ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

12 december 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Grenstoezicht, asiel en immigratie – Immigratiebeleid – Richtlijn 2003/86/EG – Recht op gezinshereniging – Vereiste voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging – Begrip ‚redenen van openbare orde' – Afwijzing van een verzoek om toegang en verblijf van een gezinslid – Intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel van een gezinslid"

In de gevoegde zaken C-381/18 en C-382/18,

betreffende twee verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissingen van 6 juni 2018, ingekomen bij het Hof op 11 juni 2018, in de procedures

G.S. (C-381/18),

V.G. (C-382/18)

tegen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta, vicepresident van het Hof, M. Safjan, L. Bay Larsen (rapporteur) en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 mei 2019,

gelet op de opmerkingen van:

– G.S., vertegenwoordigd door M. Strooij en J. Hoftijzer, advocaten,

– V.G., vertegenwoordigd door V. Sarkisian en N. Melehi, advocaten,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, M. L. Noort, M. A. M. de Ree en J. M. Hoogveld als gemachtigden,

* Procestaal: Nederlands.

– de Duitse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door T. Henze en R. Kanitz, vervolgens door R. Kanitz als gemachtigden,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 juli 2019,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12, met rectificatie in PB 2012, L 71, blz. 55).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen G.S. (zaak C-381/18) en V.G. (zaak C-382/18) en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) (hierna: „staatssecretaris") betreffende de rechtmatigheid van, ten eerste, een besluit tot weigering van de verlenging van de verblijfsvergunning die in het kader van gezinshereniging aan G.S. was verleend en tot intrekking met terugwerkende kracht van deze verblijfsvergunning, en, ten tweede, van een besluit tot afwijzing van de aanvraag van V.G. tot verlening van een verblijfsvergunning in het kader van gezinshereniging.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2003/86

3 In de overwegingen 2 en 14 van richtlijn 2003/86 staat te lezen:

„(2) Maatregelen op het gebied van gezinshereniging moeten in overeenstemming zijn met de verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren, die in veel internationale rechtsinstrumenten wordt opgelegd. In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name worden erkend in 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, en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

[...]

(14) Gezinshereniging kan om gemotiveerde redenen worden geweigerd. Met name dient de persoon die in aanmerking wenst te komen voor gezinshereniging geen bedreiging te vormen voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid. Het begrip ‚openbare orde' kan een veroordeling voor het plegen van een ernstig misdrijf omvatten. In dit verband zij erop gewezen dat de begrippen openbare orde en binnenlandse veiligheid tevens gevallen omvatten waarin een onderdaan van een derde land behoort tot een vereniging die steun verleent aan het internationale terrorisme, een dergelijke vereniging steunt of extremistische doelstellingen huldigt."

4 In artikel 2, onder c), van deze richtlijn wordt de „gezinshereniger" omschreven als „onderdaan van een derde land die wettig in een lidstaat verblijft en die een verzoek indient of wiens gezinsleden een verzoek indienen tot gezinshereniging om met hem verenigd te worden".

5 Artikel 3, lid 3, van de richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op gezinsleden van een burger van de Unie."

6 Artikel 4, lid 1, van dezelfde richtlijn bepaalt dat de lidstaten uit hoofde van deze richtlijn en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 ervan gestelde voorwaarden is voldaan, toestemming geven tot toegang en verblijf aan de gezinsleden die daarin worden genoemd.

7 Artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/86 luidt:

„1. De lidstaten kunnen een verzoek om toegang en verblijf van gezinsleden afwijzen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

2. De lidstaten kunnen een verblijfstitel van een gezinslid intrekken of verlenging ervan weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

De lidstaat neemt bij zijn besluitvorming naast artikel 17 ook de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk van het gezinslid op de openbare orde of de openbare veiligheid in overweging, of het risico dat van die persoon uitgaat."

