie die van de aanvrager afhankelijk is, het recht wordt ontnomen om op het grondgebied van de Europese Unie te verblijven, verenigbaar is met de aangevoerde rechtspraak van het Hof waarin artikel 20 VWEU is uitgelegd.

4 — Zie voor de inhoud van deze bepaling punt 23 van deze conclusie.

5 — Ik wijs erop dat de dochter met de Poolse nationaliteit van Rendón Marín in de verwijzingsbeslissing enkel in de beschrijving van de feiten wordt genoemd. In de overwegingen die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht zich tot het Hof te wenden, verwijst hij uitsluitend naar de minderjarige met de Spaanse nationaliteit.

33. In die omstandigheden heeft het Tribunal Supremo bij beslissing van 20 maart 2014, ingekomen ter griffie van het Hof op 7 april 2014, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is een nationale wettelijke regeling die uitsluit dat een verblijfsvergunning wordt toegekend aan een ouder van een minderjarige burger van de Unie te zijnen laste omdat die ouder in het land van de aanvraag een strafblad heeft, hoewel dit ertoe leidt dat de minderjarige wordt gedwongen het grondgebied van de Unie te verlaten omdat hij met zijn ouder moet meegaan, verenigbaar met artikel 20 [VWEU], zoals uitgelegd in het licht van de arresten [Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639)] en [Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)]?"

B – *Zaak C-304/14*

34. CS is Marokkaans staatsburger. In 2002 is zij in Marokko in het huwelijk getreden met een Brits staatsburger. In september 2003, nadat haar op basis van haar huwelijk een visum was toegekend, is zij het Verenigd Koninkrijk rechtmatig ingereisd, waarbij haar toestemming is verleend om daar tot en met 20 augustus 2005 te verblijven. Op 31 oktober 2005 is haar een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur verleend.

35. In 2007 is CS van haar echtgenoot gescheiden. In 2010 heeft zij zich met hem verzoend en is zij opnieuw met hem getrouwd. In 2011 is in het Verenigd Koninkrijk een zoon uit dit huwelijk geboren. Het kind is Brits staatsburger. Alleen CS zou daadwerkelijk instaan voor de zorg ervoor.

36. Op 21 maart 2012 is CS schuldig bevonden aan een strafbaar feit. Op 4 mei 2012 is zij veroordeeld tot een gevangenisstraf van twaalf maanden.

37. Op 2 augustus 2012 is CS ervan in kennis gesteld dat zij wegens haar veroordeling zou worden uitgezet uit het Verenigd Koninkrijk. Op 30 augustus 2012 heeft CS asiel aangevraagd. Haar aanvraag is behandeld door de bevoegde autoriteit van het Verenigd Koninkrijk, de minister van Binnenlandse Zaken.

38. Op 2 november 2012 had CS haar gevangenisstraf uitgezeten en heeft zij de gevangenis verlaten, en op 9 januari 2013 heeft de minister van Binnenlandse Zaken haar asielaanvraag afgewezen [6]. Het besluit om CS uit te zetten uit het Verenigd Koninkrijk naar een land dat geen lid is van de Unie, is vastgesteld op basis van artikel 32, lid 5, van de wet betreffende de staatsgrenzen. CS heeft tegen het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken beroep ingesteld bij het First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [gerecht van eerste aanleg (afdeling immigratie en asiel); hierna: „FtT")]. Op 3 september 2013 is haar beroep toegewezen op grond dat haar uitzetting schending van het Vluchtelingenverdrag, de artikelen 3 en 8 EVRM en de Unieverdragen zou opleveren.

39. In zijn beslissing heeft het FtT geconstateerd dat het kind van CS, zou een verwijderingsmaatregel ten aanzien van CS worden vastgesteld, haar naar Marokko zou moeten volgen, omdat er in het Verenigd Koninkrijk geen andere familieleden zijn die voor dit kind zouden kunnen zorgen. Onder verwijzing naar de rechten die het kind van CS krachtens artikel 20 VWEU en het arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) uit hoofde van zijn burgerschap van de Unie geniet, heeft het FtT geoordeeld dat „[e]en burger van de Europese Unie onder geen enkele omstandigheid de facto kan worden verwijderd van het grondgebied van de Europese Unie. [...] Dit verbod kent geen enkele uitzondering, van welke aard ook, zelfs niet indien [...] de ouders een strafblad hebben. [...] Bijgevolg is het in de onderhavige zaak vastgestelde uitzettingsbesluit niet rechtmatig, daar het de rechten schendt die het kind krachtens artikel 20 VWEU geniet".

6 — Het besluit eindigde met de constatering dat ten aanzien van CS wegens haar strafrechtelijke veroordeling een uitzettingsbesluit diende te worden vastgesteld.

40. De minister van Binnenlandse Zaken kreeg toestemming om bij het Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London hoger beroep in te stellen. Namens de minister van Binnenlandse Zaken is betoogd dat het FtT blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij zijn beoordeling van en beslissing over alle gronden op basis waarvan dit gerecht het beroep van CS heeft toegewezen, daaronder begrepen zijn beoordeling en beslissing aangaande de rechten die het kind krachtens artikel 20 VWEU geniet, aangaande het arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) en aangaande de afgeleide rechten van CS. De minister van Binnenlandse Zaken heeft in het bijzonder aangevoerd dat het Unierecht zich niet tegen uitzetting van CS naar Marokko verzet, zelfs niet indien daardoor haar kind, dat burger van de Unie is, het effectieve genot van de belangrijkste aan deze hoedanigheid verbonden rechten wordt ontzegd.

41. Daarop heeft het Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London bij uitspraak van 4 juni 2014, ingekomen ter griffie van het Hof op 24 juni 2014, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staat het Unierecht, en in het bijzonder artikel 20 VWEU, eraan in de weg dat een lidstaat een derdelander die de ouder is van en daadwerkelijk zorgt voor een kind dat staatsburger van die lidstaat (en bijgevolg burger van de Unie) is, van zijn grondgebied naar een derde land uitzet, indien daardoor dit kind, dat burger van de Unie is, het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten wordt ontzegd?

2) In geval van een ontkennend antwoord op de eerste vraag: onder welke omstandigheden is een dergelijke uitzetting volgens het Unierecht toegestaan?

3) In geval van een ontkennend antwoord op de eerste vraag: zijn voor het antwoord op de tweede vraag de artikelen 27 en 28 van richtlijn [2004/38/EG] bepalend, en zo ja in hoeverre?”

IV – Procedures voor het Hof

42. In zaak C-165/14 zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door Rendón Marín, de Spaanse regering, de Franse, de Griekse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Poolse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie, en in zaak C-304/14 door CS, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Franse en de Poolse regering en de Commissie.

43. Bij beslissing van 2 juni 2015 heeft het Hof beide zaken overeenkomstig artikel 29, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering toegewezen aan een en dezelfde rechtsprekende formatie, de Grote kamer, en heeft het overeenkomstig artikel 77 van dit Reglement voor deze zaken een gezamenlijke terechtzitting gehouden.

44. Ter terechtzitting van 30 juni 2015 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt namens Rendón Marín, CS, de Spaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Deense en de Poolse regering en de Commissie.

V – Analyse

A – *Bevoegdheid van het Hof in zaak C-165/14*

45. Uit de stukken voor het Hof en de opmerkingen ter terechtzitting van Rendón Marín en de Spaanse regering blijkt dat verzoeker in het hoofdgeding, nadat zijn beroep tegen het besluit tot weigering van een verblijfsvergunning bij arrest van 21 maart 2012 was verworpen en hij tegen dat arrest het cassatieberoep had ingesteld dat tot het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing van het Tribunal Supremo heeft geleid, bij de subdelegatie van de regering te Malaga twee nieuwe

verzoeken om een tijdelijke verblijfsvergunning wegens uitzonderlijke omstandigheden heeft ingediend. Beide verzoeken waren evenwel gebaseerd op een nieuwe grond, te weten familiebanden, als voorzien in artikel 124, lid 3[7], van de nieuwe uitvoeringsbepalingen van de vreemdelingenwet.[8]

46. Uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt dat het eerste van deze twee verzoeken op grond van artikel 31, lid 5, van de vreemdelingenwet en artikel 128 van de nieuwe uitvoeringsbepalingen van de vreemdelingenwet door de subdelegatie van de regering te Malaga bij besluit van 17 februari 2014 wegens het bestaan van een strafblad is afgewezen.[9]

47. Wat het tweede verzoek betreft, heeft de Spaanse regering er ter terechtzitting op gewezen dat verzoeker in het hoofdgeding op 18 februari 2015 door de subdelegatie van de regering te Malaga een tijdelijke verblijfsvergunning is verleend. Dienaangaande blijkt uit de mondelinge opmerkingen van Rendón Marín dat hij deze tijdelijke verblijfsvergunning wegens aan familiebanden gerelateerde uitzonderlijke omstandigheden heeft verkregen *omdat zijn strafblad* door de Spaanse bevoegde autoriteit *was gewist*.

48. Rendón Marín heeft thans dus kennelijk de tijdelijke verblijfsvergunning verkregen waarom hij verzocht. Ofschoon dit feit de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing niet beïnvloedt, aangezien ten tijde van de verwijzing aan alle voorwaarden voor verwijzing was voldaan[10], rijst de vraag of het geding niet is beslecht en of een antwoord op de gestelde prejudiciële vraag nog noodzakelijk is. Het gaat hier dus niet om de mogelijke niet-ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing van het Tribunal Supremo[11], maar om het eventuele ontbreken van bevoegdheid van het Hof.[12]

49. Blijkens zowel de bewoordingen als de systematiek van artikel 267 VWEU kan slechts een prejudiciële procedure worden ingeleid indien voor de nationale rechterlijke instantie een geding aanhangig is in het kader waarvan deze een beslissing moet geven waarbij rekening kan worden gehouden met het prejudiciële arrest van het Hof.[13] Het bestaan van een hoofdgeding is dus een essentiële voorwaarde voor de bevoegdheid van het Hof, die ambtshalve kan of zelfs moet worden onderzocht.[14]

50. Zoals blijkt uit punt 45 van deze conclusie is in casu de verblijfsvergunning pas verleend nadat tegen de uitspraak waarbij het beroep tegen het besluit tot weigering van die verblijfsvergunning was verworpen, cassatieberoep was ingesteld in het kader waarvan het Tribunal Supremo het Hof om een prejudiciële beslissing heeft verzocht. Indien blijkt dat Rendón Marín de tijdelijke verblijfsvergunning

7 — Dit nieuwe artikel beschrijft de voorwaarden waaronder verblijfsvergunningen wegens het bestaan van familiebanden kunnen worden toegekend. Het voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid een verblijfsvergunning te verlenen aan de ouder van een minderjarig kind met de Spaanse nationaliteit indien die ouder dit kind ten laste heeft en ermee samenwoont.

8 — Vastgesteld bij Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (koninklijk besluit 557/2011 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van organieke wet 4/2000 inzake de rechten en vrijheden van vreemdelingen in Spanje en hun sociale integratie, als gewijzigd bij organieke wet 2/2009) van 20 april 2011 (BOE nr. 103 van 30 april 2011, blz. 43821).

9 — Zie punt 23 van deze conclusie.

10 — Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak Djabali (C-314/96, EU:C:1997:248, punt 16). Zie ook arrest Djabali (C-314/96, EU:C:1998:104, punten 17-23). In de onderhavige zaak *stelt* het geschetste juridische en feitelijke kader van het verzoek om een prejudiciële beslissing het Hof *in staat* een nuttige uitlegging van het Unierecht geven. Zie artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering.

11 — Zie voor het onderscheid tussen deze twee procedurele kwesties conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Gullotta en Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punten 16 en 22). Zie ook Naômé, C., *Le renvoi préjudiciel en droit européen – Guide pratique*, Larcier, Brussel, 2010 (2e druk), blz. 85 en 86.

12 — Zie conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Gullotta en Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak), waarin hij opmerkt dat „[d]e bevoegdheid van het Hof [...] [is] afgebakend door het stelsel van beroepswegen dat door de Verdragen is vastgesteld, die enkel beschikbaar zijn indien is voldaan aan de voorwaarden die in de relevante bepalingen zijn gesteld".

13 — Arrest UGT-Rioja e.a. (C-428/06–C-434/06, EU:C:2008:488, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

14 — Ibidem (punt 40).

waarom hij verzocht inderdaad heeft verkregen [15], zou het hoofdgeding moeten worden geacht zonder voorwerp te zijn geraakt, aangezien de vordering van Rendón Marín is toegewezen. Hoewel het dus twijfelachtig lijkt dat een antwoord van het Hof noodzakelijk is om het Tribunal Supremo in staat te stellen uitspraak te doen, zoals artikel 267 VWEU vereist, ben ik evenwel van mening dat het Hof niet in staat is om definitief, en uitsluitend op basis van de ter terechtzitting verstrekte informatie, vast te stellen dat het niet nodig is dat het Tribunal Supremo de procedure voortzet. Mogelijk moet dit gerecht dat immers doen om een reden die niet blijkt uit de stukken waarover het Hof beschikt.

51. Het lijkt me dan ook ter zake dienend de verwijzende rechter te vragen of hij het verzoek om een prejudiciële beslissing wenst te handhaven en of er gronden bestaan om aan te nemen dat een antwoord van het Hof alsnog noodzakelijk is om uitspraak te doen. Dit zou in lijn zijn met de rechtspraak van het Hof dat de reden voor de prejudiciële verwijzing niet is het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar de behoefte aan de werkelijke beslechting van een geschil. [16]

52. Voor het geval dat het Hof na nader contact met de verwijzende rechter een antwoord nog altijd noodzakelijk acht, en voor zover de voorgelegde vraag door de verwijzende rechter niet is ingetrokken, zal ik de vraag onderzoeken.

B – *Zaken C-165/14 en C-304/14 ten gronde*

53. De verzoeken om een prejudiciële beslissing van het Tribunal Supremo respectievelijk het Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London hebben in wezen betrekking op de uitlegging van artikel 20 VWEU en de draagwijdte van deze bepaling in het licht van hetzij de beide arresten Zhu en Chen [17] (zaak C-165/14) en Ruiz Zambrano [18] (zaken C-165/14 en C-304/14), hetzij uitsluitend laatstgenoemd arrest, met als bijzonderheid dat verzoekers een strafblad hebben.

