ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

5 mei 2022*

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 20 VWEU – Burgerschap van de Europese Unie – Unieburger die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer – Aanvraag voor een verblijfskaart voor een gezinslid dat onderdaan van een derde land is – Afwijzing – Verplichting van voldoende bestaansmiddelen voor de Unieburger – Samenwoonverplichting van de echtgenoten – Minderjarig kind, burger van de Unie – Nationale wettelijke regeling en praktijk – Effectief genot van de belangrijkste aan de Unieburgers toegekende rechten – Verlies daarvan”

In de gevoegde zaken C-451/19 en C-532/19,

betreffende twee verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (hoogste rechterlijke instantie van Castilië-La Mancha, Spanje) bij beslissingen van 29 april 2019 en 17 juni 2019, ingekomen bij het Hof op 12 juni 2019 en 11 juli 2019, in de procedures

Subdelegación del Gobierno en Toledo

tegen

XU (C-451/19),

QP (C-532/19),

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos (rapporteur), kamerpresident, S. Rodin, J.-C. Bonichot, L. S. Rossi en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Spaans.

gelet op de opmerkingen van:

– de Spaanse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. J. Ruiz Sánchez en S. Jiménez García, vervolgens door M. J. Ruiz Sánchez als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz en E. Montaguti als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 januari 2022,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 20 VWEU.

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee geschillen tussen de Subdelegación del Gobierno en Toledo (regeringsvertegenwoordiging in Toledo, Spanje; hierna: „regeringsvertegenwoordiging") en respectievelijk XU en QP over de afwijzing door de regeringsvertegenwoordiging van aanvragen om voor XU en QP een verblijfskaart als gezinslid van een Unieburger te verkrijgen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Artikel 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 2022, L 43, blz. 95) luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

c) ‚gezinshereniger': 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;

[…]"

4 Artikel 3 van die richtlijn bepaalt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing wanneer de gezinshereniger in het bezit is van een door een lidstaat afgegeven verblijfstitel met een geldigheidsduur van één jaar of langer en reden heeft om te verwachten dat hem een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend, indien de leden van zijn gezin onderdanen van een derde land met ongeacht welke status zijn.

[…]

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

[…]”

5 Artikel 4, lid 1, van die richtlijn luidt:

„De lidstaten geven uit hoofde van deze richtlijn, en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 gestelde voorwaarden is voldaan, toestemming tot toegang en verblijf aan de volgende gezinsleden:

[…]

c) de minderjarige kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen, van de gezinshereniger, indien de gezinshereniger het gezag over de kinderen heeft en dezen te zijnen laste komen. De lidstaten kunnen gezinshereniging toestaan voor kinderen die onder gedeeld gezag staan, mits degene die mede het gezag heeft, daarmee heeft ingestemd;

[…]”

Spaans recht

6 Artikel 32 van de grondwet bepaalt:

„1. Een man en een vrouw hebben het recht om te huwen. Daarbij bestaat tussen hen volledige rechtsgelijkheid.

2. De huwelijksvormen, de huwelijksleeftijd en -bevoegdheid, de rechten en plichten van de echtgenoten, de gronden voor scheiding en ontbinding en de gevolgen daarvan worden bij wet geregeld.”

7 Artikel 68 van de Código Civil (burgerlijk wetboek) luidt:

„De echtgenoten zijn verplicht om samen te wonen, en zijn elkaar getrouwheid en wederzijdse bijstand verschuldigd. Daarnaast moeten zij de huishoudelijke taken en de zorg voor verwanten in opgaande en neergaande lijn en voor andere personen ten laste delen.”

8 Artikel 70 van dat wetboek bepaalt:

„De echtgenoten bepalen in onderlinge overeenstemming de echtelijke woonplaats; in geval van onenigheid beslist de rechter met inachtneming van het gezinsbelang.”

9 Artikel 110 van dat wetboek luidt:

„De vader en de moeder zijn verplicht om voor hun minderjarige kinderen te zorgen en in hun levensonderhoud te voorzien, ongeacht of zij het ouderlijk gezag hebben.”

10 Artikel 154 van het burgerlijk wetboek luidt:

„Niet-ontvoogde minderjarigen staan onder het ouderlijk gezag van de ouders.

[…]”

11 Artikel 1 van Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (koninklijk besluit 240/2007 inzake binnenkomst, vrij verkeer en verblijf in Spanje van onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie en van andere staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte) van 16 februari 2007 (BOE nr. 51 van 28 februari 2007), in de ten tijde van de hoofdgedingen geldende versie (hierna: „koninklijk besluit 240/2007"), bepaalt:

„1. Dit koninklijk besluit regelt de voorwaarden voor de uitoefening van het recht van binnenkomst en uitreis, vrij verkeer, verblijf, duurzaam verblijf en werk in Spanje door onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie en van de andere staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, alsmede de beperkingen van de bovengenoemde rechten om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

2. De inhoud van dit koninklijk besluit laat het bepaalde in bijzondere wetten en in de internationale verdragen waarbij [het Koninkrijk Spanje] partij is, onverlet."

12 Artikel 2 van dat koninklijk besluit luidt als volgt:

„Dit koninklijk besluit is, onder de daarin bepaalde voorwaarden, ook van toepassing op de hierna vermelde familieleden van een onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie of van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, ongeacht hun nationaliteit, wanneer zij deze begeleiden of zich bij hem voegen:

a) de echtgenoot, mits er geen overeenkomst over de nietigheid van het huwelijk is gesloten, het huwelijk niet nietig is verklaard en er geen echtscheiding of scheiding van tafel en bed is.

[…]

c) zijn directe nakomelingen, alsmede die van zijn echtgenoot of geregistreerde partner, die jonger dan 21 jaar zijn of die deze leeftijd hebben bereikt en te zijnen laste komen dan wel onbekwaam zijn, mits er geen overeenkomst over de nietigheid van het huwelijk is gesloten, het huwelijk niet nietig is verklaard en er geen echtscheiding of scheiding van tafel en bed is, of mits het geregistreerd partnerschap niet is doorgehaald;

[…]"

13 Artikel 7 van dat koninklijk besluit bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie of onderdaan van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte heeft het recht om gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van Spanje te verblijven:

[…]

b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het Spaanse socialebijstandsstelsel, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in Spanje volledig dekt, of

[…]

d) indien hij een familielid is van een burger van de Unie of van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte die voldoet aan de voorwaarden onder a), b) of c), en hij deze burger begeleidt of zich bij hem voegt.