8 Artikel 17 van deze richtlijn 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."

Richtlijn 2004/38

9 Artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35, PB 2007, L 204, blz. 28, PB 2018, L 94, blz. 32, en PB 2019, L 34, blz. 10), bepaalt:

„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."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-381/18

10 Op 8 april 2009 is G.S., een onderdaan van een derde land, in Nederland op grond van de nationale bepalingen inzake gezinshereniging in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning als „partner" van een gezinshereniger. Deze vergunning is op 9 maart 2010 verlengd tot 28 augustus 2014.

11 Op 17 augustus 2012 is G.S. in Zwitserland veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van vier jaar en drie maanden wegens betrokkenheid bij de smokkel van drugs, voor feiten die hebben plaatsgevonden tot 4 september 2010.

12 Hij heeft vervolgens verzocht om de verlenging van zijn verblijfsvergunning in Nederland.

13 Op 24 september 2015 heeft de staatssecretaris deze aanvraag afgewezen om redenen van openbare orde. Hij heeft ook, met terugwerkende kracht tot 4 september 2010, de verblijfsvergunning van G.S. ingetrokken en tegen hem een inreisverbod uitgevaardigd.

14 Bij de vaststelling van deze besluiten heeft de staatssecretaris een nationaalrechtelijk beoordelingskader gehanteerd volgens hetwelk een verblijfsvergunning kan worden ingetrokken of een aanvraag om verlenging kan worden afgewezen wanneer de betrokkene is veroordeeld tot een straf die hoog genoeg is ten opzichte van de duur van zijn rechtmatig verblijf in Nederland. Bovendien heeft de staatssecretaris een afweging gemaakt tussen de belangen van deze persoon en zijn partner, en het algemeen belang om de openbare orde te beschermen.

15 Bij besluit van 21 oktober 2016 heeft de staatssecretaris het door G.S. ingediende bezwaar gegrond verklaard voor zover dit het inreisverbod betrof en verklaard dat G.S. niet legaal op het grondgebied van Nederland kon verblijven. De staatssecretaris heeft zijn oorspronkelijke besluiten voor het overige gehandhaafd.

16 G.S. heeft tegen de besluiten van de staatssecretaris beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederland). Bij uitspraak van 3 februari 2017 heeft deze rechtbank het besluit van 24 september 2015 vernietigd voor zover daarbij een inreisverbod was uitgevaardigd en het besluit van 21 oktober 2016 vernietigd voor zover daarbij was verklaard dat G.S. niet legaal op het grondgebied van Nederland kon verblijven. Zij heeft daarentegen dit beroep voor het overige ongegrond verklaard.

17 G.S. heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

18 De verwijzende rechter vraagt zich af of de bevoegde autoriteit, om zich met recht te kunnen beroepen op redenen van openbare orde in de zin van artikel 6, lid 2, van richtlijn 2003/86, moet aantonen dat de persoonlijke gedragingen van de betrokken onderdaan van een derde land een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving.

19 Hij merkt op dat een dergelijk vereiste zou kunnen voortvloeien uit de oplossingen die het Hof heeft gekozen in zijn arresten van 11 juni 2015, Zh. en O. (C-554/13, EU:C:2015:377), 24 juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), en 15 februari 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), en uit de omlijning van de handelingsvrijheid van de lidstaten bij de toepassing van richtlijn 2003/86, zoals die met name naar voren komt uit het arrest van 4 maart 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

20 Niettemin zou in het licht van met name overweging 2 van richtlijn 2003/86 en het arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429), kunnen worden overwogen dat de toepassing van deze richtlijn moet plaatsvinden binnen het kader dat is vastgesteld in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waarmee de nationale praktijk overeenstemt.

21 Daarop heeft de Raad van State (Nederland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 6, tweede lid, van richtlijn [2003/86] aldus worden uitgelegd dat voor de intrekking of weigering van verlenging van een verblijfstitel van een gezinslid om redenen van openbare orde, is vereist dat wordt gemotiveerd dat de persoonlijke gedragingen van het desbetreffende gezinslid een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen?

2) Indien vraag 1 ontkennend moet worden beantwoord, welke motiveringseisen moeten volgens artikel 6, tweede lid, van richtlijn [2003/86] gelden voor de intrekking of weigering van verlenging van een verblijfstitel van een gezinslid om redenen van openbare orde?