54. Ik herinner er om te beginnen aan dat het in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, aan laatstgenoemde staat om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan hij het bij hem aanhangige geding kan oplossen. Daartoe dient het Hof de hem voorgelegde vragen in voorkomend geval te herformuleren. Het Hof heeft immers tot taak alle Unierechtelijke bepalingen uit te leggen die noodzakelijk zijn voor de beslechting van bij de nationale rechterlijke instanties aanhangige gedingen, ook wanneer die bepalingen niet uitdrukkelijk worden genoemd in de door die rechterlijke instanties gestelde vragen. [19]

15 — Ik wijs erop dat de voorwaarden die artikel 267 VWEU stelt voor de bevoegdheid van het Hof, niet alleen moeten zijn vervuld op het moment dat de zaak door de nationale rechter naar het Hof wordt verwezen, maar ook gedurende de procedure. Zie conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Gullotta en Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, punt 19). Zie artikel 100 van het Reglement voor de procesvoering, dat bepaalt:

„1. Een verzoek om een prejudiciële beslissing blijft bij het Hof aanhangig zolang de rechterlijke instantie die het Hof heeft aangezocht, dit verzoek niet heeft ingetrokken. [...]
2. Het Hof kan evenwel in elke stand van het geding vaststellen dat de voorwaarden voor zijn bevoegdheid niet langer vervuld zijn."

16 — Zie met name arresten Zabala Erasun e.a. (C-422/93–C-424/93, EU:C:1995:183, punt 29), Djabali (C-314/96, EU:C:1998:104, punt 19) en García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, punt 28).

17 — C-200/02, EU:C:2004:639.

18 — C-34/09, EU:C:2011:124.

19 — Zie met name arrest Betriu Montull (C-5/12, EU:C:2013:571, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

55. Derhalve belet de omstandigheid dat de verwijzende rechter zijn vragen formeel heeft beperkt tot de uitlegging van artikel 20 VWEU, het Hof niet om hem alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het recht van de Unie te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor hem dienende zaak, ongeacht of deze rechter er in zijn vragen melding van maakt. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschafte gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geding, uitlegging behoeven. [20]

56. In casu wenst de verwijzende rechter in zaak C-165/14 in wezen te vernemen, ten eerste, of richtlijn 2004/38 zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling op grond waarvan aan een derdelander die ouder is van een minderjarig kind te zijnen laste, burger van de Unie, dat in het gastland bij hem woont, automatisch een verblijfsvergunning wordt geweigerd wanneer hij een strafblad heeft en, ten tweede, of artikel 20 VWEU, als uitgelegd in het licht van de arresten Zhu en Chen [21] en Ruiz Zambrano [22], in de weg staat aan diezelfde nationale wettelijke regeling, op grond waarvan aan een derdelander die ouder is van minderjarige kinderen, burgers van de Unie, die geheel van zijn zorg afhankelijk zijn, automatisch een verblijfsvergunning wordt geweigerd wanneer hij een strafblad heeft en die weigering ertoe leidt dat deze kinderen het grondgebied van de Unie moeten verlaten.

57. In zaak C-304/14 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20 VWEU eraan in de weg staat dat een lidstaat een derdelander die ouder is van en als enige daadwerkelijk zorgt voor een kind dat onderdaan van die lidstaat is, van zijn grondgebied naar een derde land uitzet, indien daardoor dit kind, dat burger van de Unie is, het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste rechten die het aan die hoedanigheid ontleent.

58. Aangezien in de twee zaken vergelijkbare vragen zijn gerezen, leg ik een gezamenlijke conclusie voor. Ik wijs er evenwel op dat deze twee zaken weliswaar op elkaar lijken, maar ook verschillen vertonen, hetgeen dus tevens geldt voor de vragen die door het Tribunal Supremo en het Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London aan het Hof zijn voorgelegd. Ik zal daarom eerst de bijzonderheden van de hoofdgedingen onderzoeken en daarna ingaan op de kernaspecten van de door de verwijzende rechters gestelde vragen.

1. Bijzonderheden van de zaken

59. De feitelijke omstandigheden van de hoofdgedingen zijn om te beginnen in zoverre gelijk dat de partijen in het hoofdgeding derdelanders zijn, ouder van in hun eigen lidstaat wonende jonge minderjarige burgers van de Unie voor wie zij als enige ouder zorg dragen. Voorts hebben deze kinderen altijd in hun respectieve lidstaat gewoond. Ten slotte is zowel Rendón Marín als CS veroordeeld tot een gevangenisstraf, van negen respectievelijk twaalf maanden.

60. In meerdere opzichten verschillen de twee hoofdgedingen echter ook van elkaar. Het betreft met name het feit dat een van de betrokken kinderen, de dochter van Rendón Marín, in een andere lidstaat woont dan die waarvan zij de nationaliteit bezit, het soort nationale wettelijke regeling in kwestie (weigering van een verblijfsvergunning in Spanje, uitzettingsbesluit in het Verenigd Koninkrijk) [23] en de ernst van de door Rendón Marín respectievelijk CS gepleegde strafbare feiten (opschorting van de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf van negen maanden van Rendón Marín, terwijl CS haar gevangenisstraf van twaalf maanden heeft uitgezeten).

20 — Ibidem (punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 — C-200/02, EU:C:2004:639.

22 — C-34/09, EU:C:2011:124.

23 — Wat de situatie van CS betreft, zij opgemerkt dat zij rechtmatig het Verenigd Koninkrijk is ingereisd als echtgenote van een Brits onderdaan, met toestemming tot verblijf voor bepaalde tijd. Later heeft zij in die lidstaat een permanente verblijfsvergunning verkregen.

61. Wat allereerst *de situatie van de dochter* van Rendón Marín (met de Poolse nationaliteit) betreft, die in Spanje is geboren en deze lidstaat nooit heeft verlaten, zal op voorhand moeten worden vastgesteld of een dergelijke situatie binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/38 valt, zoals de Griekse, de Italiaanse en de Poolse regering alsook de Commissie betogen. Dit punt zal ik hieronder onderzoeken. [24]

62. Wat voorts *het betrokken soort nationale wettelijke regeling* betreft, zou ik enkele bijzondere aspecten van de onderhavige zaken willen belichten.

63. In zaak C-165/14 blijkt uit de stukken voor het Hof en uit de opmerkingen van Rendón Marín en de Spaanse regering ter terechtzitting dat in de beslissing tot weigering van de verblijfsvergunning van de subdelegatie van de regering te Malaga van 17 februari 2014 staat dat Rendón Marín krachtens artikel 28, lid 3, van de vreemdelingenwet juncto artikel 24 van de uitvoeringsbepalingen van die wet „Spanje binnen maximaal vijftien dagen, gerekend vanaf het moment van kennisgeving van [de beslissing tot afwijzing van het verzoek], dient te verlaten".

64. In haar schriftelijke en mondelinge opmerkingen voert de Spaanse regering in dit verband aan dat de toepassing van de Spaanse wettelijke regeling in kwestie – en dus het bevel om het grondgebied te verlaten – niet automatisch de verwijdering van de derdelander wegens diens strafblad met zich brengt. De bevoegde autoriteit moet namelijk eerst bewijzen dat de betrokkene een in artikel 53, lid 1, onder a), van de vreemdelingenwet genoemde inbreuk op die wet heeft gepleegd, en vervolgens de sanctieprocedure in gang zetten, waaruit eventueel uitzetting kan voortvloeien.

65. Dienaangaande heeft Rendón Marín ter terechtzitting evenwel benadrukt dat iemand die zonder verblijfsvergunning in Spanje verblijft, een administratief delict pleegt dat met de uitvaardiging van een uitzettingsbevel kan worden bestraft.

66. Hoe dan ook blijkt uit de gegevens in de verwijzingsbeslissing dat het besluit om Rendón Marín wegens diens strafblad een verblijfsvergunning in Spanje te onthouden, voor hem betekent dat hij wordt gedwongen het nationale grondgebied en dus de Unie te verlaten en dat bijgevolg ook zijn twee kinderen niet op het grondgebied van de Unie kunnen blijven.

67. Van belang in zaak C-304/15 is, zoals de verwijzende rechter opmerkt, dat de minister van Binnenlandse Zaken volgens de toepasselijke wettelijke regeling van het Verenigd Koninkrijk *verplicht* is een uitzettingsbesluit vast te stellen ten aanzien van iedere persoon die geen Brits staatsburger is en die wegens een strafbaar feit tot ten minste twaalf maanden gevangenisstraf is veroordeeld. [25]

68. Wat ten slotte de *ernst van de strafbare feiten* gepleegd door Rendón Marín en CS betreft, lijkt het mij nuttig het volgende te vermelden.

69. In zaak C-165/14 blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het verzoek van Rendón Marín om een tijdelijke verblijfsvergunning wegens uitzonderlijke omstandigheden, door het directoraat-generaal Immigratie krachtens artikel 31, lid 5, van de vreemdelingenwet *wegens het bestaan van een strafblad* is afgewezen. Zoals uit punt 27 van deze conclusie blijkt, is de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf van negen maanden waartoe Rendón Marín is veroordeeld evenwel voorlopig opgeschort en zal hij deze straf niet uitzitten. Verder was hij ten tijde van de verwijzingsbeslissing in afwachting van een beslissing van de bevoegde autoriteit over het verzoek om zijn strafblad te wissen. [26]

24 — Zie de punten 81-88 van deze conclusie.

25 — Zie ook punt 13 van deze conclusie.

26 — Zie in dit verband de punten 46 en 47 van deze conclusie.

70. In zaak C-304/14 is CS schuldig bevonden aan een strafbaar feit waarvoor haar een gevangenisstraf van twaalf maanden is opgelegd; anders dan Rendón Marín heeft zij haar straf daadwerkelijk uitgezeten. Voorts is vanwege deze strafrechtelijke veroordeling en het feit dat CS geen Brits staatsburger is een besluit vastgesteld op grond waarvan zij het Verenigd Koninkrijk dient te verlaten. [27]

71. Gezien de bijzonderheden van deze zaken dient in de eerste plaats te worden nagegaan of de situatie van Rendón Marín en zijn kinderen en die van CS en haar kind binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen. Voor het geval dat deze vraag bevestigend wordt beantwoord, zal ik vervolgens ingaan op de specifieke door de verwijzende rechters opgeworpen problematiek, te weten de gevolgen van het strafblad van Rendón Marín en CS voor de vraag of hun een verblijfsrecht toekomt.

2. Opmerkingen vooraf

72. In het kader van de hoofdgedingen dient het Hof het Unierecht uit te leggen om na te gaan of de betrokken nationale wettelijke regelingen met dat recht in overeenstemming zijn waar het gaat om, ten eerste, het recht van jonge minderjarige burgers van de Unie die altijd in hun respectieve lidstaat hebben gewoond, om op het grondgebied van de Unie te verblijven en dus ook om het recht op verblijf van hun ouder, derdelander, die als enige instaat voor hun zorg, en, ten tweede, de mogelijkheid voor een lidstaat om zulke derdelanders wegens hun strafblad een verblijfsvergunning te onthouden of ten aanzien van hen een uitzettingsbesluit vast te stellen.

73. Tegen die achtergrond dient eerst kort het beginsel van toedeling van bevoegdheden op het gebied van het immigratierecht te worden onderzocht. Vervolgens zal ik ingaan op de typen verblijfsrecht die volgens het Hof aan de familieleden van een burger van de Unie toekomen.

a) Beginsel van toedeling van bevoegdheden op het gebied van het immigratierecht

74. Volgens artikel 4, lid 2, onder j), VWEU beschikt de Unie op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht over een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid. De doelstellingen en wijze van uitoefening van deze bevoegdheid worden beschreven in titel V van het derde deel van het VWEU. Artikel 67 VWEU bepaalt dat de Unie in het bijzonder een gemeenschappelijk beleid op het gebied van immigratie ontwikkelt dat is gebaseerd op solidariteit tussen de lidstaten en dat billijk is ten aanzien van derdelanders. Aldus geldt de gewone wetgevingsprocedure voor de vaststelling van alle in artikel 79, lid 2, VWEU bedoelde maatregelen. [28] Uitoefening van de bevoegdheid van de Unie – na de subsidiariteitstoetsing – heeft een blokkerende werking voor de lidstaten: zij verliezen hun eigen bevoegdheid daar waar de Unie optreedt. Aangezien de bevoegdheid van de Unie op immigratiegebied een bevoegdheid tot harmonisatie is, varieert de blokkerende werking naargelang van de precieze omvang en de intensiteit van het optreden van de Unie. [29] Aldus worden gemeenschappelijke regels vastgesteld aan de hand van richtlijnen die de lidstaten moeten omzetten, maar zaken die niet door deze richtlijnen worden bestreken, mogen de lidstaten bij wet regelen, zoals zij ook van de gemeenschappelijke regels kunnen afwijken, voor zover de richtlijnen dat toestaan. De lidstaten behouden in beginsel dus hun bevoegdheden op het gebied van het immigratierecht.

27 — Zie wat het dwingende karakter van dit uitzettingsbesluit betreft de punten 13 en 67 van deze conclusie.

28 — Dit artikel ziet op zowel legale als illegale immigratie.

29 — Protocol nr. 25 betreffende de uitoefening van de gedeelde bevoegdheden bepaalt dat „wanneer de Unie [...] op een bepaald gebied optreedt, [...] deze uitoefening van bevoegdheden enkel betrekking [heeft] op de door de betrokken handeling van de Unie geregelde materie en niet op het gehele gebied”.

75. Daar waar het door het Unierecht gewaarborgde recht van vrij verkeer en verblijf in geding is, kunnen de lidstaten hun beoordelingsmarge ter zake van immigratie evenwel niet zodanig aanwenden dat wordt afgedaan aan de bepalingen aangaande het burgerschap van de Unie of het vrije verkeer, zelfs niet als die bepalingen niet alleen de situatie van een burger van de Unie betreffen, maar ook die van een derdelander die familielid van die burger is.

b) Volgens het Hof aan familieleden van een burger van de Unie toekomende typen verblijfsrecht

76. Het Hof heeft in zijn rechtspraak op grond van de Verdragen in het bijzonder drie typen verblijfsrecht voor familieleden van een burger van de Unie erkend.

77. Wat de eerste twee typen betreft, wordt familieleden van een burger van de Unie een verblijfsrecht toegekend *in de staat waarvan die burger van de Unie de nationaliteit bezit*.[30] Het eerste type betreft het recht op gezinshereniging dat de burger toekomt als gevolg van de voorafgaande of gelijktijdige uitoefening van het recht van vrij verkeer en dat zijn grondslag heeft in het verbod op belemmeringen.[31] Het tweede type verblijfsrecht volgt uit de nuttige werking van artikel 20 VWEU en heeft tot doel te voorkomen dat burgers het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten.[32] Het betreft uitzonderingsgevallen.[33]

78. Het derde type verblijfsrecht wordt familieleden van een burger van de Unie *in het gastland* toegekend.[34] Het Hof heeft namelijk geoordeeld dat een burger van de Unie die het grondgebied van een lidstaat nooit heeft verlaten, zich op de uit het Verdrag voortvloeiende rechten kan beroepen, mits hij onderdaan is van een andere lidstaat.[35] Het heeft dit verblijfsrecht gebaseerd op de nuttige werking van het recht van verblijf van de burger van de Unie.[36]

79. Ik zou erop willen wijzen dat de onderhavige zaken enkel het tweede en het derde hierboven vermelde type verblijfsrecht betreffen.[37]

80. Tegen de achtergrond van deze rechtspraak zal ik in de eerste plaats onderzoeken of de situatie van Rendón Marín en zijn twee kinderen en die van CS en haar kind binnen de werkingssfeer van het Unierecht, en meer bepaald de Verdragsbepalingen inzake het burgerschap van de Unie, vallen.

