



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

10. maj 2017*

»Præjudiciel forelæggelse — unionsborgerskab — artikel 20 TEUF — opholdsret i en medlemsstat som betingelse for adgang til social bistand og børneydelse — tredjelandstatsborger, der i det daglige faktisk drager omsorg for sit mindreårige barn, som er statsborger i denne medlemsstat — tredjelandstatsborgerens forpligtelse til at godtgøre, at den anden forælder, som er statsborger i nævnte medlemsstat, ikke er i stand til at tage sig af barnet — afslag på opholdstilladelse, hvorved barnet kan blive nødsaget til at forlade medlemsstatens, eller endog Unionens, område«

I sag C-133/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Centrale Raad van Beroep (appeldomstol i sager vedrørende social sikring og tjenestemænd, Nederlandene) ved afgørelse af 16. marts 2015, indgået til Domstolen den 18. marts 2015, i sagen

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

mod

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,

* Processprog: nederlandsk.

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rijswijk,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal og E. Regan samt dommerne A. Rosas (refererende dommer), C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas og C.G. Fernlund,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. maj 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

- A.E. Guerrero Chavez, I.O. Enowassam, J. Uwituze, X.V. Garcia Perez, U. Nikolic, P. Pinas og H.C. Chavez-Vilchez ved advokaten E. Cerezo-Weijnsfeld, J. Kruseman, S. Çakici-Reinders og W. Fischer,
- Y.R.L. Wip ved advokaten H. de Roo og T. Weterings,
- den nederlandske regering ved C.S. Schillemans og M.K. Bulterman, som befuldmægtigede,
- den belgiske regering ved C. Pochet, M. Jacobs og S. Vanrie, som befuldmægtigede,
- den danske regering ved C. Thorning, M. Lyshøj og M. Wolff, som befuldmægtigede,
- den franske regering ved R. Coesme, som befuldmægtiget,
- den litauiske regering ved R. Krasuckaitė og V. Čepaitė, som befuldmægtigede,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Det Forenede Kongeriges regering ved V. Kaye, C. Crane og M. Holt, som befuldmægtigede, bistået af barristers D. Blundell og B. Lask,
- den norske regering ved I. Jansen og K. Moen, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved D. Maidani, C. Tufvesson og G. Wils, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. september 2016,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 TEUF.

- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en række sager mellem på den ene side H.C. Chavez-Vilchez og syv andre tredjelandsstatsborgere, der er mødre til et eller flere mindreårige børn med nederlandsk statsborgerskab, som de faktisk drager omsorg for i det daglige, og på den anden side de kompetente nederlandske myndigheder vedrørende de afslag, der er givet på mødrenes ansøgninger om social bistand og børneydelse, med den begrundelse, at de ikke har opholdsret i Nederlandene.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35), med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »unionsborger«: enhver person, der er statsborger i en medlemsstat

2) »familiemedlem«:

[...]

d) slægtninge i opstigende linje samt slægtninge i opstigende linje til ægtefællen eller partneren som defineret i litra b), som forsørges af unionsborgeren

3) »værtstatsmedlemsstat«: den medlemsstat, hvortil unionsborgeren rejser med henblik på at udøve retten til fri bevægelighed og ophold.«

- 4 Samme direktivs artikel 3 med overskriften »Berettigede personer« bestemmer i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2), der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne.«

- 5 Artikel 5 i direktiv 2004/38 med overskriften »Ret til indrejse« bestemmer:

»1. Uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, giver medlemsstaterne unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, ret til at indrejse på deres område, og giver familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, ret til at indrejse på deres område, hvis de er i besiddelse af et gyldigt pas.

Unionsborgere kan ikke pålægges visumpligt eller en lignende forpligtelse ved indrejse.

2. Familiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, kan kun pålægges pligt til at være i besiddelse af et indrejsevisum i overensstemmelse med [Rådets] forordning (EF) nr. 539/2001 [af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EFT 2001, L 81, s. 1),] eller i givet fald den nationale lovgivning. Med henblik på dette direktiv medfører besiddelse af et gyldigt opholdskort jf. artikel 10, at sådanne familiemedlemmer er fritaget for kravet om visum.

Medlemsstaterne bistår disse personer med henblik på udstedelsen af de nødvendige visa. Disse visa udstedes så hurtigt som muligt efter en hasteprocedure og er gratis.

[...]«

6 Direktivets artikel 7, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Enhver unionsborger har ret til at opholde sig på en anden medlemsstats område i mere end tre måneder, hvis den pågældende:

- a) er arbejdstager eller selvstændig erhvervsdrivende i værtsmedlemsstaten eller
- b) råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, og er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, eller

c)

— [...]

— er omfattet af en sygeforsikring, der dækker samtlige risici i værtsmedlemsstaten, og ved en erklæring eller på anden tilsvarende måde efter den pågældende persons eget valg godtgør over for den relevante nationale myndighed, at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system, eller

d) er et familiemedlem, der ledsager eller slutter sig til en unionsborger, der opfylder betingelserne i litra a), b) eller c).

2. Retten til ophold, jf. stk. 1, omfatter også familiemedlemmer til en unionsborger, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, når disse ledsager eller slutter sig til unionsborgeren i værtsmedlemsstaten, og unionsborgeren opfylder betingelserne i stk. 1, litra a), b) eller c).«

Nederlandsk ret

7 Artikel 1 i Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »udlændingeloven«), bestemmer:

»I nærværende lov og de bestemmelser, der vedtages på grundlag heraf, forstås ved:

[...]

e) fællesskabsborgere:

- 1° statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater, som i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab har ret til at indrejse til og opholde sig i en anden medlemsstat
- 2° familiemedlemmer til de under nr. 1 nævnte personer, som er statsborgere i et tredjeland, og som i medfør af en afgørelse truffet i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab har ret til at indrejse til og opholde sig i en medlemsstat

[...]«

8 Nævnte lovs artikel 8 bestemmer:

»En udlænding kan kun opholde sig lovligt i Nederlandene:

[...]