Moet artikel 6, tweede lid, van richtlijn [2003/86] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk volgens welke een verblijfstitel van een gezinslid kan worden ingetrokken of verlenging daarvan kan worden geweigerd om redenen van openbare orde, indien de straf of maatregel waartoe het desbetreffende gezinslid is veroordeeld, hoog genoeg is ten opzichte van de duur van het rechtmatig verblijf in Nederland [...], waarbij aan de hand van de criteria uit de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het EHRM) van 2 augustus 2001, Boultif tegen Zwitserland, ECLI:CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, en 18 oktober 2006, Üner tegen Nederland, ECLI:CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, een belangenafweging wordt gemaakt tussen het belang van het desbetreffende gezinslid om in Nederland het recht op gezinshereniging uit te oefenen enerzijds en het belang van de Nederlandse staat om de openbare orde te beschermen anderzijds?”

Zaak C-382/18

22 V.G., een onderdaan van een derde land, heeft van 1999 tot 2011, deels rechtmatig, in Nederland verbleven.

23 In deze periode is V.G. viermaal veroordeeld tot een taakstraf of een geldboete wegens winkeldiefstal en rijden onder invloed. In juni 2011 is hij uitgeleverd aan de Armeense autoriteiten in verband met vermeende drugsdelicten.

24 Op 28 juli 2016 heeft de echtgenote van V.G., een Nederlands onderdaan, een aanvraag ingediend om V.G. een verblijfsvergunning te verlenen op grond van de wetgeving inzake gezinshereniging.

25 Op 19 september 2016 heeft de staatssecretaris deze aanvraag afgewezen om redenen van openbare orde.

26 Bij de vaststelling van dit besluit heeft de staatssecretaris een nationaalrechtelijk beoordelingskader gehanteerd volgens hetwelk een onderdaan van een derde land de toegang met het oog op gezinshereniging kan worden geweigerd indien hij wegens een misdrijf is veroordeeld tot een taakstraf of een boete, ook wanneer dit misdrijf meer dan vijf jaar geleden is gepleegd, voor zover de betrokkene bij herhaling is veroordeeld. Bovendien heeft de staatssecretaris een afweging gemaakt tussen de belangen van deze persoon en het algemeen belang van de bescherming van de openbare orde.

27 Na een bezwaar van V.G. heeft de staatssecretaris bij besluit van 6 februari 2017 zijn oorspronkelijke besluit gehandhaafd.

28 V.G. heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam. Bij uitspraak van 23 juni 2017 heeft die rechter dat beroep verworpen.

29 V.G. heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

30 De Raad van State merkt op dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie overeenkomstig artikel 3, lid 3, van richtlijn 2003/86 niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt, aangezien de echtgenote van V.G. de Nederlandse nationaliteit bezit.

31 Deze rechter benadrukt niettemin dat artikel 6 van deze richtlijn naar analogie moet worden toegepast op V.G. voor zover het Nederlandse recht bepaalt dat wanneer, zoals in casu, de Nederlandse wet- en regelgeving geen onderscheid maakt tussen een onder het Unierecht vallende situatie en een daarbuiten vallende situatie, de desbetreffende Unierechtelijke bepalingen rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing zijn op de interne situatie.

32 De verwijzende rechter is daarom van oordeel dat de uitlegging van artikel 6 van richtlijn 2003/86 bepalend is voor de uitkomst van het hoofdgeding. Hij vraagt zich in het licht van het arrest van 18 oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), echter af of het Hof bevoegd is vragen met betrekking tot dat artikel te beantwoorden in een situatie als die in het hoofdgeding.

33 Zo ja, vraagt de verwijzende rechter zich af of de bevoegde autoriteit, om zich te kunnen beroepen op redenen van openbare orde in de zin van artikel 6, lid 1, van die richtlijn, moet aantonen dat de persoonlijke gedragingen van de betrokken onderdaan van een derde land een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving.

34 Hij merkt op dat een dergelijk vereiste zou kunnen voortvloeien uit de in punt 19 van dit arrest genoemde rechtspraak van het Hof.

