Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 10 maj 2017*

”Begäran om förhandsavgörande — Unionsmedborgarskap — Artikel 20 FEUF — Rätt till försörjningsstöd och barnbidrag i en medlemsstat är villkorad av rätten att uppehålla sig i denna stat — Tredjelandsmedborgare som sköter den dagliga och faktiska omvårdnaden om sitt underåriga barn som är medborgare i denna medlemsstat — Tredjelandsmedborgarens skyldighet att visa att den andra föräldern, som är medborgare i nämnda medlemsstat, saknar förmåga att ta hand om barnet — Beslut att neka uppehållsrätt vilket kan medföra att barnet tvingas att lämna medlemsstaten eller till och med unionen”

I mål C-133/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Centrale Raad van Beroep (Appellationsdomstolen för social- och förvaltningsrättsliga mål, Nederländerna) genom beslut av den 16 mars 2015, som inkom till domstolen den 18 mars 2015, i målen

H.C. Chavez-Vilchez,

P. Pinas,

U. Nikolic,

X.V. Garcia Perez,

J. Uwituze,

I.O. Enowassam,

A.E. Guerrero Chavez,

Y.R.L. Wip

mot

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank,

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Arnhem,

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente ’s-Gravenhage,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente ’s-Hertogenbosch,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

* Rättegångsspråk: nederländska.

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rijswijk,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal och E. Regan samt domarna A. Rosas (referent), C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas och C.G. Fernlund,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 maj 2016,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— A.E. Guerrero Chavez, I.O. Enowassam, J. Uwituze, X.V. Garcia Perez, U. Nikolic, P. Pinas och H.C. Chavez-Vilchez, genom E. Cerezo-Weijsenfeld, J. Kruseman, S. Çakici-Reinders och W. Fischer, advocaten,

— Y.R.L. Wip, genom H. de Roo och T. Weterings, advocaten,

— Nederländernas regering, genom C.S. Schillemans och M.K. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom C. Pochet, M. Jacobs och S. Vanrie, samtliga i egenskap av ombud,

— Danmarks regering, genom C. Thorning, M. Lyshøj och M. Wolff, samtliga i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom R. Coesme, i egenskap av ombud,

— Litauens regering, genom R. Krasuckaitė och V. Čepaitė, båda i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom V. Kaye, C. Crane och M. Holt, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av D. Blundell och B. Lask, barristers,

— Norges regering, genom I. Jansen och K. Moen, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom D. Maidani, C. Tufvesson och G. Wils, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 8 september 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 20 FEUF.

2 Begäran har framställts i mål mellan å ena sidan H.C. Chavez-Vilchez och sju andra tredjelandsmedborgare, vilka samtliga är mor till ett eller flera underåriga barn som är nederländska medborgare och för vilkas dagliga och faktiska omvårdnad de ansvarar, och å andra sidan de behöriga nederländska myndigheterna, angående myndigheternas beslut att avslå deras ansökningar om försörjningsstöd och barnbidrag på grund av att de inte har uppehållsrätt i Nederländerna.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35 samt i EUT L 197, 2005, s. 34) har rubriken ”Definitioner”. I artikeln föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1) *unionsmedborgare*: varje person som är medborgare i en medlemsstat.

2) *familjemedlem:*

…

d) de underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led, även till maken eller makan eller till sådan partner som avses i b.

3) *mottagande medlemsstat*: den medlemsstat dit unionsmedborgaren reser för att utöva sin rätt att fritt röra sig eller uppehålla sig.”

4 Artikel 3 i direktivet har rubriken ”Förmånstagare”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.”

5 Artikel 5 i direktiv 2004/38 har rubriken ”Rätt till inresa”. Där föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna för kontroll av resehandlingar vid de nationella gränserna skall medlemsstaterna tillåta unionsmedborgare att resa in på deras territorium med ett giltigt identitetskort eller pass och tillåta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in på deras territorium med ett giltigt pass.

Unionsmedborgare får inte åläggas skyldighet att inneha inresevisering eller någon motsvarande formalitet.

2. Familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat skall endast åläggas skyldighet att ha visering i enlighet med [rådets] förordning (EG) nr 539/2001 [av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta

krav (EGT L 81, 2001, s. 1)] eller i förekommande fall med nationell lag. Enligt detta direktiv skall innehav av giltigt uppehållskort enligt artikel 10 medföra undantag för dessa familjemedlemmar från kravet på visering.

Medlemsstaterna skall ge dessa personer all den hjälp de behöver för att få nödvändiga viseringar. Viseringarna skall utfärdas gratis så snart som möjligt på grundval av ett påskyndat förfarande.

…”

6 I artikel 7.1 och 7.2 i direktivet anges följande:

”1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller

c)

— …

— … har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller

d) är familjemedlem som följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i a, b eller c.

2. Uppehållsrätten enligt punkt 1 skall även omfatta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat när de följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten, förutsatt att unionsmedborgaren uppfyller villkoren i punkt 1 a, 1 b eller 1 c.”

Nederländsk rätt

7 I artikel 1 i Vreemdelingenwet 2000 (2000 års lag om utlänningar), i dess lydelse vid tiden för omständigheterna i målet (nedan kallad utlänningslagen), föreskrevs följande:

”I denna lag och de bestämmelser som antagits med stöd av denna lag avses med

…

e) gemenskapsmedborgare:
   1° medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater som på grundval av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen har rätt att resa in i en annan medlemsstat och uppehålla sig där,
   2° tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till i led 1 avsedda personer och som enligt ett beslut som antagits för att genomföra Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen har rätt att resa in i en medlemsstat och uppehålla sig där,

…”

8 I artikel 8 i denna lag föreskrivs följande:

”En utlänning kan vistas lagligen i Nederländerna endast

…

e) i egenskap av gemenskapsmedborgare, i den mån utlänningen vistas i landet med stöd av bestämmelser som har antagits med stöd av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen eller avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, …”

f) om det – i avvaktan på ett beslut med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd – av … denna lag, en bestämmelse som antagits med stöd av denna lag eller ett domstolsavgörande följer att utlänningen inte får avvisas eller utvisas innan ansökan har prövats,

g) om det – i avvaktan på ett beslut med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd … eller om … förlängning av giltighetstiden för ett uppehållstillstånd eller om en ändring av ett sådant tillstånd – av … denna lag, en bestämmelse som antagits med stöd av denna lag, eller ett domstolsavgörande följer att utlänningen inte får avvisas eller utvisas innan ansökan har prövats,

h) om det – i avvaktan på ett beslut med anledning av en begäran om omprövning eller ett överklagande – av denna lag, en bestämmelse som antagits med stöd av denna lag eller ett domstolsavgörande följer att utlänningen inte får avvisas eller utvisas innan ansökan har prövats.”