2. Het verblijfsrecht van lid 1 strekt zich uit tot familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die de burger van de Unie of van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte begeleiden of zich in Spanje bij hem voegen, voor zover deze burger voldoet aan de voorwaarden van lid 1, onder a), b) of c).

[…]

7. Wat de voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen betreft, mag geen vast bedrag worden vastgesteld, maar moet rekening worden gehouden met de persoonlijke situatie van de onderdanen van de lidstaat van de Europese Unie of van de andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Dit bedrag mag in geen geval hoger zijn dan het drempelbedrag aan financiële middelen waaronder Spanjaarden sociale bijstand ontvangen of dan het minimale socialezekerheidspensioen."

14 Artikel 8, lid 1, van dat koninklijk besluit luidt:

„De familieleden van een onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie of van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte als bedoeld in artikel 2 van dit koninklijk besluit die niet de nationaliteit van een van deze staten bezitten, mogen gedurende meer dan drie maanden in Spanje verblijven wanneer zij deze onderdaan begeleiden of zich bij hem voegen, mits zij een ‚verblijfskaart voor familieleden van een burger van de Unie' aanvragen en verkrijgen."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-451/19

15 XU is op 19 september 2001 in Venezuela geboren en heeft de Venezolaanse nationaliteit. De moeder van XU, die eveneens de Venezolaanse nationaliteit heeft, beschikt over een *Tarjeta de Residencia Comunitaria* (communautaire verblijfskaart) en woont sinds 2004 met haar kind in Spanje.

16 Op 20 januari 2011 heeft een familierechter in Venezuela het exclusieve gezag over XU toegewezen aan de moeder.

17 Op 6 september 2014 is de moeder van XU in El Viso de San Juan (Spanje) in het huwelijk getreden met een Spaanse onderdaan die zijn recht van vrij verkeer binnen de Unie nooit heeft uitgeoefend.

18 De echtgenoten wonen sinds 12 december 2008 samen in El Viso de San Juan (Spanje). Op 24 juli 2009 is uit hun verbintenis een kind geboren, dat de Spaanse nationaliteit heeft.

19 Op 28 september 2015 heeft de stiefvader van XU voor hem een tijdelijke verblijfskaart voor familieleden van een burger van de Unie aangevraagd, overeenkomstig artikel 2, onder c), van koninklijk besluit 240/2007.

20 Deze aanvraag is afgewezen op grond dat de stiefvader van XU niet had aangetoond dat hij over voldoende bestaansmiddelen voor zichzelf en zijn familieleden beschikte, zoals artikel 7 van koninklijk besluit 240/2007 vereist. Alleen de economische situatie van de stiefvader van XU werd in aanmerking genomen.

21 Op 28 januari 2016 heeft de regeringsvertegenwoordiging de afwijzing van de door de stiefvader van XU ingediende aanvraag bevestigd. De stiefvader heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Toledo (bestuursrechtbank nr. 1 Toledo, Spanje).

22 Deze rechterlijke instantie heeft dit beroep toegewezen op grond dat artikel 7 van koninklijk besluit 240/2007 in casu niet van toepassing was, omdat de stiefvader van XU zijn recht van vrij verkeer binnen de Unie nooit had uitgeoefend.

23 De regeringsvertegenwoordiging heeft tegen het door deze rechter gewezen vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

24 Deze rechter beklemtoont dat de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) bij arrest van 1 juni 2010 heeft geoordeeld dat koninklijk besluit 240/2007 van toepassing is op Spaanse onderdanen, ongeacht of zij al dan niet gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer op het grondgebied van de Unie, alsook op hun familieleden die onderdaan van een derde land zijn.

25 Hij vraagt zich af of artikel 20 VWEU niet in de weg staat aan de Spaanse praktijk die de verplichting omvat voor de Spaanse onderdaan die zijn recht van vrij verkeer binnen de Unie nooit heeft uitgeoefend en die een verblijfstitel wenst te verkrijgen voor het kind, onderdaan van een derde land, van zijn echtgenote, die zelf onderdaan van een derde land is en die het exclusieve gezag over hem heeft, om het bewijs te leveren dat hij beschikt over voldoende financiële middelen voor zichzelf en voor zijn gezinsleden om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel, en over een verzekering die de gezondheidsrisico's dekt. De rechter wijst er met name op dat dit systematische vereiste, dat niet aan specifieke situaties kan worden aangepast, met dit artikel 20 in strijd zou kunnen zijn indien het ertoe zou leiden dat deze Spaanse onderdaan het grondgebied van de Unie moet verlaten.

26 Volgens de verwijzende rechter zou dit, gelet op het Spaanse huwelijksrecht, het geval kunnen zijn. Hij benadrukt immers dat het recht op een gezamenlijk leven voortvloeit uit de minimale inhoud van artikel 32 van de grondwet. Bovendien bepalen de artikelen 68 en 70 van het burgerlijk wetboek dat de echtgenoten verplicht zijn om samen te wonen, elkaar getrouwheid en wederzijdse bijstand verschuldigd zijn, en in onderlinge overeenstemming de echtelijke woonplaats bepalen. De naar Spaans recht opgelegde verplichting voor de echtgenoten om samen te wonen is niet zomaar een beslissing uit opportuniteitsoverwegingen of om praktische redenen.

27 Volgens de verwijzende rechter kunnen deze verplichtingen mogelijk niet worden nageleefd indien het wettige verblijf van het minderjarige kind van de echtgenoot van de Spaanse onderdaan afhankelijk wordt gesteld van economische criteria. De weigering van het

verblijfsrecht aan XU zou zijn stiefvader verplichten om met zijn echtgenote het grondgebied van de Unie te verlaten, als enige manier om te voldoen aan de naar nationaal recht geldende verplichting voor echtgenoten om samen te wonen. Voor een dergelijke conclusie is het niet noodzakelijk dat het juridisch mogelijk is om de echtgenoten tot samenwoning te dwingen.

