



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
P. PIKAMÄE  
van 13 januari 2022<sup>1</sup>

**Gevoegde zaken C-451/19 en C-532/19**

**Subdelegación del Gobierno en Toledo  
tegen  
XU (C-451/19)**

**en  
Subdelegación del Gobierno en Toledo  
tegen  
QP (C-532/19)**

[verzoeken om een prejudiciële beslissing van de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Castilië-La Mancha, Spanje)]

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 20 VWEU – Burgerschap van de Europese Unie – Unieburger die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer – Aanvraag van een verblijfskaart voor een lid van zijn familie dat onderdaan van een derde land is – Afwijzing – Verplichting voor de Unieburger om over voldoende bestaansmiddelen te beschikken – Samenwoningverplichting 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”

## I. Inleiding

1. De verzoeken om een prejudiciële beslissing die de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Castilië-La Mancha, Spanje) in deze gevoegde zaken heeft ingediend, hebben betrekking op de uitlegging van artikel 20 VWEU voor zover het gaat om de erkenning van het verblijfsrecht van derdelanders die een familielid (de zoon van de echtgenote, respectievelijk de echtgenoot) zijn van een Spaanse onderdaan die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, en op de eventuele verplichting om concreet en op individuele basis te onderzoeken of er een afhankelijkheidsverhouding tussen de leden van het gezin bestaat.

2. Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van geschillen tussen de Subdelegación del Gobierno en Toledo (regeringsvertegenwoordiging in Toledo, Spanje; hierna: „regeringsvertegenwoordiging”) en derdelanders naar aanleiding van de afwijzing door de regeringvertegenwoordiging van verzoeken om hun als familielid van een Unieburger een

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Frans.

verblijfskaart toe te kennen. Ter onderbouwing van hun aanspraken beroepen de derdelanders zich op een afgeleid verblijfsrecht dat gebaseerd is op artikel 20 VWEU en op de rechtspraak van het Hof over de status van Unieburger. De onderhavige zaken bieden het Hof de gelegenheid om zijn rechtspraak over het afgeleide verblijfsrecht dat derdelanders in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden op grond van dit artikel genieten, nader te verduidelijken.

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. Unierecht

#### 1. Richtlijn 2004/38/EG

3. Artikel 1 van richtlijn 2004/38/EG<sup>2</sup> luidt als volgt:

„Bij deze richtlijn worden vastgesteld:

- a) de voorwaarden voor uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten door burgers van de Unie en hun familieleden;
- b) het duurzame verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaten voor burgers van de Unie en hun familieleden;

[...]

4. Artikel 3 van deze richtlijn, met als opschrift „Begunstigden”, bepaalt in lid 1 ervan:

„Deze richtlijn is van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden als gedefinieerd in artikel 2, punt 2), die hem begeleiden of zich bij hem voegen.”

5. Artikel 7, leden 1 en 2, van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat 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 socialebijstandstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, of

[...]

<sup>2</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77).

d) indien hij een familielid is van een burger van de Unie 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 begeleiden of zich in het gastland bij hem voegen, en voldoen aan de voorwaarden onder a), b) of c).”

## 2. *Richtlijn 2003/86/EG*

6. Artikel 2 van richtlijn 2003/86/EG<sup>3</sup> bepaalt:

„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;

[...]”

7. Artikel 3 van deze 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.”

8. Artikel 4 van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. 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;

[...]

<sup>3</sup> Richtlijn van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12).

6. Bij wijze van uitzondering kunnen de lidstaten verlangen dat verzoeken om gezinshereniging met betrekking tot minderjarige kinderen worden ingediend voordat deze kinderen 15 jaar oud zijn, zoals bepaald wordt in de bestaande wetgeving op de datum waarop deze richtlijn toegepast wordt. Indien het verzoek wordt ingediend nadat de leeftijd van 15 jaar is bereikt, geven de lidstaten die besluiten deze afwijking toe te passen, voor deze kinderen toestemming tot toegang en verblijf om andere redenen dan gezinshereniging.”

9. Artikel 5, lid 3, van richtlijn 2003/86 bepaalt:

„Het verzoek wordt ingediend en behandeld wanneer de gezinsleden verblijven buiten het grondgebied van de lidstaat van verblijf van de gezinshereniger.

In afwijking hiervan kan een lidstaat in passende gevallen aanvaarden dat een verzoek wordt ingediend wanneer de gezinsleden zich reeds op zijn grondgebied bevinden.”

## **B. Spaans recht**

10. Artikel 32 van de Spaanse grondwet luidt als volgt:

„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.”

11. Artikel 68 van de Código Civil (burgerlijk wetboek) bepaalt:

„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.”

12. Artikel 70 van dit wetboek bepaalt:

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

13. Artikel 110 van dit wetboek bepaalt:

„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.”

14. Volgens artikel 154 van het burgerlijk wetboek:

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

[...]”

15. 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)<sup>4</sup> van 16 februari 2007 bepaalt in de ten tijde van de hoofdgedingen geldende versie:

„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 Spanje partij is, onverlet.”

16. Artikel 2 van dit 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;

[...]”

17. Artikel 7 van dit 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 socialebijstandstelsel, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in Spanje volledig dekt, of

<sup>4</sup> BOE nr. 51 van 28 februari 2007, blz. 8558; hierna: „koninklijk besluit 240/2007”.

[...]

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.”

18. Artikel 8, lid 1, van ditzelfde koninklijk besluit bepaalt:

„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.”

### **III. Feiten, hoofdingen en prejudiciële vragen**

#### **A. Zaak C-451/19**

19. 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. XU had in die lidstaat een verblijfsvergunning gekregen.

20. Op 20 januari 2011 heeft de kinderrechter in Venezuela het gezag over XU toegewezen aan zijn moeder, zodat zij zonder enige beperking samen met haar kind in Spanje kon wonen.

21. De moeder van XU en zijn stiefvader, een Spaanse onderdaan die zijn recht van vrij verkeer binnen de Unie nooit heeft uitgeoefend, zijn op 6 september 2014 in El Viso de San Juan (Spanje) in het huwelijk getreden. De geldigheid van dit huwelijk is niet in geding.

22. De echtelieden 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.

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

24. 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.

25. Op 28 januari 2016 heeft de regeringsvertegenwoordiging de afwijzing van de door de stiefvader van XU ingediende aanvraag bevestigd, waarna deze beroep tegen dit besluit heeft ingesteld bij de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nr. 1 de Toledo (bestuursrechter in eerste aanleg Toledo, Spanje).

26. Deze rechterlijke instantie heeft zijn 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.

27. De Spaanse overheid heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Castilië-La Mancha), die de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:

- „1) Verzet artikel 20 VWEU zich, rekening houdend met het feit dat echtgenoten volgens artikel 68 van het Spaanse burgerlijk wetboek moeten samenwonen, er tegen 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 van Justitie van de Europese Unie, 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?”

## **B. Zaak C-532/19**

28. 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. De rechtmatigheid van dit huwelijk is nimmer betwist. QP en zijn echtgenote hebben een dochter, die de Spaanse nationaliteit heeft en geboren is op 11 augustus 2012.

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

30. Tijdens het onderzoek van het dossier heeft de regeringsvertegenwoordiging QP erop gewezen dat hij driemaal strafrechtelijk was veroordeeld, namelijk op 7 september 2010, 25 oktober 2010 en 16 november 2016, de eerste en de derde keer wegens het besturen van een voertuig zonder rijbewijs en de tweede keer wegens rijden onder invloed, en hem in de gelegenheid gesteld zijn opmerkingen daarover kenbaar te maken, hetgeen hij ook heeft gedaan.

31. 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 niet over voldoende financiële middelen voor zichzelf en zijn familieleden beschikte.

32. 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 nr. 2 de Toledo (bestuursrechter in eerste aanleg Toledo, Spanje), die zijn beroep heeft toegewezen.

33. De Spaanse overheid heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Castilië-La Mancha), die de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:

- „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 koninklijk besluit 240/2007, 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 van Justitie van de Europese Unie, 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?”

#### IV. Procedure bij het Hof

34. De verwijzingsbeslissing in zaak C-451/19, die dateert van 29 april 2019, is ter griffie van het Hof ingekomen op 12 juni 2019.

35. De verwijzingsbeslissing in zaak C-532/19, die dateert van 17 juni 2019, is ter griffie van het Hof ingekomen op 11 juli 2019.

36. Bij beschikking van het Hof van 16 april 2020 zijn de betrokken zaken gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en het arrest.

37. De Spaanse regering en de Europese Commissie hebben binnen de termijn van artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie schriftelijke opmerkingen ingediend.

38. Op grond van artikel 76, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering heeft het Hof besloten geen pleitzitting te houden.

#### V. Juridische analyse

##### A. Voorafgaande opmerkingen

39. Zoals ik in de inleiding van deze conclusie heb uiteengezet, gaat het in de onderhavige zaken in wezen om de uitlegging van artikel 20 VWEU voor zover het gaat om de erkenning van het verblijfsrecht van derdelanders die een familielid (de zoon van de echtgenote respectievelijk de echtgenoot) zijn van een Unieburger die zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, en de eventuele verplichting van de bevoegde autoriteiten om concreet en op individuele basis te onderzoeken of er een afhankelijkheidsverhouding tussen de leden van het gezin bestaat.

40. Ter wille van de duidelijkheid en de logica zal ik deze *twee hoofdthema's*, die respectievelijk overeenkomen met de eerste en de tweede prejudiciële vraag, in dezelfde volgorde bespreken. Ik zal dus eerst vaststellen of een derdelander in omstandigheden als die van de onderhavige zaken een afgeleid recht geniet op grond van artikel 20 VWEU.<sup>5</sup> Vervolgens zal ik ingaan op de eisen die in de rechtspraak van het Hof aan het onderzoek van een afhankelijkheidsverhouding worden gesteld.<sup>6</sup> In het kader van mijn analyse zal ik mijn standpunt bepalen met betrekking tot een aantal rechtsvragen die de verwijzende rechter in zijn verzoeken om een prejudiciële beslissing heeft

<sup>5</sup> Zie punten 41 e.v. van deze conclusie.

<sup>6</sup> Zie punten 125 e.v. van deze conclusie.

opgeworpen. De daaruit te trekken conclusies, die zullen worden samengevat in een beknopte weergave van het onderzoek van elk hoofdthema<sup>7</sup>, zullen uiteindelijk een antwoord op de gestelde vragen geven.

## **B. Eerste hoofdthema: komt aan derdelanders in de omstandigheden van de onderhavige zaken een afgeleid recht toe?**

### ***1. Aspecten waarmee in het kader van deze analyse rekening moet worden gehouden***

41. De noodzaak van een grondige analyse van het eerste hoofdthema, dat betrekking heeft op het eventuele bestaan van een verblijfsrecht in de omstandigheden van de onderhavige zaken, vloeit voort uit het feit dat niet kan worden uitgesloten dat artikel 20 VWEU zich verzet tegen de praktijk van de Spaanse autoriteiten om een verblijfstitel te weigeren aan een derdelander die familielid is van een Unieburger enkel en alleen omdat deze laatste niet over voldoende bestaansmiddelen voor zichzelf en deze derdelander (en evenmin over een ziektekostenverzekering) beschikt.