9 I artikel 10 i utlänningslagen föreskrivs följande:

”1. En utlänning som inte vistas lagligen i landet har inte rätt till utbetalningar, förmåner och bidrag som beviljas av en myndighet. Den första meningen äger motsvarande tillämpning på dispenser och tillstånd som anges i lag eller allmänna förvaltningsföreskrifter.

2. Undantag kan göras från punkt 1 för undervisning, tillhandahållande av medicinskt nödvändig vård, förebyggande av folkhälsoproblem eller rättshjälp till utlänningen.

3. Ett beslut att bevilja en sådan förmån ger inte rätt till laglig vistelse.”

10 Vreemdelingencirculaire 2000 (2000 års cirkulär om utlänningar, i den lydelse som är tillämplig i de nationella målen) (nedan kallat utlänningscirkuläret) innehåller anvisningar som utfärdats av Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekreterare med ministerlika befogenheter vid ministeriet för säkerhets- och justitiefrågor, Nederländerna). Detta cirkulär finns tillgängligt för alla, och var och en kan åberopa anvisningarna i cirkuläret. Den nationella behöriga myndigheten, i förevarande fall Immigratie- en Naturalisatiedienst (Myndigheten för immigrations- och medborgarskapsfrågor, Nederländerna) (nedan kallad IND), är skyldig att följa dessa anvisningar när den prövar ansökningar om uppehållstillstånd. IND får endast avvika från dessa genom ett motiverat beslut och endast i sådana exceptionella fall som inte förutsetts när anvisningarna utfärdades.

11 I artikel 2.2 i del B i utlänningscirkuläret föreskrivs följande:

”En utlänning ska anses lagligen vistas i landet enligt [utlänningslagen] om följande villkor samtliga är uppfyllda:

— Utlänningen har ett underårigt barn som är nederländsk medborgare.

— Utlänningen har försörjningsansvaret för barnet och barnet bor hos utlänningen.

— Barnet tvingas, om utlänningen nekas uppehållsrätt, att följa med utlänningen och lämna Europeiska unionen.

IND anser under inga omständigheter att barnet [vars far eller mor är utlänning] måste följa med [sin utländske förälder] och lämna Europeiska unionen om det finns en annan förälder som antingen vistas lagligen i landet enligt [utlänningslagen], eller är nederländsk medborgare, och denna förälder faktiskt kan ta hand om barnet.

IND anser under alla omständigheter att den andra föräldern faktiskt kan ta hand om barnet om

— den andra föräldern har vårdnad om barnet eller kan få vårdnad om barnet, och

— den andra föräldern kan få sådan hjälp och sådant stöd för omsorg och uppfostran som erbjuds av det allmänna eller av organisationer i det civila samhället. Med detta avser IND också sådan utbetalning av bidrag med statliga medel som alla nederländska medborgare i Nederländerna i princip kan ansöka om.

IND anser under alla omständigheter att den andra föräldern rent faktiskt inte kan ta hand om barnet om den föräldern

— är frihetsberövad, eller

— visar att han eller hon inte kan tillerkännas vårdnad om barnet.”

12 Enligt Wet Werk en Bijstand (lagen om arbete och försörjningsstöd) (nedan kallad lagen om försörjningsstöd) och Algemene Kinderbijslagwet (allmänna barnbidragslagen) (nedan kallad barnbidragslagen) kan föräldrar som är tredjelandsmedborgare få rätt till försörjningsstöd och barnbidrag endast om de vistas i Nederländerna lagligen och således har rätt att uppehålla sig där.

13 Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (lag om ändring av utlänningslagen samt vissa andra lagar för att införa ett krav på laglig vistelse i Nederländerna för att utlänningar ska ha rätt till utbetalningar, förmåner, bidrag, dispenser och tillstånd som beviljas av förvaltningsorgan) av den 26 mars 1998 (Stb. 1998, nr 203) trädde i kraft den 1 juli 1998. Denna lag innebar att det i lagstiftningen om försörjningsstöd infördes ett krav på att utlänningar, förutom medborgare i andra av Europeiska unionens medlemsstater, måste inneha ett av den behöriga myndigheten utfärdat uppehållskort för att kunna likställas med en nederländsk medborgare, och att det i barnbidragslagen infördes ett motsvarande krav för att en utlänning ska kunna anses som försäkrad.

14 Ansökan om uppehållstillstånd görs hos IND, som fattar beslut om uppehållsrätt på bemyndigande av statssekreteraren med ministerlika befogenheter vid ministeriet för säkerhets- och justitiefrågor.

15 En ansökan om barnbidrag enligt barnbidragslagen ska lämnas in till Sociale verzekeringsbank (socialförsäkringsmyndigheten, Nederländerna) (nedan kallad SvB).

16 Ansökan om stöd enligt lagen om försörjningsstöd ska ges in till kommunstyrelsen i den kommun där den berörda personen är bosatt.

17 Artikel 11 i lagen om försörjningsstöd har följande lydelse:

”1. Samtliga nederländska medborgare som har hemvist i Nederländerna och som här i landet befinner sig i eller riskerar att hamna i en sådan situation att de saknar medel för att klara av sin grundläggande försörjning får ansöka om försörjningsstöd från det allmänna.

2. Med nederländska medborgare enligt punkt 1 likställs utlänningar som är bosatta här i landet och som vistas lagligen i Nederländerna i den mening som avses i artikel 8 a–e och l i [utlänningslagen], med undantag för de fall som avses i artikel 24.2 i direktiv [2004/38].

…”

18 Artikel 16 i lagen om försörjningsstöd har följande lydelse:

”1. Med avvikelse från vad som föreskrivs i detta avsnitt får kommunstyrelsen bevilja stöd till en person som saknar rätt till försörjningsstöd om det, med beaktande av samtliga omständigheter, är motiverat av synnerligen tvingande skäl.

