CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 27 juni 2018 [1]

Zaak C-380/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K,
B
in tegenwoordigheid van
H. Y. [2]
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

[verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Buiten de werkingssfeer van richtlijn 2003/86/EG – Naar nationaal recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing verklaarde bepalingen van Unierecht – Bevoegdheid van het Hof – Recht op gezinshereniging – Gunstiger regeling voor vluchtelingen – Artikel 12, lid 1, derde alinea – Afwijzing van een verzoek – Geen indiening binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus – Indicatieve termijn"

I. Inleiding

1. In dit door de Raad van State (Nederland) ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing dient het Hof zich te buigen over de vraag of het bevoegd is om richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging [3] uit te leggen wanneer het in het hoofdgeding aan de orde zijnde geval weliswaar expliciet is uitgesloten van de werkingssfeer van die handeling, maar het nationale recht waarbij de richtlijn wordt omgezet haar werkingssfeer eenzijdig heeft willen uitbreiden tot een dergelijk geval. Deze vraag is ook aan de orde in zaak C-257/17, C en A, waarin ik eveneens vandaag conclusie neem.

2. Voorts wordt het Hof verzocht zich te buigen over de aard van de in artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 gestelde termijn van drie maanden, en met name over de vraag of de nationale autoriteiten een verzoek om gezinshereniging kunnen afwijzen om de enkele reden dat die termijn niet in acht is genomen.

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 Op 11 december 2017 heeft de verwijzende rechter het Hof medegedeeld dat de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Nederland; hierna: „staatssecretaris") de op H. Y. betrekking hebbende zaak heeft ingetrokken, en hierbij voorts aangegeven dat de vragen met betrekking tot de zaak die ziet op K en B worden gehandhaafd.

3 PB 2003, L 251, blz. 12, met rectificatie in PB 2012, L 71, blz. 55.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Internationaal recht

3. Artikel 3, lid 1, van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind, goedgekeurd en opengesteld voor ondertekening, ratificatie en toetreding bij resolutie nr. 44/25 van de Algemene Vergadering van 20 november 1989, bepaalt dat „[b]ij alle maatregelen betreffende kinderen […] de belangen van het kind de eerste overweging [vormen]".

4. Artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM"), draagt als opschrift „Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven" en bepaalt in lid 1:

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

B. Unierecht

5. Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [4] (hierna: „Handvest") heeft het opschrift „De eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven" en luidt als volgt:

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

6. Artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest luidt:

„2. Bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.

3. Ieder kind heeft het recht, regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist."

7. In richtlijn 2003/86 zijn de voorwaarden vastgelegd voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven. Overeenkomstig overweging 2 worden in deze richtlijn de grondrechten in acht genomen, en met name het recht op een gezinsleven dat in veel internationale rechtsinstrumenten is neergelegd, waaronder in het bijzonder artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest die ik hierboven heb vermeld.

8. Overweging 8 van richtlijn 2003/86 luidt als volgt: „De situatie van vluchtelingen vraagt bijzondere aandacht vanwege de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hen beletten aldaar een gezinsleven te leiden. Om die reden moeten er voor hen gunstiger voorwaarden worden geschapen voor de uitoefening van hun recht op gezinshereniging."

9. Artikel 2, onder b), van richtlijn 2003/86 luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

4 PB 2012, C 32, blz. 391.

b) ‚vluchteling': iedere onderdaan van een derde land of staatloze met een vluchtelingenstatus in de zin van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967".

10. Artikel 3, lid 2, onder c), van die richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is niet van toepassing indien de gezinshereniger:

[…]

c) toestemming heeft in een lidstaat te verblijven uit hoofde van subsidiaire vormen van bescherming, overeenkomstig internationale verplichtingen, nationale wetgevingen of in de lidstaten gebruikelijke praktijken, of [indien hij] op dezelfde grond toestemming om te verblijven heeft aangevraagd en een beslissing aangaande zijn status afwacht."

11. Artikel 5, lid 5, van richtlijn 2003/86 bepaalt dat „[b]ij de behandeling van het verzoek […] de lidstaten ervoor [zorgen] dat terdege rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarige kinderen".

12. Artikel 7, lid 1, van de richtlijn luidt:

„Bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over:

a) huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden;

b) een ziektekostenverzekering die voor hemzelf en zijn gezinsleden in de betrokken lidstaat alle risico's dekt die normaal voor de onderdanen van die lidstaat zijn gedekt;

c) stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen daartoe de aard en de regelmaat van deze inkomsten en kunnen rekening houden met de nationale minimumlonen en pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden."

13. Artikel 12, lid 1, eerste en derde alinea, van richtlijn 2003/86, dat is opgenomen in hoofdstuk V („Gezinshereniging van vluchtelingen"), bepaalt:

„In afwijking van artikel 7 mogen de lidstaten ten aanzien van een vluchteling/gezinslid niet eisen dat hij met betrekking tot verzoeken betreffende […] gezinsleden, het bewijs levert dat de vluchteling voldoet aan de in laatstgenoemde bepaling gestelde eisen.

[…]

De lidstaten kunnen eisen dat de vluchteling aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, voldoet wanneer het verzoek om gezinshereniging niet wordt ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus."

14. Artikel 17 van richtlijn 2003/86 luidt als volgt:

„In geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin houden de lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst."

15. Artikel 2, onder f), van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming [5] luidt:

„In deze richtlijn gelden de volgende definities:

[…]

f) ‚persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt': een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat [hij], wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2, niet van toepassing is, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen".

C. Nederlands recht

16. Volgens de Raad van State is een aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf zoals in het hoofdgeding, een verzoek tot toegang en verblijf met het oog op gezinshereniging met vluchtelingen of subsidiair beschermden. Zo'n aanvraag wordt gedaan ten behoeve van een gezinslid dat in het buitenland verblijft of als het gezinslid gelijktijdig met de gezinshereniger Nederland is ingereisd. Na de inwilliging ervan kan de staatssecretaris ambtshalve aan dat gezinslid een verblijfsvergunning asiel verlenen.

17. Artikel 29, vierde lid, van de wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000; hierna: „Vw 2000"), luidt: „De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, kan eveneens worden verleend aan een gezinslid als bedoeld in het tweede lid, dat slechts niet uiterlijk binnen drie maanden is nagereisd nadat aan de vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 is verleend, indien binnen die drie maanden door of ten behoeve van dat gezinslid een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd."

III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

18. K en B zijn derdelanders (Eritrea). Zij zijn, naar gesteld, de echtgenote onderscheidenlijk een minderjarige dochter, geboren op 1 juli 2014, van een in Nederland verblijvende derdelander (hierna: „gezinshereniger FG"). Gezinshereniger FG is sinds 23 september 2014 in het bezit van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (hierna: „verblijfsvergunning asiel"). De verblijfsvergunning asiel biedt hem subsidiaire bescherming.