42. Dit is immers precies de conclusie waartoe het Hof is gekomen in het arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een Unieburger) (C-836/18, EU:C:2020:119; hierna: „arrest Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real”). Meer concreet heeft het Hof zich in dit arrest kritisch uitgelaten over het besluit van de Spaanse autoriteiten om een verzoek om gezinshereniging dat was ingediend door de echtgenoot van een Unieburger die zelf onderdaan van een derde land was, af te wijzen op de enkele grond dat deze Unieburger niet over voldoende bestaansmiddelen voor zichzelf en haar echtgenoot beschikte om te voorkomen dat zij ten laste van het nationale socialebijstandstelsel zouden komen, zonder dat was onderzocht of tussen deze Unieburger en haar echtgenoot een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestond dat bij weigering van een afgeleid verblijfsrecht aan de echtgenoot de Unieburger gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten om bij haar echtgenoot te kunnen blijven en daarmee feitelijk te kunnen voorzien in het onderhoud van de van haar afhankelijke persoon. Het Hof heeft vervolgens geoordeeld dat artikel 20 VWEU zich verzette tegen de administratieve praktijk van de Spaanse autoriteiten om de van kracht zijnde nationale wettelijke regeling zonder meer toe te passen.<sup>8</sup>

43. De omstandigheden van de hoofdgedingen vertonen tal van overeenkomsten met die van de zaak die tot voornoemd arrest heeft geleid. Ten eerste hebben de betrokken Unieburgers geen gebruikgemaakt van hun recht van vrij verkeer en ten tweede staat in die gedingen dezelfde nationale wettelijke regeling ter omzetting van artikel 7 van richtlijn 2004/38 centraal, die in een analoge toepassing van deze bepaling op dit specifieke geval voorziet<sup>9</sup> en daarmee dus verder gaat dan het Unierecht voorschrijft. Dit neemt niet weg dat er wat de concrete feiten aangaat ook aanzienlijke verschillen bestaan, waaraan extra aandacht zal moeten worden besteed in het licht van de in de rechtspraak ontwikkelde beginselen over het Unieburgerschap. In de hiervoor aangehaalde zaak moest de mogelijke afhankelijkheid tussen gehuwde echtgenoten zonder ten laste komende kinderen worden onderzocht, terwijl de hoofdgedingen worden gekenmerkt door het feit dat het gezin ten laste komende kinderen bevat die burgers van de Unie zijn. In dit verband wil ik benadrukken dat minderjarigen vanwege hun kwetsbaarheid méér bescherming

<sup>7</sup> Zie punten 124 en 130 van deze conclusie.

<sup>8</sup> Arrest Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punten 48 en 49.

<sup>9</sup> Arrest Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punt 30.

door de nationale autoriteiten behoeven, hetgeen mijns inziens tot uiting zou moeten komen in de toepassing van artikel 20 VWEU op de onderhavige gevallen. Tegen deze achtergrond en rekening houdend met de aangeduide verschillen moge het duidelijk zijn dat het Hof de omvang van de werkingssfeer van deze bepaling op een aantal wezenlijke punten zal moeten ophelderen.

44. Alvorens in te gaan op de vraag of derdelanders in omstandigheden als die van de onderhavige zaken inderdaad krachtens artikel 20 een afgeleid recht VWEU genieten op grond van hun hoedanigheid van familielid van een Unieburger, verdient het mijns inziens echter aanbeveling om in het kort de beginselen uit de doeken te doen die van toepassing zijn op het burgerschap van de Unie, zoals ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof.<sup>10</sup> Pas nadat ik de huidige stand van de rechtspraak op dit gebied van het Unierecht zal hebben geschetst, zal kunnen worden onderzocht of deze beginselen in casu van toepassing zijn.<sup>11</sup>

## ***2. Uiteenzetting van de huidige stand van de rechtspraak over het burgerschap van de Unie***

### ***a) Rechtspraak over het afgeleid verblijfsrecht dat derdelanders ontleen aan hun hoedanigheid van familielid van een Unieburger***

45. Volgens vaste rechtspraak, zoals herhaald in het arrest *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, verleent artikel 20 VWEU aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat heeft, de hoedanigheid van burger van de Unie, die de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn. Het burgerschap van de Unie verleent iedere Unieburger, binnen de beperkingen van het Verdrag en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten.<sup>12</sup>

46. In die context heeft het Hof geoordeeld dat artikel 20 VWEU zich verzet tegen nationale maatregelen, daaronder begrepen beslissingen tot weigering van verblijf van familieleden van een burger van de Unie, die tot gevolg hebben dat Unieburgers het effectieve genot van de belangrijkste aan hun status ontleende rechten wordt ontzegd. De Verdragsbepalingen inzake het Unieburgerschap verlenen echter geen autonome rechten aan onderdanen van een derde land. De eventuele rechten van onderdanen van derde landen zijn immers geen persoonlijke rechten van deze derdelanders, maar rechten die zijn afgeleid van die welke de burger van de Unie geniet. De doelstelling en de rechtvaardiging van deze afgeleide rechten berusten op de vaststelling dat de niet-erkenning van die rechten met name het recht van vrij verkeer van de Unieburger aantast.<sup>13</sup>

47. Dienaangaande heeft het Hof reeds vastgesteld dat er zeer bijzondere situaties bestaan waarin ondanks het feit dat het afgeleide 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 als geheel te verlaten, waardoor hem het effectieve genot van de belangrijkste aan die status ontleende rechten zou worden ontzegd.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Zie punten 45 e.v. van deze conclusie.

<sup>11</sup> Zie punten 57 e.v. van deze conclusie.

<sup>12</sup> Arrest van 13 september 2016, *Rendón Marín* (C-165/14, EU:C:2016:675, punten 69 en 70), en arrest *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, punten 35 en 36.

<sup>13</sup> Arrest *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, punten 37 en 38.

<sup>14</sup> Arrest *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, punt 39.

48. 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 van zijn familie is, een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat dit ertoe zou leiden dat laatstgenoemde gedwongen is de betrokken derdelander te vergezellen en het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten. Hieruit volgt dat een derdelander alleen aanspraak op een afgeleid verblijfsrecht krachtens artikel 20 VWEU kan maken indien zowel deze derdelander als de Unieburger, die een familielid is, gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten wanneer een dergelijk verblijfsrecht niet werd 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.<sup>15</sup>

49. 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 deze derdelander en deze Unieburger dat de laatste zich genoopt zou zien het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten indien zijn familielid-derdelander van het grondgebied werd verwijderd, tot gevolg dat artikel 20 VWEU de betrokken lidstaat in beginsel ertoe verplicht de derdelander een afgeleid verblijfsrecht te verlenen.<sup>16</sup>

50. In dit stadium van de analyse is van belang dat het beroep op artikel 20 VWEU vereist dat er tussen de derdelander en de Unieburger een even sterke afhankelijkheidsverhouding bestaat als die welke ik in het vorige punt van deze conclusie heb beschreven. Ik wijs er evenwel op dat het Hof ertoe neigt een belangrijk onderscheid te maken tussen twee categorieën relaties binnen een gezin: enerzijds de relaties tussen volwassen echtgenoten en anderzijds de relaties tussen ouders en hun minderjarige kinderen.

51. In het arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België) (C-82/16, EU:C:2018:308; hierna: „arrest K.A. e.a.”), heeft het Hof gepreciseerd dat volwassenen in beginsel in staat zijn om onafhankelijk van hun familieleden een leven te leiden. Volgens het Hof is het dan ook slechts in uitzonderlijke gevallen voorstelbaar dat wordt erkend dat er tussen twee volwassenen die tot een en dezelfde familie behoren, 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.<sup>17</sup>

### ***b) Rechtspraak over de afhankelijkheidsverhouding tussen de derdelander en de Unieburger wanneer een van de betrokkenen minderjarig is***

52. Dit gaat niet op voor minderjarige kinderen, vooral wanneer deze van jonge leeftijd zijn<sup>18</sup>, aangezien zij *in hoge mate afhankelijk zijn van de steun en de bescherming van de ouders*. Het Hof lijkt zich terdege bewust te zijn van de specifieke bescherming die minderjarigen behoeven in de zeer gevoelige context van een onder de bevoegdheid van de nationale immigratieautoriteiten

<sup>15</sup> Arrest Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punten 40 en 41.

<sup>16</sup> Arrest Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punt 42.

<sup>17</sup> Arrest K.A. e.a., punt 65.

<sup>18</sup> Arrest K.A. e.a., punt 65.

vallend bestuursbesluit dat tot gevolg kan hebben dat de eenheid van het gezin wordt doorbroken.<sup>19</sup> Volgens het Hof kan namelijk de weigering om een verblijfsrecht toe te kennen aan een derdelander die de ouder is van een Unieburger in beginsel tot gevolg hebben dat deze Unieburger geen andere keus heeft dan het grondgebied van de Unie te verlaten teneinde de ouder te vergezellen van wie hij afhankelijk is.<sup>20</sup>

53. Ik wil hierbij echter preciseren dat het Hof, wanneer het de beslissende mate van afhankelijkheid van de kinderen bepaalt, niet dezelfde waarde hecht aan de rol van elke ouder. De gezinssituatie moet per geval worden beoordeeld, met name wat betreft de verantwoordelijkheid van elke ouder voor het gezinsonderhoud. Het Hof heeft in zijn rechtspraak geoordeeld dat het – om te bepalen of de weigering van een afgeleid verblijfsrecht aan een derdelander die de ouder is van een kind dat Unieburger is, zou impliceren dat dit kind de belangrijkste aan zijn status verbonden rechten niet kan uitoefenen doordat het feitelijk gedwongen wordt zijn ouder te vergezellen en dus het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten – 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.<sup>21</sup>

54. Meer in het bijzonder staat het aan de nationale autoriteiten om – met het oog op de beoordeling van het risico dat het betrokken kind, dat Unieburger is, genoopt 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 bepalen welke ouder de daadwerkelijke zorg over het kind heeft en of er een daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen het kind en de ouder die een derdelander is. Het Hof heeft geoordeeld dat de bevoegde autoriteiten in het kader van die beoordeling rekening dienen 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”), dat moet worden gelezen in samenhang met de verplichting tot inachtneming van de in artikel 24, lid 2, van het Handvest erkende belangen van het kind.<sup>22</sup>

55. De omstandigheid dat de andere ouder, die Unieburger is, echt in staat – en bereid – is om de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het kind alleen te dragen, is volgens het Hof een relevant element, maar volstaat op zich niet om te kunnen vaststellen dat er tussen de ouder die een derdelander is en het kind geen sprake is van een zodanige afhankelijkheidsverhouding dat het kind genoopt 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 omstandigheden van het geval in de beschouwing worden betrokken, met name de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate waarin het een affectieve relatie heeft met zowel de ouder die Unieburger is als de ouder die een derdelander is, alsmede het risico dat het evenwicht van het kind zou worden verstoord indien het van deze laatste ouder werd gescheiden.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Peyrl, J., „Kinderbetreuungsgeld für Drittstaatsangehörige, die aus der Kernbestandsdoktrin des EuGH ein Aufenthaltsrecht ableiten können”, *Das Recht der Arbeit*, 3/2018, blz. 236, merkt op dat de eisen die de rechtspraak aan het bewijs van de mate van afhankelijkheid stelt, minder streng zijn voor minderjarige kinderen, gelet op hun kwetsbaarheid, dan voor volwassenen.