3. Verblijfsrecht voor familieleden van een burger van de Unie in het gastland: analyse van de situatie van Rendón Marín en zijn dochter in het kader van richtlijn 2004/38

81. Het vrije verkeer van personen is een van de fundamentele vrijheden binnen de interne markt, die een ruimte zonder binnengrenzen omvat waarin deze vrijheid is gewaarborgd volgens de bepalingen van het Verdrag.[38]

30 — Zie mijn conclusie in de zaak McCarthy e.a. (C-202/13, EU:C:2014:345).

31 — Zie arresten Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434), Eind (C-291/05, EU:C:2007:771) en McCarthy e.a. (C-202/13, EU:C:2014:2450).

32 — Zie arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

33 — Zie, wat het uitzonderlijke karakter van dit type situaties betreft, arresten McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punt 47), Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 64), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punt 71) en Alokpa en Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punt 32).

34 — Dit verblijfsrecht is toegekend aan de ouders van een jong kind, burger van de Unie, terwijl zij zich in beginsel niet op de hoedanigheid van bloedverwant in opgaande lijn „ten laste" konden beroepen, daar zij niet voldeden aan de voorwaarden voor het recht van verblijf van richtlijn 90/364/EEG van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht (PB L 180, blz. 26) (die bij richtlijn 2004/38 is vervangen en ingetrokken). Zie arrest Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punten 43-46).

35 — Zie arrest Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639). Zie ook arrest Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539).

36 — Zie arrest Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punt 45). Zie ook arrest Alokpa en Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punt 28).

37 — Zie de punten 77 en 78 van deze conclusie.

38 — Zie overweging 2 van richtlijn 2004/38.

82. Het recht van personen om vrij te reizen krijgt gestalte in de verplaatsing van een onderdaan van een lidstaat, en dus burger van de Unie, buiten zijn eigen lidstaat. In de onderhavige zaken hebben echter noch de kinderen van Rendón Marín, Spaans respectievelijk Pools staatsburger, noch het kind van CS, Brits staatsburger, een staatsgrens overschreden. Deze zaken hebben dus in beginsel geen betrekking op het recht van een burger van de Unie om vrij van de ene lidstaat naar de andere te reizen. Richtlijn 2004/38 is immers van toepassing op 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". Deze richtlijn kan in beginsel dus geen toepassing vinden in situaties als die van Rendón Marín en zijn zoon met de Spaanse nationaliteit en die van CS en haar kind met de Britse nationaliteit.

83. De Spaanse, de Griekse, de Italiaanse en de Poolse regering alsook de Commissie zijn echter van mening dat de situatie van Rendón Maríns dochter met de Poolse nationaliteit, een kind van jonge leeftijd dat woont in een lidstaat waarvan het niet de nationaliteit bezit, wel binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/38 valt. Een dergelijke situatie zou namelijk kunnen worden gelijkgesteld met die welke ten grondslag ligt aan het arrest Zhu en Chen [39].

84. Onderzocht dient derhalve te worden of een kind van jonge leeftijd dat burger van de Unie is en in een lidstaat woont waarvan het niet de nationaliteit bezit, in de omstandigheden van zaak C-165/14, aan de voorwaarden van richtlijn 2004/38 voldoet.

a) Toepasselijkheid van richtlijn 2004/38 in de situatie van Rendón Marín en zijn dochter

85. Richtlijn 2004/38 heeft volgens overweging 3 ervan tot doel, het recht van vrij verkeer en verblijf van alle burgers van de Unie te vereenvoudigen en te versterken. Uitgangspunt om te bepalen of een verblijfsrecht op deze richtlijn kan worden gebaseerd, is artikel 3. Dit artikel, met het opschrift „Begunstigden", bepaalt in lid 1 dat de richtlijn met name van toepassing is op iedere burger van de Unie die „verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden". De situatie van de dochter van Rendón Marín, die in Spanje woont, een lidstaat waarvan zij niet de nationaliteit bezit, komt hiermee duidelijk overeen.

86. In het arrest Zhu en Chen [40] heeft het Hof geoordeeld dat de situatie van een kind van jonge leeftijd, burger van de Unie, dat in een andere lidstaat woonde dan die waarvan het de nationaliteit bezat en dat niet zijn recht op vrij verkeer had uitgeoefend, desalniettemin binnen de werkingssfeer van de Unierechtelijke bepalingen inzake het vrije verkeer van personen viel [41], meer bepaald de bepalingen van richtlijn 90/364, die bij richtlijn 2004/38 is vervangen en ingetrokken. In zijn redenering heeft het Hof benadrukt dat de situatie van een onderdaan van een lidstaat die in het gastland is geboren en geen gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer, op grond van dit enkele feit niet kan worden gelijkgesteld met een zuiver interne situatie waardoor deze onderdaan in het gastland geen beroep zou kunnen doen op de Unierechtelijke bepalingen inzake de vrijheid van verkeer en van verblijf van personen. [42] Het Hof heeft tevens opgemerkt dat het in artikel 21, lid 1, VWEU neergelegde recht om op het grondgebied van de lidstaten te verblijven, rechtstreeks aan iedere burger van de Unie wordt toegekend door een duidelijke en nauwkeurige bepaling van het Verdrag. [43]

39 — C-200/02, EU:C:2004:639.

40 — C-200/02, EU:C:2004:639.

41 — Ibidem (punten 19, 20 en 25-27). Ik herinner eraan dat het Hof in zijn arrest Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 75) reeds had erkend dat „wanneer kinderen overeenkomstig artikel 12 van verordening [(EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2)] een recht van verblijf in een gastland genieten teneinde aldaar algemeen onderwijs te volgen, dit artikel aldus moet worden uitgelegd dat het de ouder die deze kinderen daadwerkelijk verzorgt, ongeacht zijn nationaliteit, toestaat, bij hen te verblijven om de uitoefening van dat recht te vergemakkelijken, ondanks het feit dat de ouders inmiddels gescheiden zijn of dat de ouder die de hoedanigheid van burger van de Europese Unie bezit, in het gastland niet langer migrerende werknemer is".

42 — Arrest Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punt 19).

43 — Ibidem (punt 26).

87. Kortom, de dochter van Rendón Marín kan zich louter op grond dat zij onderdaan van een lidstaat, en dus burger van de Unie is, op artikel 21, lid 1, VWEU beroepen. Volgens het Hof wordt dit recht van de burgers van de Unie om op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven evenwel toegekend onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die in het Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld [44], welke beperkingen en voorwaarden moeten worden toegepast met inachtneming van de grenzen die het Unierecht stelt en overeenkomstig de algemene beginselen ervan, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel [45].

88. In die omstandigheden ben ik van mening dat in casu artikel 21, lid 1, VWEU en richtlijn 2004/38 de dochter van Rendón Marín in beginsel een recht van verblijf in Spanje verlenen. Wel zal nog moeten worden nagegaan of laatstgenoemde zich als rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn die derdelander is, op een verblijfsrecht kan beroepen.

89. Een afgeleid verblijfsrecht kan Rendón Marín immers alleen worden toegekend indien zijn jonge minderjarige dochter, burger van de Unie, aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 voldoet. [46] In het bijzonder moet de burger van de Unie volgens deze bepaling voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikken om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en beschikken over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, hetgeen de verwijzende rechter zal moeten nagaan.

90. Dienaangaande breng ik allereerst in herinnering dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat, hoewel de burger van de Unie over voldoende middelen moet beschikken, het Unierecht niet het minste vereiste stelt met betrekking tot de herkomst van deze middelen, die met name door de derdelander, ouder van de betrokken burgers van jonge leeftijd, ter beschikking kunnen zijn gesteld. [47] Het Hof heeft dan ook vastgesteld dat „de omstandigheid dat een daadwerkelijk voor een minderjarige burger van de Unie zorgende ouder – onderdaan van een lidstaat of een derde staat – niet met deze burger in het gastland mag wonen, het recht van verblijf van deze burger ieder nuttig effect ontneemt aangezien het *genot* van het verblijfsrecht door een kind van jonge leeftijd noodzakelijkerwijs impliceert dat dit kind het recht heeft om te worden begeleid door de persoon die daadwerkelijk voor hem zorgt en dat deze persoon dus gedurende dat verblijf bij het kind in het gastland kan wonen”. [48] Aldus heeft het Hof geoordeeld dat wanneer artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38 een recht van verblijf in het gastland verlenen aan de minderjarige van jonge leeftijd die onderdaan is van een andere lidstaat en die aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, onder b), van deze richtlijn voldoet, de ouder die daadwerkelijk voor deze onderdaan zorgt, op grond van diezelfde bepalingen met deze burger in het gastland kan verblijven. [49]

91. In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de kinderen goed worden verzorgd en passend onderwijs krijgen. Het lijkt er dus op dat hun vader naar behoren in hun levensonderhoud voorziet. De Spaanse regering heeft ter terechtzitting voorts te kennen gegeven dat Rendón Marín uit hoofde van de Spaanse wetgeving verzekerd is voor de ziektekosten van hemzelf en zijn kinderen. Niettemin staat het aan de verwijzende rechter om vast te stellen of de dochter van Rendón Marín zelf of via haar vader over voldoende bestaansmiddelen en een volledig dekkende ziektekostenverzekering in de zin van artikel 7, lid 1, onder b), van richtlijn 2004/38 beschikt.

44 — Ibidem (punt 26).

45 — Zie met name arrest Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 91).

46 — Uit de aan het Hof overgelegde stukken blijkt dat de dochter van Rendón Marín in 2003 in Spanje is geboren. Uit te sluiten valt dus niet dat zij op grond van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2004/38 een duurzaam verblijfsrecht in deze lidstaat heeft verworven. Mocht dat zo zijn, dan gelden voor haar verblijfsrecht niet, zoals de Poolse regering terecht aangeeft, de voorwaarden van hoofdstuk III van deze richtlijn, meer bepaald die van artikel 7, lid 1, onder b).

47 — Arresten Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punt 30) en Alokpa en Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punt 27).

48 — Arresten Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punt 45) en Alokpa en Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punt 28). Cursivering van mij.

49 — Arresten Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punten 46 en 47) en Alokpa en Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punt 29).

92. In die omstandigheden ben ik van mening dat de situatie van Rendón Marín en zijn dochter in beginsel binnen de werkingssfeer van artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38 valt.

b) Gevolgen van het strafblad voor de erkenning van een afgeleid verblijfsrecht, rekening gehouden met de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38

93. Thans dient te worden onderzocht of het afgeleide verblijfsrecht van Rendón Marín kan worden beperkt op grond van een bepaling als aan de orde in het hoofdgeding, die aan het verkrijgen van een eerste verblijfsvergunning *automatisch* de voorwaarde verbindt dat de aanvrager geen strafblad heeft in Spanje of in de landen waarin hij eerder heeft verbleven.

94. Ik meen dat dit niet zo is, en wel om de volgende redenen.

95. Volgens vaste rechtspraak vormt elke beperking van het recht van verkeer en verblijf een afwijking van het fundamentele beginsel van het vrije verkeer van personen, die strikt moet worden opgevat en waarvan de draagwijdte niet eenzijdig door de lidstaten kan worden bepaald. [50] Bijgevolg moet de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepaling in overeenstemming zijn met de door de Uniewetgever gestelde beperkingen en voorwaarden, omdat anders het besluit tot weigering om de door Rendón Marín aangevraagde verblijfsvergunning te verlenen met het Unierecht in strijd zou zijn.

96. Wat in de eerste plaats afwijkingen ter zake van het verblijfsrecht van Rendón Marín betreft, merk ik op dat het Hof stelselmatig aan de regels van artikel 27 van richtlijn 2004/38 herinnert. [51] Lid 1 van dit artikel bepaalt dat een lidstaat de vrijheid van verkeer en verblijf van een burger van de Unie of diens familieleden, ongeacht hun nationaliteit, om redenen van openbare orde of openbare veiligheid kan beperken. Dergelijke afwijkingen zijn echter strikt afgebakend. Zoals volgt uit artikel 27, lid 2, eerste alinea, van voornoemde richtlijn zijn maatregelen ter beperking van de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie of hun familieleden, met name maatregelen van openbare orde, alleen gerechtvaardigd indien zij in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend zijn gebaseerd op het persoonlijke gedrag van de betrokkene. [52] In deze bepaling is tevens gepreciseerd dat strafrechtelijke veroordelingen als zodanig geen reden voor deze maatregelen kunnen vormen. Artikel 27, lid 2, tweede alinea, van dezelfde richtlijn bepaalt dat het gedrag van de betrokkene een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen. [53] Volgens deze bepaling mogen motiveringen die losstaan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen, niet worden aanvaard. [54]

50 — Zie met name arresten Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punt 18), Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punt 6), Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punt 27), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punt 33), Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, punt 23), Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punten 64 en 65), Commissie/Spanje (C-503/03, EU:C:2006:74, punt 45), Commissie/Duitsland (C-441/02, EU:C:2006:253, punt 34) en Commissie/Nederland (C-50/06, EU:C:2007:325, punt 42).

51 — Zie verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden [COM(2008) 840 definitief, blz. 8]: „Hoofdstuk VI van de richtlijn geeft de lidstaten het recht [burgers van de Unie] en hun familieleden de toegang te ontzeggen of het land uit te zetten, maar koppelt hier duidelijke materiële en procedurele waarborgen aan, om de belangen van de lidstaten en die van de [burgers van de Unie] in evenwicht te houden.” Zie aangaande, meer bepaald, het weigeren van toegang tot het grondgebied van een lidstaat aan burgers van de Unie en hun familieleden met de nationaliteit van een derde land, arrest Commissie/Spanje (C-503/03, EU:C:2006:74, punten 43 en 45).

52 — Zie in dit verband met name arresten Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punt 6) en Commissie/Duitsland (C-441/02, EU:C:2006:253, punt 93).

53 — Zie met name arresten Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punt 28), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punt 35), Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punt 66) en Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, punt 23).

54 — Zie dienaangaande arrest Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punt 7).

97. Wat nu de situatie van Rendón Marín betreft, lijken mij de in de punten 95 en 96 van deze conclusie in herinnering gebrachte voorwaarden niet te zijn vervuld. Opgemerkt zij in dit verband dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling voor het verkrijgen van een eerste verblijfsvergunning *automatisch*, en zonder mogelijkheid tot aanpassing, de voorwaarde stelt dat de betrokkene geen strafblad heeft in Spanje of in de landen waarin hij eerder heeft verbleven.