- e) som fællesskabsborger, for så vidt som vedkommende har ophold i Nederlandene i henhold til forskrifter vedtaget i medfør af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab eller aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde
- f) mens udlændingen afventer, at der træffes en afgørelse vedrørende en ansøgning om opholdstilladelse [...], og det i medfør af denne lov eller bestemmelser vedtaget i medfør heraf eller ved en retsafgørelse er bestemt, at ansøgeren ikke skal udvises, så længe der ikke er truffet afgørelse vedrørende ansøgningen
- g) mens udlændingen afventer, at der træffes en afgørelse vedrørende en ansøgning om opholdstilladelse [...] eller en ansøgning om forlængelse eller ændring af en opholdstilladelse [...], og det i medfør af denne lov eller bestemmelser vedtaget i medfør heraf eller ved en retsafgørelse er bestemt, at ansøgeren ikke skal udvises, så længe der ikke er truffet afgørelse vedrørende ansøgningen
- h) mens udlændingen afventer, at der træffes en afgørelse vedrørende en skriftlig klage eller i et udlændingen anlagt søgsmål, og det i medfør af denne lov eller bestemmelser vedtaget i medfør heraf eller ved en retsafgørelse er bestemt, at ansøgeren ikke skal udvises, så længe der ikke er truffet afgørelse vedrørende den skriftlige klage eller i søgsmålet.«

9 Udlændingelovens artikel 10 bestemmer:

»1. En udlænding, der ikke har lovligt ophold, har ikke krav på udbetalinger, naturalydelse og tilskud i henhold til en forvaltningsafgørelse. Første punktum finder tilsvarende anvendelse på ved lov eller bekendtgørelse fastsatte fritagelser eller fordele.

2. Stk. 1 kan fraviges, når kravet angår uddannelse, nødvendig lægebehandling, forebyggelse af skade for den offentlige sundhed eller juridisk bistand til udlændinge.

3. En afgørelse, hvorved et krav imødekommes, giver ikke ret til lovligt ophold.«

10 Vreemdelingencirculaire 2000 (cirkulære af 2000 om udlændinge) består i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagen (herefter »udlændingecirkulæret«), af et sæt retningslinjer udstedt af Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekretær for sikkerheds- og justitsspørgsmål, Nederlandene). Cirkulæret er tilgængeligt for alle, og bestemmelserne heri kan påberåbes af enhver. Ved behandlingen af ansøgninger om opholdstilladelse skal den kompetente nationale myndighed, i det foreliggende tilfælde Immigratie- en Naturalisatiedienst (myndighed for indvandring og naturalisation, herefter »IND«), overholde disse retningslinjer. Myndigheden kan kun undlade dette med angivelse af en begrundelse i undtagelsestilfælde, som ikke blev taget i betragtning ved affattelsen af retningslinjerne.

11 Afsnit 2.2 i del B i udlændingecirkulæret bestemmer:

»En udlænding har lovligt ophold i henhold til [udlændingeloven], såfremt samtlige følgende betingelser er opfyldt:

— Udlændingen har et mindreårigt barn, der har nederlandsk statsborgerskab.

- Barnet forsørges af udlændingen og bor hos denne.
- Barnet skal, hvis udlændingen nægtes ret til ophold, følge udlændingen og forlade Den Europæiske Unions område.

IND lægger under alle omstændigheder ikke til grund, at et barn[, hvis far eller mor er udlænding,] skal følge [den forælder, som er udlænding,] og forlade Den Europæiske Unions område, såfremt barnet har en anden forælder, der har lovligt ophold i henhold til [...] [udlændingeloven] eller har nederlandsk statsborgerskab, og denne forælder faktisk kan drage omsorg for barnet.

IND lægger under alle omstændigheder til grund, at den anden forælder faktisk kan drage omsorg for barnet, såfremt

- denne forælder har forældremyndigheden over barnet eller vil kunne få forældremyndigheden over barnet, og
- denne forælder kan få hjælp og støtte til omsorg og opdragelse, som tilbydes af myndighederne eller private organisationer. Herved forstås IND også ydelser, der afholdes af offentlige midler, og som nederlandske statsborgere principielt kan gøre krav på i Nederlandene.

IND lægger under alle omstændigheder til grund, at den anden forælder ikke faktisk kan drage omsorg for barnet, såfremt denne forælder:

- er indsat i fængsel eller
- godtgør ikke at kunne få tilkendt forældremyndigheden.«

- 12 I medfør af Wet Werk en Bijstand (lov om beskæftigelse og social bistand, herefter »lov om social bistand«) og Algemene Kinderbijslagwet (almindelig lov om børneydelse, herefter »lov om børneydelse«) skal forældre, der er tredjelandsstatsborgere, have lovligt ophold i Nederlandene og således have en ret til ophold for at kunne gøre krav på social bistand og børneydelse.
- 13 Den 1. juli 1998 trådte Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (lov om ændring af udlændingeloven og visse andre love med henblik på at stille lovligt ophold i Nederlandene som betingelse for udlændinges krav over for administrative organer på udbetalinger, ydelser, tilskud, fritagelser og andre fordele) af 26. marts 1998 (Stb. 1998, nr. 203) i kraft. Loven indførte for andre udlændinge end statsborgere i Den Europæiske Union et krav i lovgivningen om social bistand om at være i besiddelse af en opholdstilladelse meddelt af den kompetente myndighed for at kunne sidestilles med en nederlandsk statsborger og i lov om børneydelse et tilsvarende krav om opholdstilladelse for at kunne betragtes som forsikret.
- 14 Ansøgninger om opholdstilladelse skal indgives til IND. Denne myndighed træffer på vegne af statssekretæren for sikkerheds- og justitspørgsmål afgørelse vedrørende spørgsmålet om opholdsret.
- 15 Ansøgninger om børneydelse i henhold til lov om børneydelse indgives til Sociale verzekeringsbank (socialsikringsinstitution, herefter »SvB«, Nederlandene).
- 16 Ansøgninger om social bistand i henhold til lov om social bistand skal indgives til kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor ansøgeren bor.

17 Artikel 11 i lov om social bistand bestemmer:

»1. Enhver nederlandsk statsborger, som er bosat i Nederlandene, og som dér befinder sig i eller risikerer at befinde sig i en situation, hvor den pågældende ikke råder over midler til dækning af sine nødvendige leveomkostninger, har ret til bistand fra det offentlige.

2. En udlænding, som har bopæl i Nederlandene og lovligt opholder sig dér som omhandlet i [udlændingelovens] artikel 8, litra a)-e) og 1), [...] sidestilles med en nederlandsk statsborger undtagen i de tilfælde, som er nævnt i artikel 24, stk. 2, i direktiv [2004/38].

[...]«

18 Artikel 16 i lov om social bistand bestemmer:

»1. Som en undtagelse fra dette afsnit kan [kommunalbestyrelsen] yde bistand til en person, der ikke har ret til social bistand, såfremt der, henset til samtlige omstændigheder, foreligger tvingende grunde hertil.