<sup>20</sup> Arresten van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15, EU:C:2017:354, punt 65; hierna: „arrest Chavez-Vilchez e.a.”), en 11 maart 2021, Belgische Staat (Terugkeer van de ouder van een minderjarige) (C-112/20, EU:C:2021:197, punt 26).

<sup>21</sup> Arresten Chavez-Vilchez e.a., punt 68, en K.A. e.a., punt 70.

<sup>22</sup> Arresten Chavez-Vilchez e.a., punt 70, en K.A. e.a., punt 71.

<sup>23</sup> Arresten Chavez-Vilchez e.a., punt 71, en K.A. e.a., punt 72, en arrest van 11 maart 2021, Belgische Staat (Terugkeer van de ouder van een minderjarige) (C-112/20, EU:C:2021:197, punt 27).

56. Voorts vormt het feit dat de ouder die derdelander is, samenwoont met het minderjarige kind dat Unieburger is, volgens het Hof een van de in aanmerking te nemen relevante factoren om te bepalen of er tussen hen sprake is van een afhankelijkheidsverhouding, zonder dat het evenwel een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is. 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 leden van zijn familie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, bij hem op het grondgebied van de Unie kunnen verblijven, wettigt daarentegen nog niet de conclusie dat de Unieburger gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien een dergelijk recht niet werd toegekend. Derhalve kan het bestaan van een gezinsband tussen de minderjarige Unieburger en zijn ouder die derdelander is, of dit nu een biologische dan wel een juridische band is, niet volstaan als rechtvaardiging om aan die ouder op grond van artikel 20 VWEU een afgeleid recht van verblijf toe te kennen op het grondgebied van de lidstaat waarvan het minderjarige kind onderdaan is.<sup>24</sup>

### ***3. Toepassing van de in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde beginselen op de onderhavige zaken***

#### ***a) Gemeenschappelijke elementen van de in de rechtspraak behandelde zaken***

57. Na deze beknopte weergave van de rechtspraak van het Hof over het afgeleid verblijfsrecht dat derdelanders op grond van hun hoedanigheid van familielid van een Unieburger genieten en over de afhankelijkheidsverhouding die specifiek tussen een derdelander en een Unieburger bestaat wanneer een van de betrokkenen minderjarig is, dient te worden vastgesteld of de in deze rechtspraak geformuleerde beginselen, zoals omschreven in de vorige punten van deze conclusie, van toepassing zijn op de onderhavige gevoegde zaken. Zoals ik hieronder meer uitvoerig zal toelichten, zijn er verschillende redenen waarom ik geneigd ben deze vraag bevestigend te beantwoorden.

58. Om te beginnen zijn er een aantal parallellen met de zaak *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, die ik in deze conclusie reeds heb vermeld.<sup>25</sup> Net als in die zaak moet het Hof zich namelijk andermaal, zij het indirect, uitspreken over de verenigbaarheid met het Unierecht van de van kracht zijnde Spaanse wettelijke regeling, die de gezinshereniging van een derdelander met een lid van zijn familie die onderdaan is van een lidstaat en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat deze laatste over voldoende bestaansmiddelen beschikt om niet ten laste van het nationale socialebijstandstelsel te komen.

59. Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat het Unierecht in beginsel niet van toepassing is op een verzoek om gezinshereniging dat in die omstandigheden wordt ingediend, zodat het in beginsel niet in de weg staat aan een nationale regeling zoals beschreven in het voorgaande punt.<sup>26</sup> Het Hof heeft niettemin gepreciseerd dat het stelselmatig en zonder enige uitzondering opleggen van een dergelijke voorwaarde kan leiden tot schending van het afgeleid verblijfsrecht dat krachtens artikel 20 VWEU in zeer bijzondere situaties moet worden toegekend aan de derdelander die familielid is van een Unieburger.<sup>27</sup> Deze precisering van het Hof lijkt mij van groot belang, aangezien daarmee de werkingssfeer van deze bepaling en dus ook de bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van immigratie nader worden afgebakend.

<sup>24</sup> Arrest van 8 mei 2013, *Ymeraga e.a.* (C-87/12, EU:C:2013:291, punt 38), en arrest *K.A. e.a.*, punten 73-75.

<sup>25</sup> Zie punt 43 van deze conclusie.

<sup>26</sup> Arrest *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, punt 33.

<sup>27</sup> Arrest *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*, punt 34.

60. Het Hof heeft uitgelegd welke nationale maatregelen als onverenigbaar met het bij artikel 20 VWEU ingestelde burgerschap van de Unie worden beschouwd, namelijk maatregelen die *aan Unieburgers het effectieve genot ontzeggen van de belangrijkste rechten die zij aan die status ontlennen*. Zoals ik in mijn overzicht van de relevante rechtspraak heb aangegeven, is dit onder meer het geval in een situatie waarin de Unieburger zich gedwongen zou zien het grondgebied van de Unie te verlaten doordat het verblijfsrecht van een lid van zijn familie dat onderdaan is van een derde land, niet wordt erkend. Van een dergelijke situatie, waaraan strenge eisen worden gesteld, kan uitsluitend sprake zijn wanneer er tussen de derdelander die een familielid is van een Unieburger en laatstgenoemde persoon een verhouding bestaat die door een *hoge mate van afhankelijkheid* wordt gekenmerkt. Om te bepalen of de betrokken personen in de onderhavige zaken een verblijfsrecht kunnen ontlennen aan artikel 20 VWEU, dient derhalve *de gezinssituatie van elk van hen* te worden onderzocht.

61. Ondanks de verschillen tussen het feitelijk kader van de zaak Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real en dat van de hoofdgedingen is een van de belangrijkste aspecten van de analyse dus dat moet worden vastgesteld of in casu sprake is van een verhouding die wordt gekenmerkt door *een afhankelijkheid die voldoende sterk is* om te voldoen aan de eisen die de rechtspraak met het oog op de toepassing van die bepaling stelt. De omstandigheid dat de hier centraal staande familiebetrekkingen ook minderjarige kinderen omvatten, verdient daarbij bijzondere aandacht. Om deze reden zijn de in het arrest K.A. e.a. geformuleerde en in deze conclusie aangehaalde beginselen van de rechtspraak<sup>28</sup> wellicht relevant en toepasselijk. Om methodisch te werk te gaan, zodat naar behoren rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van elke zaak, stel ik voor om deze zaken afzonderlijk te onderzoeken in het licht van de elementen die ons daarbij door de rechtspraak worden geboden.

62. Ik wil in dit verband in herinnering roepen dat het niet de taak van het Hof is om de situatie van de families in de hoofdgedingen zelf te beoordelen of om zelf uit te maken of aan de betrokken personen een verblijfsrecht moet worden toegekend. Dit geldt a fortiori voor de beoordeling van hun financiële situatie, ondanks de gevolgen die de uitlegging van artikel 20 VWEU mogelijk zal hebben voor de toepassing van de nationale bepaling ter omzetting van artikel 7 van richtlijn 2004/38, die zich uitstrekt tot de situatie van Spaanse onderdanen die hun recht van vrij verkeer niet hebben uitgeoefend. Deze taken behoren tot de *uitsluitende bevoegdheid van de nationale autoriteiten*.<sup>29</sup> Het Hof is daarentegen bevoegd om de verwijzende rechter alle uitleggingselementen van het Unierecht te verstrekken die hem in staat stellen de feiten zelf grondig te onderzoeken.

<sup>28</sup> Zie punten 52-56 van deze conclusie.

<sup>29</sup> Zie in die zin Neier, C., „Residence right under Article 20 TFEU not dependent on sufficient resources: Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real”, *Common Market Law Review*, deel 58 (2021), nr. 2, blz. 566.

**b) Belangrijkste element van de analyse: vaststelling van een afhankelijkheidsverhouding binnen het gezin**

1) Onderzoek van zaak C-532/19

i) Omstandigheden die het bestaan van een verblijfsrecht rechtvaardigen

63. In deze zaak wenst QP, onderdaan van een derde land, die gehuwd is met een Spaanse onderdaan die haar recht van vrij verkeer binnen de Unie nooit heeft uitgeoefend, een verblijfstitel in Spanje te verkrijgen. Uit hun huwelijk is een dochter geboren, die de Spaanse nationaliteit heeft. Deze dochter, die op dit moment nog minderjarig is, heeft haar recht van vrij verkeer evenmin uitgeoefend.

64. Op voorhand zij opgemerkt dat de verwijzende rechter verklaart dat, indien aan QP een verblijfstitel in Spanje wordt geweigerd, het voor hem en zijn vrouw onmogelijk wordt, naar zij stellen, om de krachtens het Spaanse recht op hen rustende samenwoonverplichting na te leven. De verwijzende rechter vermeldt echter geen enkele omstandigheid waaruit blijkt dat er een afhankelijkheidsverhouding tussen deze twee meerderjarige personen bestaat, afgezien van deze loutere wettelijke plicht om samen te wonen.

65. Uit de in deze conclusie aangehaalde rechtspraak van het Hof volgt echter duidelijk dat de erkenning van een afhankelijkheidsverhouding tussen twee tot dezelfde familie behorende volwassenen die van zodanige aard is dat zij een afgeleid verblijfsrecht krachtens artikel 20 VWEU schept, slechts denkbaar is in *uitzonderlijke* gevallen.<sup>30</sup> In het arrest *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* heeft het Hof geoordeeld dat van een dergelijke afhankelijkheidsverhouding 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, een meerderjarige derdelander, gehouden zijn om samen te leven krachtens de verplichtingen die uit het huwelijk voortvloeien volgens het recht van de lidstaat waarvan de Unieburger onderdaan is. In principe lijkt het antwoord op de eerste prejudiciële vraag dan ook duidelijk uit dit arrest te volgen.