35 De arresten van 19 december 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), en 4 april 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), zouden niettemin suggereren dat een soepeler norm van toepassing is wanneer het om complexe evaluaties gaat, zoals het geval is wanneer een besluit moet worden genomen over de toegang van een onderdaan van een derde land tot het grondgebied van de lidstaten.

36 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is het Hof, gelet op artikel 3, derde lid, van richtlijn [2003/86] en het arrest [van 18 oktober 2012,] Nolan [(C-583/10, EU:C:2012:638)], bevoegd prejudiciële vragen van de Nederlandse rechter te beantwoorden over de uitleg van bepalingen van deze richtlijn in een geding betreffende een verzoek om toegang en verblijf van een gezinslid van een gezinshereniger die de Nederlandse nationaliteit bezit, indien deze richtlijn in het Nederlandse recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing is verklaard op dat soort gezinsleden?

2) Moet artikel 6, eerste lid, van richtlijn [2003/86] aldus worden uitgelegd dat voor de afwijzing van een verzoek om toegang en verblijf van een gezinslid om redenen van openbare orde, is vereist dat wordt gemotiveerd dat de persoonlijke gedragingen van het desbetreffende gezinslid een daadwerkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen?

3) Indien vraag 2 ontkennend moet worden beantwoord, welke motiveringseisen moeten volgens artikel 6, eerste lid, van richtlijn [2003/86] gelden voor de afwijzing van een verzoek om toegang en verblijf van een gezinslid om redenen van openbare orde?

Moet artikel 6, eerste lid, van richtlijn [2003/86] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk volgens welke een verzoek om toegang en verblijf van een gezinslid om redenen van openbare orde kan worden afgewezen op grond van veroordelingen tijdens een

eerder verblijf in de desbetreffende lidstaat, waarbij aan de hand van de criteria uit de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het EHRM) van 2 augustus 2001, Boultif tegen Zwitserland, ECLI:CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, en 18 oktober 2006, Üner tegen Nederland, ECLI:CE:ECHR:2006:1018JUD004641099, een belangenafweging wordt gemaakt tussen het belang van het desbetreffende gezinslid en de desbetreffende gezinshereniger om in Nederland het recht op gezinshereniging uit te oefenen enerzijds en het belang van de Nederlandse staat om de openbare orde te beschermen anderzijds?"

37 Bij beslissing van de president van het Hof van 3 juli 2018 zijn de zaken C-381/18 en C-382/18 gevoegd voor de schriftelijke en mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag in zaak C-382/18

38 Met zijn eerste vraag in zaak C-382/18 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Hof krachtens artikel 267 VWEU bevoegd is uitlegging te geven aan artikel 6 van richtlijn 2003/86 in een situatie waarin een rechter zich moet uitspreken over een verzoek om toegang en verblijf van een onderdaan van een derde land, die gezinslid is van een Unieburger die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, wanneer deze bepaling door het nationale recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing is verklaard op dergelijke situaties.

39 Opgemerkt moet worden dat, ten eerste, artikel 2, onder c), van richtlijn 2003/86 preciseert dat de term „gezinshereniger" noodzakelijkerwijs ziet op een derdelander en, ten tweede, artikel 3, lid 3, van deze richtlijn bepaalt dat zij niet van toepassing is op gezinsleden van een Unieburger (arrest van 7 november 2018, C en A, C-257/17, EU:C:2018:876, punt 29).