2. Stk. 1 finder ikke anvendelse på andre udlændinge end de i artikel 11, stk. 2 og 3, omhandlede.«

19 Artikel 6 i lov om børneydelse har følgende ordlyd:

»1. Forsikret i henhold til denne lovs bestemmelser er:

a) personer med bopæl her i landet

b) personer uden bopæl her i landet, som er indkomstskattepligtige med hensyn til arbejde udført som lønmodtager i Nederlandene.

2. En udlænding, der ikke har lovligt ophold i Nederlandene som omhandlet i [udlændingelovens] artikel 8, litra a)-e) og 1), [...] er ikke forsikret.«

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

20 De otte tvister i hovedsagen vedrører ansøgninger om social bistand (*bijstandsuitkering*) og børneydelse (*kinderbijslag*), som er indgivet til de kompetente nederlandske myndigheder i medfør af henholdsvis lov om social bistand og lov om børneydelse af tredjelandsstatsborgere, der er mødre til et eller flere børn med nederlandsk statsborgerskab, hvis fædre ligeledes er nederlandske statsborgere. Fædrene har alle anerkendt faderskabet til disse børn, men børnene bor hovedsageligt hos deres mor.

21 H.C. Chavez-Vilchez, som er venezuelansk statsborger, indrejste til Nederlandene med et turistvisum i 2007 eller 2008. I forholdet med en nederlandsk statsborger fødtes den 30. marts 2009 et barn, som har nederlandsk statsborgerskab. Forældrene og barnet boede i Tyskland indtil juni 2011, hvor H.C. Chavez-Vilchez og hendes barn blev tvunget til at forlade familiens bolig. H.C. Chavez-Vilchez og barnet henvendte sig til et krisecenter i Arnhem kommune (Nederlandene), hvor de opholdt sig et stykke tid. H.C. Chavez-Vilchez har siden da haft forældremyndigheden over barnet og har oplyst, at faren hverken bidrager til barnets underhold eller opdragelse.

22 P. Pinas, som er surinamsk statsborger, havde fra 2004 en opholdstilladelse i Nederlandene, der blev inddraget i 2006. Hun er bosiddende i Almere (Nederlandene) og er mor til fire børn. Et af børnene, som er født den 23. december 2009, fik hun sammen med en nederlandsk statsborger, og barnet er af denne grund nederlandsk statsborger. P. Pinas deler forældremyndigheden over det fælles barn med faren, men de lever hver for sig, og faren bidrager ikke til barnets underhold. Der er kontakt mellem

forældrene, men der er ikke aftalt noget om samværsret. Den 17. maj 2011 fik P. Pinas og hendes børn en tidsbegrænset opholdstilladelse. På grundlag heraf blev der bevilget børneydelse fra tredje kvartal af 2011.

- 23 U. Nikolic kom til Nederlandene i 2003 fra det tidligere Jugoslavien. På grund af manglende identitetspapirer er det usikkert, i hvilket land hun er statsborger. Hendes ansøgning om opholdstilladelse blev afslået i 2009. Den 26. januar 2010 fik hun med en nederlandsk statsborger et barn, som har nederlandsk statsborgerskab. U. Nikolic er bosiddende i Amsterdam (Nederlandene) og har forældremyndigheden over barnet. De bor begge på et kommunalt opholdssted. U. Nikolic har oplyst, at hun ikke kan bo sammen med barnets far, da denne er anbragt på en institution for unge og i denne forbindelse følger et forløb med støtte i boligen.
- 24 X.V. García Pérez, som er nicaraguansk statsborger, ankom i 2001 eller 2002 til Nederlandene fra Costa Rica, ledsaget af en nederlandsk statsborger. Den 9. april 2008 fik hun med den pågældende et barn, som har nederlandsk statsborgerskab. X.V. García Pérez er bosiddende i Haarlem (Nederlandene) og bor på et kommunalt opholdssted. X.V. García Pérez har forældremyndigheden over barnet, hvis far ikke bidrager til barnets underhold, og farens bopæl er ukendt.
- 25 J. Uwituze, som er rwandisk statsborger, fødte den 12. december 2011 et barn, der er nederlandsk statsborger som sin far. Faren tager sig hverken af barnet eller bidrager til dets opdragelse. Han har erklæret, at han hverken kan eller vil tage sig af barnet. J. Uwituze er bosiddende i 'Bois-le-Duc (Nederlandene) og bor sammen med sit barn på et kommunalt opholdssted.
- 26 Y.R.L. Wip, som er surinamsk statsborger, har født to børn henholdsvis den 25. november 2009 og den 23. november 2012. Børnene har ligesom deres far nederlandsk statsborgerskab. Forældrene er ikke sammen, men faren har kontakt med sine børn flere gange om ugen. Han modtager social bistand og børneydelse. Han bidrager ikke til børnenes underhold, men videregiver blot børneydelsen til Y.R.L. Wip. I den for tvisten i hovedsagen relevante periode var Y.R.L. Wip bosiddende i Amsterdam.
- 27 I.O. Enowassam, som er camerounsk statsborger, kom til Nederlandene i 1999. I forholdet med en nederlandsk statsborger fødtes den 2. maj 2008 et barn, som har nederlandsk statsborgerskab. Forældrene har fælles forældremyndighed over barnet, men lever hver for sig. Barnet er registreret på farens adresse, men bor reelt hos sin mor, som bor på et kommunalt krisecenter i Haag (Nederlandene). Barnet bor tre weekender om måneden hos sin far og holder nogle gange ferie sammen med ham. Faren betaler månedligt 200 EUR i børnebidrag. Han modtager også børneydelse, som han viderebetaler til I.O. Enowassam. Han har fuldtidsarbejde og har erklæret, at han derfor ikke kan drage omsorg for sit barn.
- 28 A.E. Guerrero Chavez, som er venezuelansk statsborger, kom til Nederlandene den 24. oktober 2007 og rejste tilbage til Venezuela den 2. november 2009. Hun vendte tilbage til Nederlandene i januar 2011 og bor i Schiedam (Nederlandene). I forholdet med en nederlandsk statsborger fødtes den 31. marts 2011 et barn, som har nederlandsk statsborgerskab. A.E. Guerrero Chavez er ikke sammen med barnets far. Faren har næsten daglig kontakt med barnet, men er ikke indstillet på at tage sig af det, og han bidrager kun i begrænset omfang økonomisk. A.E. Guerrero Chavez tager sig af barnet i det daglige og har forældremyndigheden.
- 29 I hver af tvisterne i hovedsagen er de ansøgninger om social bistand og børneydelse, som de pågældende har indgivet, blevet afslået af de kompetente myndigheder med den begrundelse, at de pågældende som følge af deres manglende opholdstilladelse ikke havde ret til at modtage social bistand og børneydelse i henhold til national lovgivning.
- 30 I de perioder, hvor de pågældende ansøgte om social bistand og børneydelse, som ligger mellem 2010 og 2013, havde ingen af sagsøgerne i hovedsagen opholdstilladelse i Nederlandene. Mens visse af dem ikke desto mindre havde lovligt ophold på det nederlandske område som følge af, at de afventede en

afgørelse på deres ansøgning om opholdstilladelse, opholdt andre af sagsøgerne i hovedsagen sig ulovligt i Nederlandene, men havde ikke været genstand for nogen foranstaltninger til tilbageførsel til grænsen. Endelig havde sagsøgerne i hovedsagen ikke arbejdstilladelse.