98. Zoals blijkt uit punt 69 van deze conclusie, vermeldt de verwijzingsbeslissing in casu dat het door Rendón Marín ingediende verzoek om een tijdelijke verblijfsvergunning wegens uitzonderlijke omstandigheden, op grond van bovenbedoelde wettelijke regeling wegens het bestaan van een strafblad is afgewezen. De verblijfsvergunning is dus automatisch geweigerd, zonder dat de specifieke situatie van verzoeker in het hoofdgeding in aanmerking is genomen, dat wil zeggen zonder dat een beoordeling heeft plaatsgevonden van zijn persoonlijke gedrag en het actuele gevaar dat dit gedrag voor de openbare orde of openbare veiligheid kon vormen. Ook de Poolse regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen erop gewezen dat niets in de verwijzingsbeslissing erop duidt dat deze omstandigheden zijn onderzocht en beoordeeld.

99. Wat de beoordeling van relevante omstandigheden aangaat, merk ik op dat uit de stukken voor het Hof blijkt dat Rendón Marín is veroordeeld voor een strafbaar feit dat hij in 2005 heeft gepleegd. Deze eerdere strafrechtelijke veroordeling kan op zichzelf slechts de weigering van een verblijfsvergunning rechtvaardigen indien het persoonlijke gedrag van Rendón Marín, „afgezien van de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt", „een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging [voor] een fundamenteel belang van de samenleving" vormde.[55]

100. Voorts heeft het Hof geoordeeld dat de voorwaarde van het bestaan van een actuele bedreiging in beginsel moet zijn vervuld ten tijde van de vaststelling van de maatregel in kwestie[56], hetgeen in casu niet het geval lijkt te zijn. Uit het feit dat de tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf van Rendón Marín is opgeschort, leid ik namelijk af dat hij die straf niet heeft uitgezeten.

101. Wat in de tweede plaats de eventuele verwijdering van Rendón Marín betreft, wijs ik erop dat, ten eerste, rekening moet worden gehouden met de fundamentele rechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, in het bijzonder het in artikel 7 van het Handvest en in artikel 8 EVRM neergelegde recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven[57], en, ten tweede, het evenredigheidsbeginsel in acht dient te worden genomen.

102. Om te beoordelen of een verwijderingsmaatregel evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel, in casu de bescherming van de openbare orde of de openbare veiligheid, moet daarom rekening worden gehouden met de criteria van artikel 28, lid 1, van richtlijn 2004/38, te weten de duur van het verblijf van de betrokkene op het grondgebied van het gastland, zijn leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, zijn sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van herkomst. Het lijkt mij van belang dat ook de ernst van het strafbare feit bij de evenredigheidstoetsing in aanmerking wordt genomen.

103. Ten slotte zou ik willen opmerken dat personen die daadwerkelijk in het gastland zijn geïntegreerd, volgens overweging 23 van richtlijn 2004/38[58] bijzondere bescherming behoeven.

55 — Zie met name arresten Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punt 28), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punt 35), Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punt 66) en Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, punt 23). Ik wijs erop dat het hier om cumulatieve criteria gaat. Zie mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, COM(2009) 313 definitief, blz. 11.

56 — Zie met name arresten Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punt 28) en Commissie/Spanje (C-503/03, EU:C:2006:74, punt 44).

57 — Zie in die zin arrest Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 52).

58 — Die overweging luidt: „Verwijdering van burgers van de Unie en hun familieleden om redenen van openbare orde of openbare veiligheid is een maatregel die personen die zich, op grond van hun door het Verdrag verleende rechten en vrijheden, daadwerkelijk in het gastland hebben geïntegreerd, ernstige schade kan toebrengen. [...]"

104. Het voorgaande brengt mij tot de slotsom dat de in richtlijn 2004/38 gestelde voorwaarden voor toepassing van de exceptie van openbare orde of openbare veiligheid, zoals uitgelegd door het Hof, niet zijn vervuld en dat deze exceptie in casu geen grond kan vormen voor een beperking van het verblijfsrecht als die welke voortvloeit uit de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling. Hoe dan ook staat het aan de verwijzende rechter om een en ander, met inachtneming van al het bovenstaande, na te gaan.

c) Tussenconclusie in zaak C-165/14

105. Gelet op het voorgaande stel ik voor vast te stellen dat richtlijn 2004/38 op de situatie van Rendón Marín en zijn dochter met de Poolse nationaliteit van toepassing is. Bijgevolg moeten artikel 21 VWEU en richtlijn 2004/38 aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling op grond waarvan aan een derdelander die ouder is van een minderjarige burger van de Unie te zijnen laste die in het gastland bij hem woont, automatisch een verblijfsvergunning wordt geweigerd wanneer hij een strafblad heeft.

4. Verblijfsrecht voor familieleden van een burger van de Unie in de lidstaat waarvan die burger de nationaliteit bezit: analyse van de situatie van Rendón Marín en zijn kinderen en van die van CS en haar kind

106. Ik ben van mening dat de situatie van Rendón Marín en zijn dochter met de Poolse nationaliteit binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/38 valt. Voor het geval dat de verwijzende rechter bij de toetsing van de voorwaarden van deze richtlijn evenwel tot de slotsom komt dat niet aan die voorwaarden is voldaan, zal ik de situatie van Rendón Marín en zijn kinderen samen met die van CS en haar kind in het licht van het in het arrest Ruiz Zambrano [59] geformuleerde beginsel onderzoeken.

a) Burgerschap van de Unie in de rechtspraak van het Hof

107. Uit artikel 20 VWEU, dat eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit de hoedanigheid van burger van de Unie toekent [60], vloeit voort dat bezit van de nationaliteit van een lidstaat een voorwaarde is om de status van burger van de Unie te genieten. Die status is, sinds de invoering ervan in de Verdragen [61], die van alle onderdanen van de lidstaten [62], en heeft dus legitimiteit gegeven aan het proces van Europese integratie door de deelname van de burgers te versterken. [63] Dienaangaande heeft het Hof meermaals in herinnering gebracht dat de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten dient te zijn. [64]

59 — C-34/09, EU:C:2011:124.

60 — Arresten D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punt 27) en Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, punt 40).

61 — Wat de uitspraak van het Hof in het arrest Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31) betreft, heeft advocaat-generaal Sharpston aangegeven van mening te zijn dat „[d]e consequenties van deze uitspraak [...] even zwaarwegend en verreikend [zullen zijn] als die van eerdere mijlpalen in de rechtspraak van het Hof. Ik acht de wijze waarop het Hof het burgerschap van de Unie heeft omschreven in het arrest Grzelczyk [(C-184/99, EU:C:2001:458)] in potentie even belangrijk als de historische uitspraak in het arrest Van Gend en Loos [(26/62, EU:C:1963:1)] dat ‚de gemeenschap in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde vormt ten bate waarvan de staten [...] hun soevereiniteit hebben begrensd en waarbinnen niet slechts deze lidstaten, maar ook hun onderdanen gerechtigd zijn'." Zie conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak die heeft geleid tot het arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punt 68).

62 — Zie aangaande de draagwijdte van het burgerschap van de Unie na het Verdrag van Maastricht, O'Leary, S., *The evolving Concept of Community Citizenship, From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, Kluwer, Den Haag, Londen, Boston, 1996.

63 — Zie mijn conclusie in de zaak McCarthy e.a. (C-202/13, EU:C:2014:345, punten 39 en 40).

64 — Zie met name arresten Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31), D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punt 28), Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 82), Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punt 22), Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punt 65), Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, punt 16), Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punt 25), Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, punt 31), Commissie/Oostenrijk (C-147/03, EU:C:2005:427, punt 45), Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, punt 15), Spanje/Verenigd Koninkrijk (C-145/04, EU:C:2006:543, punt 74), Commissie/Nederland (C-50/06, EU:C:2007:325, punt 32), Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, punt 69), Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punt 43), Prinz en Seeberger (C-523/11 en C-585/11, EU:C:2013:524, punt 24) en Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, punt 21).

108. De fundamentele vrijheid om in de gehele Unie te reizen en te verblijven is aan de status van burger van de Unie gekoppeld.[65] Via deze „persoonlijke status met transnationale reikwijdte" zijn zo de voorwaarden geschapen voor wederzijdse erkenning, en dus wederzijdse kennis, van de samenlevingen van de lidstaten en hun burgers[66], waarvan de ontwikkeling zich voltrekt binnen het bijzondere kader van de concrete betrekkingen van de onderdanen van de lidstaten met de nationale autoriteiten.[67] Juist dankzij deze betrekkingen hebben die onderdanen zich op de toepassing van uit hun status van burger van de Unie voortvloeiende rechten kunnen beroepen. Door die rechten te erkennen heeft de rechtspraak van het Hof een zwaarwegende, zo niet beslissende rol gespeeld bij de ontwikkeling van deze fundamentele status, die thans een wezenlijk bestanddeel van de Europese identiteit van de burgers vormt.[68]

109. Meer bepaald heeft het Hof bij de vaststelling welke rechten de burgers van de Unie genieten[69] allereerst, in het verlengde van de bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers, erkend dat hun een recht op gelijke behandeling toekomt.[70] Vervolgens heeft het, in het kader van het recht op vrij verkeer op het grondgebied van de Unie, geoordeeld dat zij een recht van verblijf genieten en een recht op gelijke behandeling ten opzichte van de onderdanen van het gastland.[71] Ten slotte heeft het de bepalingen van het Verdrag inzake het vrije verkeer van werknemers uitgelegd in het licht van het burgerschap van de Unie.[72]

110. Deze uitgebreide rechtspraak, waarmee het Hof concreet invulling heeft gegeven aan het burgerschap van de Unie, is – en wordt nog steeds – stapsgewijs in nauwe samenwerking met de nationale rechters in het kader van de prejudiciële procedure ontwikkeld. Bij deze samenwerking heeft het Hof in zijn uitspraken steeds een coherente lijn gevolgd, die in hoge mate heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de fundamentele status van burger van de Unie.

111. In het kader van de onderhavige zaken zijn drie mijlpalen in de ontwikkeling van de rechtspraak van het Hof van bijzonder belang, namelijk de arresten Zhu en Chen[73], Rottmann[74] en Ruiz Zambrano[75].

112. In het arrest Zhu en Chen[76], waarnaar ik in de punten 86 en 87 van deze conclusie reeds heb verwezen, heeft het Hof geoordeeld dat een kind, burger van de Unie, dat het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk nooit had verlaten[77], zonder de aanwezigheid en hulp van haar ouders de rechten die zij als burger van de Unie genoot, niet daadwerkelijk en ten volle kon uitoefenen.

65 — Zie in die zin Lenaerts, K., en Gutièrrez-Fons, J.A., „Ruiz-Zambrano (C-34/09) o de la emancipación de la Ciudadanía de la Unión de los límites inherentes a la libre circulación", *Revista española de derecho europeo*, nr. 40, 2011, blz. 493-521, blz. 518.

66 — Het burgerschap van de Unie „veronderstelt het bestaan van een band van politieke aard tussen de Europese burgers, al is dit geen band die bestaat uit het behoren tot een volk. Deze politieke band verenigt juist de volken van Europa. Hij berust op hun wederzijdse verbintenis om hun respectieve politieke gemeenschappen open te stellen voor andere Europese burgers en een nieuwe vorm van burgerlijke en politieke solidariteit op Europese schaal in het leven te roepen. Deze band vereist niet het bestaan van een volk, maar berust op het bestaan van een Europese politieke ruimte, waaruit rechten en verplichtingen ontstaan". Zie conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak die heeft geleid tot het arrest Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punt 23).

67 — Zie in die zin Azoulai, L., „La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale", *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué*, 2010, blz. 2-28.

68 — Zie mijn conclusie in de zaak McCarthy e.a. (C-202/13, EU:C:2014:345, punten 39 en 40).

69 — Zie dienaangaande Azoulai, L., op. cit., blz. 6.

70 — Zie met name arrest Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217).

71 — Zie met name arresten Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493), Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488) en Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169).

72 — Zie in het bijzonder arresten Collins (C-138/02, EU:C:2004:172), Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559) en Vatsouras en Koupatantze (C-22/08 en C-23/08, EU:C:2009:344).

73 — C-200/02, EU:C:2004:639.

74 — C-135/08, EU:C:2010:104.

75 — C-34/09, EU:C:2011:124.

76 — C-200/02, EU:C:2004:639.

77 — In de zaak die heeft geleid tot het arrest Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) was het kind geboren in een gebied van het Verenigd Koninkrijk (Noord-Ierland) en werd het overgebracht naar Cardiff in Wales; het heeft zich dus uitsluitend binnen dit land verplaatst.

113. In het arrest Rottmann [78] heeft het Hof verduidelijkt dat het bestaan van een grensoverschrijdend element geen voorwaarde voor de toepasselijkheid van het Unierecht is. [79] Het Hof heeft bevestigd dat de lidstaten bevoegd zijn ter zake van verkrijging en verlies van de nationaliteit [80], maar heeft tevens eraan herinnerd dat „[het feit dat] een materie tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, [...] niet weg[neemt] dat in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, de betrokken nationale voorschriften toch het Unierecht moeten eerbiedigen". [81] Hierbij heeft het zich gebaseerd op vaste rechtspraak met die strekking aangaande situaties waarin een wettelijke regeling met betrekking tot een onder de nationale bevoegdheid vallende materie in het licht van het Unierecht was beoordeeld. [82] Aangezien deze situaties binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, dienen zij met dat recht in overeenstemming te zijn en zijn zij vatbaar voor toetsing door het Hof. Aan de status van burger van de Unie kan immers niet het nuttig effect worden ontnomen, en dus kunnen de rechten die eraan worden ontleend niet door de vaststelling van overheidsmaatregelen worden geschonden. [83] Dat betekent zeker niet dat de lidstaten hun bevoegdheid inzake nationaliteit hebben verloren! Deze rechtspraak benadrukt echter dat de lidstaten bij de uitoefening van die bevoegdheid het Unierecht moeten eerbiedigen. [84] Anders gezegd, juist wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat het Unierecht zijn nuttig effect niet verliest.