5 PB 2011, L 337, blz. 9.

19. Uit een gesprek met de onafhankelijke organisatie VluchtelingenWerk Nederland[6] had gezinshereniger FG aanvankelijk begrepen dat het geen zin had een verzoek om gezinshereniging in te dienen. Gezinshereniger FG heeft echter ten behoeve van K en B uiteindelijk zo'n verzoek ingediend op grond van artikel 29, tweede en vierde lid, van de Vw 2000, maar deed dit pas na het verstrijken van de termijn.[7]

20. Bij besluiten van 20 april 2015 respectievelijk 8 november 2015 heeft de staatssecretaris onder verwijzing naar artikel 29, tweede en vierde lid, van de Vw 2000 het door gezinshereniger FG ten behoeve van K en B ingediende verzoek om gezinshereniging afgewezen en het afwijzende besluit gehandhaafd, omdat het verzoek niet was ingediend binnen de driemaandentermijn en de termijnoverschrijding niet verschoonbaar was.

21. Bij uitspraak van 24 juni 2016 heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (hierna: „rechter in eerste aanleg"), het door K en B ingestelde beroep tegen het besluit tot afwijzing van het verzoek om gezinshereniging ongegrond verklaard.

22. K en B hebben bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechter in eerste aanleg. Ten eerste voeren zij aan dat de rechter in eerste aanleg niet heeft onderkend dat de beoordeling van de verschoonbaarheid van de overschrijding van de driemaandentermijn moet plaatsvinden in het kader van het doel en de ratio van die termijn. Ten tweede betogen K en B dat de rechter in eerste aanleg ten onrechte aan zijn oordeel ten grondslag heeft gelegd dat gezinshereniger FG wist dat hij het verzoek binnen de driemaandentermijn moest indienen en zich nader had moeten laten informeren over de mogelijkheid om vóór het verstrijken van de driemaandentermijn een verzoek om gezinshereniging in te dienen. Ten derde stellen K en B dat de rechter in eerste aanleg niet heeft onderkend dat de in artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 vermelde termijn niet mag worden gehanteerd als uitsluitingsmiddel en dat de staatssecretaris het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel bij zijn beoordeling moet betrekken. Bovendien moeten, gelet op artikel 5, lid 5, en artikel 17 van richtlijn 2003/86, bij de beoordeling ook de belangen van het kind worden betrokken. Ten vierde voeren K en B aan dat de rechter in eerste aanleg ten onrechte niet heeft onderkend dat het verwijzen naar een reguliere aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf met het oog op gezinshereniging afbreuk doet aan het doel van richtlijn 2003/86 en aan het nuttig effect daarvan.

23. In de eerste plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of het Hof bevoegd is, aangezien subsidiair beschermden volgens richtlijn 2003/86 van haar werkingssfeer zijn uitgesloten. Hij wijst erop dat de Nederlandse wetgever evenwel verwijst naar de inhoud van de richtlijn en dat de Unie er belang bij heeft dat de overgenomen bepalingen van het Unierecht op uniforme wijze worden uitgelegd.[8] Aangegeven wordt dat uit het arrest van 18 oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638; hierna: „arrest Nolan"), volgt dat de Unie geen belang heeft bij een eenvormige uitleg van een handeling van de Unie, indien het een situatie betreft die uitdrukkelijk is uitgesloten van de werkingssfeer van deze handeling.[9] Het is de verwijzende rechter dan ook niet duidelijk of het gestelde in het arrest Nolan nog steeds geldt, aangezien dat arrest geen betrekking heeft op een geval waarin het Unierecht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing is verklaard.[10] Bovendien is het arrest Nolan

6 Het gaat om een onafhankelijke organisatie die de belangen van vluchtelingen en subsidiair beschermden in Nederland behartigt.

7 Het verzoek is ingediend op 22 januari 2015, met als gevolg dat de in richtlijn 2003/86 gestelde termijn van drie maanden met een maand is overschreden.

8 De verwijzende rechter vermeldt in dit verband arresten van 18 oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, punt 46); 7 november 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, punt 22), en 16 juni 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, punten 61 en 62).

9 Zie in die zin arrest Nolan (punten 53-56).

10 Zie in die zin arrest Nolan (punt 52).

door het Hof niet meer aangehaald, ook niet in het door de Grote kamer gewezen arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874). Daarom wenst de verwijzende rechter te vernemen of het arrest Nolan ertoe kan leiden dat het Hof zich onbevoegd verklaart tot beantwoording van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing.

24. In de tweede plaats vraagt de verwijzende rechter zich af hoe artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 dient te worden uitgelegd. De verwijzende rechter wijst erop dat als een verzoek om gezinshereniging niet tijdig is ingediend en de overschrijding van de driemaandentermijn niet verschoonbaar is omdat de oorzaak van de termijnoverschrijding kan worden toegerekend aan de gezinshereniger, het verzoek niet verder inhoudelijk wordt beoordeeld. Bij een afwijzing wegens onverschoonbare termijnoverschrijding betrekt de staatssecretaris dus noch hetgeen in artikel 5, lid 5 (omtrent het rekening houden met de belangen van het kind), noch hetgeen in artikel 17 (omtrent het rekening houden met specifieke omstandigheden) van richtlijn 2003/86 is opgenomen. Volgens de verwijzende rechter is voor de beoordeling van de grieven van K en B dan ook nadere uitleg van artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 nodig.

25. Tegen deze achtergrond heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Is het Hof, gelet op artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, van [richtlijn 2003/86] en het [arrest Nolan], bevoegd prejudiciële vragen van de Nederlandse rechter te beantwoorden over de uitleg van bepalingen van deze richtlijn in een geding betreffende het verblijfsrecht van een gezinslid van een subsidiair beschermde, indien deze richtlijn in het Nederlandse recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing is verklaard op subsidiair beschermden?

2) Staat het stelsel van [richtlijn 2003/86] in de weg aan een nationale regel als aan de orde in [het hoofdgeding] op grond waarvan een verzoek om in aanmerking te komen voor gezinshereniging op basis van de gunstiger bepalingen van hoofdstuk V kan worden afgewezen om de enkele reden dat dit niet is ingediend binnen de in artikel 12, eerste lid, derde alinea, vermelde termijn?

   Is voor de beantwoording van deze vraag van belang dat het mogelijk is om in geval van overschrijding van voormelde termijn, al dan niet na een afwijzing, een verzoek om gezinshereniging in te dienen waarbij wordt beoordeeld of is voldaan aan de in artikel 7 van [richtlijn 2003/86] gestelde vereisten en rekening wordt gehouden met de in de artikelen 5, vijfde lid, en 17 vermelde belangen en omstandigheden?”