- 31 Da sagsøgerne i hovedsagen ikke ved nationale retter i første instans fik medhold i deres søgsmål anlagt til prøvelse af afgørelserne, hvorved der blev givet afslag på den ansøgte bistand og de ansøgte ydelser, har de iværksat appel af disse domme ved Centrale Raad van Beroep (appeldomstol i sager vedrørende social sikring og tjenestemænd, Nederlandene).
- 32 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om sagsøgerne i hovedsagen, der alle er tredjelandstatsborgere, i deres egenskab af mor til et barn, der er unionsborger, henset til de særlige omstændigheder i hver af disse sager, kan støtte en opholdsret på artikel 20 TEUF. Efter denne rets opfattelse vil de berørte i så fald kunne påberåbe sig de bestemmelser i lov om social bistand og lov om børneydelse, hvorefter udlændinge med lovligt ophold i Nederlandene sidestilles med nederlandske statsborgere, og i givet fald have ret til social bistand og børneydelse i medfør af nævnte love, uden at det med henblik herpå er nødvendigt, at IND træffer afgørelse om at tildele dem en opholdstilladelse eller et dokument, hvorved deres lovlige ophold attesteres.
- 33 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det følger af dom af 8. marts 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), og af 15. november 2011, Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734), at sagsøgerne i hovedsagen har en ret til ophold i Nederlandene på grundlag af artikel 20 TEUF, som er afledt af opholdsretten for deres børn, der er unionsborgere, såfremt børnene befinder sig i en situation som beskrevet i disse domme. Det må i hver af tvisterne i hovedsagen afgøres, om der er tale om sådanne omstændigheder, at børnene faktisk ville være nødsaget til at forlade Unionens område, hvis deres mødre nægtes opholdsret.
- 34 Den forelæggende ret ønsker under disse omstændigheder oplyst, hvilken betydning den omstændighed, at faren, der er unionsborger, opholder sig i Nederlandene eller i EU som helhed, skal tillægges i lyset af Domstolens praksis.
- 35 Den forelæggende ret har desuden anført, at det tilkommer de administrative organer, som har til opgave at anvende lov om social bistand og lov om børneydelse, og de kompetente retsinstanser selvstændigt at bedømme, om den forælder, der er tredjelandstatsborger, i lyset af Domstolens praksis vedrørende artikel 20 TEUF kan påberåbe sig denne bestemmelse med henblik på tildeling af opholdsret. Disse administrative organer, dvs. kommunalbestyrelserne og SvB, er forpligtet til på grundlag af de oplysninger, som de berørte har fremlagt for dem, og de oplysninger, som om nødvendigt endnu vil kunne indhentes, at foretage en undersøgelse i samarbejde med IND med henblik på at afgøre, om der af artikel 20 TEUF kan udledes en opholdsret i Nederlandene.
- 36 I denne henseende har den forelæggende ret anført, at forskellige administrative organer i praksis fortolker dom af 8. marts 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), og af 15. november 2011, Dereci m.fl. (C-256/11, EU:C:2011:734), restriktivt, idet de vurderer, at den i disse domme indeholdte retspraksis kun finder anvendelse i situationer, hvor faren på grundlag af objektive kriterier åbenbart ikke er i stand til at drage omsorg for barnet, f.eks. fordi han er frihedsberøvet, opholder sig på en særlig institution, er indlagt på hospitalet eller er død. Bortset fra i disse situationer påhviler det den forælder, der er tredjelandstatsborger, på overbevisende måde at godtgøre, at faderen ikke, heller ikke med eventuel hjælp fra andre, er i stand til at drage omsorg for barnet. Sådanne regler følger af udlændingecirkulærets bestemmelser.
- 37 Den forelæggende ret har hertil tilføjet, at de pågældende kommunalbestyrelser, SvB og IND, i hver af tvisterne i hovedsagen ikke har fundet hverken den omstændighed relevant, at moren, der er tredjelandstatsborger, og ikke faren, der er unionsborger, faktisk drager omsorg for barnet i det daglige, eller hvilken art af kontakt der består mellem barnet og dets far, i hvilket omfang faren bidrager til barnets underhold og opdragelse, eller spørgsmålet om, hvorvidt faren er i stand til at

drage omsorg for barnet. Det er heller ikke blevet anset for relevant, at faren ikke havde forældremyndighed over barnet, idet det ikke på overbevisende måde var blevet godtgjort, at forældremyndigheden ikke ville kunne tildeles faren. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om Domstolens praksis skal fortolkes så restriktivt.

- 38 Såfremt Domstolen måtte finde, at den blotte omstændighed, at barnet i hvert af de foreliggende tilfælde i hovedsagen er afhængig af sin mor med hensyn til daglig omsorg, ikke udgør et afgørende kriterium med henblik på at bedømme, om barnet er afhængigt af sin mor i en sådan grad, at barnet faktisk er nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt moren nægtes ret til ophold, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilke andre omstændigheder i disse sager der kan være relevante i denne henseende.
- 39 På denne baggrund har Centrale Raad van Beroep (appeldomstol i sager vedrørende social sikring og tjenestemænd) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 20 TEUF fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat fratager en tredjelandstatsborger, som faktisk og dagligt drager omsorg for sit mindreårige barn, der er statsborger i en medlemsstat, ret til ophold i denne medlemsstat?
 - 2) Har det for besvarelsen af dette spørgsmål betydning, at den retlige, økonomiske og/eller følelsesmæssige forsørgelse ikke i det hele påhviler denne forælder, og at det desuden ikke er udelukket, at den anden forælder, der er statsborger i en medlemsstat, faktisk er i stand til at drage omsorg for barnet?
 - 3) Skal forælderen/tredjelandstatsborgeren i dette tilfælde godtgøre, at den anden forælder ikke er i stand til at drage omsorg for barnet, således at barnet nødsages til at forlade Unionens område, hvis retten til ophold fratages forælderen/tredjelandstatsborgeren?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