40 De Uniewetgever heeft dus niet voorzien in toepassing van die richtlijn op een onderdaan van een derde land die gezinslid is van een Unieburger die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, zoals verzoeker in het hoofdgeding, hetgeen overigens wordt bevestigd door de totstandkomingsgeschiedenis van deze richtlijn (arrest van 7 november 2018, C en A, C-257/17, EU:C:2018:876, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 Uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt echter dat dit bevoegd is om uitspraak te doen over een verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende bepalingen van het Unierecht in situaties waarin de feiten van het hoofdgeding weliswaar niet rechtstreeks binnen de werkingssfeer van dat recht vallen, maar waarin deze Unierechtelijke bepalingen intern toepasselijk zijn gemaakt doordat het nationale recht naar de inhoud ervan verwijst (arrest van 7 november 2018, C en A, C-257/17, EU:C:2018:876, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 In dergelijke situaties heeft de Unie er immers stellig belang bij dat, ter vermijding van uiteenlopende uitleggingen in de toekomst, de uit het Unierecht overgenomen bepalingen uniform worden uitgelegd (arrest van 7 november 2018, C en A, C-257/17, EU:C:2018:876, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Dat het Hof Unierechtelijke bepalingen uitlegt in situaties die niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, is dus gerechtvaardigd wanneer 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 die bepalingen vallen (arrest van 7 november 2018, C en A, C-257/17, EU:C:2018:876, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 In casu heeft de verwijzende rechter, die in het kader van het bij artikel 267 VWEU ingestelde stelsel van rechterlijke samenwerking als enige bevoegd is om het nationale recht uit te leggen (arrest van 7 november 2018, C en A, C-257/17, EU:C:2018:876, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak), verduidelijkt dat uit het Nederlandse recht volgt dat wanneer, zoals in het hoofdgeding, de nationale wetgever een situatie die binnen de werkingssfeer van het recht van de Unie valt en een situatie die niet binnen de werkingssfeer van dat recht valt aan eenzelfde regel onderwerpt, deze situaties op dezelfde wijze moeten worden behandeld. De verwijzende rechter heeft daaruit afgeleid dat hij krachtens het Nederlandse recht artikel 6 van richtlijn 2003/86 in deze zaak moet toepassen.

45 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat deze bepaling, zoals ook de Nederlandse regering opmerkt, door het Nederlandse recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing is verklaard op een situatie als die in het hoofdgeding en dat de Unie er dus stellig belang bij heeft dat het Hof zich uitspreekt over het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-382/18.

46 Aan deze conclusie kan niet worden afgedaan door de omstandigheid dat artikel 3, lid 3, van richtlijn 2003/86 uitdrukkelijk situaties als die aan de orde in zaak C-382/18 van de werkingssfeer van deze richtlijn uitsluit, aangezien uit de rechtspraak van het Hof naar voren komt dat een dergelijke omstandigheid niet kan afdoen aan de bevoegdheid van het Hof om zich uit te spreken over een verzoek om een prejudiciële beslissing binnen het kader dat is afgebakend in de vaste rechtspraak van het Hof, die in de punten 41 tot en met 43 van het onderhavige arrest is genoemd (zie in die zin arresten van 7 november 2018, C en A, C-257/17, EU:C:2018:876, punten 36-43; 7 november 2018, K en B, C-380/17, EU:C:2018:877, punt 40, en 13 maart 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, punten 40-42).

47 De in de punten 41 tot en met 43 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak beoogt immers juist het Hof in staat te stellen zich, ongeacht de omstandigheden waaronder bepalingen van het Unierecht toepassing dienen te vinden, uit te spreken over de uitlegging van die bepalingen in situaties waarvoor de opstellers van de Verdragen of de Uniewetgever het niet nuttig hebben geacht om deze binnen de werkingssfeer van die bepalingen te brengen. Aldus kan er redelijkerwijs geen verschil in de bevoegdheid van het Hof zijn naargelang de werkingssfeer van de relevante bepaling is afgebakend aan de hand van een positieve definitie dan wel door in bepaalde uitsluitingsgevallen te voorzien, daar het willekeurig is welke van deze twee wetgevingstechnieken wordt gebruikt (arrest van 7 november 2018, C en A, C-257/17, EU:C:2018:876, punten 38 en 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag in zaak C-382/18 te worden geantwoord dat het Hof uit hoofde van artikel 267 VWEU bevoegd is om artikel 6 van richtlijn 2003/86 uit te leggen in een situatie waarin een rechter zich dient uit te spreken over een verzoek om toegang en verblijf van een onderdaan van een derde land die gezinslid is van een Unieburger die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, wanneer deze bepaling door het nationale recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze van toepassing is verklaard op een dergelijke situatie.