28 Wanneer XU en zijn moeder het grondgebied van de Unie verlaten, zou bovendien niet alleen de echtgenoot van de moeder, maar ook het minderjarige kind, een Spaanse onderdaan die uit hun verbintenis is geboren, feitelijk worden verplicht om het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten, opdat de ouders overeenkomstig de artikelen 110 en 154 van het burgerlijk wetboek gezamenlijk hun ouderlijk gezag over hun kind kunnen uitoefenen en hun onderhoudsplicht kunnen nakomen.

29 Bovendien wordt artikel 20 VWEU volgens de verwijzende rechter hoe dan ook geschonden door de Spaanse praktijk die erin bestaat de gezinshereniging van een derdelander met een Spaanse onderdaan die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer automatisch te weigeren op de enkele grond dat laatstgenoemde niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt, zonder dat de overheden zijn nagegaan of er tussen deze Unieburger en de onderdaan van het derde land een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat de Unieburger feitelijk gedwongen zou zijn om het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten wanneer aan de derdelander geen afgeleid verblijfsrecht wordt toegekend.

30 De verwijzende rechter is van oordeel dat de regeringsvertegenwoordiging XU de verblijfskaart heeft geweigerd op de enkele grond dat de echtgenoot van zijn moeder niet over voldoende bestaansmiddelen beschikte, zonder de specifieke omstandigheden van het betrokken huwelijk te onderzoeken, die een professionele integratie en een sterke integratie in Spanje van alle gezinsleden aantonen, in het bijzonder van XU, die sinds lange tijd op het Spaanse grondgebied woont, waar hij volledig wordt opgeleid.

31 Daarop heeft de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Verzet artikel 20 VWEU zich, rekening houdend met het feit dat echtgenoten volgens artikel 68 van het burgerlijk wetboek moeten samenwonen, ertegen dat een Spaanse burger die zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, moet voldoen aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van koninklijk besluit 240/2007, wil overeenkomstig artikel 7, lid 2, van dat koninklijk besluit een verblijfsrecht kunnen worden verleend aan een uit een derde land afkomstig minderjarig kind van zijn eveneens uit het derde land afkomstige echtgenote, indien de Spaanse burger, als niet aan die voorwaarden wordt voldaan, zich ten gevolge van de weigering om dat recht te verlenen gedwongen zou zien het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten?

2) Staat artikel 20 VWEU in bovengenoemde omstandigheden hoe dan ook, ongeacht het bovenstaande en gelet op de rechtspraak van het Hof, waaronder het arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België) (C-82/16, EU:C:2018:308), in de weg aan de praktijk van de Spaanse Staat om de in artikel 7 van koninklijk besluit 240/2007 vervatte regeling automatisch toe te passen en een onderdaan van een derde land, te weten het minderjarige kind van de eveneens uit het derde land afkomstige echtgenote van een burger van de Unie die nooit zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend (terwijl de echtgenoten daarnaast samen een minderjarig kind met de Spaanse nationaliteit hebben dat evenmin zijn recht van

vrij verkeer heeft uitgeoefend), een verblijfsvergunning te weigeren op de uitsluitende grond dat de Unieburger niet voldoet aan de in dat artikel gestelde voorwaarden, zonder dat concreet en op individuele basis is nagegaan of er een zodanige afhankelijkheidsrelatie tussen die Unieburger en de derdelander bestaat dat de betrokken Unieburger, om welke reden dan ook en gelet op de omstandigheden, bij weigering van het recht van verblijf aan de derdelander niet kan worden gescheiden van het familielid dat van hem afhankelijk is, en zich gedwongen zou zien om het grondgebied van de Unie te verlaten, met name wanneer de Spaanse onderdaan en zijn echtgenote die onderdaan van een derde land is samen een minderjarig kind met de Spaanse nationaliteit hebben dat zich, in navolging van zijn ouders, ook gedwongen zou kunnen zien het Spaanse grondgebied te verlaten?"

Zaak C-532/19

32 Op 25 september 2015 is QP, die de Peruaanse nationaliteit heeft, in het huwelijk getreden met een Spaanse onderdaan die haar recht van vrij verkeer binnen de Unie nooit heeft uitgeoefend. QP en zijn echtgenote hebben een dochter, die de Spaanse nationaliteit heeft en geboren is op 11 augustus 2012.

33 Op 2 oktober 2015 heeft QP een aanvraag voor een verblijfskaart als familielid van een Unieburger ingediend, waarbij hij onder meer de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd van zijn echtgenote en salarisstroken heeft gevoegd.

34 Tijdens het onderzoek van het dossier heeft de regeringsvertegenwoordiging eraan herinnerd dat QP driemaal strafrechtelijk was veroordeeld, namelijk op 7 september, 25 oktober en 16 november 2010, de eerste en de derde keer wegens het besturen van een voertuig zonder rijbewijs en de tweede keer wegens rijden onder invloed, en hem verzocht zijn opmerkingen daarover kenbaar te maken, hetgeen hij ook heeft gedaan.

35 Op 14 december 2015 heeft de regeringsvertegenwoordiging de aanvraag van QP afgewezen op grond dat niet was voldaan aan de voorwaarden van koninklijk besluit 240/2007, omdat hij in Spanje een strafblad had en zijn echtgenote niet over voldoende financiële middelen voor zichzelf en haar familieleden beschikte. De regeringsvertegenwoordiging heeft alleen rekening gehouden met de inkomsten van de echtgenote van QP.

36 Op 1 februari 2016 heeft de regeringsvertegenwoordiging de afwijzing van de aanvraag van QP bekrachtigd. Tegen dit besluit heeft QP beroep ingesteld bij de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Toledo (bestuursrechtbank nr. 2 Toledo, Spanje), die zijn beroep heeft toegewezen.

37 De regeringsvertegenwoordiging heeft tegen het door deze rechter gewezen vonnis hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

38 De verwijzende rechter benadrukt dat het weigeren van een verblijfsrecht aan QP zijn echtgenote ertoe zou verplichten het grondgebied van de Unie te verlaten, aangezien dit de enige manier is om uitvoering te geven aan het recht en de verplichting naar Spaans recht om samen te wonen.

39 Voorts heeft de regeringsvertegenwoordiging volgens de verwijzende rechter de aanvraag van QP afgewezen op grond dat zijn echtgenote niet over voldoende bestaansmiddelen beschikte, zonder de specifieke omstandigheden van het betrokken huwelijk te onderzoeken. De Spaanse Staat baseert zich uitsluitend en automatisch op het feit dat de Spaanse onderdaan onvoldoende

bestaansmiddelen heeft, om te weigeren om een derdelander een verblijfskaart als familielid van een Unieburger toe te kennen, hetgeen als zodanig mogelijk moet worden beschouwd als een met artikel 20 VWEU strijdige praktijk.