- 40 Indledningsvis bemærkes, at de i hovedsagen omhandlede situationer ud over visse lighedspunkter besidder en række særegenheder, som skal tages i betragtning.
- 41 Som det er anført i nærværende doms præmis 30, vedrører hver af de i hovedsagen omhandlede situationer ganske vist en tredjelandstatsborger, som i de perioder, der er berørt af afslagene på disse tredjelandstatsborgeres ansøgninger om social bistand eller børneydelse, opholdt sig i Nederlandene uden at have opholdstilladelse, var mor til mindst et barn med nederlandsk statsborgerskab, som boede sammen med hende, faktisk drog omsorg for barnet i det daglige og levede adskilt fra barnets far, som ligeledes havde nederlandsk statsborgerskab og havde anerkendt at være barnets far.
- 42 De i hovedsagen omhandlede situationer adskiller sig imidlertid fra hinanden for så vidt angår forholdet mellem forældrene og børnene på området for forældremyndighed og underholdsbidrag, mødrenes situation i forhold til deres ret til ophold på Unionens område og de mindreårige børns egen situation.
- 43 Hvad for det første angår forholdet mellem forældrene og børnene fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at kontakten mellem børnene og deres fædre i nogle tilfælde var hyppig, i andre tilfælde sjælden eller endog ikkeeksisterende. I et tilfælde var faren således forsvundet, og i et andet fulgte han et forløb med støtte i boligen. I tre tilfælde bidrog faren til barnets underhold, mens

faren i de øvrige fem tilfælde slet ikke betalte noget bidrag. Mens der i to tilfælde ud af otte var fælles forældremyndighed mellem de to forældre, var det i de øvrige seks tilfælde udelukkende moren, der faktisk tog sig af børnene i det daglige. Endelig boede børnene i halvdelen af tilfældene sammen med deres mor på krisecentre.

- 44 Hvad for det andet angår sagsøgerne i hovedsagens situation med hensyn til deres ret til ophold på Unionens område bemærkes, at to af sagsøgerne i mellemtiden har fået tildelt opholdstilladelse.
- 45 Repræsentanterne for Y.R.L. Wip og H.C. Chavez-Vilchez og den nederlandske regering har således under retsmødet oplyst, at disse i dag befinder sig i en lovlig situation for så vidt angår deres ophold. Y.R.L. Wip har nemlig for nylig fået opholdstilladelse i Belgien, hvor hun arbejder og bor sammen med sin datter. For så vidt angår H.C. Chavez-Vilchez er hun i april 2015 blevet meddelt opholdstilladelse i Nederlandene på grundlag af artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og hun har arbejde i Belgien.
- 46 Hvad for det tredje angår de mindreårige børns egen situation skal det fremhæves, at H.C. Chavez-Vilchez' barn boede i Tyskland med sine forældre frem til juni 2011, hvor barnet vendte tilbage til Nederlandene med sin mor, som efterfølgende indgav en ansøgning om børneydelse til de nederlandske myndigheder.
- 47 De syv andre sagsøgere i hovedsagens mindreårige børn har derimod ikke udøvet deres ret til fri bevægelighed hverken før eller efter den periode, der er omhandlet i forbindelse med de i hovedsagen omhandlede ansøgninger om social bistand eller børneydelse, og de har siden deres fødsel boet i den medlemsstat, hvor de er statsborgere.
- 48 Selv om den forelæggende ret formelt har begrænset sine spørgsmål til kun at angå fortolkningen af artikel 20 TEUF, er denne omstændighed, således som Domstolen gentagne gange har fastslået, ikke til hinder for, at Domstolen oplyser den om alle de momenter angående fortolkningen af EU-retten, som kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål (jf. i denne retning dom af 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, præmis 24, af 19.9.2013, Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, præmis 41, og af 10.10.2013, Alokpa og Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, præmis 20).
- 49 I det foreliggende tilfælde skal der for det første foretages en undersøgelse af situationen for H.C. Chavez-Vilchez og hendes barn i forhold til artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38, som tilsigter at lette udøvelsen af den grundlæggende og personlige ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, hvilken ret er tildelt unionsborgerne direkte ved artikel 21, stk. 1, TEUF, og navnlig har til formål at styrke denne ret (jf. i denne retning dom af 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, præmis 28, og af 12.3.2014, O. og B., C-456/12, EU:C:2014:135, præmis 35), og for det andet en undersøgelse i lyset af artikel 20 TEUF af situationen for de øvrige sagsøgere i hovedsagen og disses børn, som både før og efter den periode, som de i hovedsagen omhandlede ansøgninger om social bistand eller børneydelse vedrører, altid har opholdt sig sammen med deres mødre i den medlemsstat, hvor de er statsborgere.
- 50 For så vidt angår H.C. Chavez-Vilchez' barn bemærkes, at barnet har udøvet sin ret til fri bevægelighed, inden barnets mor indgav en ansøgning om ydelser i Nederlandene for perioden mellem den 7. juli 2011 og ultimo marts 2012, eftersom barnet frem til juni 2011 sammen med sine forældre opholdt sig i Tyskland, hvor barnets far bor og arbejder, inden barnet sammen med sin mor vendte tilbage til Nederlandene, som er den medlemsstat, hvor barnet er statsborger.