Eerste en tweede vraag in zaak C-381/18 en tweede en derde vraag in zaak C-382/18

49 Met zijn eerste en tweede vraag in zaak C-381/18 en zijn tweede en derde vraag in zaak C-382/18, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/86 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk volgens welke de bevoegde autoriteiten om redenen van openbare orde ten eerste een op deze richtlijn gebaseerd verzoek om toegang en verblijf kunnen afwijzen op grond van een strafrechtelijke veroordeling die is uitgesproken tijdens een eerder verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat en ten tweede een op deze richtlijn gebaseerde verblijfstitel kunnen intrekken of de verlenging ervan kunnen weigeren wanneer de aanvrager een voldoende zware straf is opgelegd ten opzichte van de duur van het verblijf.

50 Artikel 6, lid 1, van richtlijn 2003/86 bepaalt dat de lidstaten een op die richtlijn gebaseerd verzoek om toegang en verblijf kunnen afwijzen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

51 Artikel 6, lid 2, eerste alinea, van die richtlijn bepaalt dat de lidstaten om dezelfde redenen een op diezelfde richtlijn gebaseerde verblijfstitel kunnen intrekken of verlenging ervan kunnen weigeren.

52 Hieruit volgt dat de lidstaten de in artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/86 bedoelde besluiten onder meer kunnen nemen wanneer de betrokken onderdaan van een derde land moet worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde.

53 Om de draagwijdte van het begrip „redenen van openbare orde" in de zin van deze bepalingen vast te stellen, moet er in deze context aan worden herinnerd dat uit vaste rechtspraak van het Hof naar voren komt dat een burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer en sommige van zijn gezinsleden alleen kunnen worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde indien hun persoonlijke gedragingen een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen die een fundamenteel belang van de samenleving van de betrokken lidstaat aantast (zie in die zin arresten van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri, C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punten 66 en 67, en 5 juni 2018, Coman e.a., C-673/16, EU:C:2018:385, punt 44).

54 Zoals blijkt uit de punten 28 tot en met 30 van het arrest van heden, E.P. (Bedreiging van de openbare orde) (C-380/18), hoeft iedere verwijzing door de wetgever van de Unie naar het begrip „bedreiging van de openbare orde" echter niet noodzakelijkerwijs te worden opgevat als een uitsluitende verwijzing naar persoonlijke gedragingen die een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving van de betrokken lidstaat.

55 Om de draagwijdte van het begrip „redenen van openbare orde" in de zin van artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/86 nader te verduidelijken, blijkt het dus noodzakelijk rekening te houden met de bewoordingen van deze bepalingen, de context ervan en de doelstellingen van de wetgeving waarvan zij deel uitmaken (zie in die zin arresten van 24 juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, punt 58, en 4 april 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, punt 30). Ook de ontstaansgeschiedenis van een bepaling van Unierecht kan relevante gegevens voor de uitlegging van die bepaling bevatten (zie in die zin arrest van 1 oktober 2019, Planet49, C-673/17, EU:C:2019:801, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 In de eerste plaats, wat de bewoordingen van artikel 6, leden 1 en 2, van die richtlijn betreft, moet worden opgemerkt dat deze, anders dan die van onder meer artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38, niet uitdrukkelijk verlangen dat de gedragingen van de betrokkene een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving om deze persoon als een bedreiging van de openbare orde te kunnen beschouwen.

57 In dit verband moet worden benadrukt dat artikel 6, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/86 weliswaar bepaalt dat de lidstaten in het bijzonder de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk van die persoon op de openbare orde of het risico dat van die persoon uitgaat in aanmerking nemen, maar dat deze verplichting betrekking heeft op een norm die veel minder veeleisend is dan de norm die voortvloeit uit de in punt 53 van dit arrest genoemde rechtspraak. Naast het feit dat de verplichting de bevoegde autoriteiten niet dwingt zich systematisch te baseren op het werkelijke en actuele gevaar dat de gedraging van de betreffende persoon vormt, legt zij met name geen verband tussen het begrip „bedreiging van de openbare orde" en het risico dat een fundamenteel belang van de samenleving wordt aangetast.