66. Niettemin ben ik van mening dat het Hof, om de verwijzende rechter een *nuttig antwoord* te kunnen geven, ook de mogelijke invloed in het licht van artikel 20 VWEU zou moeten onderzoeken van de omstandigheid dat QP de vader is van een minderjarige dochter die onderdaan is van de Unie, waarover hij samen met zijn echtgenote, een Spaanse onderdaan en moeder van dit kind, het gezag uitoefent. Meer concreet moet worden bepaald of de eventuele verplichting van QP om het grondgebied van de Unie te verlaten, zijn dochter er feitelijk toe zou dwingen hem te vergezellen, hoewel zowel dit kind als haar moeder wettig in Spanje mogen verblijven.

67. Zoals uit mijn overzicht van de relevante rechtspraak blijkt<sup>31</sup>, zijn de kwestie van het gezag over het kind en de vraag of de *wettelijke, financiële of affectieve last* van dat kind berust bij de ouder die een derdelander is, relevante factoren wanneer moet worden bepaald of er tussen die ouder en zijn minderjarige kind dat een Unieburger is, een afhankelijkheidsverhouding bestaat. Of er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding in de zin van artikel 20 VWEU die van zodanige aard is dat het minderjarige kind gedwongen zou worden het grondgebied van de Unie te verlaten indien aan de ouder een verblijfsrecht werd geweigerd, moet, in het belang van het

<sup>30</sup> Zie punt 51 van deze conclusie.

<sup>31</sup> Zie punt 53 van deze conclusie.



betrokken kind, worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden van het geval, waaronder met name de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate waarin het een affectieve relatie heeft met zowel de ouder die Unieburger is als de ouder die een derdelander is, alsmede het risico dat het evenwicht van het kind zou worden verstoord indien het van deze laatste ouder werd gescheiden.<sup>32</sup>

68. Uit deze rechtspraak volgt mijns inziens dat, teneinde in casu te beoordelen of er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding in de zin van artikel 20 VWEU, niet alleen rekening moet worden gehouden met de eventuele *materiële afhankelijkheid* van dit kind van haar ouder die derdelander is, maar ook met het belang van de *affectieve relatie* met deze ouder en met de gevolgen die diens vertrek zou kunnen hebben voor het psychisch evenwicht van dit kind.

69. Uit de rechtspraak van het Hof volgt eveneens<sup>33</sup> 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.

70. In het kader van deze analyse mag echter niet worden vergeten dat het Hof herhaaldelijk heeft herinnerd aan het *eminente belang* dat het Unierecht hecht aan de eerbiediging van het familie- en gezinsleven, zoals omschreven in artikel 7 van het Handvest. Hetzelfde geldt voor de bescherming van het kind, waarvan het belang door de bevoegde autoriteiten in aanmerking moet worden genomen volgens artikel 24, lid 2, van het Handvest. Dit houdt onder meer in dat rekening moet worden gehouden met de noodzaak voor het kind om „regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden”, zoals deze in het derde lid van dit artikel tot uiting wordt gebracht. Dit laatste aspect lijkt mij voor deze analyse van doorslaggevend belang.

71. Naar mijn mening heeft het Hof niet zonder reden herinnerd aan de *grondwettelijke status* van de hiervoor genoemde rechten in de rechtsorde van de Unie, toen het in zijn redenering niet alleen verwees naar artikel 20 VWEU maar ook naar de bepalingen van het Handvest.<sup>34</sup> Het lijkt mij duidelijk dat het Hof heeft beoogd de instandhouding van de gezinsband tussen een minderjarig kind dat een burger van de Unie is en zijn ouder, onderdaan van een derde land, op het grondgebied van de Unie te waarborgen wanneer dit in het belang van dat kind is.<sup>35</sup> Hieruit volgt dat de door de nationale autoriteiten geuite overwegingen van algemene orde, zoals de overwegingen in verband met de gestelde noodzaak om nationale socialebijstandstelsels te beschermen, *moeten wijken* wanneer op basis van een beoordeling van de gezinssituatie wordt vastgesteld dat er tussen de betrokken personen een echte materiële of affectieve afhankelijkheidsverhouding bestaat waardoor het onontbeerlijk kan zijn dat de eenheid van het

<sup>32</sup> Zie punt 55 van deze conclusie.

<sup>33</sup> Zie punt 56 van deze conclusie.

<sup>34</sup> Van Eijken, H., en Phoa, P., „The scope of Article 20 TFEU clarified in Chavez-Vilchez: Are the fundamental rights of minor EU citizens coming of age?”, *European Law Review*, deel 43, nr. 6, 2018, blz. 969, merken op dat het Hof een verband heeft gelegd tussen het burgerschap van de Unie en het Handvest, hetgeen kan worden uitgelegd als een nieuwe stap in de richting van de ontwikkeling van een meer supranationaal en politiek burgerschap dat de van origine economische en transnationale aard ervan overstijgt.

<sup>35</sup> Di Comite, V., „Derecho de residencia de los progenitores nacionales de terceros Estados e interés superior del niño ‘europeo’”, *Revista de derecho comunitario europeo*, 12/2017, nr. 58, is van mening dat de verwijzing naar de in het Handvest verankerde grondrechten getuigt van het toenemende belang van de rechten van het kind in het Unierecht en met name in de rechtspraak van het Hof.

gezin op het grondgebied van de Unie in stand blijft. Met andere woorden, de eerbiediging van alle *grondrechten* die de Verdragen aan elke Unieburger op grond van zijn burgerschap garanderen, moet prevaleren boven de zuiver economische belangen van de lidstaten.<sup>36</sup>

72. Gelet op de aangehaalde rechtspraak mag naar mijn mening aan QP geen verblijfstitel krachtens artikel 20 VWEU worden geweigerd enkel en alleen omdat de moeder volledig voor hun dochter, een Unieburger, zou kunnen zorgen op Spaans grondgebied. Een benadering die uitsluitend uitgaat van de financiële draagkracht van de moeder volgens het nationale familierecht en die voorbijgaat aan de eventuele rol van de vader in de opvoeding, de verzorging en het onderhoud van het kind, houdt namelijk onvoldoende rekening met het belang van het kind om *een gezonde duurzame relatie met zijn of haar vader* te onderhouden. Een dergelijke benadering zou dan ook niet voldoen aan de vereisten die de rechtspraak stelt aan het op individuele basis te verrichten onderzoek.

73. Vanuit dezelfde optiek moet worden geoordeeld dat niet aan de vereisten van de rechtspraak is voldaan wanneer de vader niet in staat is geweest de elementen aan te voeren aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 20 VWEU is voldaan, zoals het feit dat hij *de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het minderjarige kind draagt*. Het feit dat het Hof uitdrukkelijk naar dit vereiste uit het arrest Chavez-Vilchez e.a. verwijst, toont aan dat de omstandigheid dat de ouder zich serieus van zijn wettelijke verplichtingen jegens het kind kwijt, naast andere relevante aanwijzingen een bewijs vormt dat er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding in de zin van voornoemde bepaling.

74. Wat het onderhavige geval betreft moet worden geconstateerd dat de verwijzingsbeslissing geen elementen bevat waaruit kan worden afgeleid welke rol de vader precies in het leven van zijn dochter speelt. Ik heb echter de indruk dat dit gebrek aan informatie verband houdt met twee factoren die moeten worden opgehelderd teneinde een beter inzicht te verwerven in de feitelijke context waarbinnen de prejudiciële vragen zijn gesteld. Ten eerste zijn de bevindingen van de verwijzende rechter gebaseerd op informatie van de Spaanse autoriteiten die, zoals deze rechter aangeeft, niet de omstandigheden onderzoeken die relevant zouden kunnen zijn voor de vaststelling van het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding die de Unieburger ertoe zou kunnen dwingen het grondgebied van de Unie te verlaten. Ten tweede concentreert de verwijzende rechter zich uitsluitend op de relatie tussen de echtgenoten, zonder in detail in te gaan op de relatie tussen het kind en haar ouders.

75. Om deze redenen ben ik van mening dat dit gebrek aan informatie niet mag worden opgevat als een aanwijzing van een gebrek aan betrokkenheid van de ene of de andere ouder. Ik acht het derhalve van essentieel belang dat de verwijzende rechter *zijn aandacht toespitst op de rol die elke ouder, naargelang van zijn vermogens, binnen het gezin speelt*, daarbij gebruikmakend van de uitleggingselementen die het Hof in het in de onderhavige zaken te wijzen arrest zal verschaffen.

76. De verwijzende rechter zal eveneens moeten vaststellen of de gezinsleden samenwonen en zo ja, onder welke omstandigheden. Het Hof heeft in zijn rechtspraak geoordeeld dat het feit dat de ouder die onderdaan is van een derde land, samenwoont met het minderjarige kind dat een Unieburger is, een van de relevante elementen is die in aanmerking moet worden genomen bij het bepalen van het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding. Hoewel de verwijzende rechter

<sup>36</sup> Zie dienaangaande Réveillère, V., „La protection statutaire du citoyen: demeurant sur le territoire de l'Union (dans son État de nationalité)”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 11/2020, nr. 3, blz. 721. Volgens hem heeft het Hof een belangenafweging naar het model van de jurist en rechtsfilosoof Robert Alexy gemaakt door in punt 48 van het arrest Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real te overwegen dat de rechten van de Unieburger prevaleren boven het belang van veiligstelling van de overheidsmiddelen van de betrokken lidstaat.

slechts in algemene zin verwijst naar de naar Spaans recht geldende verplichting voor echtgenoten om samen te wonen en om de plaats van de echtelijke woning in onderling overleg vast te stellen, kan niettemin worden verondersteld dat er *sprake is van een gezinswoning*. In dat geval zal de verwijzende rechter onder meer de vraag moeten beantwoorden of het samenwonen wordt gekenmerkt door *continuïteit en stabiliteit*, hetgeen erop duidt dat er sprake is van genegenheid en gehechtheid, en aantoon dat de betrokken personen elkaar *wederzijds bijstaan*.

77. In het licht van de voorgaande overwegingen en onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten beoordeling van de feiten moet naar mijn mening worden erkend dat er tussen de minderjarige Unieburger en haar ouder die derdelander is een „afhankelijkheidsverhouding” in de zin van artikel 20 VWEU bestaat wanneer deze ouder samenwoont met haar moeder en het gezag over dit kind en de wettelijke, affectieve en financiële last ervan dus dagelijks door haar beide ouders worden gedeeld, zelfs wanneer de andere ouder een burger van de Unie is en dus over een onvoorwaardelijk recht beschikt om op het grondgebied van de lidstaat waarvan hij onderdaan is, te verblijven. Een dergelijke conclusie dringt zich volgens mij temeer op daar deze afhankelijkheidsverhouding moet worden uitgelegd in het licht van onder meer de verplichting om het belang van het kind in aanmerking te nemen.

*ii) Uitzondering in verband met de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de openbare veiligheid*

78. Het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding in de zin van artikel 20 VWEU betekent zeker niet dat in alle gevallen een verblijfsrecht moet worden toegekend. Dit geldt met name wanneer *redenen in verband met de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de openbare veiligheid* zich daartegen verzetten. De weigering van de bevoegde autoriteiten om een dergelijk recht te erkennen omdat de derdelander ernstige strafbare feiten heeft gepleegd, zou een belemmering kunnen vormen.