- 51 Selv om H.C. Chavez-Vilchez efterfølgende har fået tildelt en opholdstilladelse i Nederlandene, er undersøgelsen af hendes og hendes barns situation på grundlag af bestemmelserne vedrørende unionsborgerskabet fortsat af interesse for den forelæggende ret, således som den nederlandske regering har anført under retsmødet, eftersom tildelingen af opholdstilladelsen skete efter de perioder, der er berørt af de i hovedsagen omhandlede ansøgninger om ydelser.
- 52 Hvad angår spørgsmålet, om der består en afledt opholdsret på grundlag af artikel 21, stk. 1, TEUF og direktiv 2004/38, har Domstolen udtalt, at det ikke er alle tredjelandstatsborgere, men kun dem, som er familiemedlemmer som omhandlet i direktivets artikel 2, nr. 2), til en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, som i medfør af nævnte direktiv har ret til indrejse og ophold i en medlemsstat (dom af 15.11.2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 56, af 6.12.2012, O m.fl., C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 41, og af 18.12.2014, McCarthy m.fl., C-202/13, EU:C:2014:2450, præmis 36).
- 53 Domstolen har desuden fastslået, at direktiv 2004/38 udelukkende tilsigter at regulere betingelserne for en unionsborgers indrejse og ophold i andre medlemsstater end den, hvor den pågældende er statsborger. Direktivets bestemmelser giver således ikke grundlag for en afledt opholdsret for en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, i den medlemsstat, hvor unionsborgeren er statsborger (jf. i denne retning dom af 12.3.2014, S. og G., C-457/12, EU:C:2014:136, præmis 34).
- 54 Domstolen har imidlertid fastslået, at betingelserne for, at der ved en unionsborgers tilbagevenden til den medlemsstat, hvor den pågældende er statsborger, indrømmes en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til unionsborgeren, og som denne sidstnævnte, udelukkende i sin egenskab af unionsborger, har opholdt sig sammen med i værtsmedlemsstaten, en afledt opholdsret på grundlag af artikel 21, stk. 1, TEUF, principielt ikke bør være strengere end dem, som er fastsat i direktiv 2004/38 for at indrømme en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til en unionsborger, som har udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at bosætte sig i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, en sådan opholdsret (jf. i denne retning dom af 12.3.2014, O. og B., C-456/12, EU:C:2014:135, præmis 50).
- 55 Selv om direktiv 2004/38 ikke dækker et sådant tilfælde af tilbagevenden, skal det nemlig anvendes analogt med hensyn til betingelserne for en unionsborgers ophold i en anden medlemsstat end den, hvor den pågældende er statsborger, eftersom det i begge tilfælde er unionsborgeren, der er referenceperson for tildeling af en afledt opholdsret til en tredjelandstatsborger, der er familiemedlem til unionsborgeren (dom af 12.3.2014, O. og B., C-456/12, EU:C:2014:135, præmis 50).
- 56 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om de betingelser, der er fastsat i direktiv 2004/38, navnlig i dets artikel 5-7, som regulerer indrejse og ophold på medlemsstaternes område, var opfyldt i den periode, som afslagene på ansøgningerne om ydelser vedrører, således at H.C. Chavez-Vilchez ville have kunnet påberåbe sig en afledt opholdsret på grundlag af artikel 21 TEUF og direktiv 2004/38.
- 57 Hvis dette ikke er tilfældet, skal situationen for barnet, der er unionsborger, og dets slægtning i opstigende linje, der er tredjelandstatsborger, således undersøges i lyset af artikel 20 TEUF.
- 58 Hvad angår Y.R.L. Wips børn, som boede sammen med deres mor i Nederlandene på det tidspunkt, hvor moren ansøgte om social bistand for oktober og november 2012, blev det under retsmødet oplyst, at de på nuværende tidspunkt bor sammen med deres mor i Belgien, hvor hun har fået tildelt en opholdstilladelse og arbejder. Da hendes børns udøvelse af deres ret til som unionsborgere frit at bevæge sig til og opholde sig i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, og den omstændighed, at deres mor har fået tildelt en opholdstilladelse i denne anden medlemsstat, er sket

efter den periode, der er omhandlet i tvisten i hovedsagen, er det fortsat nødvendigt at bedømme, om deres mor i den omhandlede periode ville have haft ret til en afledt opholdsret på grundlag af artikel 20 TEUF.

Det første og det andet præjudicielle spørgsmål

- 59 Med det første og det andet præjudicielle spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat nægter en ret til ophold på dens område for en forælder, der er tredjelandstatsborger, som i det daglige faktisk drager omsorg for et mindreårigt barn, der er statsborger i denne medlemsstat, når det ikke er udelukket, at den anden forælder, som er statsborger i samme medlemsstat, faktisk ville kunne drage omsorg for barnet i det daglige. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om den omstændighed, at den retlige, økonomiske eller følelsesmæssige forsørgelse ikke i det hele påhviler tredjelandstatsborgeren, er relevant i denne henseende.
- 60 Ifølge Domstolens faste praksis kan de børn, der er omhandlet i tvisterne i hovedsagen, som statsborgere i en medlemsstat påberåbe sig de rettigheder, der er knyttet til deres status som unionsborgere, som de er tildelt ved artikel 20 TEUF, herunder over for den medlemsstat, hvor de er statsborgere (jf. i denne retning dom af 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, præmis 48, af 15.11.2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 63, og af 6.12.2012, O m.fl., C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 43 og 44).
- 61 Domstolen har fastslået, at artikel 20 TEUF er til hinder for nationale foranstaltninger, herunder afslag på ophold til en unionsborgers familiemedlemmer, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status (dom af 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 42, og af 6.12.2012, O m.fl., C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 45).
- 62 Traktatens bestemmelser om unionsborgerskab giver derimod ikke tredjelandstatsborgere nogen selvstændig ret. De eventuelle rettigheder, der tildeles tredjelandstatsborgere, er således ikke selvstændige rettigheder for disse statsborgere, men rettigheder, der er afledt af unionsborgerens rettigheder. Disse afledte rettigheders formål og begrundelse beror på den omstændighed, at en nægtelse af at anerkende dem kan gribe ind i navnlig unionsborgerens frie bevægelighed (dom af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 72 og 73, og af 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 27 og 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at der findes ganske særlige situationer, hvor en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en unionsborger, uanset den omstændighed, at den sekundære ret vedrørende tredjelandstatsborgeres opholdsret ikke finder anvendelse, og at unionsborgeren ikke har udøvet sin ret til fri bevægelighed, ikke desto mindre skal tildeles en opholdsret, idet den effektive virkning af unionsborgerskabet ellers ville blive bragt i fare, såfremt unionsborgeren som følge af, at tredjelandstatsborgeren nægtes opholdsret, reelt bliver nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved denne status (jf. i denne retning dom af 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 43 og 44, af 15.11.2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 66 og 67, af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 74, og af 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 29).
- 64 De i ovenstående præmis nævnte situationer er kendetegnet ved den omstændighed, at selv om de er reguleret af lovgivning, der a priori henhører under medlemsstaternes kompetence, nemlig lovgivning vedrørende indrejse- og opholdsret for tredjelandstatsborgere uden for anvendelsesområdet for de bestemmelser i den afledte EU-ret, som under visse betingelser foreskriver, at en sådan ret skal tildeles, har de imidlertid en indre sammenhæng med retten til fri bevægelighed og ophold for en

unionsborger, som er til hinder for, at disse tredjelandstatsborgere nægtes indrejse- og opholdsret i den medlemsstat, hvor denne unionsborger har bopæl, for ikke at gribe ind i denne frihed (dom af 13.9.2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 75, og af 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