114. In het arrest Rottmann [85] heeft het Hof dus vastgesteld dat de bij artikel 20 VWEU verleende hoedanigheid van burger van de Unie dermate fundamenteel is dat een situatie betreffende een burger van de Unie die het *verlies* van die hoedanigheid en de daaraan verbonden rechten met zich kan brengen, „*wegens de aard en de gevolgen ervan* onder het Unierecht valt". [86] Dit laatste zinsdeel [87] doet denken aan het criterium dat het Hof heeft ontwikkeld in het arrest Ruiz Zambrano [88], waarin het

78 — C-135/08, EU:C:2010:104, punten 38-42. Ik memoreer dat het Hof zich in dit arrest heeft uitgesproken over de maatregel waarmee een lidstaat (de Duitse Bondsrepubliek, deelstaat Beieren) Rottmann de Duitse nationaliteit wenste te ontnemen die hij bedrieglijk via naturalisatie had verkregen nadat hij zich vanuit Oostenrijk naar Duitsland had begeven. De Duitse en de Oostenrijke regering en de Commissie hadden betoogd dat „[d]e omstandigheid dat de betrokkene, in een situatie als die van het hoofdgeding, vóór zijn naturalisatie gebruik [had] gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, [...] op zich geen grensoverschrijdend element [kon] zijn dat een rol [kon] spelen bij de intrekking van deze naturalisatie". Bij de beoordeling van dat argument heeft het Hof aanvaard geen acht te slaan op de vroegere uitoefening door Rottmann van zijn recht om zich vrijelijk te verplaatsen en heeft het gekeken naar de toekomst, niet naar het verleden. Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak die heeft geleid tot het arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punt 94).

79 — Arrest Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punt 48). Dit was niet de eerste zaak betreffende het burgerschap van de Unie waarin het element van daadwerkelijke grensoverschrijdende verplaatsing hetzij nauwelijks waarneembaar was, hetzij ronduit ontbrak. Het arrest Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) betrof reeds de situatie van ouders met de Spaanse en de Belgische nationaliteit die zich in België hadden gevestigd en wier beide kinderen, die zowel de Spaanse als de Belgische nationaliteit hadden en van wie de betwiste achternaam voorwerp was van de procedure, in België waren geboren en die lidstaat nooit hadden verlaten. Zo had ook in de zaak die heeft geleid tot het arrest Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), het kind het Verenigd Koninkrijk nooit verlaten. Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak die heeft geleid tot het arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punt 77). Zie ook arresten Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) en Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639).

80 — Arresten Micheletti e.a. (C-369/90, EU:C:1992:295, punt 10), Mesbah (C-179/98, EU:C:1999:549, punt 29), Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punt 37) en Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punt 39).

81 — Arrest Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punt 41).

82 — Zie in die zin arresten Bickel en Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, punt 17) (aangaande een nationale strafrechtelijke en strafprocesrechtelijke regeling), Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punt 25) (betreffende nationale voorschriften voor de naamgeving van personen), Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, punt 19) (aangaande nationale voorschriften voor directe belastingen) en Spanje/Verenigd Koninkrijk (C-145/04, EU:C:2006:543, punt 78) (inzake nationale voorschriften om te bepalen wie bij de verkiezingen voor het Europees Parlement het actief en passief kiesrecht heeft). Naar aanleiding van het arrest Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), dat betrekking heeft op de definitie van het woord „onderdaan", is opgemerkt dat „het Hof [...] voor recht heeft verklaard dat de lidstaten bij het uitoefenen van hun bevoegdheden ter zake van de nationaliteit naar behoren rekening dienen te houden met het recht van de Europese Unie. Hoe belangrijk deze uitspraak is, blijkt uit het fundamentele arrest dat in de zaak Rottmann [(C-135/08, EU:C:2010:104)] is gewezen", zie Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 4e druk, blz. 476.

83 — Zie aangaande dit arrest Mengozzi, P., „Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers", *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2013, blz. 29-48, in het bijzonder blz. 34.

84 — Arrest Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook, voor een rechtsgeleerde beschouwing van de rechtspraak ter zake, Pudzianowska, D., „Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?", *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej*, Baranowska, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A. (red.), Warschau, 2015, blz. 141-154.

85 — C-135/08, EU:C:2010:104.

86 — Cursivering van mij. Arrest Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punten 39-46). Zie dienaangaande Mengozzi, P., op. cit., blz. 33.

87 — C-135/08, EU:C:2010:104, punt 42.

88 — C-34/09, EU:C:2011:124, punt 42.

heeft verklaard dat het Unierecht zich verzet tegen maatregelen die tot gevolg hebben dat burgers van de Unie het *effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste rechten* die het Verdrag hun verleent. Naar mijn mening komt „ontzeggen van het genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten" overeen met „aard en gevolgen van het verlies van de hoedanigheid van burger van de Unie". Het eerste begrip wordt immers volledig gedekt door het tweede. Verderop kom ik terug op de gelijkenis tussen deze twee begrippen. [89]

115. Hoe ver de in het arrest Rottmann [90] tot uitdrukking gebrachte bescherming van het burgerschap van de Unie reikt, is verduidelijkt in het arrest Ruiz Zambrano [91], waarin het Hof heeft erkend dat derdelanders die familielid zijn van een burger van de Unie die nooit van zijn recht van vrij verkeer gebruik heeft gemaakt, het recht van verblijf hebben.

116. Het arrest Ruiz Zambrano [92] zet een lijn van de rechtspraak voort die is gericht op erkenning van de rechten waarop aanspraak wordt gemaakt door onderdanen van de lidstaten [93] die als burgers van de Unie kenbaar maken niet alleen in het gastland [94], maar ook in hun eigen lidstaat rechtsbescherming nodig te hebben en te willen integreren. Het feit immers dat de onderdanen van de lidstaten een zo fundamentele status als die van burger van de Unie wordt toegekend, impliceert volgens het Hof dat het Unierecht zich verzet tegen nationale maatregelen die tot gevolg hebben dat hun het effectieve genot van de belangrijkste aan die status ontleende rechten wordt ontzegd. Dat laatste zou het geval zijn indien een derdelander die als enige zijn kinderen van jonge leeftijd, burgers van de Unie, ten laste heeft, het recht wordt ontzegd te verblijven in de lidstaat waarin die kinderen wonen en waarvan zij de nationaliteit bezitten, aangezien de betrokken kinderen door deze maatregel genoopt zijn eveneens het grondgebied van de Unie te verlaten. [95]

117. Deze vaststelling van het Hof, die in de rechtsleer een groot aantal uiteenlopende commentaren heeft uitgelokt, staat uiteraard niet op zichzelf. Dienaangaande zou ik enkel willen benadrukken dat het arrest Ruiz Zambrano [96] het resultaat is van een belangrijke ontwikkeling in de rechtspraak [97] die als fundament heeft gediend [98]voor de door het Hof in dat arrest gekozen oplossing. Naar mijn mening volgt deze ontwikkeling uit, ten eerste, een nauwe samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties en, ten tweede, de logische, positieve veranderingen die de samenlevingen van de lidstaten en de Europese samenleving in haar geheel ondergaan, nu de onderdanen van de lidstaten de hun bij het Verdrag verleende hoedanigheid van burger van de Unie daadwerkelijk in hun leven integreren. Deze hoedanigheid bindt hen als volken van een Europa dat hun op basis van een burgerlijke en politieke solidariteit – die nog in staat van ontwikkeling verkeert, maar in een

89 — Zie punten 125 e.v. van deze conclusie.

90 — C-135/08, EU:C:2010:104. Zie aangaande dit arrest Kochenov, D., en Plender, R., „EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text", *European Law Review*, deel 37, nr. 4, blz. 369-396.

91 — C-34/09, EU:C:2011:124.

92 — C-34/09, EU:C:2011:124.

93 — Zie punt 109 van deze conclusie.

94 — Zie overweging 18 van richtlijn 2004/38.

95 — Punten 42-45.

96 — C-34/09, EU:C:2011:124.

97 — Zie met name arresten Micheletti e.a. (C-369/90, EU:C:1992:295), Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), Bickel en Franz (C-274/96, EU:C:1998:563), Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493), Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539), Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639), Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446), Spanje/Verenigd Koninkrijk (C-145/04, EU:C:2006:543) en Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

98 — Zie wat het arrest Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) betreft, Lenaerts, K., „The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice", *ERA Forum*, 2013, blz. 369-583, in het bijzonder blz. 575, waar de auteur schrijft dat „[d]it arrest de weg heeft vrijgemaakt voor het arrest Ruiz Zambrano van het Hof [(C-34/09, EU:C:2011:124)]". Zie tevens Barnard, C., op. cit., blz. 424, die stelt dat „[h]et geen twijfel lijdt dat dit arrest van het Hof, inzonderheid punt 42 ervan, een voorafspiegeling vormde van het uiterst omstreden beginselarrest dat in de zaak Ruiz Zambrano [(C-34/09, EU:C:2011:124)] is gewezen".

geglobaliseerde politieke, economische en sociale context onmisbaar is – rechten toekent en plichten oplegt die de nationale autoriteiten niet zonder rechtvaardiging kunnen beperken.[99] Onderdanen van de lidstaten de verzekering geven dat zij burgers van de Unie zijn, wekt verwachtingen, maar roept ook rechten en plichten in het leven.[100]

118. Meer bepaald is in het kader van bovenbedoelde ontwikkeling het in het arrest Ruiz Zambrano[101] geformuleerde criterium dat nationale maatregelen, om met artikel 20 VWEU verenigbaar te zijn, niet tot gevolg mogen hebben dat burgers van de Unie het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten wordt ontzegd, door het Hof in zijn latere arresten bevestigd.[102] Het Hof heeft de draagwijdte ervan nader bepaald door te oordelen dat het van toepassing is op „zeer bijzondere situaties [...] waarin, hoewel het secundaire recht inzake het verblijfsrecht van derdelanders niet van toepassing is en de betrokken burger van de Unie zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, een derdelander die familielid is van die burger, het verblijfsrecht bij wijze van uitzondering niet kan worden ontzegd omdat anders aan het burgerschap van de Unie, dat aan die burger toekomt, de nuttige werking zou worden ontnomen indien als gevolg van die weigering deze burger in feite genoopt is het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten en hem zo het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten wordt ontzegd”.[103]

119. Gelet op de in de punten 111 tot en met 118 van deze conclusie in herinnering gebrachte rechtspraak is de vraag die wij in de context van de onderhavige zaken moeten beantwoorden de volgende: kunnen wij in casu de situatie van Rendón Marín en zijn kinderen[104] en die van CS en haar kind beschouwen als bijzondere of uitzonderlijke situaties in de zin van de hierboven genoemde rechtspraak van het Hof? Anders gezegd, kunnen wij stellen dat deze situaties binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen?

99 — Zo zou ik eraan willen herinneren dat het in de zaak die heeft geleid tot het arrest García Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) volgens het Hof „niet zozeer [ging] om de vraag of het verschil in familienamen het gevolg was van de dubbele nationaliteit van de betrokkenen, maar [om de vraag] of dit verschil voor de betrokken burgers van de Unie *ernstige ongemakken* kon veroorzaken die een belemmering waren van hun vrij verkeer die slechts kon worden gerechtvaardigd indien zij op objectieve overwegingen was gebaseerd en evenredig was aan de nagestreefde legitieme doelstelling”. Zie arrest McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punt 52) en in die zin arrest Grunkin en Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, punten 23, 24 en 29). Cursivering van mij.

100 — Sarmiento, D., en Sharpston, E., „European Citizenship and its New Union: time to move on?”, in Kochenov, D. (red.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, Cambridge University Press, 2015 (nog niet verschenen).

101 — C-34/09, EU:C:2011:124.

102 — Zie arresten McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punt 47), Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 64), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punt 71) en Alokpa en Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punt 32). Zoals ik heb benadrukt in mijn conclusie in de zaak die heeft geleid tot het arrest McCarthy e.a. (C-202/13, EU:C:2014:345, punt 98), heeft het Hof evenwel geoordeeld dat de situaties in kwestie niet onder het Unierecht vielen. Voor de burgers om wie het ging in deze zaken gold namelijk, ofwel dat zij nooit hun recht van vrij verkeer hadden uitgeoefend, daar zij altijd hadden gewoond in de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezaten en hun door de maatregelen in kwestie in beginsel niet het effectieve genot van de belangrijkste aan hun status ontleende rechten werd ontzegd (McCarthy met name had altijd in het Verenigd Koninkrijk gewoond, de staat waarvan zij de nationaliteit bezat; zij kon daar dus alleen verblijven, zonder haar echtgenoot, Jamaicaans staatsburger, aan wie als familielid met de nationaliteit van een derde land aldaar het recht op verblijf was ontzegd), ofwel dat het familielid dat derdelander was hen bij hun verplaatsingen naar een andere lidstaat nooit had begeleid of zich nooit bij hen had gevoegd, zodat niet aan de voorwaarden van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 was voldaan (meer bepaald heeft het Hof opgemerkt dat Iida niet verzocht om een verblijfsrecht in het gastland waar zijn dochter en zijn echtgenote verbleven, de Republiek Oostenrijk, maar in de lidstaat van herkomst van laatstgenoemden, de Bondsrepubliek Duitsland, dat deze twee burgers van de Unie niet ervan waren weerhouden hun recht van vrij verkeer uit te oefenen, en dat Iida zelf hoe dan ook uit hoofde van zowel het nationale recht als het Unierecht over bepaalde rechten beschikte, arrest Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punten 73-75).

103 — Arresten Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 67), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punt 71), Ymeraga e.a. (C-87/12, EU:C:2013:291, punt 36) en Alokpa en Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punt 32). Meer bepaald was Dereci een Turks staatsburger wiens echtgenote en drie kinderen de Oostenrijke nationaliteit hadden en altijd in Oostenrijk hadden gewoond, waar hij zich bij hen wilde voegen. In die situatie werd noch de drie kinderen noch de moeder het genot van de belangrijkste hun toekomende rechten ontzegd, aangezien deze kinderen, anders dan het geval was in de zaak die heeft geleid tot het arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), voor hun levensonderhoud niet van hun vader afhankelijk waren en dus in Oostenrijk konden blijven.

104 — Zie punt 106 van deze conclusie.