79. Een dergelijke situatie lijkt zich voor te doen in het onderhavige geval, waarin vaststaat dat aan de ouder die derdelander is een verblijfsrecht is geweigerd op grond dat hij in de lidstaat van verblijf is veroordeeld voor verkeersovertredingen. Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie bevat het strafblad van QP twee veroordelingen voor rijden zonder rijbewijs en één voor rijden onder invloed.

80. Dienaangaande wil ik eraan herinneren 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 in verband met, inzonderheid, de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de openbare veiligheid. Het Hof heeft niettemin gepreciseerd dat de situatie van de derdelander die zich krachtens deze bepaling op een verblijfsrecht beroept, binnen de werkingsfeer van het Unierecht valt, zodat bij de beoordeling van zijn situatie rekening moet worden gehouden met het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, zoals geformuleerd in artikel 7 van het Handvest, waarbij dit artikel moet worden gelezen in samenhang met de verplichting om het in artikel 24, lid 2, van het Handvest erkende belang van het kind in aanmerking te nemen.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Arresten van 13 september 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punt 36) en Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punt 81), en arrest K.A. e.a., punt 90.

81. Met andere woorden, de bevoegde autoriteiten dienen een *concrete beoordeling te maken van alle relevante omstandigheden* van het geval alvorens een besluit te nemen over de noodzaak om de derdelander een verblijfsrecht op voornoemde gronden te weigeren. Bij deze individuele beoordeling moeten de bevoegde autoriteiten bepaalde criteria hanteren, die ik hieronder zal vermelden.

82. Ik wil meteen opmerken dat de begrippen „openbare orde” en „openbare veiligheid” als rechtvaardigingsgrond voor een uitzondering op het verblijfsrecht van Unieburgers of hun familieleden strikt moeten worden opgevat. Zo veronderstelt het begrip „openbare orde” hoe dan ook, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, dat er sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. Wat het begrip „openbare veiligheid” betreft, blijkt uit de rechtspraak dat dit begrip ziet op zowel de interne als de externe veiligheid van een lidstaat, zodat de openbare veiligheid in gevaar kan worden gebracht door de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, door risico’s voor het leven van de bevolking, door het risico op een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren en door de aantasting van militaire belangen.<sup>38</sup>

83. Het Hof heeft op ondubbelzinnige wijze te kennen gegeven dat de weigering om een verblijfsrecht toe te kennen in overeenstemming zou zijn met het Unierecht voor zover deze is gebaseerd op de vaststelling dat er, met name gelet op de strafbare feiten die zijn gepleegd door een derdelander, sprake is van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid, ook al zou die weigering voor de Unieburger die een familielid van die derdelander is, de verplichting met zich brengen om het grondgebied van de Unie te verlaten.<sup>39</sup> Deze gevolgtrekking mag echter niet automatisch, louter op grond van het strafblad van de betrokkene, worden gemaakt. Zij kan in voorkomend geval enkel voortvloeien uit een concrete beoordeling van alle actuele en relevante omstandigheden van het individuele geval, in het licht van het evenredigheidsbeginsel, het belang van het kind en de grondrechten, waarvan het Hof de eerbiediging verzekert.<sup>40</sup>

84. De *criteria* die in het kader van deze beoordeling moeten worden gehanteerd, zijn onder meer het gedrag van de betrokkene, de duur en de rechtmatigheid van diens verblijf op het grondgebied van de lidstaat in kwestie, de aard en de ernst van het gepleegde strafbare feit, de mate van actueel gevaar van de betrokkene voor de samenleving, de leeftijd van de eventueel betrokken kinderen en hun gezondheidstoestand alsmede hun economische en gezinssituatie.<sup>41</sup>

85. De vraag die in dit stadium van de analyse rijst, is dus of in omstandigheden als die van het onderhavige geval de erkenning van een verblijfsrecht krachtens artikel 20 VWEU kan worden geweigerd op grond van het feit dat de derdelander die de ouder is van een minderjarig kind dat een burger van de Unie is, veroordeeld is voor verkeersovertredingen.

<sup>38</sup> Arresten van 13 september 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punten 37-39) en Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punten 82-83), en arrest K.A. e.a., punt 91.

<sup>39</sup> Arresten van 13 september 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punt 40) en Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punt 85), en arrest K.A. e.a., punt 92.

<sup>40</sup> Arresten van 13 september 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punt 41) en Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punt 85), en arrest K.A. e.a., punt 93.

<sup>41</sup> Arresten van 13 september 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, punt 42) en Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punt 86), en arrest K.A. e.a., punt 94.

86. De *verkeersveiligheid* is voor de Unie en haar lidstaten, binnen hun respectieve bevoegdheden, een punt van grote zorg, temeer daar zij onlosmakelijk verbonden is met de bescherming van de gezondheid en het leven van de mens.<sup>42</sup> Het belang van een doeltreffend en coherent beleid dat ertoe strekt op het gehele grondgebied van de Unie maatregelen in te voeren om te voorkomen dat weggebruikers bij verkeersongevallen komen te overlijden of ernstig letsel oplopen, dan wel om de gevolgen daarvan te beperken, kan niet genoeg worden benadrukt.

87. Ik betwijfel echter ten zeerste of de betrokken maatregel, te weten de weigering om een verblijfsrecht toe te kennen, gerechtvaardigd is in het licht van de bijzonder strenge voorwaarden die daaraan in de rechtspraak worden gesteld en die ik in de voorgaande punten van deze conclusie heb vermeld. In elk geval lijkt een dergelijke maatregel mij kennelijk *onevenredig* aan het doel om de verkeersveiligheid te waarborgen, zeker tegen de achtergrond van de belangen die hier op het spel staan.

88. In de eerste plaats moge het duidelijk zijn dat de door QP gepleegde overtredingen niet het functioneren van instellingen of essentiële openbare diensten aantasten of het leven van de bevolking in gevaar brengen. Het risico dat QP voor de verkeersveiligheid in het algemeen oplevert, is dus niet dermate ernstig dat redelijkerwijs mag worden verondersteld dat aan de door het Hof geformuleerde criteria van het begrip „openbare veiligheid” is voldaan.<sup>43</sup>

89. Wat betreft de eventuele kwalificatie van een inbreuk op de openbare orde ben ik de mening toegedaan dat de betrokken overtredingen niet verder gaan dan de verstoring van de maatschappelijke orde die met elke wetsovertreding gemoeid gaat. De drie veroordelingen wegens verkeersovertredingen getuigen weliswaar, gelet op het aantal en de frequentie ervan, wellicht van een zekere weigerachtigheid van de betrokkene om zich aan de wet te houden, maar ik wil er niettemin op wijzen dat de veroordelingen teruggaan tot 2010 en dat sindsdien geruime tijd is verstreken. Bij gebreke van aanwijzingen van het tegendeel en onder voorbehoud van de beoordeling van de feiten, hetgeen een taak van de verwijzende rechter is, zou dit dan ook eerder kunnen worden uitgelegd als een teken van een geslaagde maatschappelijke re-integratie.

90. Het feit dat sindsdien geen strafbare feiten meer zijn gepleegd, toont immers aan dat QP geen „werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging” vormt „die een fundamenteel belang van de samenleving aantast”. Bij gebreke van concrete aanwijzingen en gelet op de noodzaak om uitzonderingen op artikel 20 VWEU strikt uit te leggen, neig ik op basis van de beschikbare informatie dan ook naar de opvatting dat QP geen duidelijk risico voor de openbare orde vormt. Dit betekent dat het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, zoals uitgelegd in het licht van het belang van het kind, in casu noodzakelijkerwijs dient te prevaleren.

91. In de tweede plaats wijs ik erop dat, gesteld al dat de bevoegde autoriteiten in het kader van hun beoordeling van de feiten terecht hebben geconcludeerd dat niet kan worden uitgesloten dat QP nog steeds een duidelijk risico voor de verkeersveiligheid vormt, er doeltreffende en stellig

<sup>42</sup> Zie conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de zaak Commissie/Portugal (C-265/06, EU:C:2007:784, punten 55 en 56), waarin de advocaat-generaal verklaart dat de gezondheid en het leven van personen „belangen [zijn] waarvan de bescherming het middelpunt vormt van de [...] strijd [van de Unie] tegen verkeersongevallen”.

<sup>43</sup> Zie conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak Wiener Landesregierung e.a. (Intrekking van de toezegging tot naturalisatie) (C-118/20, EU:C:2021:530, punten 111-113), waarin de advocaat-generaal zich op het standpunt stelt dat verkeersovertredingen geen werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormen. De advocaat-generaal acht het hoe dan ook onevenredig om aan een Unieburger de aan het Unieburgerschap verbonden rechten te ontnemen omdat hij verkeersovertredingen heeft begaan. Zie in die zin ook conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2018:572, punt 88).

minder drastische middelen bestaan om dergelijke risico's uit te sluiten dan de weigering van een verblijfsrecht, eventueel gevolgd door maatregelen tot uitzetting en verwijdering. Deze optie zou alleen als *ultimum remedium* moeten worden overwogen, gelet op de ernstige gevolgen die het kan hebben voor de instandhouding van de eenheid van het gezin en het belang van het kind. Bovendien mag in dit verband niet uit het oog worden verloren dat, mocht in casu inderdaad een afhankelijkheidsverhouding tussen vader en dochter worden vastgesteld, een gedwongen terugkeer hoogstwaarschijnlijk tot gevolg zou hebben dat de dochter haar vader buiten het grondgebied van de Unie zou moeten volgen, waardoor zij het effectieve genot van haar rechten als Unieburger zou verliezen. De betrokken maatregelen hebben dus gevolgen die veel verder reiken dan de individuele situatie van QP.

92. Tot slot zou een gedwongen scheiding van het gezin in de onderhavige omstandigheden in zekere zin neerkomen op een sanctie, terwijl vaststaat dat QP reeds is veroordeeld voor de gepleegde strafbare feiten. Daarom zie ik niet in waarom QP aan een *bijkomende sanctie* zou moeten worden onderworpen, temeer daar de betrokken feiten tot het verre verleden behoren. Gelet op het in casu toepasselijke evenredigheidsbeginsel ben ik van mening dat de bevoegde autoriteiten de voorkeur hadden moeten geven aan maatregelen die de eenheid van het gezin niet in gevaar brengen, maar wél verzekeren dat risico's worden voorkomen en dat de maatschappelijke re-integratie van het individu wordt gewaarborgd.

93. Aangezien de bevoegde autoriteiten zich niet kunnen beroepen op de uitzondering betreffende de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de openbare veiligheid, kunnen zij zich mijns inziens niet met succes tegen de erkenning van een op artikel 20 VWEU gebaseerd verblijfsrecht verzetten.