58 In de tweede plaats, wat de context van artikel 6, leden 1 en 2, van die richtlijn betreft, moet worden opgemerkt dat in overweging 14 van die richtlijn wordt verduidelijkt dat het begrip „openbare orde" ook een veroordeling wegens een ernstig strafbaar feit kan omvatten, wat erop lijkt te wijzen dat het

loutere bestaan van een dergelijke veroordeling kan volstaan om het bestaan van een bedreiging van de openbare orde in de zin van die richtlijn vast te stellen, zonder dat hoeft te worden aangetoond dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving van de betrokken lidstaat.

59 In de derde plaats, wat de ontstaansgeschiedenis van dit artikel 6 betreft, komt naar voren uit de gewijzigde voorstellen voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging [COM(2000) 624 definitief en COM(2002) 225 definitief], die ten oorsprong lagen aan richtlijn 2003/86, dat aanvankelijk de eis was voorzien dat de redenen van openbare orde uitsluitend konden worden aangevoerd op grond van het persoonlijke gedrag van het betrokken gezinslid. Uiteindelijk heeft de Uniewetgever er echter niet voor gekozen om de speelruimte van de lidstaten bij de toepassing van artikel 6 van deze richtlijn op deze wijze te beperken.

60 In de vierde plaats, wat het doel betreft dat door richtlijn 2003/86 wordt nagestreefd, komt uit de rechtspraak van het Hof naar voren dat deze richtlijn tot doel heeft gezinshereniging te bevorderen en met name minderjarige onderdanen van derde landen bescherming te bieden (zie in die zin arresten van 12 april 2018, A en S, C-550/16, EU:C:2018:248, punt 44, en 13 maart 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, punt 45).

61 Om deze doelstelling te bewerkstelligen legt artikel 4, lid 1, van die richtlijn de lidstaten nauwkeurige positieve verplichtingen op, waaraan duidelijk omschreven subjectieve rechten beantwoorden. Dit artikel legt de lidstaten dus de verplichting op de gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger toe te staan zonder hun beoordelingsmarge te kunnen uitoefenen, voor zover is voldaan aan de voorwaarden in hoofdstuk IV van die richtlijn, waarin artikel 6 ervan is opgenomen (zie in die zin arresten van 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punten 45 en 46, en 13 maart 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, punt 46).

62 In deze omstandigheden moet, aangezien de toestemming voor gezinshereniging de algemene regel is, artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/86 strikt worden uitgelegd en mogen de lidstaten de bij dat artikel aan hen toegekende handelingsmarge niet op zodanige wijze gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van die richtlijn en de nuttige werking ervan (zie naar analogie arresten van 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punt 50, en 7 november 2018, C en A, C-257/17, EU:C:2018:876, punt 51).

63 In het licht van de in de punten 56 tot en met 59 van dit arrest genoemde elementen, vloeit uit de keuzen van de Uniewetgever echter voort dat deze beperking van de handelingsmarge van de lidstaten niet kan inhouden dat het voor de bevoegde autoriteiten is uitgesloten toepassing te maken van artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/86 op basis van de loutere omstandigheid dat de betrokkene is veroordeeld voor een strafbaar feit, zonder dat zij hoeven aan te tonen dat diens persoonlijke gedragingen een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving van de betrokken lidstaat.

64 Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht, mag de nationale praktijk van toepassing van deze bepalingen daarentegen niet verder gaan dan voor de handhaving van de openbare orde noodzakelijk is (zie naar analogie arrest van 9 juli 2015, K en A, C-153/14, EU:C:2015:453, punt 51).

65 Hieruit volgt dat de bevoegde autoriteiten niet automatisch kunnen oordelen dat een onderdaan van een derde land een bedreiging van de openbare orde vormt in de zin van artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/86, om het loutere feit dat hij voor om het even welk strafbaar feit is veroordeeld.