2. Punkt 1 är inte tillämplig på andra utlänningar än de som avses i artikel 11.2 och 11.3.”

19 I artikel 6 i barnbidragslagen föreskrivs följande:

”1. Försäkrad enligt bestämmelserna i denna lag är

a) den som är bosatt i Nederländerna,

b) den som inte är bosatt i Nederländerna men som är skyldig att betala skatt på inkomst av tjänst för arbete som har utförts i Nederländerna.

2. En utlänning som inte vistas lagligen i Nederländerna i den mening som avses i artikel 8 a–e och l i [utlänningslagen] är inte försäkrad.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

20 De åtta målen vid den nationella domstolen rör ansökningar om försörjningsstöd (*bijstandsuitkering*) och barnbidrag (*kinderbijslag*) enligt lagen om försörjningsstöd respektive barnbidragslagen, vilka har getts in till de behöriga nederländska myndigheterna av olika tredjelandsmedborgare, vilka samtliga är mor till ett eller flera barn som är nederländska medborgare vilkas fäder likaså är nederländska medborgare. Barnens fäder har samtliga erkänt faderskapet men barnen bor huvudsakligen hos sina mödrar.

21 H.C. Chavez Vilchez, som är venezuelansk medborgare, kom till Nederländerna med en turistvisering år 2007 eller år 2008. Till följd av hennes förhållande med en nederländsk medborgare föddes den 30 mars 2009 ett barn som är nederländsk medborgare. Föräldrarna och barnet bodde i Tyskland fram till juni 2011 då H.C. Chavez Vilchez och barnet tvingades att lämna familjens hem. De sistnämnda sökte sig till krisboendet i Arnhems kommun (Nederländerna), där de stannade en tid. H.C. Chavez Vilchez har sedan dess den faktiska vårdnaden om barnet och har förklarat att fadern inte bidrar till vare sig barnets uppehälle eller dess fostran.

22 P. Pinas, som är surinamesisk medborgare, hade sedan år 2004 ett uppehållstillstånd i Nederländerna, som återkallades år 2006. Hon är bosatt i Almere (Nederländerna) och mor till fyra barn. Ett av barnen föddes den 23 december 2009 till följd av hennes förhållande med en nederländsk medborgare och är därför nederländsk medborgare. P. Pinas och fadern delar på den faktiska vårdnaden om barnet

men de lever inte tillsammans. Fadern bidrar inte till barnets uppehälle. De båda föräldrarna har kontakt med varandra men har inte träffat något avtal om umgängesrätt. Den 17 maj 2011 beviljades P. Pinas och hennes barn ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. På grund därav tillerkändes hon barnbidrag från och med det tredje kvartalet 2011.

23 U. Nikolic kom till Nederländerna från före detta Jugoslavien år 2003. Hennes nationalitet är osäker då hon saknar identitetshandlingar. Hon fick avslag på en ansökan om uppehållstillstånd år 2009. Till följd av hennes förhållande med en nederländsk medborgare föddes den 26 januari 2010 ett barn som är nederländsk medborgare. U. Nikolic är bosatt i Amsterdam (Nederländerna) och har den faktiska vårdnaden om barnet. De bor på ett stödboende i sin kommun. U. Nikolic har förklarat att hon inte kan bo med barnets far, eftersom han har erhållit plats i en institution för ungdomar och där deltar i ett program med särskilt stödboende.

24 X.V. García Perez, som är nicaraguansk medborgare, kom år 2001 eller år 2002 till Nederländerna från Costa Rica tillsammans med en nederländsk medborgare. Till följd av deras förhållande föddes den 9 april 2008 ett barn, som är nederländsk medborgare. X.V. García Perez är bosatt i Haarlem (Nederländerna) och bor med barnet på ett stödboende i denna kommun. Hon har den faktiska vårdnaden om barnet. Fadern bidrar inte till barnets uppehälle och det är inte känt var han är bosatt.

25 J. Uwituze, som är rwandisk medborgare, födde den 12 december 2011 ett barn som liksom sin far är nederländsk medborgare. Fadern bidrar inte till barnets försörjning eller fostran. Han har förklarat att han varken vill eller kan ta hand om barnet. J. Uwituze är bosatt i ’s-Hertogenbosch (Nederländerna) och bor tillsammans med barnet på ett stödboende i denna kommun.

26 Y.R.L. Wip, som är surinamesisk medborgare, har fött två barn den 25 november 2009 respektive den 23 november 2012. Såväl barnen som deras far är nederländska medborgare. Föräldrarna har separerat men fadern fortsätter att hålla kontakt med barnen flera gånger i veckan. Han erhåller försörjningsstöd samt barnbidrag. Han bidrar inte till barnens uppehälle utan för endast över barnbidraget till Y.R.L. Wip. Under den i det nationella målet relevanta perioden var Y.R.L. Wip bosatt i Amsterdam.

27 I.O. Enowassam, som är kamerunsk medborgare, kom till Nederländerna år 1999. Till följd av hennes förhållande med en nederländsk medborgare föddes den 2 maj 2008 ett barn som är nederländsk medborgare. Föräldrarna delar på den faktiska vårdnaden om barnet men lever inte tillsammans. Barnet är folkbokfört på faderns adress men bor i praktiken hos sin mor, som bor i ett krisboende i Haags kommun (Nederländerna). Barnet bor tre helger per månad hos sin far och tillbringar ibland loven med honom. Fadern betalar 200 euro per månad i underhållsbidrag. Fadern erhåller även barnbidrag som han för över till I.O. Enowassam. Fadern arbetar heltid och har förklarat att han därför inte kan ta hand om sitt barn.

28 A.E. Guerrero Chavez, som är venezuelansk medborgare, kom till Nederländerna den 24 oktober 2007 och återvände till Venezuela den 2 november 2009. Hon återvände till Nederländerna i januari 2011 och bor för närvarande i Schiedam (Nederländerna). Till följd av hennes förhållande med en nederländsk medborgare föddes den 31 mars 2011 ett barn som är nederländsk medborgare. A.E. Guerrero Chavez och barnets far har separerat. Fadern har nästan daglig kontakt med barnet men är inte villig att ta hand om det. Han bidrar endast i begränsad mån till barnets uppehälle. A.E. Guerrero Chavez handhar den dagliga omsorgen om barnet och utövar den faktiska vårdnaden om det.