### *iii) Tussenconclusie*

94. In het licht van de voorgaande overwegingen moet worden geconcludeerd dat in casu niet a priori valt uit te sluiten dat QP een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU geniet. Ik doe deze constatering echter onder voorbehoud van de beoordeling door de verwijzende rechter van de vraag of er sprake is van een zodanige afhankelijkheidsverhouding tussen QP en zijn minderjarige kind dat een Unieburger is, dat indien het verblijfsrecht aan QP werd geweigerd, de van hem afhankelijke Unieburger gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten en aldus het effectieve genot van de belangrijkste met die status verbonden rechten zou verliezen.

## *2) Onderzoek van zaak C-451/19*

95. Evenals in zaak C-532/19 gaat het in zaak C-451/19 om een gezin dat is samengesteld uit onder meer een onderdaan van een derde land, haar echtgenoot die een Spaanse onderdaan is die zijn recht van vrij verkeer binnen de Unie nooit heeft uitgeoefend en hun minderjarige zoon die eveneens de Spaanse nationaliteit heeft en evenmin gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer. Anders dan in zaak C-532/19 is de aanvraag van een verblijfstitel in deze zaak echter niet ingediend ten behoeve van de derdelander die de ouder is van het minderjarige kind dat een Unieburger is.

96. Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie beschikt de derdelander, die de echtgenote respectievelijk de moeder is van burgers van de Unie, namelijk reeds over een verblijfsrecht op Spaans grondgebied.<sup>44</sup> De weigering van de Spaanse autoriteiten om een verblijfsrecht toe te kennen heeft in feite betrekking op haar oudste zoon XU, die uit een vorige relatie is geboren, geen Unieburger is en ten tijde van de vaststelling van dat weigeringsbesluit nog minderjarig was.<sup>45</sup> Hieruit volgt dat XU enerzijds de zoon is van een derdelander die over een verblijfsrecht in Spanje beschikt en anderzijds de stiefzoon en halfbroer van twee burgers van de Unie.

97. In dergelijke omstandigheden acht ik het, gelet op de subsidiaire toepassing van het afgeleid verblijfsrecht van artikel 20 VWEU<sup>46</sup>, zinvol om eerst te onderzoeken of XU een verblijfsrecht kan ontlenen aan richtlijn 2003/86, alvorens te beoordelen of hij een dergelijk verblijfsrecht kan verkrijgen op basis van artikel 20 VWEU. Hoewel de verwijzende rechter zijn verzoek om een prejudiciële beslissing heeft beperkt tot de uitlegging van laatstgenoemde bepaling, zij herinnerd aan de vaste rechtspraak dat het Hof, teneinde een nuttig antwoord te kunnen geven aan de rechter die hem een prejudiciële vraag heeft gesteld, bepalingen van het Unierecht in aanmerking mag nemen waarvan de nationale rechter in de formulering van zijn vraag geen melding heeft gemaakt.<sup>47</sup>

*i) Toepasselijkheid van richtlijn 2003/86*

98. Richtlijn 2003/86 heeft volgens artikel 1 ervan tot doel om de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven. Volgens overweging 4 van deze richtlijn is gezinshereniging een noodzakelijk middel om een gezinsleven mogelijk te maken. Daarnaast draagt het bij tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert, hetgeen bovendien de mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken, wat een fundamentele doelstelling van de Unie is. In dit verband lijkt overweging 9 van deze richtlijn mij van belang, omdat daaruit volgt dat *de leden van het kerngezin*, dat wil zeggen de echtgenoot en de *minderjarige kinderen* steeds recht op gezinshereniging hebben. Gelet hierop ben ik van mening dat sommige aanwijzingen doen vermoeden dat de omstandigheden van de onderhavige zaak daadwerkelijk binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/86 zouden kunnen vallen.

99. Om te beginnen zou de moeder van XU die wettig op het Spaanse grondgebied verblijft, kunnen worden aangemerkt als een „gezinshereniger” in de zin van artikel 2, onder c), van richtlijn 2003/86. Derhalve kan niet worden uitgesloten dat haar wettig verblijf van zodanige aard is geweest dat zij daaraan een recht op gezinshereniging krachtens artikel 3, lid 1, van deze richtlijn kan ontlenen.

<sup>44</sup> Zie punt 19 van deze conclusie.

<sup>45</sup> Om tot een beter begrip van de problematiek te komen, moet worden verduidelijkt dat in de onderhavige analyse wordt uitgegaan van de premisse dat de weigering van de Spaanse autoriteiten om XU een verblijfsrecht toe te kennen, tot gevolg heeft dat deze verplicht is het grondgebied van de Unie te verlaten. De verwijzingsbeslissing bevat geen nauwkeurige informatie over de huidige juridische status van XU en vermeldt enkel dat hij „een verblijfsvergunning in Spanje had gekregen” (zie punt 19 van deze conclusie) toen hij met zijn moeder uit Venezuela naar deze lidstaat was geëmigreerd, dat wil zeggen in 2004. Er zijn echter verschillende aanwijzingen die steun bieden aan deze uitlegging van de feiten, zoals de vermelding van de noodzaak om XU een verblijfsrecht toe te kennen om te voorkomen dat zijn moeder, gevolgd door haar oudste zoon en haar echtgenoot die beide Spaans onderdaan zijn, het grondgebied van de Unie moet verlaten, terwijl zijzelf reeds over een verblijfsrecht in Spanje beschikt. Het is derhalve logisch te veronderstellen dat de huidige juridische status van XU in zekere mate precair is.

<sup>46</sup> Arresten Chavez-Vilchez e.a., punt 63, K.A. e.a., punt 51, en Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, punt 41.

<sup>47</sup> Arresten van 7 augustus 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, punt 34), en 5 december 2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Erkenning en tenuitvoerlegging van geldelijke sancties) (C-671/18, EU:C:2019:1054, punt 26).

100. In haar schriftelijke opmerkingen maakt de Spaanse regering bezwaar tegen een dergelijke uitlegging. Zij voert aan dat artikel 3, lid 3, van richtlijn 2003/86 niet van toepassing is op gezinsleden van een burger van de Unie, en verwijst in dat verband naar het arrest in zaak C-256/11, Dereci e.a.<sup>48</sup>, waarin het Hof op basis van onder meer een uitlegging op grond van de ontstaansgeschiedenis van deze richtlijn heeft geoordeeld dat zij niet van toepassing is op onderdanen van derde landen die leden van de familie van een in een lidstaat verblijvende burger van de Unie zijn en die in die lidstaat willen binnenkomen en verblijven teneinde de eenheid van de familie te bewaren.<sup>49</sup>

101. Dit argument lijkt mij niet overtuigend, omdat het op een volkomen ander geval betrekking heeft dan waar het in casu om draait. Weliswaar wordt niet betwist dat richtlijn 2003/86 krachtens voornoemde bepaling niet van toepassing is op de gezinsleden van een Unieburger, maar ik wil erop wijzen dat het Hof in een specifieke context waarin de verzoekende partijen derdelanders waren die wilden samenwonen met familieleden die burgers van de Unie waren en verbleven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit hadden, naar voornoemde bepaling heeft verwezen. Gelet op de heldere bewoordingen van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2003/86 kon een verzoek om gezinshereniging in die omstandigheden duidelijk niet op deze richtlijn worden gebaseerd. De situatie in de onderhavige zaak ligt echter anders, aangezien de gezinshereniging slechts twee derdelanders betreft, namelijk XU en zijn moeder.

102. Men zou hiertegen in kunnen brengen dat de situatie in casu ietwat complexer is, omdat XU per slot van rekening de stiefzoon en halfbroer van twee Unieburgers is. Ik ben er echter niet van overtuigd dat deze omstandigheid op zich volstaat om de toepassing van richtlijn 2003/86 op deze zaak uit te sluiten. Integendeel, een buitensporig ruime uitlegging van artikel 3, lid 3, van deze richtlijn zou volgens mij veeleer tot gevolg hebben dat deze richtlijn haar nuttig effect verliest in alle gevallen waarin een verzoek om gezinshereniging wordt ingediend door een derdelander die op enigerlei wijze een familieband met een Unieburger heeft. In het ergste geval zou een dergelijke uitlegging leiden tot onvoorzienbare uitkomsten, die afhangen van de samenstelling van het betrokken gezin. De daaruit voortvloeiende administratieve praktijk zou dan ook naar willekeur kunnen rieken. Om een dergelijk scenario te voorkomen, is een coherente benadering nodig. Overigens zij opgemerkt dat de Spaanse regering geen enkel argument ter onderbouwing van haar standpunt heeft aangevoerd, behalve de verwijzing naar het arrest van 15 november 2011, Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734), dat echter, zoals ik in het voorgaande punt van deze conclusie reeds hebt uiteengezet, geen betrekking heeft op het hier aan de orde zijnde geval.

103. Met het oog op de toepassing van richtlijn 2003/86 op de omstandigheden van de onderhavige zaak wil ik het arrest in de zaken C-356/11 en C-357/11, O e.a.<sup>50</sup> aanhalen, dat volgens mij enkele nuttige aanknopingspunten zou kunnen bieden. Elk van de twee aan dit arrest ten grondslag liggende zaken betrof de weigering om een verblijfstitel toe te kennen aan een derdelander die gehuwd was met een andere derdelander die wettig op het grondgebied van de betrokken lidstaat verbleef, uit welk huwelijk een kind was geboren dat eveneens een derdelander was en in die lidstaat bij de moeder woonde. Daarnaast had deze derdelander in het kader van een vorig huwelijk met een Unieburger ook een kind gekregen, dat een Unieburger was en waarover zij het uitsluitende gezag had.

<sup>48</sup> Arrest van 15 november 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734).

<sup>49</sup> Arrest van 15 november 2011, Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punten 48 en 49).

<sup>50</sup> Arrest van 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776).



104. Het Hof heeft in die zaken opgemerkt dat de derdelander, van wie de huidige echtgenoot het recht op gezinshereniging claimde, wettig verbleef op het grondgebied van de betrokken lidstaat en dat hun gemeenschappelijke kind eveneens een derdelander was en dus niet de status van Unieburger genoot. In die omstandigheden heeft het Hof geoordeeld dat „gelet op het doel van richtlijn 2003/86, 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 enkele omstandigheid dat een van de ouders van de minderjarige, onderdaan van een derde land, eveneens de ouder is van een burger van de Unie die uit een eerste huwelijk is geboren, de toepassing van deze richtlijn niet [kan] uitsluiten”.<sup>51</sup>

105. Ten eerste moet worden erkend dat de gezinssamenstelling in zaak C-451/19 ietwat anders is dan in de zaken die tot het arrest van 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776), hebben geleid. Het kind van de derdelander dat een Unieburger is komt namelijk niet voort uit een ontbonden huwelijk met een Unieburger. Bovendien is de weigering om een verblijfstitel te verlenen in casu gericht tot XU, dat wil zeggen tot het kind van de wettig op Spaans grondgebied verblijvende derdelander, en niet tot haar echtgenoot.