40 Daarop heeft de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Verzet artikel 20 VWEU zich, rekening houdend met het feit dat echtgenoten volgens artikel 68 van het Spaanse burgerlijk wetboek moeten samenwonen, ertegen dat een Spaanse burger die haar recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, moet voldoen aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van koninklijk besluit 240/2007, wil het verblijfsrecht van haar echtgenoot die onderdaan van een derde land is kunnen worden erkend overeenkomstig artikel 7, lid 2, van [dat koninklijk besluit], indien de Spaanse burger, als niet aan die voorwaarden wordt voldaan, ten gevolge van de weigering van dat recht gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten?

2) Staat artikel 20 VWEU in bovengenoemde omstandigheden hoe dan ook, ongeacht het bovenstaande en gelet op de rechtspraak van het Hof, waaronder het arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België) (C-82/16, EU:C:2018:308), in de weg aan de Spaanse praktijk om de regeling uit artikel 7 van koninklijk besluit 240/2007 automatisch toe te passen en een familielid van de Unieburger die zijn recht van vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend een verblijfsvergunning te weigeren omdat de Unieburger niet voldoet aan de in dat artikel gestelde voorwaarden, zonder dat concreet en op individuele basis is onderzocht of er een zodanige afhankelijkheidsverhouding tussen die burger van de Unie en de derdelander bestaat dat de betrokken burger van de Unie, om welke reden dan ook en gelet op de omstandigheden, bij weigering van het recht van verblijf aan de derdelander niet kan worden gescheiden van het familielid dat van hem afhankelijk is, en gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten? ”

41 Bij beslissing van de president van het Hof van 16 april 2020 zijn de zaken C-451/19 en C-532/19 gevoegd voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Tweede vraag in de zaken C-451/19 en C-532/19

42 Met zijn tweede vraag in de zaken C-451/19 en C-532/19, die als eerste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat een verzoek om gezinshereniging, wanneer het wordt ingediend ten gunste van een derdelander die een gezinslid is van een Unieburger die de nationaliteit van deze lidstaat bezit en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, afwijst op de enkele grond dat deze Unieburger voor zichzelf en dit gezinslid niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij ten laste komen van het nationale socialebijstandsstelsel, zonder dat is onderzocht of tussen deze Unieburger en dit gezinslid een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat bij weigering van een afgeleid verblijfsrecht aan dit gezinslid, deze Unieburger gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten en aldus het effectieve genot zou verliezen van de belangrijkste rechten die hij aan zijn status van Unieburger ontleent.

43 In de eerste plaats dient te worden benadrukt dat het Unierecht in beginsel niet van toepassing is op een verzoek om gezinshereniging van een derdelander met een gezinslid dat onderdaan van een lidstaat is en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, en dus in beginsel niet in de weg staat aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan een dergelijke gezinshereniging afhankelijk wordt gesteld van een voorwaarde inzake voldoende middelen zoals beschreven in het vorige punt [arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 33].

44 In de tweede plaats dient echter te worden opgemerkt dat het stelselmatig en zonder enige uitzondering opleggen van een dergelijke voorwaarde kan leiden tot schending van het afgeleide verblijfsrecht dat krachtens artikel 20 VWEU in zeer bijzondere situaties moet worden toegekend aan de derdelander die familielid is van een Unieburger [arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 34].

45 Er bestaan immers zeer bijzondere situaties waarin ondanks het feit dat het secundaire recht inzake het verblijfsrecht van derdelanders niet van toepassing is en dat de betrokken Unieburger geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, niettemin een verblijfsrecht moet worden toegekend aan een derdelander die familielid is van die Unieburger, omdat aan het burgerschap van de Unie elk nuttig effect zou worden ontnomen indien die burger ten gevolge van de weigering om een dergelijk recht toe te kennen, genoodzaakt zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten, waardoor hij het effectieve genot van de belangrijkste aan zijn status van Unieburger ontleende rechten zou verliezen [arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punten 42-44, en 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 39].

46 De weigering om aan een derdelander een verblijfsrecht toe te kennen kan echter alleen afbreuk doen aan het nuttige effect van het burgerschap van de Unie indien er tussen die derdelander en de Unieburger, die een lid is van zijn familie, een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat deze ertoe zou leiden dat laatstgenoemde gedwongen is de betrokken derdelander te vergezellen en het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten [arresten van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 52, en 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 40].

47 Hieruit volgt dat een derdelander alleen aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU indien zowel deze derdelander als de Unieburger, die een familielid is, gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten wanneer geen dergelijk verblijfsrecht wordt toegekend. Derhalve kan de toekenning van een dergelijk afgeleid verblijfsrecht slechts worden overwogen wanneer de derdelander die familielid van een Unieburger is, niet voldoet aan de voorwaarden om op grond van andere bepalingen – met name de nationale regels inzake gezinshereniging – een verblijfsrecht te krijgen in de lidstaat waarvan deze burger een onderdaan is [arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 41].

48 Zodra vaststaat dat noch krachtens het nationale recht noch krachtens het afgeleide Unierecht een verblijfsrecht kan worden toegekend aan de derdelander die familielid van een Unieburger is, heeft het bestaan van een zodanige afhankelijkheidsverhouding tussen beiden dat de Unieburger zich genoopt zou zien het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten indien zijn

familielid-derdelander van het grondgebied wordt verwijderd, tot gevolg dat artikel 20 VWEU de betrokken lidstaat in beginsel verplicht om de derdelander een afgeleid verblijfsrecht te verlenen [arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 42].