29 De ansökningar om försörjningsstöd och barnbidrag som klagandena i de nationella målen gav in avslogs samtliga av de behöriga myndigheterna av det skälet att klagandena enligt nederländsk lagstiftning inte hade rätt till sådana stöd och bidrag eftersom de inte hade något uppehållskort.

30 Ingen av klagandena hade uppehållstillstånd i Nederländerna under de perioder, mellan år 2010 och år 2013, för vilka de ansökt om försörjningsstöd och barnbidrag. Vissa av dem vistades lagligen i Nederländerna, i avvaktan på att deras ansökningar om uppehållstillstånd skulle prövas, medan andra vistades olagligt i landet utan att ha blivit föremål för avlägsnandeåtgärder. Slutligen kan det konstateras att klagandena inte hade rätt att arbeta.

31 Klagandena överklagade besluten om avslag på deras ansökningar om stöd och bidrag till nationella domstolar. Efter att överklagandena ogillats i första instans, överklagade klagandena dessa domar till Centrale Raad van Beroep (Appellationsdomstolen för social- och förvaltningsrättsliga mål, Nederländerna).

32 Den hänskjutande domstolen har frågat sig om klagandena, vilka alla är tredjelandsmedborgare, i egenskap av mödrar till en unionsmedborgare kan ha uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF med hänsyn till de specifika omständigheterna i varje enskilt fall. Om så är fallet skulle klagandena, enligt den hänskjutande domstolen, kunna göra gällande bestämmelserna i lagen om försörjningsstöd och barnbidragslagen enligt vilka utlänningar som lagligen vistas i Nederländerna kan likställas med nederländska medborgare och i förekommande fall ha rätt till försörjningsstöd eller barnbidrag enligt dessa lagar, utan att behöva ha beviljats uppehållstillstånd av IND eller inneha någon handling som visar att deras vistelse är laglig.

33 Enligt den hänskjutande domstolen framgår det av domen av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), och domen av den 15 november 2011, Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734), att klagandena har rätt att uppehålla sig i Nederländerna till följd av att deras barn, som är unionsmedborgare, har rätt att uppehålla sig där, under förutsättning att dessa befinner sig i en sådan situation som den som beskrivs i dessa domar. Enligt den hänskjutande domstolen ska det i vart och ett av de nationella målen fastställas huruvida det föreligger sådana omständigheter att barnet i praktiken skulle bli tvunget att lämna unionens territorium om barnets mor nekades uppehållsrätt.

34 Den hänskjutande domstolen undrar mot bakgrund av dessa omständigheter vilken betydelse som det förhållandet att fadern, som är unionsmedborgare, uppehåller sig i Nederländerna eller i unionen, som helhet betraktad, ska tillmätas utifrån EU-domstolens praxis.

35 Nämnda domstol har vidare angett att det ankommer på de berörda förvaltningsorgan som har i uppgift att tillämpa lagen om försörjningsstöd och barnbidragslagen, liksom på de behöriga domstolarna, att göra en självständig bedömning av huruvida den förälder som är tredjelandsmedborgare kan göra gällande artikel 20 FEUF för att tillerkännas en uppehållsrätt, mot bakgrund av EU-domstolens praxis angående denna artikel. Dessa förvaltningsorgan, det vill säga kommunstyrelserna och SvB, är enligt den hänskjutande domstolen skyldiga att i samråd med IND pröva huruvida de berörda personerna kan grunda en rätt att uppehålla sig i Nederländerna på artikel 20 FEUF. Denna prövning ska göras utifrån de uppgifter som har lämnats av de berörda personerna eller som vid behov kan komma att lämnas senare.

36 Enligt den hänskjutande domstolen har olika förvaltningsorgan i praktiken tolkat domen av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), och domen av den 15 november 2011, Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734), restriktivt och bedömt att denna praxis endast är tillämplig i situationer där fadern utifrån objektiva kriterier inte kan anses vara i stånd att ta hand om barnet, till exempel på grund av att han är frihetsberövad, intagen på en specialiserad institution eller ett sjukhus, eller är avliden. När ingen av dessa situationer föreligger måste en förälder som är tredjelandsmedborgare lägga fram övertygande bevisning om att fadern inte har förmåga att ta hand om barnet, inte ens med eventuell hjälp från andra. Dessa regler följer av anvisningarna i utlänningscirkuläret.

37 Den hänskjutande domstolen har dessutom angett att de berörda kommunstyrelserna, SvB och IND i samtliga mål har funnit att det saknar relevans att det är modern, som är tredjelandsmedborgare, och inte fadern, som är unionsmedborgare, som har skött den dagliga och faktiska omvårdnaden om barnet, vilken typ av kontakt som barnet haft med fadern, i vilken utsträckning som fadern bidragit till barnets uppehälle eller fostran och huruvida fadern är villig att ta hand om barnet. Även den omständigheten att fadern inte har vårdnad om barnet har ansetts sakna relevans, eftersom det inte lagts fram övertygande bevisning om att han inte skulle kunna tillerkännas vårdnad om barnet. Den hänskjutande domstolen undrar huruvida EU-domstolens praxis ska ges en sådan restriktiv tolkning.

38 För det fall att EU-domstolen, med avseende på vart och ett av de nationella målen, skulle finna att den omständigheten att barnet är beroende av sin mor för sin dagliga omvårdnad inte utgör ett avgörande kriterium för att bedöma huruvida barnet är så beroende av modern att det i praktiken skulle bli tvunget att lämna unionens territorium om modern nekades uppehållsrätt, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i vilka andra omständigheter i dessa mål som kan vara relevanta i detta sammanhang.

39 Mot denna bakgrund beslutade Centrale Raad van Beroep (Appellationsdomstolen för social- och förvaltningsrättsliga mål) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska artikel 20 FEUF tolkas så, att en medlemsstat inte får neka en tredjelandsmedborgare, som sköter den dagliga och faktiska omvårdnaden om ett underårigt barn som är medborgare i den medlemsstaten, uppehållsrätt?

2) Är det för svaret på denna fråga av betydelse att det juridiska, ekonomiska eller känslomässiga ansvaret inte vilar helt på denna förälder och att det inte är uteslutet att den andra föräldern, som likaså är medborgare i den aktuella medlemsstaten, faktiskt skulle kunna ta hand om barnet?