106. Ten tweede ben ik er niet van overtuigd dat deze verschillen eraan in de weg staan dat XU zich met succes beroept op het uit richtlijn 2003/86 voortvloeiende recht op gezinshereniging. In de eerste plaats moet in aanmerking worden genomen dat XU ten tijde van de weigering van een verblijfsrecht door de Spaanse autoriteiten minderjarig was en dus overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder c), van deze richtlijn als een „begunstigde” van een dergelijk recht op gezinshereniging kon worden beschouwd. In de tweede plaats heb ik in deze conclusie reeds uitgelegd dat de moeder van XU in haar eigen hoedanigheid aan de criteria voldoet om als „gezinshereniger” in de zin van artikel 2, onder c), van richtlijn 2003/86 te kunnen worden aangemerkt.<sup>52</sup> In de derde plaats is het onbegrijpelijk dat een toevallige gebeurtenis als het feit dat zij met een Unieburger gehuwd is, de moeder van XU belet om zich op de bepalingen van deze richtlijn te beroepen teneinde een gezinshereniging met haar zoon te bewerkstelligen.

107. Zoals ik in het kader van mijn analyse reeds heb uiteengezet<sup>53</sup>, dreigt de rechtszekerheid te worden ondermijnd door een administratieve praktijk die tot gevolg heeft dat de derdelander die optreedt als gezinshereniger zich niet op deze richtlijn kan beroepen wanneer hij op enigerlei wijze een familieband met een Unieburger onderhoudt, ondanks het feit dat hij in zijn eigen hoedanigheid voldoet aan de criteria voor gezinshereniging. Tot slot lijkt het mij volkomen onlogisch dat juist de hoedanigheid van „Unieburger” van de echtgenoot tot ernstige nadelen leidt voor de derdelander die een gezinshereniging wenst te bewerkstelligen met zijn uit een eerdere relatie geboren kind. Een van de manieren om een dergelijke uitkomst te voorkomen, is om artikel 3, lid 3, van richtlijn 2003/86 eerder strikt uit te leggen.

108. Op grond van de argumenten zoals uiteengezet in de voorgaande punten van deze conclusie ben ik derhalve van mening dat, zoals het Hof heeft geoordeeld in het arrest van 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776), de toepassing van richtlijn 2003/86 niet kan worden uitgesloten enkel en alleen omdat de gezinshereniger een derdelander en de ouder van een Unieburger is. In de rechtspraak zou moeten worden erkend dat het feit dat iemand met een Unieburger is gehuwd, niet uitsluit dat op grond van de bepalingen van deze richtlijn om gezinshereniging kan worden verzocht.

<sup>51</sup> Arrest van 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 69). Cursivering van mij.

<sup>52</sup> Zie punt 99 van deze conclusie.

<sup>53</sup> Zie punt 102 van deze conclusie.

109. Aangezien het verzoek om gezinshereniging noch door XU noch door zijn moeder is ingediend, maar door de echtgenoot van zijn moeder, die een Unieburger is, zou het Hof mijns inziens de aandacht van de verwijzende rechter moeten vestigen op het eventuele recht op gezinshereniging van XU met zijn moeder krachtens richtlijn 2003/86.

110. Dienaangaande zij opgemerkt dat voor de behandeling van een dergelijk verzoek zal moeten worden nagegaan of in casu aan alle andere wettelijke voorwaarden is voldaan, waaronder de voorwaarde betreffende voldoende bestaansmiddelen als bedoeld in artikel 7 van richtlijn 2003/86.<sup>54</sup> Zoals ik in deze conclusies reeds heb vermeld<sup>55</sup>, behoort een dergelijke beoordeling tot de bevoegdheid van de nationale autoriteiten. Bovendien is het bij gebreke van meer gedetailleerde informatie niet mogelijk nadere aanwijzingen met betrekking tot de uitlegging van deze richtlijn te verstrekken.

*ii) Toepasselijkheid van artikel 20 VWEU*

111. Voor zover de verwijzende rechter mocht oordelen dat XU op de datum van afwijzing van de aanvraag van een verblijfstitel geen recht op gezinshereniging aan richtlijn 2003/86 kon ontleen, zal hij moeten onderzoeken of aan deze derdelander op die datum niettemin een afgeleid verblijfsrecht toekwam krachtens artikel 20 VWEU.

112. Volgens de in deze conclusie reeds aangehaalde rechtspraak van het Hof zou dit slechts het geval kunnen zijn indien er tussen XU en een Unieburger die een familielid van hem is een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestond dat het gedwongen vertrek van XU uit het grondgebied van de Unie zou betekenen dat die Unieburger feitelijk gedwongen zou worden om dat grondgebied zelf ook te verlaten.<sup>56</sup> Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te kunnen geven, stel ik voor om de betrokken gezinssamenstelling te onderzoeken vanuit de invalshoek van de mogelijke gevolgen die de weigering van een verblijfsrecht aan XU zou kunnen hebben voor zijn halfbroer en zijn stiefvader, die beiden Unieburgers zijn.

113. In dit verband moet worden geconstateerd dat deze gevolgen voornamelijk *indirect* zouden zijn, gelet op de prominente rol die de moeder in het gezin speelt. Zoals de verwijzende rechter bovendien onderstreept, zou het gedwongen vertrek van XU hoogstwaarschijnlijk tot gevolg hebben dat zijn moeder hem in hun land van herkomst zou moeten vergezellen. De verwijzende rechter baseert dit oordeel op een aantal concrete aanwijzingen, namelijk het uitsluitende gezagsrecht van de moeder en het feit dat XU op dat moment nog minderjarig was. Het is niet moeilijk voorstelbaar dat het feit dat de moeder van XU zich in de praktijk gedwongen ziet het grondgebied van de Unie te verlaten om zich van haar ouderlijke plichten jegens haar minderjarig kind te kunnen blijven kwijten, met zekerheid ernstige gevolgen teweeg zou brengen voor het leven van alle betrokken personen.

114. Dit noopt mij tot het maken van enkele opmerkingen teneinde beter te kunnen illustreren wat er in de onderhavige zaak op het spel staat. In mijn analyse heb ik de aandacht gevestigd op de bijzonder gevoelige context van een bestuursbesluit van de bevoegde immigratieautoriteiten

<sup>54</sup> Zie met betrekking tot deze voorwaarden en het individuele onderzoek dat zij vergen onder meer arrest van 3 oktober 2019, X (Langdurig ingezetenen – Vaste, regelmatige en voldoende inkomsten) (C-302/18, EU:C:2019:830, punten 40-44).

<sup>55</sup> Zie punt 61 van deze conclusie.

<sup>56</sup> Net als in zaak C-532/19 richt de aandacht van de verwijzende rechter zich op de relatie tussen de echtgenoten, zonder uitvoerig in te gaan op de relatie tussen de kinderen en hun ouders. Hoe dan ook heb ik in punt 65 van mijn conclusie reeds uitgelegd dat een wettelijke samenwoonverplichting zoals die naar Spaans recht geldt, op zich niet volstaat om van een zodanige afhankelijkheidsverhouding te kunnen spreken dat deze een verblijfsrecht schept krachtens artikel 20 VWEU.

dat tot gevolg kan hebben dat *de gezinseenheid wordt verbroken*.<sup>57</sup> In die context dient men zich te realiseren dat een dergelijk bestuursbesluit in de regel tot gevolg heeft dat de leden van een gezin voor een uiterst moeilijke keuze worden gesteld, namelijk accepteren dat zij fysiek van elkaar worden gescheiden of samen naar het buitenland vertrekken. Hoe de beslissing van het gezin in een dergelijke situatie ook uitvalt, de toekomst zal voor hen hoe dan ook een groot aantal onzekerheden in petto hebben. Het gezin zal worden geconfronteerd met existentiële vragen, want een dergelijke scheiding zou, afhankelijk van de economische situatie en de plaats van herkomst van de gezinsleden, slechts tijdelijk zou kunnen zijn, maar evengoed definitief kunnen worden. Gelet op deze overwegingen acht ik een uitlegging van het Unierecht waarbij zou worden getolereerd dat de leden van een gezin in de hiervoor beschreven omstandigheden van elkaar worden gescheiden, moeilijk verenigbaar met de verplichting tot eerbiediging van het familie- en gezinsleven, zoals neergelegd in artikel 7 van het Handvest.

115. Indien de halfbroer en de stiefvader van XU gedwongen zouden zijn de moeder (en haar zoon) te volgen om de eenheid van het gezin buiten het grondgebied van de Unie in stand te houden, spreekt het voor zich dat zij het effectieve genot van hun rechten als Unieburgers zouden verliezen. Bovendien is in dit verband van belang dat het gedwongen vertrek van XU en zijn moeder waarschijnlijk dezelfde impact zou hebben op het effectieve genot van de rechten die hun halfbroer of zoon en hun stiefvader of echtgenoot aan hun status van Unieburger ontleen als in zaak C-532/19, voor zover de verwijzende rechter na een beoordeling van de feiten mocht concluderen dat er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding in de zin van artikel 20 VWEU.<sup>58</sup>

116. Het feit dat de verwijzende rechter uitdrukkelijk de mogelijkheid vermeldt dat de halfbroer en stiefvader van XU zich gedwongen zullen zien om de moeder (en haar zoon) te volgen, duidt er mijns inziens op dat dit niet een louter hypothetisch scenario is. Dit gezegd zijnde zal de nationale rechter zeker een beoordeling van de feiten moeten maken om vast te stellen of er tussen de verschillende leden van het gezin verhoudingen bestaan die door een *hoge mate van afhankelijkheid* worden gekenmerkt, zodat zij voor XU een verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU kunnen scheppen.

117. Wat meer in het bijzonder de vaststelling van een afhankelijkheidsverhouding in de omstandigheden van het onderhavige geval betreft, tonen de voorgaande opmerkingen duidelijk aan dat deze zaak veel complexer is dan het merendeel van de andere zaken die het Hof reeds heeft behandeld en die – evenals zaak C-34/09, Ruiz Zambrano<sup>59</sup>, die ten grondslag ligt aan de rechtspraak over het verblijfsrecht krachtens artikel 20 VWEU – worden gekenmerkt door het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding tussen slechts twee personen, te weten een derdelander en een Unieburger. Zoals ik in de voorgaande punten reeds heb uiteengezet<sup>60</sup>, vloeit het risico voor het effectieve genot van de aan de Unieburgers toegekende rechten niet rechtstreeks voort uit het gedwongen vertrek van XU. Het risico is veeleer *indirect*, omdat de moeder feitelijk gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten om haar kind XU te volgen, ofschoon zij over een verblijfsrecht beschikt. De relatie tussen de moeder (en niet noodzakelijkerwijs XU) en het minderjarige kind dat een burger van de Unie is, vormt dus de kern van het onderzoek van deze zaak, wegens de prominente rol die de moeder binnen het gezin speelt en met name ook wegens het feit dat zij het gezag over haar twee kinderen (het uitsluitend gezag over het ene en het gedeelde gezag over het andere kind) heeft.