66 Zo kunnen deze autoriteiten alleen vaststellen dat een onderdaan van een derde land een bedreiging van de openbare orde vormt op basis van de loutere omstandigheid dat die onderdaan voor een strafbaar feit is veroordeeld, indien dit feit zo ernstig of van dien aard is dat het noodzakelijk is het verblijf van deze onderdaan op het grondgebied van de betrokken lidstaat uit te sluiten.

67 Deze conclusie wordt overigens bevestigd door zowel de verwijzing naar het begrip „veroordeling voor het plegen van een ernstig misdrijf" in overweging 14 van richtlijn 2003/86 als, wat specifiek de intrekking of weigering van de verlenging van een verblijfstitel betreft, het in artikel 6, lid 2, tweede alinea, van die richtlijn opgelegde vereiste om de ernst of het soort van de gepleegde inbreuk in overweging te nemen.

68 Bovendien dienen de bevoegde autoriteiten, alvorens een afwijzend besluit op basis van artikel 6 van die richtlijn vast te stellen, overeenkomstig artikel 17 van diezelfde richtlijn een individuele beoordeling te verrichten van de situatie van de betrokkene, waarbij naar behoren rekening moet worden gehouden met de aard en de hechtheid van de gezinsband van deze persoon, de duur van zijn verblijf in de lidstaat almede met het bestaan van familiebanden en culturele of sociale banden met zijn land van herkomst (zie in die zin arrest van 13 maart 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale praktijk aan deze vereisten voldoet.

70 Gelet op het voorgaande moet op de eerste en de tweede vraag in zaak C-381/18 en op de tweede en de derde vraag in zaak C-382/18 worden geantwoord dat artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/86 aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale praktijk volgens welke de bevoegde autoriteiten om redenen van openbare orde, ten eerste, een op deze richtlijn gebaseerd verzoek om toegang en verblijf kunnen afwijzen op grond van een strafrechtelijke veroordeling die is uitgesproken tijdens een eerder verblijf op het grondgebied van de desbetreffende lidstaat en, ten tweede, een op deze richtlijn gebaseerde verblijfstitel kunnen intrekken of de verlenging ervan kunnen weigeren wanneer de aanvrager een voldoende zware straf is opgelegd ten opzichte van de duur van het verblijf, voor zover deze praktijk alleen van toepassing is indien de inbreuk die de betrokken strafrechtelijke veroordeling rechtvaardigt voldoende ernstig van aard is om vast te stellen dat het noodzakelijk is het verblijf van deze aanvrager uit te sluiten en deze autoriteiten de in artikel 17 van dezelfde richtlijn bedoelde individuele beoordeling uitvoeren, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan.

Kosten

71 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) Het Hof is uit hoofde van artikel 267 VWEU bevoegd om artikel 6 van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging uit te leggen in een situatie waarin een rechter zich dient uit te spreken over een verzoek om toegang en verblijf van een onderdaan van een derde land die gezinslid is van een Unieburger die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, wanneer deze bepaling door het nationale recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk van toepassing is verklaard op een dergelijke situatie.

2) **Artikel 6, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/86 moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale praktijk volgens welke de bevoegde autoriteiten om redenen van openbare orde, ten eerste, een op deze richtlijn gebaseerd verzoek om toegang en verblijf kunnen afwijzen op grond van een strafrechtelijke veroordeling die is uitgesproken tijdens een eerder verblijf op het grondgebied van de desbetreffende lidstaat en, ten tweede, een op deze richtlijn gebaseerde verblijfstitel kunnen intrekken of de verlenging ervan kunnen weigeren wanneer de aanvrager een voldoende zware straf is opgelegd ten opzichte van de duur van het verblijf, voor zover deze praktijk alleen van toepassing is indien de inbreuk die de betrokken strafrechtelijke veroordeling rechtvaardigt voldoende ernstig van aard is om vast te stellen dat het noodzakelijk is het verblijf van deze aanvrager uit te sluiten en deze autoriteiten de in artikel 17 van dezelfde richtlijn bedoelde individuele beoordeling uitvoeren, hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan.**

Bonichot Silva de Lapuerta Safjan

Bay Larsen Toader

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 december 2019.

De griffier
A. Calot Escobar

De president van de Eerste kamer
J.-C. Bonichot