26. In de onderhavige zaak hebben K en B, de Nederlandse regering en de Europese Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend.

27. De zitting bij het Hof heeft plaatsgevonden op 19 maart 2018, gezamenlijk met de verwante zaak C en A (C-257/17). Ter terechtzitting hebben C en A, K en B, de Nederlandse regering en de Commissie pleidooi gehouden.

IV. Beoordeling

A. Bevoegdheid van het Hof

28. Gezinshereniger FG is in het bezit van een verblijfsvergunning asiel die hem subsidiaire bescherming biedt. Hij heeft ten behoeve van K en B een verzoek om gezinshereniging ingediend op grond van richtlijn 2003/86.

29. Uit de eenduidige bewoordingen van artikel 3, lid 2, onder c), van richtlijn 2003/86 blijkt dat „[d]eze richtlijn […] niet van toepassing [is] indien de gezinshereniger […] toestemming heeft in een lidstaat te verblijven uit hoofde van subsidiaire vormen van bescherming, overeenkomstig internationale verplichtingen, nationale wetgevingen of in de lidstaten gebruikelijke praktijken”.[11] Gezinshereniger FG valt dus niet binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2003/86.[12]

30. De Nederlandse wetgever heeft evenwel eenzijdig besloten de in hoofdstuk V van richtlijn 2003/86 opgenomen gunstiger bepalingen met betrekking tot gezinshereniging van vluchtelingen, waaronder ook artikel 12 dat aan de orde is in de tweede vraag van de verwijzende rechter, toe te passen op subsidiair beschermden en hun gezinsleden.[13] De in geding zijnde situatie valt onder het nationale recht. De materiële werkingssfeer van de Nederlandse regeling, namelijk de Vw 2000, wordt dus uitgebreid ten behoeve van subsidiair beschermden. Nagegaan moet dan ook worden of het noodzakelijk is dat het Hof de in de prejudiciële vragen genoemde bepalingen uitlegt, en dus of het Hof daartoe bevoegd is, zoals de verwijzende rechter, de Nederlandse regering en appellantes in het hoofdgeding betogen. Volgens de Commissie is er daarentegen sprake van onbevoegdheid.

31. Het Hof is overeenkomstig artikel 267 VWEU bevoegd om bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de uitlegging van de Verdragen en van de handelingen van de instellingen van de Unie. Het staat dan ook uitsluitend aan de nationale rechterlijke instantie waarbij het geding aanhangig is gemaakt om met inachtneming van de bijzondere omstandigheden van het concrete geval zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van haar vonnis als de relevantie van de prejudiciële vragen die zij aan het Hof voorlegt, te beoordelen.[14] Wanneer de door de nationale rechterlijke instanties voorgelegde prejudiciële vragen betrekking hebben op de uitlegging van een bepaling van Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden.[15]

32. Het Hof heeft zich herhaaldelijk bevoegd verklaard om uitspraak te doen over verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffende Unierechtelijke bepalingen in situaties waarin de feiten van het hoofdgeding buiten de werkingssfeer van het Unierecht vielen. De Unie heeft er immers belang bij te zorgen voor de eenvormige uitlegging van een bepaling van een handeling van de Unie en van de nationaalrechtelijke bepalingen waarbij deze wordt omgezet en van toepassing wordt verklaard buiten de werkingssfeer van de handeling.

11 Oorspronkelijk hadden subsidiair beschermden krachtens het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging van 1 december 1999 [COM(1999) 638 def.] recht op gezinshereniging met hun gezinsleden. In een advies dat op 6 september 2000 door de voltallige vergadering is goedgekeurd, steunde het Europees Parlement de algemene aanpak en grote lijnen van dat voorstel, maar verzocht het de Commissie de werkingssfeer van de voorgestelde richtlijn te beperken en personen die subsidiaire bescherming genieten van haar werkingssfeer uit te sluiten (amendement 19). Het richtlijnvoorstel werd vervolgens aangepast omdat het begrip „persoon die subsidiaire bescherming geniet” nog niet was geharmoniseerd. Zie gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging van 10 oktober 2000 [COM(2000) 624 def.].

12 Hieruit mag echter niet worden afgeleid dat richtlijn 2003/86 de lidstaten verplicht geen gezinshereniging toe te staan aan personen die tijdelijke of subsidiaire bescherming genieten. Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB 2001, L 212, blz. 12) geeft begunstigden van tijdelijke bescherming expliciet toestemming om zich met hun gezinsleden te herenigen. Zie in die zin ook mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging van 3 april 2014 [COM(2014) 210 final, punt 6.2, blz. 25; hierna: „richtsnoeren van de Commissie”].

13 Ook in andere lidstaten is dit het geval. Volgens het verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 8 oktober 2008 betreffende de toepassing van richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging [COM(2008) 610 definitief, blz. 5] passen ondanks de genoemde uitsluiting Oostenrijk, Tsjechië, Estland, Frankrijk, Finland, Luxemburg, Nederland, Portugal en Zweden de richtlijn toe op personen die subsidiaire bescherming genieten. In de richtsnoeren van de Commissie (zie punt 6.2, blz. 25) spoort de Commissie de lidstaten aan om regels vast te stellen die vluchtelingen en personen die tijdelijke bescherming of subsidiaire vormen van bescherming genieten, vergelijkbare rechten verlenen, aangezien de behoefte aan bescherming van personen die subsidiaire vormen van bescherming genieten, niet verschilt van die van vluchtelingen.

14 Zie in die zin arresten van 18 oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 en C-197/89, EU:C:1990:360, punt 33); 7 juli 2011, Agafiței e.a. (C-310/10, EU:C:2011:467, punten 24 en 25), en 21 december 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punt 15).

15 Zie in die zin arresten van 18 oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 en C-197/89, EU:C:1990:360, punt 35); 16 maart 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, punt 15); 28 oktober 2010, Volvo Car Germany (C-203/09, EU:C:2010:647, punt 24); 7 juli 2011, Agafiței e.a. (C-310/10, EU:C:2011:467, punt 26), en 21 december 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punt 16).