3) Ankommer det i så fall på föräldern/tredjelandsmedborgaren att lägga fram övertygande bevisning om att den andra föräldern inte kan ta hand om barnet, vilket innebär att barnet blir tvunget att lämna unionens territorium om föräldern/tredjelandsmedborgaren nekas uppehållsrätt?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

40 Domstolen konstaterar inledningsvis att de situationer som är aktuella i de nationella målen visserligen uppvisar vissa likheter men också ett antal skillnader, vilka måste beaktas.

41 Såsom angetts i punkt 30 ovan är det visserligen i samtliga situationer i de nationella målen fråga om en tredjelandsmedborgare som, under de perioder som avses i respektive beslut om avslag på ansökningarna om barnbidrag eller försörjningsstöd, vistades i Nederländerna utan att inneha något uppehållskort, var mor till minst ett underårigt barn – som var nederländsk medborgare och som bodde tillsammans med sin mor –, skötte den dagliga och faktiska omvårdnaden om barnet och hade separerat från barnets far, som liksom barnet var nederländsk medborgare och som hade erkänt faderskapet.

42 Situationerna i de nationella målen uppvisar emellertid skillnader i fråga om förhållandet mellan föräldrarna och barnen vad gäller den faktiska vårdnaden och bidragen till barnens uppehälle, mödrarnas situation vad gäller deras rätt att uppehålla sig i unionen och de underåriga barnens egen situation.

43 Vad för det första gäller förhållandet mellan föräldrarna och deras barn, framgår det av beslutet om hänskjutande att vissa av barnen ofta hade kontakt med sina fäder, medan andra endast sällan hade sådan kontakt och vissa inte hade någon kontakt med sina fäder över huvud taget. I ett fall har fadern inte kunnat anträffas, och i ett annat fall deltog han i ett program med stödboende. I tre fall bidrog fadern till barnets försörjning, medan inga sådana bidrag lämnades i fem fall. I två fall av åtta delade föräldrarna på den faktiska vårdnaden, medan det i övriga sex fall enbart var mödrarna som skötte den dagliga och faktiska omvårdnaden. I hälften av fallen var barnet bosatt hos modern inom ramen för stödboenden.

44 Vad för det andra gäller klagandenas situation med avseende på deras rätt att uppehålla sig i unionen, kan det konstateras att två av dem sedermera har beviljats uppehållstillstånd.

45 Ombuden för Y.R.L. Wip och H.C. Chavez-Vilchez har, liksom den nederländska regeringen, vid förhandlingen således anfört att dessa personer i dag lagligen vistas i Nederländerna. Y.R.L. Wip har nämligen erhållit uppehållstillstånd i Belgien, där hon arbetar och bor tillsammans med sin dotter. H.C. Chavez-Vilchez har för sin del, i april 2015, erhållit uppehållstillstånd i Nederländerna med stöd av artikel 8 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och är yrkesverksam i Belgien.

46 Vad för det tredje gäller de underåriga barnens egen situation, konstaterar domstolen att H.C. Chavez-Vilchez' barn bodde i Tyskland med sina föräldrar till och med juni 2011 för att därefter återvända till Nederländerna tillsammans med sin mor, som därefter ansökte om barnbidrag hos de nederländska myndigheterna.

47 De underåriga barnen till de sju övriga klagandena har däremot aldrig utövat sin rätt till fri rörlighet före eller under den period som avses i de ansökningar om försörjningsstöd eller barnbidrag som är aktuella i de nationella målen, utan har sedan födelsen bott i den medlemsstat som de är medborgare i.

48 Såsom domstolen upprepade gånger har slagit fast, utgör den omständigheten att den hänskjutande domstolen formellt sett har begränsat sina frågor till att avse tolkningen av artikel 20 FEUF inte hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av om det har hänvisats därtill i den hänskjutande domstolens frågor eller inte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 24, dom av den 19 september 2013, Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, punkt 41, och dom av den 10 oktober 2013, Alokpa och Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, punkt 20).

49 Det ska i förevarande fall undersökas vilken situation som H.C. Chavez' barn och hon själv befinner sig i mot bakgrund av artikel 21 FEUF och direktiv 2004/38, som syftar till att underlätta utövandet av unionsmedborgarnas primära, individuella rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, vilken följer direkt av artikel 21.1 FEUF, och särskilt att stärka denna rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 28, och dom av den 12 mars 2014, O. och B., C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 35). Det ska även undersökas vilken situation som de andra klagandena och deras barn befinner sig i enligt artikel 20 FEUF. Dessa barn har hela tiden bott tillsammans med sina mödrar, både före och under den tid som avses i de aktuella ansökningarna om försörjningsstöd eller barnbidrag, i den medlemsstat som de är medborgare i.

50 Vad gäller H.C. Chavez' barn, konstaterar domstolen att barnet har utövat sin rätt till fri rörlighet innan barnets mor ansökte om bidrag i Nederländerna för perioderna mellan den 7 juli 2011 och slutet av mars 2012. Fram till juni 2011 bodde barnet nämligen med sina föräldrar i Tyskland, den medlemsstat där barnets far bor och arbetar, innan barnet tillsammans med sin mor återvände till Nederländerna, den medlemsstat som barnet är medborgare i.

51 Såsom den nederländska regeringen anfört vid förhandlingen är prövningen av H.C. Chavez-Vilchez' och hennes barns situation utifrån bestämmelserna om unionsmedborgarskapet alltjämt av intresse för den hänskjutande domstolen, trots att H.C. Chavez-Vilchez så småningom har erhållit uppehållstillstånd i Nederländerna. Uppehållstillståndet beviljades nämligen efter utgången av de perioder som avses i de bidragsansökningar som är aktuella i det nationella målet.

52 Vad gäller frågan om det finns en härledd uppehållsrätt som grundas på artikel 21.1 FEUF och direktiv 2004/38, har domstolen slagit fast att detta direktiv inte ger alla tredjelandsmedborgare rätt att resa in och uppehålla sig i en medlemsstat, utan bara dem som är familjemedlemmar, i den mening som avses i artikel 2.2 i detta direktiv, till unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig i en annan medlemsstat än den som de själva är medborgare i (dom av den 15 november 2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 56, dom av den 6 december 2012, O m.fl., C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 41, och dom av den 18 december 2014, McCarthy m.fl., C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 36).