120. Mijn antwoord is een stellig ja. Het feit dat de kinderen van Rendon Marín en het kind van CS de nationaliteit van een lidstaat bezitten, te weten die van Spanje en die van Polen respectievelijk die van het Verenigd Koninkrijk – welke lidstaten uiteraard de voorwaarden voor het verkrijgen daarvan bepalen [105] – impliceert dat zij de status van burger van de Unie genieten. [106] Als burgers van de Unie hebben deze kinderen het recht om vrij op het grondgebied van de Unie te reizen en te verblijven, en dus valt elke beperking van dit recht binnen de werkingssfeer van het Unierecht. [107]

121. Precies met een mogelijke beperking van dien aard, meer bepaald een beperking van het recht van verblijf, hebben wij blijkens de gegevens in de verwijzingsbeslissingen thans te maken. De door het Unierecht geboden bescherming is van toepassing, aangezien de kinderen van Rendón Marín en het kind van CS als gevolg van de uitzetting van hun respectieve ouder in kwestie, van wiens zorg zij geheel afhankelijk zijn, in feite genoodzaakt kunnen zijn met deze ouder mee te gaan en dus het grondgebied van de Unie „in zijn geheel" te verlaten. Door de uitzetting van hun ouder zou hun inderdaad het effectieve genot worden ontzegd van de belangrijkste rechten die zij aan hun status van burger van de Unie ontlenen. [108] Vast staat dat onthouding van een verblijfsvergunning aan Rendón Marín in Spanje [109] en uitzetting van CS uit het Verenigd Koninkrijk in beginsel tot gevolg zouden kunnen hebben dat aan het burgerschap van de Unie dat hun respectieve kinderen toekomt, de nuttige werking wordt ontnomen. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, zijn de situaties in kwestie dus bijzondere situaties in de zin van de rechtspraak waarin het arrest Ruiz Zambrano is bevestigd. [110]

122. Ik ben dan ook van mening dat deze situaties, gelet op deze rechtspraak, binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen.

b) Eerbiediging van het verblijfsrecht van burgers van de Unie door de nationale wettelijke regelingen

123. Het Hof heeft erop gewezen dat het Unierecht geen autonome rechten aan derdelanders verleent. De eventuele rechten die hun door de Verdragsbepalingen inzake het burgerschap van de Unie worden verleend, zijn immers geen persoonlijke rechten, maar rechten die zijn afgeleid uit de uitoefening van het recht van vrij verkeer door een burger van de Unie. [111] Afgeleide verblijfsrechten bestaan dus in beginsel alleen wanneer zij noodzakelijk zijn om te verzekeren dat burgers van de Unie hun rechten van vrij verkeer en verblijf doeltreffend kunnen uitoefenen. [112] Volgens de rechtspraak van het Hof maakt derhalve het feit dat de betrokken kinderen „het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste rechten" die voortvloeien uit hun hoedanigheid van burger van de Unie, bescherming van het afgeleide recht van hun ouders noodzakelijk.

105 — Arresten Micheletti e.a. (C-369/90, EU:C:1992:295, punt 10) en Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punt 39).

106 — Arresten Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punt 21) en Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punt 21). Zie ook conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak die heeft geleid tot het arrest Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:307, punten 47-52).

107 — Zie de punten 107-122 van deze conclusie. Dat zij hun recht om vrij op het grondgebied van de Unie te reizen en te verblijven niet hebben uitgeoefend, betekent niet dat zij als burgers van de Unie niet over dit recht beschikken.

108 — Zie in die zin arresten Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 67), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punt 71), Ymeraga e.a. (C-87/12, EU:C:2013:291, punt 36) en Alokpa en Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punt 32).

109 — Dat Rendón Marín de mogelijkheid zou hebben om zich met zijn kinderen naar Polen te begeven, de lidstaat waarvan zijn dochter de nationaliteit bezit, zoals verschillende lidstaten hebben opgemerkt, valt niet alleen in abstracto moeilijk te verdedigen. Ter terechtzitting heeft Rendón Marín betoogd dat hij geen banden heeft met de familie van de moeder van zijn dochter (die voor zover hij weet niet in Polen woont) en dat hij geen Pools spreekt.

110 — C-34/09, EU:C:2011:124. Zie in die zin arresten Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 67), Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, punt 71), Ymeraga e.a. (C-87/12, EU:C:2013:291, punt 36) en Alokpa en Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, punt 32).

111 — Zie in die zin arrest O. en B. (C-456/12, EU:C:2014:135, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

112 — Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de gevoegde zaken O. e.a. (C-456/12 en C-457/12, EU:C:2013:842, punt 49).

124. Volgens CS en volgens de Commissie, blijkens haar schriftelijke en mondelinge opmerkingen, draait het in de onderhavige zaak om de vraag of het recht van het kind, burger van de Unie, om niet gedwongen te zijn de Unie te verlaten, dat rechtstreeks voortvloeit uit artikel 20 VWEU, absoluut is dan wel of een lidstaat het primaire recht van de Unie mag afwegen tegen het belang dat hij zelf heeft bij uitzetting van een derdelander wiens gedrag vanuit het oogpunt van het nationale recht zijn verwijdering naar een derde land rechtvaardigt.

125. Om deze vraag te onderzoeken, zou ik willen terugkomen op de gelijkenis tussen de oplossingen die in de arresten Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) en Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) zijn ontwikkeld. [113]

126. De overeenkomst tussen de situatie van Rottmann, die kon leiden tot „verlies van de bij artikel [20 VWEU] verleende hoedanigheid en de daaraan verbonden rechten” [114] en die van Ruiz Zambrano's kinderen, die tot gevolg kon hebben dat hun „het effectieve genot [werd] ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten” [115], is uiteraard niet toevallig. [116] Dienaangaande volstaat het op te merken dat punt 42 van voornoemd arrest Ruiz Zambrano is gebaseerd op punt 42 van voornoemd arrest Rottmann. Hoe dan ook hebben deze twee begrippen naar mijn mening een gelijke strekking.

127. Laat mij dit toelichten.

128. Het door het Hof gehanteerde begrip „belangrijkste rechten” („l'essentiel des droits”) doet onvermijdelijk denken aan het begrip „wezenlijke inhoud van rechten” („contenu essentiel des droits”) [117], meer bepaald van de grondrechten, een gangbaar concept in de grondwettelijke tradities van de lidstaten [118] en in het Unierecht [119]. Dit laatste bepaalt met name in artikel 52, lid 1, van het Handvest, als uitgelegd in de rechtspraak van het Hof, dat aan de uitoefening van rechten beperkingen kunnen worden gesteld, voor zover deze beperkingen bij wet worden vastgesteld, de wezenlijke inhoud van de betrokken rechten en vrijheden eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan de door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

113 — Zie punt 114 van deze conclusie.

114 — Arrest Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punt 42).

115 — Arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, punt 42).

116 — Zie conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, punt 95).

117 — Zie aangaande dit begrip, dat stamt uit het Duitse recht, met name Häberle, P., *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3e druk, C.F. Müller, Karlsruhe, 1983, en Schneider, L., *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berlijn, 1983. Zie voor een analyse in de Poolse rechtsleer van het in artikel 33, lid 3, van de Poolse grondwet gehanteerde begrip „istota praw i wolności”, Wojtyczek, K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę ochrony praw człowieka w Konstytucji RP*, Krakau, 1999, blz. 203-214, en Łabno, A., „Ograniczenia wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP”, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Banaszak, B., Preisner, A. (red.), Warschau, 2002, blz. 693-709. Zie in de Spaanse rechtsleer met name De Otto, I., „La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución”, *Obras Completas*, universiteit van Oviedo en Centrum voor studies op het gebied van politiek en constitutioneel recht, Oviedo, 2010, blz. 1471; Cruz Villalón, P., „Derechos Fundamentales y Legislación (1991)”, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, 2e druk, Madrid, 2006, en Jiménez Campo, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Trotta, 1999.

118 — Zie artikel 4, lid 4, van het Tsjechische handvest van de grondrechten; artikel 8, lid 2, van de Hongaarse grondwet; artikel 31, lid 3, van de Poolse grondwet; artikel 18, lid 3, van de Portugese grondwet; artikel 49, lid 2, van de Roemeense grondwet, en artikel 13, lid 4, van de Slowaakse grondwet.

119 — Zie met name arrest Volker und Markus Schecke en Eifert (C-92/09 en C-93/09, EU:C:2010:662, punt 50). Zie ook Wróbel, A., „Art. 52”, *Karta Praw podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Wróbel, A. (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, 2013, blz. 1343-1384, in het bijzonder blz. 1352.

129. Nu zou kunnen worden betoogd dat gegeven het feit dat, in de relativistische opvatting van de waarborgen voor de wezenlijke inhoud van de grondrechten [120], inachtneming van het evenredigheidsbeginsel een van de criteria is waaraan eventuele beperkingen van de uitoefening van de grondrechten worden getoetst [121], toetsing van dit beginsel ook is aangewezen waar het gaat om eventuele beperkingen van de aan de fundamentele status van burger van de Unie verbonden rechten, waaronder het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten. Volgens artikel 45, lid 1, van het Handvest heeft „[i]edere burger van de Unie [...] het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven".

130. Zou deze benadering worden aanvaard, dan zou eerbiediging van de belangrijkste uit de fundamentele status van burger van de Unie voortvloeiende rechten, net zoals eerbiediging van de wezenlijke inhoud van de grondrechten, moeten worden geacht „voor alle beperkingen op de uitoefening van die rechten een uiterste grens [te vormen] die niet mag worden overschreden", oftewel een „grens der grenzen" [122]. Niet-eerbiediging van de belangrijkste aan de burger van de Unie verleende rechten leidt er immers toe dat deze „als zodanig onherkenbaar" worden, zodat niet meer van een „beperking" van de uitoefening van die rechten kan worden gesproken, maar het simpelweg om de „intrekking" ervan gaat. [123] Uiteindelijk hebben het verlies van het burgerschap van de Unie (voor Rottmann als gevolg van het verlies van de nationaliteit van een lidstaat op grond van een administratieve maatregel) en de ontneming van het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie verbonden rechten (voor de kinderen van Ruiz Zambrano als gevolg van de „feitelijke" verplichting voor deze kinderen om het grondgebied van de Unie te verlaten) dezelfde ernstige gevolgen voor het recht van verblijf van burgers van de Unie. Dit recht is *in beginsel*, definitief of voor langere tijd [124], ontdaan van zijn wezenlijke inhoud, in casu het recht om vrij op het grondgebied van de Unie te verblijven. Derhalve moet worden uitgemaakt of deze beperking van het verblijfsrecht evenredig is, met dien verstande dat zij, indien dit niet zo is, de grens miskent die voor eventuele beperkingen van de aan de status van burger van de Unie verbonden rechten geldt, te weten eerbiediging van de belangrijkste van deze rechten. [125]

120 — ARAB– In de absolutistische opvatting van die waarborgen kan de wezenlijke inhoud in geen geval worden beperkt. Zie aangaande de relativistische en absolutistische benadering van de waarborgen voor de wezenlijke inhoud van de grondrechten met name Alexy, R., *A Theory of Constitutional Principles*, Oxford, 2010, blz. 192-196. Volgens de Poolse rechtsleer kan de wezenlijke inhoud van de rechten hoe dan ook enkel op basis van het concrete geval worden bepaald. Zie Labno, A., „Ograniczenia wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP", *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Banaszak, B., Preisner, A. (red.), Warschau, 2002, blz. 708.

121 — Zie wat ontneming van het stemrecht wegens een eerdere strafrechtelijke veroordeling betreft, arrest Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, punten 46-48). Zie aangaande beperkingen van het gebruik van het eigendomsrecht arresten Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punten 23 en 30), Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punt 15), Standley e.a. (C-293/97, EU:C:1999:215, punt 54) en Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 355).

122 — Zie naar analogie conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak die heeft geleid tot het arrest Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, punten 115 en 116). Zie aangaande dit begrip, dat uit het Duitse recht stamt, met name Häberle, P., op. cit., en Schneider, L., op. cit. Zie in de Spaanse rechtsleer met name De Otto, I., op. cit., blz. 1471.

123 — Ibidem.

124 — In het geval van kinderen van jonge leeftijd kan de beperking van het verblijfsrecht meerdere jaren duren, namelijk totdat zij oud genoeg zijn om dit recht onafhankelijk van hun ouders te kunnen uitoefenen.

125 — Zie naar analogie conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak die heeft geleid tot het arrest Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, punten 115 en 116). Zie ook conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak die heeft geleid tot het arrest Schrems (C-362/14, EU:C:2015:627, punten 175-177 en 185).

131. Uiteraard zou ook kunnen worden betoogd dat het begrip „belangrijkste rechten" dat het Hof hanteert, niet noodzakelijkerwijs met het in artikel 52, lid 1, van het Handvest gebruikte begrip „wezenlijke inhoud" samenvalt. [126] Aangezien de nationale maatregelen in kwestie een beperking van het verblijfsrecht van een burger van de Unie inhouden, zou niettemin, zelfs indien wordt geconcludeerd dat die twee begrippen niet gelijkwaardig zijn [127], de evenredigheid ervan moeten worden onderzocht indien de betrokken lidstaat zich op de exceptie van openbare orde of openbare veiligheid beroept.

132. Juist wat het onderzoek van de evenredigheid betreft heeft het Hof beide zaken fundamenteel verschillend behandeld. In de zaak die heeft geleid tot het arrest Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) moest het Hof immers onderzoeken of het besluit tot intrekking van de naturalisatie wegens bedrog, zijn rechtvaardiging vond, zoals de regeringen van meerdere lidstaten betoogden, in een reden van algemeen belang, waaronder de openbare orde of de openbare veiligheid. In de zaak die heeft geleid tot het arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) had de Belgische regering zich echter noch op het algemeen belang noch op de openbare orde of de openbare veiligheid beroepen. Ruiz Zambrano werd niet als een gevaar voor de openbare orde of de openbare veiligheid in België beschouwd. [128] Anders gezegd, het Hof was enkel verzocht zich uit te spreken over de vraag of Ruiz Zambrano met name een verblijfsrecht moest worden toegekend, en de Belgische regering had geen exceptie van openbare orde of openbare veiligheid aangevoerd. Bijgevolg heeft het Hof de nationale maatregel niet aan het evenredigheidsbeginsel getoetst. Het feit dat de evenredigheid van de nationale maatregel in die zaak niet is onderzocht, sluit echter niet uit dat een dergelijk onderzoek in andere omstandigheden ter zake dienend kan zijn. [129]

133. Hoe dan ook heeft het Hof in het geval van Rottmann, waarin het ging om de intrekking van diens Duitse nationaliteit en daarmee om het definitieve verlies van het burgerschap van de Unie, aanvaard dat het aan de verwijzende rechter stond na te gaan of het intrekkingsbesluit in kwestie met het evenredigheidsbeginsel in overeenstemming was wat de gevolgen ervan voor de situatie van de betrokkene uit het oogpunt van het Unierecht betrof. [130] Een dergelijk onderzoek van de evenredigheid in het kader van een exceptie van openbare orde of openbare veiligheid zou dus ook in de situaties van de onderhavige zaken relevant zijn. Dienaangaande merk ik op dat het Hof heeft geoordeeld dat „gelet op het belang dat het primaire recht aan de hoedanigheid van burger van de Unie hecht, bij de toetsing van een besluit tot intrekking van de naturalisatie rekening [moet] worden gehouden met de eventuele gevolgen van dit besluit voor de betrokkene, en in voorkomend geval voor zijn gezinsleden wat het verlies betreft van de rechten die elke burger van de Unie geniet". [131]

134. Ik zal nu ingaan op de kwestie van de gevolgen van het strafblad van Rendón Marín en CS voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan hen beiden. Daarbij zal ik eerst, alvorens de door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde exceptie van openbare orde of openbare veiligheid te onderzoeken, stilstaan bij de draagwijdte van dit begrip.