- 65 Såfremt afslaget på opholdstilladelse til de i hovedsagen omhandlede tredjelandstatsborgere i det foreliggende tilfælde fører til, at disse skal forlade Unionens område, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, vil dette således kunne medføre en begrænsning af de rettigheder, som disse tredjelandstatsborgeres børn er tildelt ved deres status som unionsborgere, navnlig retten til ophold, idet børnene vil kunne være nødsaget til at ledsage deres mødre og dermed til at forlade Unionens område som helhed. En eventuel forpligtelse for deres mødre til at forlade Unionens område vil således fratage børnene den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere (jf. i denne retning dom af 13.9.2016, *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 Den nederlandske regering har imidlertid gjort gældende, at den blotte omstændighed, at en forælder, der er tredjelandstatsborger, i det daglige drager omsorg for barnet og reelt, selv hvis dette kun er delvist, tager sig af barnets retlige, økonomiske eller følelsesmæssige forsørgelse, ikke automatisk gør det muligt at konkludere, at barnet, der er unionsborger, vil være nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt nævnte tredjelandstatsborger nægtes ret til ophold. Den omstændighed, at den anden forælder, som selv er unionsborger, befinder sig på området for den medlemsstat, hvor barnet er statsborger, eller på Unionens område som helhed, og er i stand til at tage sig af barnet, udgør en væsentlig faktor for denne bedømmelse.
- 67 Den nederlandske regering har endvidere anført, at de kompetente nationale myndigheder under visse omstændigheder anser det for godtgjort, at den forælder, som er unionsborger, ikke har mulighed for eller ikke er i stand til at drage omsorg for barnet. Dette er tilfældet, når forælderen er død eller forsvundet, når den pågældende er frihedsberøvet eller indlagt på hospitalet med henblik på længerevarende behandling, når den pågældende ifølge objektive kilder såsom en erklæring fra politiet eller ungdomsforsorgen ikke er i stand til at drage omsorg for barnet, og endelig når den pågældendes anmodning om forældremyndighed, herunder delt, er blevet forkastet af domstolene.
- 68 Det bemærkes i denne forbindelse, at Domstolen i dom af 6. december 2012, O m.fl. (C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 51 og 56), fastslog, at spørgsmålet om forældremyndigheden over barnet samt spørgsmålet om, hvorvidt barnets retlige, økonomiske eller følelsesmæssige forsørgelse påhviler den forælder, der er tredjelandstatsborger, er relevante forhold med henblik på at afgøre, om et afslag på at tildele opholdsret til en forælder, der er tredjelandstatsborger, til et barn, der er unionsborger, fører til, at barnet fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som barnet er tildelt ved sin status.
- 69 Hvad angår sidstnævnte omstændighed har Domstolen anført, at det er afhængighedsforholdet mellem den mindreårige unionsborger og tredjelandstatsborgeren, som er blevet nægtet ret til ophold, der kan tænkes at bringe den effektive virkning af unionsborgerskabet i fare, når det er denne afhængighed, som resulterer i, at unionsborgeren reelt nødsages til at forlade ikke blot den medlemsstats område, hvor vedkommende er statsborger, men også Unionens område som helhed som følge af et sådant afslag (jf. i denne retning dom af 8.3.2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 43 og 45, af 15.11.2011, *Dereci m.fl.*, C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 65-67, og af 6.12.2012, O m.fl., C-356/11 og C-357/11, EU:C:2012:776, præmis 56).
- 70 Med henblik på i det foreliggende tilfælde at bedømme risikoen for, at det omhandlede barn, der er unionsborger, nødsages til at forlade Unionens område og således fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som barnet er tildelt ved artikel 20 TEUF, såfremt barnets forælder, der er tredjelandstatsborger, nægtes ret til ophold i den omhandlede medlemsstat, skal det i hver af de i hovedsagen omhandlede sager afgøres, hvilken forælder der faktisk tager sig af barnet, og om der

består et faktisk afhængighedsforhold mellem barnet og den forælder, der er tredjelandstatsborger. Inden for rammerne af denne bedømmelse skal de kompetente myndigheder tage hensyn til retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastslået i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, idet denne artikel skal sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i nævnte charters artikel 24, stk. 2.

- 71 Med henblik på en sådan bedømmelse er den omstændighed, at den anden forælder, som er unionsborger, reelt er i stand til og ønsker at påtage sig det daglige og faktiske ansvar for barnet alene, et relevant forhold, men det er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at kunne konstatere, at der ikke består et afhængighedsforhold mellem den forælder, som er tredjelandstatsborger, og barnet, således at barnet vil være nødsaget til at forlade Unionens område, såfremt nævnte tredjelandstatsborger nægtes ret til ophold. En sådan konstatering skal nemlig baseres på en hensyntagen til det pågældende barns tarv, samtlige sagens omstændigheder, herunder barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af den følelsesmæssige tilknytning til såvel den forælder, der er unionsborger, som den forælder, der er tredjelandstatsborger, og den risiko, som adskillelsen fra sidstnævnte indebærer for barnets ligevægt.
- 72 Henset til ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at med henblik på at bedømme, om et barn, der er unionsborger, vil være nødsaget til at forlade Unionens område som helhed og dermed vil blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som det er tildelt ved nævnte artikel, såfremt barnets forælder, der er tredjelandstatsborger, nægtes ret til ophold i den omhandlede medlemsstat, er den omstændighed, at den anden forælder, der er unionsborger, reelt er i stand til og ønsker at påtage sig det daglige og faktiske ansvar for barnet alene, et relevant, men ikke tilstrækkeligt, forhold med hensyn til at kunne konstatere, at der ikke består et sådant afhængighedsforhold mellem den forælder, der er tredjelandstatsborger, og barnet, at barnet nødsages til at forlade Unionens område som helhed i tilfælde af en sådan nægtelse. En sådan bedømmelse skal baseres på en hensyntagen til barnets tarv og samtlige sagens omstændigheder, herunder barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af den følelsesmæssige tilknytning til såvel den forælder, der er unionsborger, som den forælder, der er tredjelandstatsborger, og den risiko, som adskillelsen fra sidstnævnte indebærer for barnets ligevægt.