53 Domstolen har dessutom slagit fast att direktiv 2004/38 endast reglerar villkoren för en unionsmedborgares inresa och vistelse i andra medlemsstater än den som han eller hon är medborgare i. Bestämmelserna i detta direktiv ger således inte stöd för att tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare skulle ha någon härledd uppehållsrätt i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 mars 2014, S. och G., C-457/12, EU:C:2014:136, punkt 34).

54 Domstolen har emellertid slagit fast att villkoren för att bevilja en tredjelandsmedborgare en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 21.1 FEUF i en situation där en unionsmedborgare återvänder till den medlemsstat som han eller hon är medborgare i efter att ha vistats – uteslutande i egenskap av unionsmedborgare – i en mottagande medlemsstat tillsammans med nämnda tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till unionsmedborgaren, i princip inte får vara strängare än de som föreskrivs i direktiv 2004/38 för att bevilja en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, en härledd uppehållsrätt i en situation där unionsmedborgaren har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig i en annan medlemsstat än den som han eller hon är medborgare i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 mars 2014, O. och B., C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 50).

55 Trots att direktiv 2004/38 inte omfattar det förstnämnda fallet att unionsmedborgaren återvänder till den medlemsstat där han eller hon är medborgare, ska direktivet tillämpas analogt när det gäller villkoren för unionsmedborgarens vistelse i en annan medlemsstat, eftersom det i båda fallen är unionsmedborgaren som utgör den referensperson som gör att en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till unionsmedborgaren, kan erhålla en härledd uppehållsrätt (dom av den 12 mars 2014, O. och B., C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 50).

56 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida de villkor som anges i direktiv 2004/38, i synnerhet i artiklarna 5–7 som reglerar rätten att resa in och uppehålla sig i medlemsstaterna, var uppfyllda under den period som avses i beslutet om avslag på bidragsansökningarna, vilket skulle innebära att H.C. Chavez-Vilchez kunde göra gällande en härledd uppehållsrätt som grundas på artikel 21 FEUF och på direktiv 2004/38.

57 Om så inte är fallet, ska den situation som barnet, som är unionsmedborgare, och barnets förälder, som är tredjelandsmedborgare, befinner sig i bedömas mot bakgrund av artikel 20 FEUF.

58 Vad gäller Y.R.L. Wips barn, vilka bodde tillsammans med sin mor i Nederländerna när hon ansökte om försörjningsstöd för oktober och november 2012, har det vid förhandlingen uppgetts att de i dag bor tillsammans med sin mor i Belgien, där hon har erhållit uppehållstillstånd och en anställning. Eftersom det var först efter den period som är aktuell i målet vid den nationella domstolen som barnen, i egenskap av unionsmedborgare, utövade sin rätt till fri rörlighet och sin uppehållsrätt i en

annan medlemsstat än den som de är medborgare i och i vilken deras mor erhöll uppehållstillstånd, är det likväl nödvändigt att pröva huruvida modern skulle ha kunnat göra gällande en härledd uppehållsrätt avseende den aktuella perioden med stöd av artikel 20 FEUF.

Den första och den andra tolkningsfrågan

59 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra tolkningsfrågan, vilka bör prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF ska tolkas så, att en medlemsstat inte får neka en förälder som är tredjelandsmedborgare, som sköter den dagliga och faktiska omvårdnaden om ett underårigt barn som är medborgare i den medlemsstaten, uppehållsrätt, när det inte är uteslutet att den andra föräldern, som är medborgare i samma medlemsstat, skulle kunna sköta den dagliga och faktiska omvårdnaden om barnet. Den hänskjutande domstolen undrar huruvida det i detta sammanhang har någon betydelse att det juridiska, ekonomiska eller känslomässiga ansvaret för barnet inte vilar helt på tredjelandsmedborgaren.

60 De nu aktuella barnen kan, enligt domstolens fasta praxis, i egenskap av medborgare i en medlemsstat göra gällande rättigheter som härrör från deras ställning som unionsmedborgare, vilken följer av artikel 20 FEUF, inklusive i förhållande till den medlemsstat som de är medborgare i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punkt 48, dom av den 15 november 2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, punkt 63, och dom av den 6 december 2012, O m.fl., C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkterna 43 och 44).

61 Domstolen har slagit fast att artikel 20 FEUF utgör hinder för nationella åtgärder, inbegripet beslut att neka familjemedlemmar till unionsmedborgare uppehållsrätt, som medför att unionsmedborgare berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet (se dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 42, och dom av den 6 december 2012, O m.fl., C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 45).

62 Fördragets bestämmelser om unionsmedborgarskapet ger däremot inte några självständiga rättigheter till tredjelandsmedborgare. De rättigheter som dessa medborgare eventuellt tillerkänns utgör nämligen inte deras egna rättigheter, utan rättigheter som härleds från unionsmedborgarens rättigheter. Syftet med och skälen till nämnda härledda rättigheter har sin grund i den omständigheten att det skulle undergräva bland annat unionsmedborgarens rätt till fri rörlighet att inte erkänna nämnda rättigheter (dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkterna 72 och 73, och dom av den 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkterna 27 och 28 och där angiven rättspraxis).

63 Domstolen har redan slagit fast att det finns mycket speciella situationer i vilka en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, trots att de sekundärrättsliga bestämmelserna om tredjelandsmedborgares uppehållsrätt inte är tillämpliga och den berörda unionsmedborgaren inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, i undantagsfall likväl ska tillerkännas uppehållsrätt, om unionsmedborgarskapet annars skulle förlora sin ändamålsenliga verkan. Detta är fallet om unionsmedborgaren till följd av den nekade uppehållsrätten i praktiken skulle bli tvungen att lämna unionen i dess helhet och därmed skulle berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punkterna 43 och 44, dom av den 15 november 2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, punkterna 66 och 67, dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 74, och dom av den 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 29).