33. Het Hof heeft er in dit verband op gewezen dat het noodzakelijk is dat het Unierechtelijke bepalingen uitlegt in situaties die niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, indien deze bepalingen door het nationale recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepasselijk zijn gemaakt op dergelijke situaties, teneinde een gelijke behandeling te verzekeren van deze situaties en situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen.[16] Het Hof dient dan ook na te gaan of er voldoende nauwkeurige aanwijzingen bestaan dat het nationale recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk naar het Unierecht verwijst. Het Hof kan met name alleen op basis van de door de nationale rechter in zijn verwijzingsbeslissing verstrekte toelichting beoordelen of het bevoegd is de voorgelegde vragen te beantwoorden.[17]

34. Blijkens het arrest Nolan kan niet worden aangenomen of verondersteld dat de Unie er belang bij heeft dat op een gebied dat door de Uniewetgever is uitgesloten van de werkingssfeer van de door hem vastgestelde handeling, de bepalingen van deze handeling op eenvormige wijze worden uitgelegd.[18] Volgens deze logica is het immers zo dat „[i]ndien de Uniewetgever ondubbelzinnig vermeldt dat de door hem vastgestelde handeling niet op een specifiek gebied van toepassing is, […] hij […] af[ziet] van de doelstelling van eenvormige uitlegging en toepassing van de rechtsregels op dit uitgesloten gebied".[19]

35. Met het arrest van 19 oktober 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773; hierna: „arrest Solar Electric Martinique"), dat ook betrekking heeft op een situatie waarin sprake is van expliciete uitsluiting van de werkingssfeer van een Unierichtlijn[20], is mijns inziens echter nader invulling gegeven aan bepaalde overwegingen van het arrest Nolan. Het Hof heeft in punt 29 van het arrest Solar Electric Martinique immers aangegeven dat „[h]et […] *stellig denkbaar* [is] dat de Unie er belang bij heeft dat, ter vermijding van uiteenlopende uitleggingen in de toekomst, de [aan de orde zijnde richtlijnbegrippen] op eenvormige wijze worden uitgelegd"[21]. Voor zover er op basis van het arrest Nolan van kon worden uitgegaan dat van een dergelijk belang geen sprake is in geval van expliciete uitsluiting door de Uniewetgever, vindt dit dus geen steun in het arrest Solar Electric Martinique. In het arrest van 27 juni 2018, SGI en Valériane (C-459/17 en C-460/17), waarin ook een situatie aan de orde is waarin sprake is van expliciete uitsluiting van de werkingssfeer van een richtlijn, lijkt het Hof definitief af te zien van de eerder in het arrest Nolan gevolgde aanpak door te oordelen dat, ondanks de expliciete uitsluiting, *de Unie er stellig belang bij heeft*[22] dat ter vermijding van uiteenlopende uitleggingen in de toekomst de overgenomen bepalingen of begrippen van Unierecht op uniforme wijze worden uitgelegd, ongeacht de omstandigheden waaronder zij toepassing moeten vinden, wanneer in het nationale recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk wordt verwezen naar de richtlijnbepaling waarvan het Hof om uitlegging wordt verzocht.[23]

36. Dit is ook het geval in de onderhavige zaak.

16 Zie in die zin arresten van 28 maart 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, punt 16); 21 december 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, punten 17 en 19), en 19 oktober 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, punten 25 en 27), alsmede arrest Nolan (punten 45 en 47).

17 Zie in die zin beschikking van 12 mei 2016, Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, punten 27 en 29), en mijn conclusie in de zaak Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, punt 33).

18 Zie in die zin arrest Nolan (punten 53, 54 en 56).

19 Zie in die zin arrest Nolan (punt 55).

20 Het gaat om uitsluiting van de territoriale werkingssfeer van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, maar dit verschil met het arrest Nolan, waarin uitsluiting van de materiële werkingssfeer aan de orde is, is irrelevant. Zie mijn conclusie in de zaak Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, punt 49).

21 Cursivering van mij.

22 Cursivering van mij.

23 Zie in die zin arrest van 27 juni 2018, SGI en Valériane (C-459/17 en C-460/17, punten 27 en 28). Net als in het arrest Solar Electric Martinique, gaat het om uitsluiting van de territoriale werkingssfeer van de btw-richtlijn.

37. De door de verwijzende rechter verstrekte aanwijzingen zijn immers voldoende nauwkeurig en onderbouwen dat het nationale recht aansluiting zoekt bij het Unierecht en rechtstreeks en onvoorwaardelijk verwijst naar dat recht. De verwijzende rechter merkt op dat de Nederlandse wet- en regelgeving ten aanzien van gezinshereniging van vluchtelingen en gezinshereniging van subsidiair beschermden voorziet in dezelfde regeling. De staatssecretaris heeft hiervoor als reden vermeld dat het Koninkrijk der Nederlanden dezelfde rechtsgevolgen verbindt aan een verblijfsvergunning asiel wegens subsidiaire bescherming als aan een verblijfsvergunning asiel wegens vluchtelingschap. Volgens de verwijzende rechter, de Nederlandse regering en K en B heeft de Nederlandse wetgever hoofdstuk V van richtlijn 2003/86 op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepasselijk gemaakt op een situatie die, gelet op artikel 3, lid 2, onder c), van die richtlijn, niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt. De verwijzende rechter is dan ook van oordeel dat richtlijn 2003/86 van overeenkomstige toepassing is op subsidiair beschermden.

38. Ten slotte is het zo dat indien het Hof in casu niet bevoegd zou zijn om uitleg te geven aan artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86, de verwijzende rechter genoodzaakt is deze bepaling zelf uit te leggen, teneinde uitspraak te doen in het hoofdgeding. De omstandigheid dat een bepaling van Unierecht wordt uitgelegd door de nationale rechter kan in de praktijk gevolgen hebben voor de inhoud van het Unierecht en leiden tot een aanzienlijk andere koers dan die welke het Hof mogelijk zou volgen. Bovendien zouden de rechterlijke instanties van de betrokken lidstaat ervan kunnen afzien om zich in de toekomst tot het Hof te wenden met dergelijke vragen. Het begrip waarvan de verwijzende rechter om uitleg vraagt, valt in elk geval binnen het bereik van het Unierecht en wordt toegepast in een onder de richtlijn vallende situatie.

39. Ik ben dan ook van mening dat de Unie er belang bij heeft dat een uniforme uitleg wordt gegeven, zodat het Unierecht niet op verschillende manieren wordt toegepast en voorkomen wordt dat situaties waarvoor een lidstaat zich heeft willen baseren op het Unierecht, verschillend worden behandeld. In het licht van deze overwegingen heeft de Unie belang bij een eenvormige uitlegging van de aan de orde zijnde bepalingen. Bovendien zijn de door de verwijzende rechter verstrekte aanwijzingen voldoende nauwkeurig en onderbouwen zij dat het nationale recht aansluiting zoekt bij het Unierecht en rechtstreeks en onvoorwaardelijk verwijst naar dat recht.