49 In de derde plaats heeft het Hof weliswaar reeds erkend dat het uit artikel 20 VWEU voortvloeiende afgeleide verblijfsrecht niet absoluut is en dat de lidstaten in bepaalde specifieke omstandigheden kunnen weigeren om het toe te kennen, maar dit neemt niet weg dat het ook heeft geoordeeld dat artikel 20 VWEU de lidstaten niet toelaat om op het in dit artikel neergelegde afgeleide verblijfsrecht een uitzondering te maken die verband houdt met het vereiste dat de Unieburger over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Wanneer aan een derdelander die familielid van een Unieburger is, het afgeleide verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaat waarvan deze burger de nationaliteit bezit, zou worden geweigerd op de enkele grond dat deze laatste niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt, terwijl tussen beiden een afhankelijkheidsverhouding bestaat als beschreven in punt 46 dit arrest, zou dat een aantasting vormen van het effectieve genot van de belangrijkste uit de status van Unieburger voortvloeiende rechten, die onevenredig is uit het oogpunt van het doel dat met een dergelijke middelentoets wordt nagestreefd, namelijk het veiligstellen van de overheidsmiddelen van de betrokken lidstaat [arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punten 44 en 46-48].

50 Wanneer er tussen een Unieburger en de derdelander die een familielid is sprake is van een afhankelijkheidsverhouding in de zin van punt 46 van dit arrest, staat artikel 20 VWEU bijgevolg eraan in de weg dat een lidstaat een uitzondering maakt op het afgeleide verblijfsrecht dat bij dit artikel wordt toegekend aan deze derdelander, op de enkele grond dat deze Unieburger niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt [arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 49].

51 De aan de Unieburger opgelegde verplichting om voor zichzelf en zijn familielid dat derdelander is over voldoende bestaansmiddelen te beschikken, kan dus afbreuk doen aan de nuttige werking van artikel 20 VWEU indien zij ertoe leidt dat de derdelander het grondgebied van de Unie in zijn geheel moet verlaten en dat de Unieburger zich feitelijk genoodzaakt ziet hem te vergezellen en dus ook zelf het grondgebied van de Unie te verlaten omdat tussen hen beiden een afhankelijkheidsverhouding bestaat [arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 50].

52 In de laatste plaats zij er, gelet op de feiten in het hoofdgeding in zaak C-532/19, aan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat artikel 20 VWEU niet afdoet aan de mogelijkheid voor de lidstaten om zich te beroepen op een uitzondering op het uit dit artikel voortvloeiende afgeleide recht die verband houdt met de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de openbare veiligheid [arresten van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 81, en 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 44].

53 Een weigering van het verblijfsrecht op die grond mag echter niet alleen op het strafblad van de betrokkene worden gebaseerd. Zij kan in voorkomend geval enkel voortkomen uit een concrete beoordeling van alle relevante omstandigheden van het individuele geval, in het licht van het evenredigheidsbeginsel, de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert en, in voorkomend geval, het belang van het kind van de betrokken onderdaan van een derde land [zie in die zin arresten van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 85,

en 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 93]. Zo kan de bevoegde nationale autoriteit met name rekening houden met de ernst van de gepleegde strafbare feiten en met de ernst van deze veroordelingen, alsook met de tijd tussen de datum waarop deze zijn uitgesproken en de datum waarop deze autoriteit uitspraak doet. Wanneer de afhankelijkheidsrelatie tussen deze onderdaan van een derde land en een minderjarige Unieburger voortvloeit uit het feit dat de eerste de ouder is van de tweede, dient ook rekening te worden gehouden met de leeftijd, de gezondheidstoestand en de gezins- en economische situatie van dit kind (arresten van 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 42, en 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 86).

54 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag in de zaken C-451/19 en C-532/19 worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat een verzoek om gezinshereniging, wanneer het wordt ingediend ten gunste van een derdelander die een gezinslid is van een Unieburger die de nationaliteit van deze lidstaat bezit en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, afwijst op de enkele grond dat deze Unieburger voor zichzelf en dit gezinslid niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij ten laste komen van het nationale socialebijstandsstelsel, zonder dat is onderzocht of tussen deze Unieburger en dit gezinslid een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat bij weigering van een afgeleid verblijfsrecht aan dit gezinslid, deze Unieburger gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten en aldus het effectieve genot zou verliezen van de belangrijkste rechten die hij aan zijn status van Unieburger ontleent.

Eerste vraag in zaak C-532/19

55 Met zijn eerste vraag in zaak C-532/19 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat er van een afhankelijkheidsverhouding die grond oplevert voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht op basis van dit artikel, reeds sprake is op de enkele grond dat de onderdaan van een lidstaat, die meerderjarig is en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, en zijn echtgenoot, die meerderjarig en derdelander is, gehouden zijn om samen te leven krachtens de verplichtingen die uit het huwelijk voortvloeien overeenkomstig het recht van de lidstaat waarvan de Unieburger onderdaan is en waar het huwelijk is gesloten.

56 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat volwassenen – anders dan minderjarigen, a fortiori wanneer dat kinderen van jonge leeftijd zijn – in beginsel in staat zijn om onafhankelijk van hun familieleden een leven te leiden. Het is dan ook slechts in uitzonderlijke gevallen voorstelbaar dat wordt erkend dat er tussen twee volwassenen die behoren tot een en dezelfde familie, een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat deze een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU doet ontstaan, namelijk in gevallen waarin de betrokkene, gelet op alle relevante omstandigheden, op geen enkele wijze kan worden gescheiden van het familielid van wie hij afhankelijk is [arresten van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 65, en 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 56].

57 Uit de rechtspraak van het Hof volgt eveneens dat het enkele feit dat het voor een onderdaan van een lidstaat wellicht wenselijk is, om economische redenen of om de eenheid van de familie op het grondgebied van de Unie te bewaren, dat zijn familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, bij hem op het grondgebied van de Unie kunnen verblijven, op zich niet volstaat om aan te nemen dat de Unieburger gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien

een dergelijk recht niet werd toegekend [arresten van 15 november 2011, Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punt 68, en 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 57].

58 Derhalve kan het bestaan van een gezinsband tussen de minderjarige Unieburger en zijn familielid dat derdelander is, of dit nu een biologische dan wel een juridische band is, niet volstaan als rechtvaardiging om aan dat familielid op grond van artikel 20 VWEU een afgeleid recht van verblijf toe te kennen op het grondgebied van de lidstaat waarvan de Unieburger onderdaan is [arresten van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 75, en 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 58].