64 Den omständighet som kännetecknar de situationer som nämns i föregående punkt är att även om de regleras av bestämmelser som i princip omfattas av medlemsstaternas befogenhet, det vill säga bestämmelser om tredjelandsmedborgares rätt till inresa och uppehåll utanför tillämpningsområdet för

unionens sekundärrättsliga bestämmelser, vilka, under vissa förhållanden, innebär att en sådan rättighet ska ges, har de emellertid ett mycket nära samband med unionsmedborgarnas rätt till fri rörlighet och uppehållsrätt, vilken utgör hinder för att tredjelandsmedborgare nekas rätt till inresa och uppehåll i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt för att inte undergräva dessa rättigheter (dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 75, och dom av den 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

65 Vad gäller det nu aktuella fallet kan det konstateras att för det fall besluten att neka de i de nationella målen aktuella tredjelandsmedborgarna uppehållsrätt skulle leda till att de berörda personerna tvingades lämna unionen – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva –, skulle detta kunna medföra en begränsning av de rättigheter som dessa barn har i egenskap av unionsmedborgare, särskilt av deras uppehållsrätt, då barnen skulle kunna bli tvungna att följa med sin mor och således skulle kunna bli tvungna att lämna unionen i dess helhet. Om mödrarna vore skyldiga att lämna unionen skulle deras barn således berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer dem såsom unionsmedborgare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 78 och där angiven rättspraxis).

66 Den nederländska regeringen har emellertid hävdat att den omständigheten att en förälder som är tredjelandsmedborgare dagligen tar hand om barnet och faktiskt har, om så endast till viss del, det rättsliga, ekonomiska eller känslomässiga ansvaret för barnet, inte automatiskt medför att barnet, som är unionsmedborgare, ska anses tvunget att lämna unionen om denna tredjelandsmedborgare nekas uppehållsrätt. En viktig omständighet som ska beaktas vid denna bedömning är huruvida den andra föräldern, som är unionsmedborgare och har möjlighet att ta hand om barnet, befinner sig i den medlemsstat som barnet är medborgare i eller i unionen, som helhet betraktad.

67 Den nederländska regeringen har anfört att de behöriga nationella myndigheterna under vissa omständigheter anser det vara styrkt att den förälder som är unionsmedborgare inte har möjlighet eller förmåga att ta hand om barnet. Detta är fallet när denna förälder har avlidit eller inte kan påträffas, när han eller hon är frihetsberövad, intagen på anstalt eller inlagd på sjukhus för långvarig behandling, när nämnda förälder enligt objektiva källor, såsom ett intyg från polisen eller från ett organ för stöd till barn och ungdomar, har visat sig vara oförmögen att ta hand om barnet, och slutligen när vederbörandes ansökan om vårdnad, även gemensam vårdnad, ogillats av domstol.

68 Domstolen har, i domen av den 6 december 2012, O m.fl. (C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkterna 51 och 56), funnit att det vid bedömningen av huruvida ett beslut att neka uppehållsrätt för en förälder, som är tredjelandsmedborgare, till ett barn, som är unionsmedborgare, medför att barnet förlorar möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer barnet såsom unionsmedborgare, är relevant att beakta vårdnaden om barnet och huruvida den förälder som är tredjelandsmedborgare har det rättsliga, ekonomiska eller känslomässiga ansvaret för barnet.

69 Vad gäller den sistnämnda omständigheten har domstolen angett att det är beroendeförhållandet mellan barnet, som är unionsmedborgare, och tredjelandsmedborgaren som nekas uppehållsrätt som kan medföra att unionsmedborgarskapet förlorar sin ändamålsenliga verkan i och med att det är denna beroendeställning som skulle leda till att unionsmedborgaren, som en följd av beslutet att neka uppehållsrätt, blev tvungen att lämna inte bara den medlemsstat där han eller hon är medborgare utan unionen i dess helhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punkterna 43 och 45, dom av den 15 november 2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, punkterna 65–67, och dom av den 6 december 2012, O m.fl., C-356/11 och C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 56).

70 För att i förevarande fall bedöma risken att det aktuella barnet, som är unionsmedborgare, skulle bli tvunget att lämna unionen och därmed skulle förlora möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som barnet har enligt artikel 20 FEUF, för det fall att dess förälder, som är

tredjelandsmedborgare, nekades uppehållsrätt i den berörda medlemsstaten, är det av vikt att, i vart och ett av de nationella målen, avgöra vilken förälder som utövar den faktiska vårdnaden om barnet och huruvida det finns ett faktiskt beroendeförhållande mellan barnet och den förälder som är tredjelandsmedborgare. De behöriga myndigheterna ska vid denna bedömning beakta rätten till respekt för familjelivet enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, jämförd med skyldigheten att sätta barnets bästa i främsta rummet, vilken stadgas i artikel 24.2 i denna stadga.

71 Det förhållandet att den andra föräldern, som är unionsmedborgare, verkligen har förmåga att ensam sköta barnets dagliga och faktiska omvårdnad, och är villig att göra detta, utgör en relevant omständighet som dock inte i sig är tillräcklig för att det ska kunna fastställas att det mellan den förälder som är tredjelandsmedborgare och barnet inte finns ett sådant beroendeförhållande att barnet skulle bli tvunget att lämna unionen om tredjelandsmedborgaren nekades uppehållsrätt. Denna bedömning ska nämligen, med hänsyn till barnets bästa, göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, särskilt barnets ålder, dess fysiska och känslomässiga utveckling, styrkan i dess känslomässiga band till både den förälder som är unionsmedborgare och den förälder som är tredjelandsmedborgare samt den risk som en separation från den sistnämnda föräldern skulle medföra för barnets välbefinnande.

72 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den första och den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att vid bedömningen av huruvida ett barn, som är unionsmedborgare, skulle bli tvunget att lämna unionen i dess helhet och därmed skulle förlora möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som barnet har enligt artikel 20 FEUF, för det fall att en förälder, som är tredjelandsmedborgare, nekades uppehållsrätt i den berörda medlemsstaten, utgör det förhållandet att den andra föräldern, som är unionsmedborgare, verkligen har förmåga, och är villig, att ensam sköta barnets dagliga och faktiska omvårdnad en relevant omständighet som dock inte i sig är tillräcklig för att det ska kunna fastställas att det mellan den förälder som är tredjelandsmedborgare och barnet inte finns ett sådant beroendeförhållande att barnet skulle bli tvunget att lämna unionen om föräldern nekades uppehållsrätt. Denna bedömning ska, med hänsyn till barnets bästa, göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, särskilt barnets ålder, dess fysiska och känslomässiga utveckling, styrkan i dess känslomässiga band till både den förälder som är unionsmedborgare och den förälder som är tredjelandsmedborgare samt den risk som en separation från den sistnämnda föräldern skulle medföra för barnets välbefinnande.