Det tredje præjudicielle spørgsmål

- 73 Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat opstiller en betingelse om, at en tredjelandstatsborger, som er forælder til et mindreårigt barn, der er statsborger i nævnte medlemsstat, og som i det daglige faktisk drager omsorg for barnet, for at have ret til ophold på dens område skal godtgøre, at den anden forælder, som er statsborger i nævnte medlemsstat, ikke er i stand til faktisk at drage omsorg for barnet i det daglige.
- 74 Ifølge den nederlandske regering påhviler bevisbyrden for, at der består en ret til ophold på grundlag af artikel 20 TEUF, sagsøgerne i hovedsagen i medfør af den i EU-retten tilladte generelle regel, hvorefter den, som ønsker at påberåbe sig visse rettigheder, skal godtgøre, at disse rettigheder finder anvendelse på den pågældendes situation (jf. i denne retning dom af 8.5.2013, Alarape og Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, præmis 38, og af 16.1.2014, Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, præmis 25-27). Det tilkommer disse personer at påvise, at barnet som følge af objektive hindringer, der gør den forælder, som er unionsborger, ude af stand til konkret at drage omsorg for barnet, er afhængigt af den forælder, der er tredjelandstatsborger, i en sådan grad, at et afslag på at tildele sidstnævnte en ret til ophold ville bevirke, at barnet faktisk blev nødsaget til at forlade Unionens område.
- 75 I denne henseende bemærkes, at i et tilfælde, hvor en tredjelandstatsborger, som er forælder til et mindreårigt barn, der er statsborger i en medlemsstat, og som faktisk drager omsorg for barnet i det daglige, ønsker, at de kompetente myndigheder i denne medlemsstat anerkender en afledt opholdsret

for den pågældende på grundlag af artikel 20 TEUF, tilkommer det tredjelandstatsborgeren at fremlægge de forhold, som gør det muligt at bedømme, om betingelserne for anvendelse af nævnte artikel er opfyldt, herunder de forhold, hvorved det godtgøres, at en afgørelse om afslag på en ret til ophold for den forælder, der er tredjelandstatsborger, vil fratage barnet den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er knyttet til en status som unionsborger, idet barnet ville blive nødsaget til at forlade Unionens område som helhed.

- 76 Selv om det i princippet påhviler den forælder, der er tredjelandstatsborger, at fremlægge de forhold, som kan påvise, at den pågældende afleder en opholdsret af artikel 20 TEUF, navnlig de forhold, som i tilfælde af et afslag på opholdstilladelse godtgør, at barnet ville blive nødsaget til at forlade Unionens område, forholder det sig imidlertid således, som Europa-Kommissionen har anført, at de kompetente nationale myndigheder inden for rammerne af bedømmelsen af de betingelser, der er nødvendige for, at tredjelandstatsborgeren kan få tildelt en sådan ret til ophold, skal sørge for, at anvendelsen af en national lovgivning vedrørende bevisbyrde som den i tvisterne i hovedsagen omhandlede ikke kan bringe den effektive virkning af artikel 20 TEUF i fare.
- 77 Anvendelsen af en sådan national lovgivning vedrørende bevisbyrde fritager således ikke myndighederne i den omhandlede medlemsstat fra på grundlag af de forhold, der er fremlagt af tredjelandstatsborgeren, at foretage de nødvendige undersøgelser for at finde ud af, hvor den forælder, som er statsborger i nævnte medlemsstat, opholder sig, og for at undersøge for det første, om den pågældende reelt er i stand til og ønsker at påtage sig det daglige og faktiske ansvar for barnet alene, og for det andet, om der består et afhængighedsforhold mellem barnet og den forælder, som er tredjelandstatsborger, således at en afgørelse om afslag på en ret til ophold for sidstnævnte vil fratage barnet den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er knyttet til barnets status som unionsborger, idet barnet ville blive nødsaget til at forlade Unionens område som helhed.
- 78 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat opstiller en betingelse om, at en tredjelandstatsborger, som er forælder til et mindreårigt barn, der er statsborger i nævnte medlemsstat, og som i det daglige faktisk drager omsorg for barnet, for at have ret til ophold på dens område skal fremlægge de forhold, som gør det muligt at fastslå, at en afgørelse om afslag på en ret til ophold for den forælder, som er tredjelandstatsborger, vil fratage barnet den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er knyttet til en status som unionsborger, idet barnet ville blive nødsaget til at forlade Unionens område som helhed. Det påhviler imidlertid de kompetente myndigheder i den omhandlede medlemsstat på grundlag af de forhold, som tredjelandstatsborgeren har fremlagt, at foretage de nødvendige undersøgelser for, henset til samtlige sagens omstændigheder, at kunne bedømme, om en afgørelse om afslag ville få sådanne konsekvenser.

Sagsomkostninger

- 79 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at med henblik på at bedømme, om et barn, der er unionsborger, vil være nødsaget til at forlade Den Europæiske Unions område som helhed og dermed vil blive frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som det er tildelt ved nævnte artikel, såfremt barnets forælder, der er tredjelandstatsborger, nægtes ret til ophold i den omhandlede medlemsstat, er den omstændighed, at den anden forælder, der er unionsborger, reelt er i stand til og ønsker at påtage sig det daglige og faktiske ansvar**

for barnet alene, et relevant, men ikke tilstrækkeligt, forhold med hensyn til at kunne konstatere, at der ikke består et sådant afhængighedsforhold mellem den forælder, der er tredjelandstatsborger, og barnet, at barnet nødsages til at forlade Unionens område som helhed i tilfælde af en sådan nægtelse. En sådan bedømmelse skal baseres på en hensyntagen til barnets tarv og samtlige sagens omstændigheder, herunder barnets alder, fysiske og følelsesmæssige udvikling, graden af den følelsesmæssige tilknytning til såvel den forælder, der er unionsborger, som den forælder, der er tredjelandstatsborger, og den risiko, som adskillelsen fra sidstnævnte indebærer for barnets ligevægt.

- 2) Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat opstiller en betingelse om, at en tredjelandstatsborger, som er forælder til et mindreårigt barn, der er statsborger i nævnte medlemsstat, og som i det daglige faktisk drager omsorg for barnet, for at have ret til ophold på dens område skal fremlægge de forhold, som gør det muligt at fastslå, at en afgørelse om afslag på en ret til ophold for den forælder, som er tredjelandstatsborger, vil fratage barnet den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er knyttet til en status som unionsborger, idet barnet ville blive nødsaget til at forlade Unionens område som helhed. Det påhviler imidlertid de kompetente myndigheder i den omhandlede medlemsstat på grundlag af de forhold, som tredjelandstatsborgeren har fremlagt, at foretage de nødvendige undersøgelser for, henset til samtlige sagens omstændigheder, at kunne bedømme, om en afgørelse om afslag ville få sådanne konsekvenser.

Underskrifter