40. Derhalve geef ik het Hof in overweging zich bevoegd te verklaren tot beantwoording van de prejudiciële vragen.

B. Uitlegging van de in artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 gestelde driemaandentermijn

1. Opmerkingen vooraf

41. Vooraf moet erop worden gewezen dat het in richtlijn 2003/86 erkende en geregelde recht op gezinshereniging een specifiek aspect van het recht op eerbiediging van het gezinsleven vormt, dat als grondrecht in artikel 8 EVRM en artikel 7 van het Handvest is vastgelegd en als zodanig in de rechtsorde van de Unie wordt beschermd.[24] Het rechtstreekse verband tussen het grondrecht op eerbiediging van het gezinsleven en het recht op gezinshereniging wordt uitdrukkelijk erkend in overweging 2 van richtlijn 2003/86.[25]

24 Zie in die zin arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en mijn conclusie in de zaak Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punt 20).

25 Zie punt 7 van de onderhavige conclusie.

42. In dit verband heeft het Hof uitdrukkelijk verklaard dat de bepalingen van richtlijn 2003/86 moeten worden uitgelegd in het licht van de grondrechten, meer in het bijzonder van het in zowel het EVRM als het Handvest neergelegde recht op eerbiediging van het gezinsleven.[26] Artikel 7 van het Handvest moet bovendien worden gelezen in samenhang met de verplichting om overeenkomstig artikel 24, lid 2, van het Handvest de belangen van het kind in overweging te nemen, en met inachtneming van de omstandigheid dat een kind regelmatig persoonlijke betrekkingen met zijn beide ouders moet kunnen onderhouden, zoals erkend in artikel 24, lid 3, van het Handvest.[27] Het Hof heeft ook geoordeeld dat verzoeken van een kind of een van zijn wettelijke vertegenwoordigers om een lidstaat voor gezinshereniging binnen te komen of te verlaten, door de lidstaten met welwillendheid, menselijkheid en spoed moeten worden behandeld.[28]

43. Het is juist dat de artikelen 7 en 24 van het Handvest, die de nadruk leggen op het belang van het gezinsleven voor het kind, niet aldus mogen worden uitgelegd dat zij de lidstaten de beoordelingsmarge ontnemen waarover deze bij de beoordeling van verzoeken om gezinshereniging beschikken.[29] Bij een dergelijke beoordeling en bij het bepalen of is voldaan aan de voorwaarden van richtlijn 2003/86, moeten de bepalingen van deze richtlijn echter tegen de achtergrond van artikel 7 en artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest worden uitgelegd en toegepast, zoals overigens blijkt uit de bewoordingen van overweging 2 en artikel 5, lid 5, van de richtlijn, op grond waarvan de lidstaten bij de behandeling van verzoeken om gezinshereniging dienen uit te gaan van het belang van de betrokken kinderen en ernaar dienen te streven dat het gezinsleven wordt bevorderd.[30]

44. Ik merk op dat het Hof heeft gewezen op het belang van bepaalde internationale instrumenten ter bescherming van de rechten van de mens, zoals met name het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten[31] en het Verdrag inzake de rechten van het kind, waarmee het rekening houdt bij de toepassing van de algemene beginselen van Unierecht. Het Verdrag inzake de rechten van het kind bindt, net als de andere genoemde internationale instrumenten, elk der lidstaten.[32]

45. Voorts heeft het Hof erop gewezen dat de lidstaten hun eventuele handelingsvrijheid uit hoofde van richtlijn 2003/86 niet zo mogen gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van die richtlijn, namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan.[33]

46. Bovendien volgt volgens het Hof uit artikel 17 van richtlijn 2003/86, dat bepaalt dat in geval van afwijzing van een verzoek tot gezinshereniging „[…] de lidstaten terdege rekening [houden] met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst”, dat de lidstaten verzoeken tot gezinshereniging individueel moeten behandelen.[34]

26 Zie in die zin arrest van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punt 44), en mijn conclusie in de zaak Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punt 22).

27 Zie in die zin arresten van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punten 57 en 58); 23 december 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, punt 54), en 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 76), alsmede artikel 9, lid 1, van het Verdrag inzake de rechten van het kind.

28 Zie in die zin arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punt 57), en artikel 10, lid 1, van het Verdrag inzake de rechten van het kind.

29 Zie in die zin arresten van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punt 59), en 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 79).

30 Zie in die zin arrest van 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 80).

31 Dat is aangenomen en opengesteld voor ondertekening, ratificatie en toetreding bij resolutie 2200A (XXI) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 16 december 1966.

32 Zie in die zin arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punten 35-38).

33 Zie in die zin arresten van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punt 43); 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 74), en 9 juli 2015, K en A (C-153/14, EU:C:2015:453, punt 50), alsmede mijn conclusie in de zaak Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punt 25).

34 Zie naar analogie arresten van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, punt 48), en 9 juli 2015, K en A (C-153/14, EU:C:2015:453, punten 58 en 59), alsmede mijn conclusies in de zaken Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, punt 26) en Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punt 57).

47. De tweede vraag van de verwijzende rechter moet in het licht van deze in de rechtspraak geformuleerde beginselen worden beantwoord.

2. Tweede prejudiciële vraag

48. In de onderhavige zaak staat vast dat ten behoeve van K en B een verzoek om gezinshereniging is ingediend na het verstrijken van de termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus, welke termijn is neergelegd in artikel 29, tweede en vierde lid, van de Vw 2000 en de omzetting van artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 behelst. [35]

49. Naar nationaal recht is de inachtneming van de driemaandentermijn voor het indienen van een verzoek om gezinshereniging op grond van artikel 12, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 een voorwaarde voor de ontvankelijkheid van het verzoek. De verwijzende rechter geeft aan dat bij de behandeling van het verzoek om gezinshereniging geen beoordeling plaatsvindt in het licht van artikel 5, lid 5 (er wordt dus geen rekening gehouden met de belangen van het kind), en artikel 17 (er wordt dus in wezen geen rekening gehouden met specifieke omstandigheden) van richtlijn 2003/86. [36] Volgens de verwijzende rechter biedt artikel 29, tweede en vierde lid, van de Vw 2000 geen mogelijkheid om in afwijking hiervan over te gaan tot een belangenafweging of een versoepeling anderszins.

50. Niettemin beoordeelt de staatssecretaris uit coulance of een overschrijding van de driemaandentermijn verschoonbaar is, maar hij maakt geen belangenafweging en beoordeelt of de oorzaak van de termijnoverschrijding in redelijkheid kan worden toegerekend aan de desbetreffende gezinshereniger of zijn gezinslid. Als het verzoek niet is ingediend binnen de voorgeschreven termijn en de staatssecretaris de termijnoverschrijding niet verschoonbaar acht, wijst hij het verzoek echter af zonder het verder inhoudelijk te beoordelen. De staatssecretaris betrekt bij de beoordeling evenmin hetgeen in artikel 5, lid 5, noch hetgeen in artikel 17 van richtlijn 2003/86 is opgenomen.