Den tredje tolkningsfrågan

73 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat, som villkor för att bevilja en tredjelandsmedborgare – som är förälder till ett underårigt barn, vilket är medborgare i medlemsstaten, och som sköter den dagliga och faktiska omvårdnaden om detta barn – rätt att uppehålla sig i denna stat, kräver att tredjelandsmedborgaren visar att den andra föräldern, som är medborgare i nämnda medlemsstat, inte är i stånd att sköta den dagliga och faktiska omvårdnaden om barnet.

74 Den nederländska regeringen har med hänvisning till den allmänna regeln, att den som gör gällande vissa rättigheter måste visa att dessa rättigheter gäller i hans eller hennes situation, vilken regel har erkänts i unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2013, Alarape och Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, punkt 38, och dom av den 16 januari 2014, Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, punkterna 25–27), gjort gällande att det är klagandena i de nationella målen som har bevisbördan för att det föreligger en uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF. Det ankommer på dessa att visa att barnet, på grund av att det finns objektiva hinder som gör att den förälder som är unionsmedborgare inte kan

ta hand om barnet rent faktiskt, är så beroende av den förälder som är tredjelandsmedborgare att barnet i praktiken skulle bli tvunget att lämna unionens territorium om denna förälder inte tillerkändes uppehållsrätt.

75 Domstolen konstaterar att om en tredjelandsmedborgare, som är förälder till ett underårigt barn som är medborgare i en medlemsstat och som sköter den dagliga och faktiska omvårdnaden om detta barn, vill att de behöriga myndigheterna i denna medlemsstat ska tillerkänna honom eller henne en härledd upphovsrätt som grundas på artikel 20 FEUF, ankommer det på denna tredjelandsmedborgare att lämna sådana uppgifter att det kan bedömas huruvida villkoren för tillämpning av denna artikel är uppfyllda, i synnerhet uppgifter som visar att ett beslut att neka den förälder som är tredjelandsmedborgare uppehållsrätt skulle medföra att barnet förlorade möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet genom att barnet blev tvunget att lämna unionen i dess helhet.

76 Även om det i princip ankommer på den förälder som är tredjelandsmedborgare att lämna uppgifter för att visa att han eller hon har uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF, i synnerhet uppgifter som visar att barnet skulle bli tvunget att lämna unionen om uppehållsrätt nekades, gäller emellertid, såsom Europeiska kommissionen har anfört, att de behöriga nationella myndigheterna, vid bedömningen av om villkoren för att tillerkänna tredjelandsmedborgaren en sådan uppehållsrätt är uppfyllda, ska se till att tillämpningen av sådana nationella bevisbörderegler som dem som är aktuella i de nationella målen inte kan äventyra den ändamålsenliga verkan av artikel 20 FEUF.

77 Tillämpningen av sådana nationella bevisbörderegler innebär således inte att myndigheterna i den berörda medlemsstaten saknar skyldighet att göra erforderliga efterforskningar, på grundval av de uppgifter som lämnats av tredjelandsmedborgaren, för att fastställa var den förälder som är medborgare i denna medlemsstat är bosatt och för att pröva dels huruvida denna förälder verkligen har förmåga, och är villig, att ensam sköta barnets dagliga och faktiska omvårdnad, dels huruvida det finns ett sådant beroendeförhållande mellan barnet och den förälder som är tredjelandsmedborgare att ett beslut att neka sistnämnda förälder uppehållsrätt skulle medföra att barnet förlorade möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet genom att barnet blev tvunget att lämna unionen i dess helhet.

78 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den tredje tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att en medlemsstat, som villkor för att bevilja en tredjelandsmedborgare – som är förälder till ett underårigt barn, vilket är medborgare i medlemsstaten, och som sköter den dagliga och faktiska omvårdnaden om detta barn – rätt att uppehålla sig i denna stat, kräver att tredjelandsmedborgaren lämnar uppgifter som visar att ett beslut att neka den förälder som är tredjelandsmedborgare uppehållsrätt skulle medföra att barnet förlorade möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet genom att barnet blev tvunget att lämna unionen i dess helhet. Det ankommer emellertid på de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten att göra erforderliga efterforskningar, på grundval av de uppgifter som lämnats av tredjelandsmedborgaren, för att med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet kunna bedöma huruvida ett beslut att neka uppehållsrätt skulle få sådana konsekvenser.

Rättegångskostnader

79 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att vid bedömningen av huruvida ett barn, som är medborgare i Europeiska unionen, skulle bli tvunget att lämna unionen i dess helhet och därmed skulle förlora möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som barnet har enligt artikel 20 FEUF, för det fall att en förälder, som är tredjelandsmedborgare, nekades uppehållsrätt i den berörda medlemsstaten, utgör det förhållandet att den andra föräldern, som är unionsmedborgare, verkligen har förmåga, och är villig, att ensam sköta barnets dagliga och faktiska omvårdnad en relevant omständighet som dock inte i sig är tillräcklig för att det ska kunna fastställas att det mellan den förälder som är tredjelandsmedborgare och barnet inte finns ett sådant beroendeförhållande att barnet skulle bli tvunget att lämna unionen om föräldern nekades uppehållsrätt. Denna bedömning ska, med hänsyn till barnets bästa, göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, särskilt barnets ålder, dess fysiska och känslomässiga utveckling, styrkan i dess känslomässiga band till både den förälder som är unionsmedborgare och den förälder som är tredjelandsmedborgare samt den risk som en separation från den sistnämnda föräldern skulle medföra för barnets välbefinnande.**

2) **Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att en medlemsstat, som villkor för att bevilja en tredjelandsmedborgare – som är förälder till ett underårigt barn, vilket är medborgare i medlemsstaten, och som sköter den dagliga och faktiska omvårdnaden om detta barn – rätt att uppehålla sig i denna stat, kräver att tredjelandsmedborgaren lämnar uppgifter som visar att ett beslut att neka den förälder som är tredjelandsmedborgare uppehållsrätt skulle medföra att barnet förlorade möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet genom att barnet blev tvunget att lämna unionen i dess helhet. Det ankommer emellertid på de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten att göra erforderliga efterforskningar, på grundval av de uppgifter som lämnats av tredjelandsmedborgaren, för att med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet kunna bedöma huruvida ett beslut att neka uppehållsrätt skulle få sådana konsekvenser.**

Underskrifter