59 Het Hof heeft ook vastgesteld dat een beginsel van internationaal recht, dat opnieuw is bevestigd bij artikel 3 van Protocol nr. 4 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, dat het recht van de Unie in de betrekkingen tussen de lidstaten niet kan worden geacht te miskennen, zich ertegen verzet dat een lidstaat zijn eigen onderdanen het recht van toegang tot zijn grondgebied en verblijf aldaar op welke grond ook ontzegt (arrest van 4 december 1974, Van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punt 22). Aangezien de onderdanen van een lidstaat aldus beschikken over een onvoorwaardelijk verblijfsrecht op het grondgebied van die lidstaat, kan een lidstaat niet rechtmatig een van zijn onderdanen verplichten zijn grondgebied te verlaten om met name de verplichtingen na te leven die uit diens huwelijk voortvloeien, zonder dit beginsel van internationaal recht te schenden [arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 60].

60 Ook al verplicht het huwelijksrecht van een lidstaat de onderdaan van die lidstaat en diens echtgenoot om samen te leven, zoals de verwijzende rechter met betrekking tot het Spaanse recht uiteenzet, een dergelijke verplichting kan die onderdaan dus nooit rechtens dwingen om het grondgebied van de Unie te verlaten wanneer aan de echtgenoot-derdelander geen recht van verblijf op het grondgebied van die lidstaat wordt verleend. Gelet op het voorgaande volstaat een dergelijke op de echtgenoten rustende wettelijke verplichting om samen te leven op zichzelf niet om aan te tonen dat er tussen hen sprake is van een zodanige afhankelijkheidsverhouding dat de Unieburger verplicht is om bij uitwijzing van zijn echtgenoot buiten het grondgebied van de Unie, deze te vergezellen en derhalve ook zelf het grondgebied van de Unie te verlaten [arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 61].

61 Hoe dan ook blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de uit het Spaanse recht voortvloeiende verplichting voor de echtgenoten om samen te leven niet in rechte afdwingbaar is.

62 Dit gezegd zijnde, zij in de tweede plaats opgemerkt dat uit het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-532/19 tevens blijkt dat de burger van de Unie en zijn echtgenoot, die derdelander is, de ouders zijn van een minderjarige Spaanse onderdaan, die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer binnen de Unie.

63 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het, in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten, door in voorkomend geval uit alle door deze rechter verschafte gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van

het Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het hoofdgeding, uitlegging behoeven (arrest van 22 april 2021, Profi Credit Slovakia, C-485/19, EU:C:2021:313, punten 49 en 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64 Bijgevolg moet nog worden onderzocht of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat er sprake kan zijn van een afhankelijkheidsverhouding die grond oplevert voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan een derdelander wanneer deze derdelander en zijn echtgenoot, die onderdaan van een lidstaat is en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, de ouders zijn van een minderjarige, die onderdaan van dezelfde lidstaat is en evenmin gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer.

65 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat voor de bepaling of de weigering om een afgeleid verblijfsrecht toe te kennen aan een derdelander die de ouder is van een kind dat Unieburger is, voor dit kind zou meebrengen dat het de belangrijkste aan zijn status ontleende rechten verliest doordat het feitelijk gedwongen is zijn ouder te vergezellen en dus het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten, het relevant is wie het gezag over het kind heeft en of de wettelijke, financiële of affectieve last van dat kind berust bij de ouder die een derdelander is [arresten van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 68, en 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 70].

66 Meer in het bijzonder dient met het oog op de beoordeling van het risico dat het betrokken kind, dat Unieburger is, gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien aan zijn ouder, die een derdelander is, een afgeleid verblijfsrecht in de betrokken lidstaat werd geweigerd, te worden bepaald of deze ouder de daadwerkelijke zorg voor het kind draagt en of er een daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding tussen hen bestaat. In het kader van deze beoordeling dienen de bevoegde autoriteiten rekening te houden met het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals dat is neergelegd in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), waarbij dit artikel moet worden gelezen in samenhang met de verplichting tot inachtneming van het in artikel 24, lid 2, van het Handvest erkende belang van het kind, dat samenvalt met het recht van dit kind om regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, zoals neergelegd in artikel 24, lid 3, van het Handvest [zie in die zin arresten van 1 juli 2010, Povse, C-211/10 PPU, EU:C:2010:400, punt 64, en 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

67 De omstandigheid dat de andere ouder, wanneer deze Unieburger is, echt in staat is om de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het kind alleen te dragen, en daartoe bereid is, vormt een gegeven dat relevant is, maar op zichzelf niet volstaat om te kunnen vaststellen dat er tussen de ouder die derdelander is en het kind geen sprake is van een zodanige afhankelijkheidsverhouding dat het kind gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien aan die derdelander een verblijfsrecht werd geweigerd. Om tot een dergelijke vaststelling te komen moeten immers, in het belang van het kind, alle betrokken omstandigheden in de beschouwing worden betrokken, meer in het bijzonder de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve relatie zowel met de ouder die burger van de Unie is als met de ouder die onderdaan van een derde land is, evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van deze laatste ouder zou worden gescheiden [arresten van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 72, en 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 72].

68 Dat de ouder die derdelander is, samenwoont met het minderjarige kind dat Unieburger is, vormt dus een van de in aanmerking te nemen relevante factoren om te bepalen of er tussen hen sprake is van een afhankelijkheidsverhouding, zonder dat dit echter een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

69 Bovendien kan, met name gelet op hetgeen in de punten 65 tot en met 67 van het dit arrest is opgemerkt, wanneer de minderjarige Unieburger duurzaam samenwoont met zijn twee ouders en het gezag over dit kind en de wettelijke, affectieve en financiële last van dit kind dus dagelijks door deze twee ouders worden gedeeld, op weerlegbare wijze worden vermoed dat er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding tussen deze minderjarige Unieburger en zijn ouder, die derdelander is, ongeacht het feit dat de andere ouder van dit kind, zoals in punt 59 van dit arrest is benadrukt, als onderdaan van de lidstaat op het grondgebied waarvan dit gezin is gevestigd, beschikt over een onvoorwaardelijk recht om op het grondgebied van deze lidstaat te verblijven.