51. De verwijzende rechter voegt hieraan toe dat de vluchteling, al dan niet na afwijzing van het verzoek wegens een naar oordeel van de staatssecretaris onverschoonbare overschrijding van de driemaandentermijn, evenwel een reguliere aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf met het oog op gezinshereniging kan indienen op basis van de normale procedure van richtlijn 2003/86. Volgens de staatssecretaris kan gezinshereniger FG geen beroep meer doen op de gunstiger bepalingen van hoofdstuk V van die richtlijn doordat de driemaandentermijn is overschreden. In dat geval beoordeelt de staatssecretaris of is voldaan aan de in artikel 7, lid 1, van de richtlijn gestelde vereisten. Hij kan de desbetreffende vluchteling die gezinshereniging beoogt evenwel vrijstellen van de verplichting om stabiele en regelmatige inkomsten te hebben en de verplichting om leges te betalen, en beoordeelt de ingediende aanvraag tevens in het kader van artikel 8 EVRM.

52. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in essentie allereerst te vernemen of richtlijn 2003/86 in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan een op basis van de gunstiger bepalingen van hoofdstuk V van die richtlijn ingediend verzoek om gezinshereniging niet verder wordt behandeld om de enkele reden dat het buiten de driemaandentermijn is ingediend. Voorts wenst de verwijzende rechter te vernemen of het van belang is dat het mogelijk is om in geval van overschrijding van die termijn, al dan niet na een afwijzing, een verzoek om gezinshereniging in te dienen waarbij wordt beoordeeld of is voldaan aan de in artikel 7 van de richtlijn gestelde vereisten en rekening wordt gehouden met de in artikel 5, lid 5, en artikel 17 van de richtlijn vermelde belangen en omstandigheden.

35 Het verzoek om gezinshereniging werd vier maanden na het verkrijgen van de verblijfsvergunning asiel ingediend.

36 De verwijzende rechter merkt op dat de beoordeling van de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding niet kan plaatsvinden in het kader van het doel en de ratio van de driemaandentermijn, nu bij deze beoordeling geen belangenafweging plaatsvindt.

53. Volgens de verwijzende rechter kan artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 op twee manieren worden uitgelegd. Bij de eerste mogelijke uitlegging kan uit artikel 12, lid 1, derde alinea, worden afgeleid dat uit deze bepaling volgt dat het verzoek om gezinshereniging binnen een termijn van drie maanden moet worden ingediend. Anders dan in artikel 7 van de richtlijn, is er – aldus de verwijzende rechter – bij de driemaandentermijn geen sprake van een open en in het nationale recht nader in te vullen norm zoals de in artikel 7 gestelde vereisten die door het Hof zijn uitgelegd in de arresten van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), en 21 april 2016, Khachab (C-558/14, EU:C:2016:285). In die arresten heeft het Hof het evenredigheidsbeginsel en artikel 17 van richtlijn 2003/86 betrokken bij de beoordeling van artikel 7, lid 1, onder c), van die richtlijn. Artikel 12, lid 1, derde alinea, lijkt geen inhoudelijke beoordeling en belangenafweging te eisen als de driemaandentermijn niet in acht is genomen. Daartegenover staat volgens de verwijzende rechter een tweede mogelijke uitlegging, die volgt uit artikel 5, lid 5, en artikel 17 van richtlijn 2003/86. Deze interpretatie komt erop neer dat de lidstaten bij de indiening en behandeling van een verzoek terdege rekening houden met de belangen van minderjarige kinderen, en bij afwijzing van het verzoek rekening houden met de individuele situatie van de gezinshereniger of persoon die aanspraak maakt op gezinshereniging.

54. Ik sluit mij volledig aan bij de tweede uitlegging.

55. Alvorens in te gaan op de aard en strekking van de in artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 genoemde termijn, wijs ik op de context van deze bepaling.

56. Richtlijn 2003/86 kent twee regelingen voor gezinshereniging: ten eerste is er de normale, voor derdelanders bestemde regeling waarvan de materiële voorwaarden met name worden genoemd in artikel 7 van die richtlijn, en ten tweede is er de zogenoemde gunstiger regeling [37] of voorkeursregeling [38], die ziet op gezinshereniging van vluchtelingen en waarvan de voorwaarden zijn opgenomen in hoofdstuk V van richtlijn 2003/86 en met name in artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86, waarvan om uitlegging wordt gevraagd. Artikel 12 vormt een integraal onderdeel van hoofdstuk V van de richtlijn en maakt het, in het licht van overweging 8 van de richtlijn, mogelijk dat vluchtelingen, gelet op hun situatie, bijzondere aandacht krijgen en derhalve een beroep kunnen doen op een gunstiger regeling voor het uitoefenen van het recht op gezinshereniging. De gunstiger regeling voor vluchtelingen komt ook naar voren uit de opzet van richtlijn 2003/86, aangezien in verschillende bepalingen, namelijk artikel 10, artikel 11, lid 2, en artikel 12, leden 1 en 2 [39], wordt afgeweken van de normale regeling van de richtlijn.

57. Wanneer een vluchteling die gezinshereniging beoogt een verzoek om gezinshereniging indient op grond van artikel 12, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/86, hoeft hij in afwijking van artikel 7 van de richtlijn niet het bewijs te leveren dat hij voldoet aan de in laatstgenoemde bepaling gestelde eisen. De regeling die geldt ten aanzien van vluchtelingen die gezinshereniging beogen is aanmerkelijk vereenvoudigd en beschermt hun recht op gezinshereniging dus beter.

37 Zie in die zin EHRM, 10 juli 2014, Mugenzi tegen Frankrijk, verzoekschrift nr. 52701/09, CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, § 54: de eenheid van het gezin is een elementair recht van een vluchteling, en gezinshereniging is een essentiële voorwaarde om personen die voor vervolging op de vlucht zijn in te staat te stellen weer een normaal leven te leiden. Het EHRM wijst er ook op dat uit de omstandigheid dat dergelijke personen internationale bescherming krijgen, blijkt dat het om kwetsbare personen gaat. Dat er voor vluchtelingen een gunstiger regeling voor gezinshereniging moet zijn dan voor andere vreemdelingen, staat op internationaal en Europees niveau geenszins ter discussie, zoals ook blijkt uit het mandaat van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen en de normen die zijn opgenomen in richtlijn 2003/86.