126 — Zie aangaande de door het Hof in het arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) en door de Uniewetgever in het Handvest gehanteerde terminologie respectievelijk, bijvoorbeeld, de Spaanse [la esencia de los derechos (vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión)/el contenido esencial de esos derechos (y libertades)], Duitse [der Kernbestand der Rechte (die der Unionsbürgerstatus verleiht)/der Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten], Engelse [the substance of the rights (attaching to the status of European Union citizen)/the essence of those rights (and freedoms)], Italiaanse [dei diritti connessi (allo status di cittadino dell'Unione)/il contenuto essenziale di detti diritti (e libertà)] en Poolse [istota praw (związanych ze statusem obywatela Unii)/istota praw i wolności (uznanych w Karcie)] versie.

127 — Ik merk evenwel op dat het Hof bij het onderzoek van de evenredigheid van de beperkingen van het eigendomsrecht ook de term „kern van het recht" heeft gebruikt. Zie aangaande beperkingen van het gebruik van het eigendomsrecht arresten Hauer (44/79, EU:C:1979:290, punten 23 en 30), Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punt 15), Standley e.a. (C-293/97, EU:C:1999:215, punt 54) en Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 355).

128 — Zie in dit verband arrest Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434, punt 44).

129 — Zie in die zin Lenaerts, K., „'Civis Europaeus Sum': from the Cross-border Link to the Status of Citizen of the Union", *Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Cardonnel, P., Rosas, A., en Wahl, N. (red.), Hart, Oxford, 2012, blz. 213-232.

130 — Zie in die zin arrest Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punten 54 en 55).

131 — Ibidem (punt 56).

5. Mogelijkheid beperkingen te stellen aan een rechtstreeks uit artikel 20 VWEU voortvloeiend afgeleid verblijfsrecht

135. De regering van het Verenigd Koninkrijk is van mening dat het plegen van een strafbaar feit tot gevolg kan hebben dat een zaak buiten de werkingssfeer van het in het arrest Ruiz Zambrano [132] ontwikkelde beginsel komt te vallen.

136. De vraag die rijst, is derhalve of het feit dat de partijen in de hoofdgedingen een strafblad hebben, in beginsel afbreuk kan doen aan de erkenning van het afgeleide verblijfsrecht dat zij ontlenen aan het criterium van de gevolgen van de „ontzegging van het effectieve genot van de belangrijkste uit de status van burger van de Unie voortvloeiende rechten" van hun kinderen.

137. Ik denk dat dit niet zo is.

138. Mijns inziens kan het loutere bestaan van een strafblad op zich geen rechtvaardiging vormen voor de nationale besluiten in de hoofdgedingen en evenmin afdoen aan het criterium van „ontzegging van het effectieve genot van de belangrijkste uit de status van burger van de Unie voortvloeiende rechten" zonder dat de verwijzende rechter nagaat of deze beslissingen met het evenredigheidsbeginsel in overeenstemming zijn, met name wat betreft de gevolgen ervan, uit het oogpunt van het Unierecht, voor de situatie van Rendón Marín en CS en hun respectieve kinderen, burgers van de Unie. [133]

139. Dienaangaande zal ik hierna eerst onderzoeken wat de draagwijdte van de begrippen „openbare orde" en „openbare veiligheid" is in relatie tot de nationale besluiten in kwestie, die de „ontzegging van het effectieve genot van de belangrijkste uit de status van burger van de Unie voortvloeiende rechten" met zich meebrengen. Op basis van dat onderzoek zal ik vervolgens ingaan op de rechtvaardigingen die het Verenigd Koninkrijk aanvoert om zich op een op deze begrippen gegronde exceptie te beroepen.

a) Draagwijdte van de begrippen „openbare orde" en „openbare veiligheid" ten aanzien van een uit artikel 20 VWEU voortvloeiend verblijfsrecht

140. In de eerste plaats zou ik willen opmerken dat het Hof in zijn arrest Ruiz Zambrano [134], en in de latere rechtspraak waarin dit arrest is bevestigd, een ruime uitlegging aan artikel 20 VWEU heeft gegeven die strookt met het fundamentele karakter van de hoedanigheid van burger van de Unie. Het is dus passend om daarop in uitzonderlijke situaties waarin handhaving van de openbare orde of de openbare veiligheid een rol speelt, eveneens uitzonderlijkerwijs, bepaalde beperkingen toe te passen.

141. In de tweede plaats zij opgemerkt dat de bevoegdheid van de Unie inzake het vrije verkeer van personen de mogelijkheid voor de lidstaten om zich op een exceptie aangaande, in het bijzonder, handhaving van de openbare orde of bescherming van de binnenlandse veiligheid te beroepen, onverlet laat. Dienaangaande heeft het Hof in zijn arrest Van Duyn [135] geoordeeld dat „de specifieke omstandigheden die een beroep op het begrip openbare orde zouden kunnen rechtvaardigen, naar land en tijd kunnen verschillen en dat mitsdien ten deze aan de bevoegde nationale autoriteiten een beoordelingsmarge, binnen de door het Verdrag gestelde grenzen, moet worden toegekend". [136] De lidstaten blijven dus de eerst aangewezenen om de risico's in verband met de openbare orde of de openbare veiligheid op hun grondgebied te beoordelen.

132 — C-34/09, EU:C:2011:124.

133 — Zie punt 130 van deze conclusie.

134 — C-34/09, EU:C:2011:124.

135 — 41/74, EU:C:1974:133.

136 — Zie aangaande het beginsel van strikte uitlegging van de beschermingsclausules in het Unierecht, arrest Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punt 18).

142. Niettemin zou ik erop willen wijzen dat de begrippen „openbare orde" en „openbare veiligheid", als rechtvaardiging van een afwijking van het fundamentele beginsel van het vrije verkeer van personen, strikt moeten worden opgevat, hetgeen betekent dat de draagwijdte ervan niet eenzijdig door de lidstaten zonder controle van de instellingen van de Unie kan worden bepaald. [137] Met andere woorden, het bestaan van een beoordelingsmarge voor de lidstaten impliceert niet dat controle door het Hof, dat bevoegd is toe te zien op de eerbiediging van een grondrecht als het recht om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven, zou zijn uitgesloten. In het bijzonder heeft het Hof vastgesteld dat „de hoedanigheid van burger van de Unie" een „buitengewoon strikte" uitlegging van de afwijkingen vereiste. [138]

143. In dit verband zijn de lidstaten op grond van het beginsel van loyale samenwerking [139] verplicht hun bevoegdheid inzake handhaving van de openbare orde en de openbare veiligheid zodanig uit te oefenen dat geen afbreuk wordt gedaan aan de volle werking van de bepalingen van de Verdragen. Het Hof heeft dan ook vastgesteld dat „maatregelen ter handhaving van de openbare orde moeten worden getoetst aan alle regels van het [Unie]recht die enerzijds de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten ter zake beogen te beperken en anderzijds de verdediging van de rechten van personen die uit dien hoofde aan beperkende maatregelen zijn onderworpen, beogen te waarborgen". [140] Buitensporig of willekeurig gebruik van de exceptie van openbare orde of openbare veiligheid ten aanzien van de burgers van de Unie zou immers het risico meebrengen dat hun rechten, met name hun rechten van vrij verkeer en verblijf, elk nuttig effect zouden verliezen. [141]

144. In de derde plaats heeft het Hof in zijn rechtspraak aangaande de situatie van burgers van de Unie die strafrechtelijk zijn veroordeeld [142], de bestanddelen van de exceptie van openbare orde of openbare veiligheid verduidelijkt. Uit deze verduidelijkingen zijn de criteria voortgekomen voor de redenen van openbare orde en openbare veiligheid waarin richtlijn 2004/38 voorziet. Deze richtlijn voorziet dus in een op de rechtspraak van het Hof gebaseerde wettelijke afbakening van de beperkingen van met name de vrijheid van verkeer en verblijf.

145. Aangezien richtlijn 2004/38 evenwel niet op de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde situaties van toepassing is [143], met name niet op de situatie van CS, moet antwoord worden gegeven op de volgende vraag.

146. In hoeverre is de rechtspraak inzake verwijderingsmaatregelen ten aanzien van strafrechtelijk veroordeelde onderdanen van een lidstaat relevant wanneer de persoon met het strafblad niet de burger van de Unie zelf, maar een lid van diens familie met de nationaliteit van een derde land is?

137 — Zie met name arresten Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punt 18), Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punt 6), Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punt 27), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punt 33), Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, punt 23), Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punten 64 en 65), Commissie/Spanje (C-503/03, EU:C:2006:74, punt 45), Commissie/Duitsland (C-441/02, EU:C:2006:253, punt 34) en Commissie/Nederland (C-50/06, EU:C:2007:325, punt 42).

138 — Arrest Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punt 65). Deze lijn van rechtspraak is ontwikkeld in het kader van richtlijn 2004/38, waarin, in overweging 1, met name wordt verklaard dat het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten een aan het burgerschap van de Unie ontleend „fundamenteel en persoonlijk recht" van iedere burger van de Unie is.

139 — Zie artikel 4, lid 3, VEU.

140 — Arresten Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punt 51) en Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712, punt 30).

141 — Zie in die zin Néraudau-d'Unienville, E., *Ordre public et droit des étrangers en Europe. La notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la construction européenne*, Bruylant, 2006, blz. 424.

142 — Zie met name arresten Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34), Rutili (36/75, EU:C:1975:137), Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172), Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6), Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262), Commissie/Spanje (C-503/03, EU:C:2006:74), Commissie/Duitsland (C-441/02, EU:C:2006:253) en Commissie/Nederland (C-50/06, EU:C:2007:325).

143 — Wat Rendón Marín betreft, doel ik uiteraard op de situatie waarin hij verkeert ten aanzien van zijn zoon met de Spaanse nationaliteit. Wat zijn dochter met de Poolse nationaliteit betreft, heb ik reeds geconcludeerd dat hun beider situatie binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/38 valt. Mocht de verwijzende rechter tot het oordeel komen dat Rendón Marín en zijn dochter niet aan de voorwaarden van deze richtlijn voldoen (zie punt 106 van deze conclusie), dan is de analyse in de punten 146 e.v. van deze conclusie hoe dan ook tevens op de situatie van Rendón Marín en zijn beide kinderen van toepassing.

147. Ik denk dat deze rechtspraak in de omstandigheden van de onderhavige zaken om de volgende redenen relevant is.

148. Ten eerste bevat richtlijn 2004/38 – ik gaf het zojuist al aan – de in de rechtspraak ontwikkelde criteria voor met name beperkingen van het verblijfsrecht om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

149. Ten tweede zijn deze criteria krachtens artikel 27, lid 1, van voornoemde richtlijn niet alleen van toepassing op de burger van de Unie die woont in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, maar ook op zijn familieleden, ongeacht hun nationaliteit.

150. Het is juist dat Rendón Marín [144] en CS hun afgeleide verblijfsrecht niet aan richtlijn 2004/38 ontlenen. [145] Deze rechten vloeien voort uit de omstandigheid dat zij beiden ouder zijn van een kind, burger van de Unie, waarvoor zij als enigen daadwerkelijk zorgen, aangezien door hun uitzetting hun respectieve kinderen, in lijn met het arrest Ruiz Zambrano [146], „het effectieve genot van de belangrijkste rechten" die hun als burger van de Unie toekomen, zou worden ontzegd.

151. Ik zie dan ook niet waarom de rechtspraak aangaande verwijderingsmaatregelen ten aanzien van strafrechtelijk veroordeelde onderdanen van een lidstaat niet ook, naar analogie, op hen van toepassing zou zijn, aangezien hun situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.

152. Sterker nog, zou deze rechtspraak worden geacht niet op het geval van Rendón Marín en dat van CS van toepassing te zijn, dan zou dat mijns inziens inconsistentie in de behandeling van het afgeleide verblijfsrecht tot gevolg hebben, afhankelijk van de vraag of dat recht aan richtlijn 2004/38 of aan artikel 20 VWEU als uitgelegd in het arrest Ruiz Zambrano [147] is ontleend. Zou het dan aanvaardbaar zijn dat op de openbare orde of de openbare veiligheid gegronde beperkingen van een dergelijk afgeleid verblijfsrecht verschillen naargelang dat recht voortvloeit uit het primaire dan wel het secundaire recht?

153. Ik denk dat de situatie van Rendón Marín een perfecte illustratie biedt van deze inconsistentie. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, is consistentie immers juist in deze situatie dringend gewenst, aangezien de twee kinderen een verschillende nationaliteit hebben en richtlijn 2004/38 alleen op de situatie van een van beide en dus op het afgeleide verblijfsrecht van hun vader van toepassing is.

154. Is die inconsistentie aanvaardbaar?

155. En kunnen wij een uitlegging van de exceptie van openbare orde of openbare veiligheid toestaan die toelaat dat minderjarige burgers van de Unie en hun ouders, die derdelanders zijn, wat de tegen verwijderingsmaatregelen geboden mate van bescherming betreft verschillend worden behandeld naargelang van de lidstaat waarvan die kinderen de nationaliteit bezitten?

156. Gelet op het voorgaande ben ik ervan overtuigd dat de rechtspraak aangaande verwijderingsmaatregelen jegens strafrechtelijk veroordeelde onderdanen van een lidstaat naar analogie ook moet worden toegepast op verwijderingsmaatregelen jegens eveneens strafrechtelijk veroordeelde derdelanders die ouder zijn van burgers van de Unie, waar het gaat om het afgeleide verblijfsrecht dat die derdelanders aan de uit het arrest Ruiz Zambrano voortvloeiende rechtspraak [148] ontlenen.

144 — Mocht richtlijn 2004/38 niet van toepassing zijn. Zie punt 106 van deze conclusie.

145 — Zie artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38.

146 — C-34/09, EU:C:2011:124.

147 — C-34/09, EU:C:2011:124.

148 — C-34/09, EU:C:2011:124.

157. In dit verband merkt de Commissie terecht op dat de waarborgen die richtlijn 2004/38 biedt, op zijn minst als minimumnorm zouden moeten gelden wanneer de derdelander, zoals in casu, ouder van een burger van de Unie is die overeenkomstig het arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) een verblijfsrecht in de Unie geniet. Ook merkt zij op dat de in de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38 neergelegde waarborgen en beginselen slechts een nadere uitwerking zijn van hetgeen in het eraan ten grondslag liggende evenredigheidsbeginsel besloten ligt. Deze waarborgen worden volgens de Commissie niet minder nadrukkelijk beoogd in artikel 21, lid 1, VWEU, dat bepaalt dat iedere burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

158. Het lijkt mij met name logisch dat de analyse van de situatie van Rendón Marín en zijn dochter met de Poolse nationaliteit die ik in de punten 93 en 104 van deze conclusie heb gegeven, wordt toegepast op zijn situatie met betrekking tot zijn zoon met de Spaanse nationaliteit, of eventueel zijn beide kinderen, mocht de verwijzende rechter na onderzoek tot de slotsom komen dat de dochter met de Poolse nationaliteit niet aan de voorwaarden van richtlijn 2004/38 voldoet.