70 Uit een en ander volgt dat op de eerste vraag in zaak C-532/19 moet worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd, ten eerste, dat er van een afhankelijkheidsverhouding die grond oplevert voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht op basis van dit artikel, niet reeds sprake is op de enkele grond dat de onderdaan van een lidstaat, die meerderjarig is en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, en zijn echtgenoot, die meerderjarig en derdelander is, gehouden zijn om samen te leven krachtens de verplichtingen die uit het huwelijk voortvloeien overeenkomstig het recht van de lidstaat waarvan de Unieburger onderdaan is en waar het huwelijk is gesloten en, ten tweede, dat wanneer de Unieburger minderjarig is, de beoordeling of er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding die grond oplevert voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht op basis van dit artikel, aan de ouder van dit kind, die derdelander is, moet worden gebaseerd op de inaanmerkingneming, in het belang van het kind, van alle betrokken omstandigheden. Wanneer deze ouder duurzaam samenwoont met de andere ouder, die Unieburger is, van deze minderjarige, wordt een dergelijke afhankelijkheidsverhouding op weerlegbare wijze vermoed.

Eerste vraag in zaak C-451/19

71 Met zijn eerste vraag in zaak C-451/19 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding die grond oplevert voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht op basis van dit artikel aan een minderjarig kind, dat onderdaan van een derde land is, van de echtgenoot, die zelf onderdaan van een derde land is, van een Unieburger die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, wanneer deze Unieburger en zijn echtgenoot gehouden zijn om samen te leven krachtens de verplichtingen die uit het huwelijk voortvloeien overeenkomstig het recht van de lidstaat waarvan deze Unieburger onderdaan is en waar het huwelijk is gesloten.

72 Om te beginnen moet worden gepreciseerd dat, hoewel XU sinds de vaststelling van de verwijzingsbeslissing meerderjarig is geworden, zijn eventuele recht op een verblijfstitel op grond van artikel 20 VWEU, in ieder geval voor de periode waarin hij nog minderjarig was, gevolgen zou kunnen hebben die verder reiken dan die toekenning zelf, zoals een schadevergoeding wegens het verlies van sociale uitkeringen of zelfs, in voorkomend geval, het recht om een andere verblijfstitel te verkrijgen op grond van een rechtmatig verblijf op het Spaanse grondgebied (zie naar analogie

arrest van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 30). Bijgevolg kan het feit dat XU thans meerderjarig is, niet relevant zijn voor de beantwoording van de eerste vraag in zaak C-451/19.

73 Na deze verduidelijking moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat – zoals in punt 47 van dit arrest in herinnering is gebracht – het afgeleide verblijfsrecht dat krachtens artikel 20 VWEU aan een derdelander kan worden toegekend, een subsidiair karakter heeft, zodat het aan de verwijzende rechter staat om te onderzoeken of XU niet op grond van een andere Unierechtelijke bepaling in aanmerking kwam voor een recht om op het Spaanse grondgebied te verblijven.

74 Om deze rechter een nuttig antwoord te geven, moet om te beginnen worden opgemerkt dat XU, zoals blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing, het kind is van een derdelander met een recht om op het Spaanse grondgebied te verblijven, en dat XU minderjarig was op de datum waarop de aanvraag voor een verblijfstitel ten gunste van hem werd afgewezen.

75 Gelet op een en ander staat het aan de verwijzende rechter om te onderzoeken of XU op die datum niet in aanmerking kwam voor een recht om op het Spaanse grondgebied te verblijven op grond van artikel 4, lid 1, onder c), van richtlijn 2003/86.

76 Vervolgens moet worden benadrukt dat, anders dan de Spaanse regering voor het Hof aanvoert, louter de omstandigheid dat de moeder van XU met een Spaanse onderdaan is gehuwd en dat zij is bevallen van een kind met de Spaanse nationaliteit, niet kan uitsluiten dat mogelijk een verblijfsrecht moest worden toegekend aan XU krachtens richtlijn 2003/86.

77 Zoals de advocaat-generaal in de punten 100 tot en met 108 van zijn conclusie heeft opgemerkt, bepaalt artikel 3, lid 3, van deze richtlijn weliswaar dat deze niet van toepassing is op gezinsleden van een burger van de Unie, maar neemt dit niet weg dat, gelet op het doel van deze richtlijn, namelijk het bevorderen van de gezinshereniging, en op de bescherming die zij aan onderdanen van derde landen, in het bijzonder aan minderjarigen, beoogt te verlenen, de toepassing van deze richtlijn ten gunste van een minderjarige die onderdaan van een derde land is niet kan worden uitgesloten op basis van de enkele omstandigheid dat diens ouder, onderdaan van een derde land, eveneens de ouder is van een burger van de Unie die uit een verbintenis met een onderdaan van een lidstaat is geboren (zie naar analogie arrest van 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 69).

78 Ten slotte zij verduidelijkt dat, hoewel – zoals in casu het geval lijkt te zijn – in de betrokken lidstaat geen verzoek om gezinshereniging op grond van richtlijn 2003/86 is ingediend, het de autoriteiten van deze lidstaat blijft vrijstaan om, wanneer bij hen een verzoek is ingediend dat ertoe strekt dat een derdelander een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU verkrijgt, aan deze derdelander een verblijfstitel op grond van deze richtlijn toe te kennen, indien blijkt dat deze derdelander voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het in deze richtlijn neergelegde recht op gezinshereniging.

79 In de tweede plaats moet, indien XU niet zou beschikken over enige verblijfstitel op grond van een bepaling van afgeleid Unierecht of van nationaal recht, worden onderzocht of op grond van artikel 20 VWEU een afgeleid verblijfsrecht aan die derdelander kan worden toegekend.

80 In dit verband zij opgemerkt dat, zoals in punt 70 van dit arrest is vastgesteld, louter de omstandigheid dat de moeder van XU en haar echtgenoot naar Spaans recht verplicht zijn om samen te leven, geen afhankelijkheidsverhouding tussen hen in de zin van artikel 20 VWEU kan opleveren. Een dergelijke omstandigheid kan dus evenmin rechtvaardigen dat XU op grond van dit artikel een verblijfsrecht verkrijgt.

81 De moeder van XU is echter ook de moeder van een minderjarige Unieburger die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer. In deze omstandigheden moet krachtens artikel 20 VWEU nog worden onderzocht of op de datum waarop de aanvraag voor een verblijfstitel voor XU is afgewezen, het gedwongen vertrek van XU zijn moeder feitelijk ertoe zou kunnen hebben verplicht het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten, wegens de tussen hen bestaande afhankelijkheidsverhouding en zo ja, of het vertrek van de moeder van XU haar minderjarige kind, dat Unieburger is, feitelijk ook zou hebben gedwongen om het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten, wegens de tussen deze Unieburger en zijn moeder bestaande afhankelijkheidsverhouding.