38 Conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak A en S (C-550/16, EU:C:2017:824, punt 29).

39 In deze artikelen wordt afgeweken van de artikelen *4, 5, 7 en 8 van richtlijn* 2003/86.

58. Wordt het verzoek om gezinshereniging echter niet ingediend binnen de in artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 neergelegde termijn, dan kunnen de lidstaten krachtens deze bepaling „*eisen dat de vluchteling aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, voldoet*”[40]. De vluchteling die gezinshereniging beoogt, moet dan het bewijs leveren dat hij beschikt over huisvesting die als normaal beschouwd wordt, een ziektekostenverzekering en stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten.

59. Dit impliceert niet dat het verzoek automatisch kan worden afgewezen na het overschrijden van de driemaandentermijn, maar slechts dat de lidstaten bij de behandeling van een op grond van artikel 12, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 ingediend verzoek om gezinshereniging kunnen eisen dat de vluchteling die gezinshereniging beoogt aan de materiële voorwaarden van artikel 7, lid 1, van die richtlijn voldoet. Overschrijding van de driemaandentermijn van artikel 12, lid 1, derde alinea, van de richtlijn heeft dus geen formele gevolgen, zoals de niet-ontvankelijkheid van het verzoek om gezinshereniging of het vereiste dat een nieuw verzoek wordt ingediend op basis van de bepalingen van de normale regeling van richtlijn 2003/86, maar heeft mogelijkerwijs materiële gevolgen. De lidstaten kunnen immers slechts verlangen dat wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van de richtlijn.

60. Het verzoek om gezinshereniging, en daarmee de vraag of is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2003/86, wordt dus beoordeeld tegen de achtergrond van het op basis van hoofdstuk V van de richtlijn ingediende verzoek.

61. Deze aanpak vindt mijns inziens steun in de doelstellingen van richtlijn 2003/86, met name in de bepalingen die betrekking hebben op vluchtelingen.

62. In de eerste plaats moet immers voor ogen worden gehouden dat gezinshereniging volgens richtlijn 2003/86 een noodzakelijk middel is om een gezinsleven mogelijk te maken, en dat dit met name geldt voor vluchtelingen, die vanwege hun situatie geen normaal gezinsleven kunnen leiden.[41] Zowel de redenen voor een eventuele termijnoverschrijding als de vraag of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van de richtlijn, moeten dan ook worden beoordeeld in het licht van de gunstiger status die vluchtelingen krachtens die richtlijn hebben. De gunstiger status heeft te maken met de praktische moeilijkheden die vluchtelingen ondervinden, die van een andere aard zijn dan die waarmee andere derdelanders geconfronteerd worden.[42]

63. De beoordelingsmarge van de lidstaten mag niet zo worden gebruikt dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van richtlijn 2003/86, namelijk de bevordering van gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan.[43]

64. Indien van een vluchteling die gezinshereniging beoogt en de driemaandentermijn van artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 heeft overschreden, zou worden verlangd dat hij een nieuw verzoek om gezinshereniging indient volgens de normale, in de bepalingen van die richtlijn vervatte regeling, zou de effectiviteit van het – aanvankelijk gunstiger – recht van vluchtelingen op gezinshereniging onder druk komen te staan en zou het nuttig effect worden ontnomen aan de gunstiger bepalingen van hoofdstuk V, welke bepalingen zien op vluchtelingen, die per definitie meer kwetsbaar zijn, die gezinshereniging beogen.

40 Cursivering van mij.

41 Overwegingen 4 en 8 van richtlijn 2003/86.

42 Zie in die zin groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (richtlijn 2003/86/EG) van 15 november 2011 [COM(2011) 735 definitief), punt 4.2 „Overige asielgerelateerde vraagstukken”, blz. 7; hierna: „groenboek gezinshereniging”].

43 Zie punt 45 van de onderhavige conclusie.

65. In de tweede plaats moeten de bepalingen van richtlijn 2003/86, zoals in de punten 41 tot en met 47 van de onderhavige conclusie is aangegeven, tegen de achtergrond van artikel 7 en artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest worden uitgelegd en toegepast, zoals overigens blijkt uit de bewoordingen van overweging 2 en artikel 5, lid 5, van richtlijn 2003/86. De redenen voor een eventuele overschrijding van de driemaandentermijn van artikel 12, lid 1, derde alinea, van de richtlijn en de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van de richtlijn moeten dus worden getoetst aan artikel 5, lid 5, en artikel 17 van richtlijn 2003/86.

66. Derhalve moeten de lidstaten niet alleen hun nationale recht conform het Unierecht uitleggen, maar er ook op toezien dat zij zich niet baseren op een uitlegging van een tekst van afgeleid recht die in conflict zou komen met de door de rechtsorde van de Unie beschermde grondrechten. [44]

67. Artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 mag dan ook niet aldus worden uitgelegd en toegepast dat deze toepassing zou indruisen tegen de in voormelde bepalingen van het Handvest neergelegde grondrechten.

68. In de derde plaats volgt uit de systematische uitlegging van richtlijn 2003/86 dat artikel 5, lid 5, en artikel 17 van die richtlijn zogenoemde dwingende horizontale clausules zijn. [45] Deze bepalingen worden bij de formele en inhoudelijke beoordeling van een verzoek om gezinshereniging steeds toegepast. Het betreft grondbeginselen die gelden ten aanzien van alle bepalingen van de richtlijn en dus ook ten aanzien van de inachtneming van de driemaandentermijn. De Uniewetgever verlangt van de lidstaten dan ook dat zij „terdege rekening [houden] met de belangen van minderjarige kinderen”. [46] Deze uitlegging vindt steun in artikel 11, lid 1, van richtlijn 2003/86, dat betrekking heeft op de indiening en behandeling van verzoeken om gezinshereniging en op grond waarvan de nationale autoriteiten bij de behandeling van een verzoek moeten voldoen aan het bepaalde in artikel 5 van de richtlijn, waaronder dus het in lid 5 van dat artikel neergelegde beginsel van het belang van het kind.

69. Verder moet bij de op artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 gebaseerde behandeling van verzoeken om gezinshereniging, gelet op overweging 8 van de richtlijn, rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de situatie van de indieners van verzoeken bijzondere aandacht vraagt. Bij het behandelen van verzoeken om gezinshereniging dienen de lidstaten over te gaan tot een individuele beoordeling, dus tot een onderzoek per geval [47] en een algehele beoordeling van alle relevante factoren in ieder individueel geval [48], en in geval van afwijzing van een verzoek rekening te houden met „de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst [49]”. [50] Bij de behandeling van een verzoek moeten de nationale autoriteiten in het bijzonder rekening houden met alle omstandigheden die betrekking hebben op de beschikbaarheid van informatie over de driemaandentermijn waarbinnen de vluchteling die gezinshereniging beoogt, zijn verzoek om gezinshereniging moet indienen, zoals de duidelijkheid, toegankelijkheid en tijdigheid van de informatie [51], aangezien deze omstandigheden kunnen rechtvaardigen dat de driemaandentermijn is

44 Zie in die zin arresten van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punt 105), en 23 december 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, punt 34).