159. Niettemin moeten nog de door de regering van het Verenigd Koninkrijk voor het uitzettingsbesluit aangevoerde rechtvaardigingen worden onderzocht.

b) Onderzoek van de door de regering van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde exceptie van openbare orde of openbare veiligheid

160. Ik wijs erop dat, anders dan in de zaak die heeft geleid tot het arrest Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), waarin de exceptie van openbare orde of openbare veiligheid door de Belgische regering niet is aangevoerd, de regering van het Verenigd Koninkrijk zich in de onderhavige zaak wel op een dergelijke exceptie beroept. Het Hof zal deze derhalve moeten onderzoeken.

161. In haar opmerkingen heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk betoogd dat het besluit om CS wegens een ernstige strafbare gedraging uit te zetten, beantwoordt aan een reden van openbare orde, aangezien deze gedraging een duidelijke bedreiging voor een legitiem belang van deze lidstaat vormt, te weten bescherming van de sociale samenhang en de waarden van zijn samenleving. Daarbij heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk opgemerkt dat de Court of Appeal (appelrechter) de ernst van het door CS gepleegde strafbare feit had erkend. [149]

162. Wat ten eerste de wettelijke regeling in kwestie betreft, wijst de verwijzende rechter erop dat de minister van Binnenlandse Zaken volgens deze regeling verplicht is een uitzettingsbesluit vast te stellen ten aanzien van iedere persoon die geen Brits staatsburger is en die wegens een strafbaar feit is veroordeeld tot een gevangenisstraf van ten minste twaalf maanden [150], tenzij deze exceptie tot gevolg zou hebben dat „de door de Unieverdragen gewaarborgde rechten van de veroordeelde zouden worden geschonden”.

163. Deze wettelijke regeling lijkt dus een stelselmatige, automatische koppeling tot stand te brengen tussen de strafrechtelijke veroordeling van de persoon in kwestie en de verwijderingsmaatregel die op die persoon van toepassing is, of in ieder geval zou er een vermoeden bestaan dat de betrokkene het Verenigd Koninkrijk moet worden uitgezet, hetgeen zou uitsluiten dat de legitieme belangen in kwestie worden afgewogen en dat de omstandigheden van het concrete geval in aanmerking worden genomen.

149 — Volgens deze rechter, zo blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier, is de situatie van CS als moeder die instaat voor de zorg van een minderjarig kind, als verzachtende omstandigheid in aanmerking genomen en zou anders „ongetwijfeld een langere gevangenisstraf zijn opgelegd”.

150 — Zie ook punt 13 van deze conclusie.

164. Wat ten tweede de gedraging van CS betreft, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat zij schuldig is bevonden aan een ernstig strafbaar feit, waarvoor zij is veroordeeld tot een gevangenisstraf van twaalf maanden.

165. Aangezien het uitzettingsbesluit in kwestie betrekking heeft op een derdelander die ouder van een minderjarige burger van de Unie is en ertoe leidt dat deze laatste het genot wordt ontzegd van de belangrijkste rechten die hij aan zijn hoedanigheid van burger van de Unie ontleent, kan een veroordeling tot een gevangenisstraf van een jaar niet tot een verwijderingsbesluit krachtens de betrokken wettelijke regeling leiden zonder „beoordeling van waar het billijke evenwicht tussen de betrokken rechtmatige belangen ligt” [151].

166. Bij deze beoordeling dient de bevoegde nationale autoriteit met het hiernavolgende rekening te houden, hetgeen door de nationale rechter zal moeten worden geverifieerd.

167. In de eerste plaats kan volgens de rechtspraak [152] een onderdaan van een lidstaat of een lid van diens familie in beginsel niet enkel vanwege het bestaan van een strafrechtelijke veroordeling worden uitgezet. [153] Een verwijderingsmaatregel moet immers zijn gebaseerd op een afzonderlijk onderzoek van het concrete geval. Zo moet het gedrag van de betrokkene een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. [154] De lidstaat zal zich dus op het persoonlijke gedrag van de betrokkene moeten baseren om een eventueel besluit tot uitzetting te kunnen vaststellen. Mijns inziens moet dan ook worden onderzocht wat in het gedrag van CS of in het door haar gepleegde strafbare feit een ernstige reden van openbare orde of openbare veiligheid [155], dan wel een dwingende reden van openbare veiligheid kan vormen die een uitzettingsbesluit van het Verenigd Koninkrijk kan rechtvaardigen. [156] Aangezien immers, ten eerste, CS blijkens de verwijzingsbeslissing sinds 2005 over een permanente verblijfsvergunning in het Verenigd Koninkrijk beschikte en, ten tweede, haar kind, burger van de Unie, minderjarig is, zal ik me in mijn redenering op een van deze twee criteria moeten richten.

168. Daar de minderjarige burger van de Unie in casu ten gevolge van de verwijdering van haar moeder eventueel gedwongen zal zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel tijdelijk te verlaten, dient haar naar mijn mening de aan het begrip „dwingende reden van openbare veiligheid” inherente extra bescherming te worden geboden. Alleen deze dwingende redenen van openbare veiligheid zouden dus een verwijderingsbesluit ten aanzien van CS kunnen rechtvaardigen indien haar kind als gevolg van dat besluit met haar zou moeten meegaan.

169. Vanwege de beknoptheid van de feitelijke informatie in de verwijzingsbeslissing valt niet nauwkeurig in te schatten, enerzijds, in hoeverre een strafbaar feit als gepleegd door CS een gevaar voor de samenleving vormt en, anderzijds, welke gevolgen een dergelijk strafbaar feit eventueel voor de openbare orde of openbare veiligheid van de betrokken lidstaat zou kunnen hebben.

151 — Het Hof heeft vastgesteld dat „[b]ij de beoordeling van waar het billijke evenwicht tussen de betrokken rechtmatige belangen ligt, [...] de bevoegde nationale autoriteit rekening [dient] te houden met de speciale rechtspositie van de onder het [Unie]recht vallende personen en met het fundamentele karakter van het beginsel van het vrij verkeer van personen”, zie arrest Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punt 96).

152 — Arresten Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262), Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708) en I. (C-348/09, EU:C:2012:300).

153 — Zie ook de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38.

154 — Arresten Orfanopoulos en Oliveri (C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punt 95), Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 48) en I. (C-348/09, EU:C:2012:300, punt 30).

155 — Het begrip „ernstige reden van openbare orde of openbare veiligheid” van artikel 28, lid 2, van richtlijn 2004/38 is van toepassing op „ *burgers van de Unie of familieleden*, ongeacht hun nationaliteit, die een *duurzaam verblijfsrecht* [...] hebben verworven”. Cursivering van mij.

156 — Artikel 28, lid 3, van richtlijn 2004/38 past dit begrip toe in gevallen van besluiten tot verwijdering ten aanzien van minderjarige burgers van de Unie, tenzij de verwijdering noodzakelijk is in het belang van de minderjarige.

170. Ik breng in herinnering dat dat de *openbare veiligheid* volgens het Hof zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat omvat.[157] Meer bepaald heeft het geoordeeld dat „de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, alsook het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, evenals de aantasting van militaire belangen, de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen”.[158] Ook de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit[159], van terrorisme[160] en van seksuele uitbuiting van kinderen[161] valt volgens het Hof onder het begrip „openbare veiligheid”.

171. In dit verband dient elke bedreiging van de openbare orde of de openbare veiligheid van een lidstaat actueel en reëel te zijn. Dit betekent dat de beoordeling van het gedrag van de betrokkene een onderzoek van het risico van recidive dient te omvatten.[162]

172. Bij die afweging moet rekening worden gehouden met de fundamentele rechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, in het bijzonder het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven dat is neergelegd in artikel 7 van het Handvest en in artikel 8 EVRM[163], en met het evenredigheidsbeginsel.

173. Zo moet, om te beoordelen of een verwijderingsmaatregel evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel, in casu de bescherming van de openbare orde of de openbare veiligheid, rekening worden gehouden met de aard en de ernst van het gepleegde strafbare feit, de duur van het verblijf van de betrokkene op het grondgebied in kwestie, diens leeftijd[164], gezondheidstoestand en economische en gezinssituatie, zijn sociale en culturele integratie in het woonland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van herkomst.

174. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens dient in dit verband, met name in geval van een uitzettingsbesluit zoals in het onderhavige geval, te worden uitgemaakt of sprake is van uitzonderlijke omstandigheden die de slotsom rechtvaardigen dat de nationale autoriteiten niet een juist evenwicht tot stand hebben gebracht tussen de tegenstrijdige belangen, meer bepaald het belang van de kinderen om hun gezinsleven in de betrokken lidstaat te kunnen voortzetten en dus het door artikel 8 EVRM gewaarborgde fundamentele recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven niet hebben beschermd.[165] De gevolgen die een dergelijk besluit voor de kinderen kan hebben, moeten dus in aanmerking worden genomen. Bij de afweging van de betrokken belangen dient met het hogere belang van de kinderen rekening te worden gehouden.[166] Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar hun leeftijd, hun situatie in de betrokken lidstaat (lidstaten) en landen, en de mate waarin zij van hun ouders afhankelijk zijn.[167]

157 — Arrest Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

158 — Ibidem (punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

159 — In die zin ibidem (punten 45 en 46).

160 — Zie arrest Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712).

161 — Zie arrest I. (C-348/09, EU:C:2012:300).

162 — Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat de vaststelling van een bedreiging van dien aard „weliswaar inhoudt dat bij de betrokkene een neiging bestaat om dit gedrag in de toekomst te handhaven, doch dat het ook mogelijk is dat het enkele feit van het voorafgaand gedrag voldoet aan de voorwaarden voor een dergelijke bedreiging van de openbare orde”. Zie in die zin arrest Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punt 29).

163 — Zie in die zin arrest Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 50). Zie ook EHRM, 3 oktober 2014, Jeunesse/Nederland [GC], nr. 12738/10, § 114-122.

164 — Waar het gaat om een burger van de Unie die zijn kindertijd en jeugd grotendeels, zo niet geheel, in het gastland heeft doorgebracht, zullen zeer gegronde redenen moeten worden aangevoerd om de verwijderingsmaatregel te rechtvaardigen. Zie arrest Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 53) en in die zin met name EHRM 2008, Maslov/Oostenrijk [GC], nr. 1638/03, § 61 e.v.

165 — Zie ook EHRM, 3 oktober 2014, Jeunesse/Nederland [GC], nr. 12738/10, § 118.

166 — Ibidem, § 118. Zie ook EHRM 2010, Neulinger en Shuruk/Zwitserland [GC], nr. 41615/07, § 135, en EHRM 2013, X./Letland [GC], nr. 27853/09, § 96.

167 — Ibidem, § 118. Zie ook EHRM, 1 december 2005, Tuquabo-Tekle e.a./Nederland, nr. 60665/00, § 44.

175. Hoe dan ook, daar het Hof heeft geoordeeld dat een lidstaat in verband met de handhaving van de openbare orde of de openbare veiligheid de in punt 170 van deze conclusie opgesomde strafbare feiten als een zodanig gevaar voor de samenleving kan beschouwen dat ten aanzien van buitenlanders die de betrokken wetgeving overtreden, bijzondere maatregelen gerechtvaardigd zijn [168], dient de slotsom te luiden dat het strafbare feit in kwestie onder het begrip „openbare veiligheid" valt, voor zover het gevolgen heeft die de openbare veiligheid in het gedrang brengen, hetgeen de verwijzende rechter zal moeten beoordelen.

c) Tussenconclusie betreffende zaak C-165/14

176. Artikel 20 VWEU als uitgelegd in het licht van de arresten Zhu en Chen [169] en Ruiz Zambrano [170] verzet zich tegen een nationale wettelijke regeling op grond waarvan aan een derdelander die ouder is van minderjarige kinderen, burgers van de Unie, die geheel van zijn zorg afhankelijk zijn, automatisch een verblijfsvergunning wordt geweigerd op grond dat hij een strafblad heeft, wanneer die weigering tot gevolg heeft dat deze kinderen het grondgebied van de Unie moeten verlaten.

d) Tussenconclusie betreffende zaak C-304/14

177. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging te antwoorden dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in beginsel eraan in de weg staat dat een lidstaat een derdelander die ouder is van een minderjarige staatsburger van die lidstaat, voor wie hij als enige daadwerkelijk zorgt, van zijn grondgebied uitzet naar een derde land, wanneer daardoor het kind, dat burger van de Unie is, het effectieve genot zou worden ontzegd van de belangrijkste rechten die het aan die hoedanigheid ontleent. In uitzonderlijke omstandigheden kan een lidstaat evenwel een dergelijke maatregel nemen, mits die maatregel:

— in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel en is gegrond op het persoonlijke gedrag van deze derdelander, dat een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen, en

— is gebaseerd op dwingende redenen van openbare veiligheid.

178. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit in de aan hem voorgelegde zaak het geval is.

VI – Conclusie

179. Gelet op al het voorafgaande geef ik het Hof in overweging de door het Tribunal Supremo en het Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

In zaak C-165/14:

„Artikel 21 VWEU en 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,

168 — Zie in die zin arrest Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, punt 54).

169 — C-200/02, EU:C:2004:639.

170 — C-34/09, EU:C:2011:124.

90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling op grond waarvan aan een derdelander die ouder is van een minderjarig kind te zijnen laste, burger van de Unie, dat in het gastland bij hem woont, automatisch een verblijfsvergunning wordt geweigerd indien hij een strafblad heeft.

Artikel 20 VWEU als uitgelegd in het licht van de arresten Zhu en Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) en Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) staat in de weg aan diezelfde nationale wettelijke regeling op grond waarvan aan een derdelander die ouder is van minderjarige kinderen, burgers van de Unie, die geheel van zijn zorg afhankelijk zijn, automatisch een verblijfsvergunning wordt geweigerd op grond dat hij een strafblad heeft, wanneer die weigering tot gevolg heeft dat deze kinderen het grondgebied van de Europese Unie moeten verlaten."

In zaak C-304/2014:

„Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het in beginsel eraan in de weg staat dat een lidstaat een derdelander die ouder is van een minderjarige staatsburger van die lidstaat, voor wie hij als enige daadwerkelijk zorgt, van zijn grondgebied uitzet naar een derde land, wanneer daardoor het kind, dat burger van de Unie is, het effectieve genot zou worden ontzegd van de belangrijkste rechten die het aan die hoedanigheid ontleent. In uitzonderlijke omstandigheden kan een lidstaat evenwel een dergelijke maatregel nemen, mits die maatregel:

— in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel en is gegrond op het persoonlijke gedrag van deze derdelander, dat een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen, en

— is gebaseerd op dwingende redenen van openbare veiligheid.

Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit in de aan hem voorgelegde zaak het geval is."