82 In dit verband dient ten eerste te worden opgemerkt dat het op de datum van de afwijzing van de aanvraag om XU een verblijfstitel toe te kennen, niet onmogelijk was dat het gedwongen vertrek van XU van het Spaanse grondgebied zijn moeder feitelijk zou hebben gedwongen om het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten. Op die datum was XU immers nog minderjarig en had zijn moeder het exclusieve gezag over hem, zodat niet kan worden uitgesloten dat er op die datum sprake was van een afhankelijkheidsverhouding tussen deze twee derdelanders.

83 In dat verband moet, wanneer, zoals in casu, bij wijze van uitzondering, voor de toepassing van artikel 20 VWEU moet worden onderzocht of er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding tussen derdelanders, bij die beoordeling mutatis mutandis rekening worden gehouden met de in de punten 65 tot en met 69 van dit arrest genoemde criteria. Daarbij zij evenwel aangetekend dat in het geval waarin aan het minderjarige kind, dat onderdaan is van een derde land, een verblijfstitel op het grondgebied van een lidstaat wordt geweigerd en dit minderjarige kind bijgevolg het gevaar loopt wettelijk te worden verplicht om het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten, moet worden onderzocht of zijn ouder, die met hem in deze lidstaat verblijft, feitelijk zou worden verplicht om hem te vergezellen. Naar analogie van hetgeen in punt 67 van dit arrest is uiteengezet, is de omstandigheid dat zijn andere ouder de zorg voor deze minderjarige vanuit wettelijk, financieel en affectief oogpunt, ook in zijn land van herkomst, daadwerkelijk op zich kan nemen, in dit verband een relevante factor, die als zodanig echter niet volstaat om tot de slotsom te komen dat de ouder die op het grondgebied van deze lidstaat woont, feitelijk niet gedwongen zou zijn om het grondgebied van de Unie te verlaten.

84 Ten tweede, gesteld dat de moeder van XU feitelijk gedwongen zou zijn geweest om het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten om XU te vergezellen, had dit vertrek ook haar minderjarige kind, dat Unieburger is, ertoe kunnen verplichten om dit grondgebied te verlaten. Dit zou het geval zijn geweest indien op basis van de in de punten 65 tot en met 69 van dit arrest in herinnering gebrachte criteria een afhankelijkheidsverhouding tussen deze burger en zijn moeder had moeten worden vastgesteld.

85 Bijgevolg had het gedwongen vertrek van XU van het Spaanse grondgebied, op de datum van de afwijzing van het verzoek om XU een verblijfstitel toe te kennen, in de praktijk niet alleen zijn moeder, die derdelander is, maar ook haar andere kind, dat Unieburger is, ertoe kunnen dwingen het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten. Het staat echter aan de verwijzende rechter

om deze hypothese te toetsen. Indien zij wordt bevestigd, had om te voorkomen dat deze Unieburger door zijn vertrek het genot van de belangrijkste aan zijn status ontleende rechten zou verliezen, aan zijn halfbroer, XU, een afgeleid verblijfsrecht moeten worden toegekend op grond van artikel 20 VWEU.

86 Gelet op een en ander, dient op de eerste vraag in zaak C-451/19 te worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding die grond oplevert voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht op basis van dit artikel aan een minderjarig kind, dat onderdaan van een derde land is, van de echtgenoot, die zelf onderdaan van een derde land is, van een Unieburger die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, wanneer uit de verbintenis tussen deze Unieburger en zijn echtgenoot een kind is geboren dat Unieburger is en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, en dit kind verplicht zou zijn om het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten indien het minderjarige kind, dat onderdaan van een derde land is, werd gedwongen om het grondgebied van de betrokken lidstaat te verlaten.

Kosten

87 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat een verzoek om gezinshereniging, wanneer het wordt ingediend ten gunste van een derdelander die een gezinslid is van een Unieburger die de nationaliteit van deze lidstaat bezit en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, afwijst op de enkele grond dat deze Unieburger voor zichzelf en dit gezinslid niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij ten laste komen van het nationale socialebijstandsstelsel, zonder dat is onderzocht of tussen deze Unieburger en dit gezinslid een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat bij weigering van een afgeleid verblijfsrecht aan dit gezinslid, deze Unieburger gedwongen zou zijn het grondgebied van de Europese Unie in zijn geheel te verlaten en aldus het effectieve genot zou verliezen van de belangrijkste rechten die hij aan zijn status van Unieburger ontleent.**

2) **Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd, ten eerste, dat er van een afhankelijkheidsverhouding die grond oplevert voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht op basis van dit artikel, niet reeds sprake is op de enkele grond dat de onderdaan van een lidstaat, die meerderjarig is en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, en zijn echtgenoot, die meerderjarig en derdelander is, gehouden zijn om samen te leven krachtens de verplichtingen die uit het huwelijk voortvloeien overeenkomstig het recht van de lidstaat waarvan de Unieburger onderdaan is en waar het huwelijk is gesloten en, ten tweede, dat wanneer de Unieburger minderjarig is, de beoordeling of er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding die grond oplevert voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht op basis van dit artikel, aan de ouder van dit kind, die derdelander is, moet worden gebaseerd op de inaanmerkingneming, in het**

belang van het kind, van alle betrokken omstandigheden. Wanneer deze ouder duurzaam samenwoont met de andere ouder, die Unieburger is, van deze minderjarige, wordt een dergelijke afhankelijkheidsverhouding op weerlegbare wijze vermoed.

3) **Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding die grond oplevert voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht op basis van dit artikel aan een minderjarig kind, dat onderdaan van een derde land is, van de echtgenoot, die zelf onderdaan van een derde land is, van een Unieburger die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, wanneer uit de verbintenis tussen deze Unieburger en zijn echtgenoot een kind is geboren dat Unieburger is en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, en dit kind verplicht zou zijn om het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten indien het minderjarige kind, dat onderdaan van een derde land is, werd gedwongen om het grondgebied van de betrokken lidstaat te verlaten.**

ondertekeningen