45 Zie in die zin groenboek gezinshereniging, punt 5.5, blz. 9.

46 Zie artikel 5, lid 5, van richtlijn 2003/86.

47 Zie in die zin arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punt 64).

48 Zie in die zin richtsnoeren van de Commissie, punt 7 „Algemene beginselen” en punt 7.4 „Individuele beoordeling”, blz. 25 en 28.

49 Artikel 17 van richtlijn 2003/86.

50 Vluchtelingen krijgen namelijk bijvoorbeeld te maken met het verlies van, of ondervinden problemen bij het onderhouden van, contacten met het gezin dat in het land van herkomst is achtergelaten. Het kan ook zijn dat zij moeite hebben om gezinsleden op te sporen of geen weet hebben van gezinsleden die nog in leven zijn. Het kan lastig zijn om, zo kort na de verlening van de verblijfsvergunning asiel, voor elkaar te krijgen dat gezinsleden zich melden bij de ambassade of het consulaat, of om de documenten over te leggen die nodig zijn voor het verzoek om gezinshereniging (*zie in die zin groenboek gezinshereniging, punt 4.2, blz. 7*).

51 Zie in die zin richtsnoeren van de Commissie, punt 7.1 „Beschikbaarheid van informatie”, blz. 25 en 26. De persoon die aanspraak maakt op gezinshereniging heeft mogelijkerwijs minder mogelijkheden om zich te oriënteren bij *administratieve stappen, beheerst niet alle nuances van de taal van het gastland en begrijpt niet hoe de nationale overheidsinstanties werken*.

overschreden. Een dergelijk korte termijn waarbij geen rekening zou worden gehouden met persoonlijke omstandigheden die een eventuele termijnoverschrijding rechtvaardigen, zou tot gevolg hebben dat vluchtelingen ervan afzien om een verzoek om gezinshereniging in te dienen, en zou daardoor afbreuk doen aan het nuttig effect van de richtlijn. [52]

70. Er moet dus worden gekeken naar alle specifieke omstandigheden van een bepaald geval, en de betrokken individuele en publieke belangen moeten op dezelfde manier tegen elkaar worden afgewogen als in vergelijkbare gevallen. Voorts moet die afweging evenwichtig en evenredig zijn, en moet daarbij terdege rekening worden gehouden met de belangen van minderjarige kinderen. [53] Eén enkele factor, zoals een termijnoverschrijding, kan niet op zichzelf automatisch leiden tot afwijzing van het op basis van de gunstiger regeling van hoofdstuk V van richtlijn 2003/86 ingediend verzoek om gezinshereniging.

71. Gelet op een en ander kan de in artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 genoemde termijn niet worden aangemerkt als fatale termijn, waarna geen beroep meer kan worden gedaan op de gunstiger regeling voor vluchtelingen die gezinshereniging beogen.

72. Ik meen dan ook dat de tweede prejudiciële vraag aldus moet worden beantwoord dat het stelsel van richtlijn 2003/86 in de weg staat aan een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan een op basis van de gunstiger bepalingen van hoofdstuk V van die richtlijn gedaan verzoek om gezinshereniging kan worden afgewezen om de enkele reden dat het niet is ingediend binnen de in artikel 12, lid 1, derde alinea, van de richtlijn gestelde termijn van drie maanden, aangezien deze termijn niet als fatale termijn is aan te merken en het verzoek moet worden bezien in het licht van artikel 7 en artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest, op grond waarvan de lidstaten bij de behandeling van verzoeken om gezinshereniging dienen uit te gaan van het belang van de betrokken kinderen en ernaar dienen te streven dat het gezinsleven wordt bevorderd en voorkomen wordt dat afbreuk wordt gedaan aan het doel en nuttig effect van richtlijn 2003/86. Voorts kan de omstandigheid dat de grondbeginselen van die richtlijn niet bij de beoordeling worden betrokken wanneer een verzoek om gezinshereniging als bedoeld in artikel 12 van de richtlijn wordt afgewezen omdat de in lid 1, derde alinea, van dat artikel gestelde termijn van drie maanden is overschreden, niet worden gerechtvaardigd met het argument dat bij de behandeling van een nieuw, overeenkomstig artikel 7, lid 1, van richtlijn 2003/86 ingediend verzoek wel rekening zou worden gehouden met die grondbeginselen.

V. Conclusie

73. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging de door de Raad van State (Nederland) voorgelegde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„1) Het Hof is bevoegd tot beantwoording van de prejudiciële vragen die de verwijzende rechter heeft voorgelegd met betrekking tot de uitlegging van bepalingen van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, in een geding betreffende het verblijfsrecht van een gezinslid van een subsidiair beschermde, wanneer de bepalingen van deze richtlijn in het nationale recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing zijn verklaard op subsidiair beschermden.

2) Het stelsel van richtlijn 2003/86 staat in de weg aan een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan een op basis van de gunstiger bepalingen van hoofdstuk V van die richtlijn gedaan verzoek om gezinshereniging kan worden afgewezen om de enkele reden dat het

52 Zie in die zin mijn conclusie in de zaak Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, punt 57).

53 Zie naar analogie arresten van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punten 62-64), en 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 81).

niet is ingediend binnen de in artikel 12, lid 1, derde alinea, van de richtlijn gestelde termijn van drie maanden, aangezien deze termijn niet als fatale termijn is aan te merken en het verzoek moet worden bezien in het licht van artikel 7 en artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, op grond waarvan de lidstaten bij de behandeling van verzoeken om gezinshereniging dienen uit te gaan van het belang van de betrokken kinderen en ernaar dienen te streven dat het gezinsleven wordt bevorderd en voorkomen wordt dat afbreuk wordt gedaan aan het doel en nuttig effect van richtlijn 2003/86. Voorts kan de omstandigheid dat de grondbeginselen van die richtlijn niet bij de beoordeling worden betrokken wanneer een verzoek om gezinshereniging als bedoeld in artikel 12 van de richtlijn wordt afgewezen omdat de in lid 1, derde alinea, van dat artikel gestelde termijn van drie maanden is overschreden, niet worden gerechtvaardigd met het argument dat bij de behandeling van een nieuw, overeenkomstig artikel 7, lid 1, van richtlijn 2003/86 ingediend verzoek wel rekening zou worden gehouden met die grondbeginselen.”