<sup>57</sup> Zie punt 52 van deze conclusie.

<sup>58</sup> Zie punt 94 van deze conclusie.

<sup>59</sup> Arrest van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

<sup>60</sup> Zie punt 113 van deze conclusie.

118. Derhalve ben ik van mening dat de voorkeur moet worden gegeven aan een meer analytische en meer soepele benadering die het mogelijk maakt om naar behoren rekening te houden met de *indirecte gevolgen* binnen het gezin. De rechtspraak van het Hof zou dus in die zin moeten worden gepreciseerd dat de werkingssfeer van artikel 20 VWEU wordt verruimd, zodat dergelijke gevallen ook daaronder vallen. Wat de onderhavige zaak aangaat, geef ik het Hof in overweging om de verwijzende rechter uit te nodigen zijn beoordeling van de feiten toe te spitsen op de afhankelijkheidsverhouding tussen de moeder en haar zoon die een Unieburger is (de halfbroer van XU), ook al is het wel degelijk XU die rechtstreeks wordt geraakt door de weigering van de nationale autoriteiten om zijn recht op verblijf te erkennen. Volgens deze benadering zou XU een verblijfsrecht aan voornoemde bepaling moeten kunnen ontlenuen.

119. Volledigheidshalve wil ik nog onderstrepen dat een dergelijke benadering geenszins betekent dat de werkingssfeer van artikel 20 VWEU in buitensporige mate wordt opgerekt tot gevallen die zeker niet de bescherming van het Unierecht verdienen. Als bewijs van de coherente aard van de voorgestelde benadering wil ik nogmaals de zaak O e.a. aanhalen, waarmee het hoofdgeding bepaalde overeenkomsten vertoont, zoals het feit dat beide zaken betrekking hebben op de zorg voor kinderen in *samengestelde gezinnen*.

120. Ik herinner eraan dat het Hof in het in die zaak gewezen arrest zorgvuldig heeft benadrukt dat de verwijzende rechter mocht concluderen dat er geen afhankelijkheidsrelatie in de zin van artikel 20 VWEU bestond tussen de derdelander die een verblijfsrecht krachtens dat artikel verlangde en de zoon, een Unieburger, van zijn echtgenote, een wettig op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijvende derdelander. Het Hof verwees daartoe enerzijds naar het permanente verblijfsrecht op het grondgebied van de betrokken lidstaat dat de moeder van de Unieburger genoot en anderzijds naar het feit dat de wettelijke, financiële of affectieve last van de Unieburger niet rustte op de echtgenoot, die niet de vader van deze Unieburger was, maar uitsluitend op de echtgenote, die de moeder van deze Unieburger was. In zijn arrest lijkt het Hof eveneens te zijn uitgegaan van de premisse dat het kind, onderdaan van een derde land, dat was geboren uit de verbintenis tussen de aanvrager van de verblijfstitel en zijn echtgenote, met zijn moeder op het grondgebied van de betrokken lidstaat mocht verblijven. Zo was deze moeder dus in staat om samen met haar twee kinderen op het grondgebied van de Unie te wonen.<sup>61</sup>

121. In het onderhavige geval daarentegen is een verblijfstitel geweigerd aan het kind van de wettig in Spanje verblijvende derdelander. Deze derdelander zou dus niet met haar twee kinderen op het grondgebied van deze lidstaat kunnen blijven wonen. En mocht zij besluiten om XU buiten het grondgebied van de Unie te vergezellen, dan zou haar tweede kind, dat een Unieburger is, uitsluitend in de Unie kunnen blijven indien zijn ouders niet langer het gedeelde gezag over hem zouden uitoefenen. De enige manier om dit gedeelde gezag te behouden, zou zijn dat zowel dit kind als zijn vader, die eveneens een Unieburger is, het grondgebied van de Unie zouden verlaten.

122. Aangezien deze beide zaken op beslissende punten van elkaar verschillen, acht ik de conclusie gewettigd dat in de zaak O e.a. een „afhankelijkheidsverhouding” in de zin van artikel 20 VWEU ontbrak, zoals het Hof ook heeft vastgesteld, en dat een dergelijke verhouding in de onderhavige zaak wél bestaat. Het is uitsluitend legitiem om een dergelijke afhankelijkheidsverhouding te erkennen wanneer aan de in de rechtspraak geformuleerde criteria is voldaan, hetgeen, zoals ik zojuist heb aangetoond, duidelijk niet het geval was in de zaak O e.a. Niettegenstaande de complexe aard van beide zaken lijdt het geen enkele twijfel dat de gezinsleden in de onderhavige zaak een doeltreffende bescherming verdienen, al was het maar

<sup>61</sup> Arrest van 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punten 51, 56 en 57).

om de beide Unieburgers niet het effectieve genot te ontzeggen van de belangrijkste rechten die zij aan die status ontlenu. De voorgestelde benadering staat dan ook volkomen op één lijn met de rechtspraak van het Hof.

### *iii) Tussenconclusie*

123. Gelet op de voorgaande overwegingen moet worden geconcludeerd dat in casu niet a priori kan worden uitgesloten dat XU krachtens artikel 20 VWEU over een afgeleid verblijfsrecht beschikt. Deze conclusie geldt onder voorbehoud van de – door de verwijzende rechter te verrichten – beoordeling van de vraag of er tussen de moeder van XU, een derdelander, en haar minderjarige kind dat een Unieburger is, een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat indien aan XU een verblijfsrecht zou worden geweigerd, de afhankelijke Unieburger gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten, waardoor hem het effectieve genot van de belangrijkste met die status verbonden rechten zou worden ontzegd.

## **4. Samenvatting van de analyse van het eerste hoofdthema**

124. Uit de analyse van het eerste hoofdthema blijkt dat in de omstandigheden van de onderhavige zaken niet a priori kan worden uitgesloten dat de derdelander krachtens artikel 20 VWEU over een afgeleid verblijfsrecht beschikt.<sup>62</sup> Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten toetsing aan het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, en onverminderd de verplichting om het belang van het kind in aanmerking te nemen, moet worden geconstateerd dat *in elk van de hoofdgedingen de Unieburgers zich in een zodanige afhankelijkheidsverhouding lijken te bevinden dat de afhankelijke Unieburger in geval van weigering van het verblijfsrecht aan de derdelander gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten en aldus het effectieve genot van de belangrijkste met die status verbonden rechten zou verliezen.*

## **C. Tweede hoofdthema: welke eisen stelt de rechtspraak aan het onderzoek naar het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding?**

### ***1. Onverenigbaarheid van de Spaanse administratieve praktijk met de door het Hof ontwikkelde benadering***

125. Het tweede hoofdthema komt in wezen neer op de vraag of de Spaanse administratieve praktijk strookt met de eisen die in de rechtspraak worden gesteld aan het onderzoek naar het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding in de zin van artikel 20 VWEU.

126. Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie wordt deze praktijk gekenmerkt door de weigering om een verblijfstitel toe te kennen aan een derdelander die een familielid is van een Unieburger om de enkele reden dat deze laatste niet over voldoende bestaansmiddelen voor zichzelf en dit familielid (en evenmin over een ziektekostenverzekering) beschikt, zonder dat wordt onderzocht of tussen hen een afhankelijkheidsverhouding in de zin van artikel 20 VWEU bestaat, dat wil zeggen een zodanige verhouding dat de Unieburger feitelijk gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten, indien aan dit familielid een verblijfstitel op het Spaanse grondgebied zou worden ontzegd.

<sup>62</sup> Zie punten 94 en 123 van deze conclusie.

127. Zoals ik in het kader van mijn analyse van het eerste hoofdthema heb uiteengezet<sup>63</sup>, heeft het Hof in de punten 34 tot en met 54 van het arrest Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real reeds gepreciseerd dat een dergelijke praktijk *niet verenigbaar is* met artikel 20 VWEU.

128. De relevante criteria om te bepalen of de derdelander een verblijfsrecht kan ontlenen aan artikel 20 VWEU, zijn in deze analyse eveneens opgesomd. Ik heb uitvoerig uiteengezet dat een van de centrale aspecten van de door de bevoegde autoriteiten te verrichten beoordeling is, dat wordt nagegaan of er tussen de derdelander die een familielid is van een Unieburger en laatstgenoemde persoon een relatie bestaat die door een *hoge mate van afhankelijkheid* wordt gekenmerkt.<sup>64</sup> Ik heb benadrukt dat, hoe belangrijk het ook is om jonge kinderen te beschermen en de eenheid van het gezin zoveel mogelijk in stand te houden, dit niet betekent dat de nationale autoriteiten ermee kunnen volstaan om alleen de eventuele *materiële afhankelijkheid* van een kind dat een Unieburger is, van zijn ouder die een derdelander is, in aanmerking te nemen; zij dienen ook het belang van de *affectieve relatie* met deze derdelander te wegen en de gevolgen die zijn vertrek voor het psychische evenwicht van dat kind zou kunnen hebben.<sup>65</sup>

129. Niettemin wil ik onderstrepen dat het, zelfs wanneer een dergelijke afhankelijkheidsverhouding bestaat, nog steeds mogelijk is om een verblijfstitel te weigeren aan een derdelander die een familielid van een Unieburger is, wanneer die derdelander, met name gelet op de door hem gepleegde strafbare feiten, een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt.<sup>66</sup> In het kader van mijn bespreking van het eerste hoofdthema en meer concreet van zaak C-532/19 heb ik met betrekking tot het strafblad van QP enkele nuttige elementen aangereikt voor de uitlegging van de begrippen „openbare orde” en „openbare veiligheid”.<sup>67</sup> Tot slot heb ik eraan herinnerd dat een dergelijke „bedreiging” voor deze openbare belangen niet automatisch kan worden vastgesteld, maar dat deze kwalificatie de resultante moet zijn van een concrete beoordeling van alle actuele en relevante omstandigheden van het geval, bezien in het licht van het evenredigheidsbeginsel, het belang van het kind en de grondrechten.<sup>68</sup>

## **2. Samenvatting van de analyse van het tweede hoofdthema**

130. Geconstateerd moet worden dat de Spaanse administratieve praktijk niet in een dergelijke analyse voorziet om te bepalen of er sprake is van een afgeleid verblijfsrecht krachtens artikel 20 VWEU, zodat zij niet voldoet aan de eisen die de rechtspraak van het Hof hieraan stelt. Om deze reden *kan* deze administratieve praktijk *niet in overeenstemming met het Unierecht worden geacht*.

131. Gelet op een ander moet de conclusie na de analyse van het tweede hoofdthema luiden dat artikel 20 VWEU, zoals uitgelegd door de rechtspraak van het Hof, *in de weg staat* aan de hierboven beschreven administratieve praktijk.

<sup>63</sup> Zie punt 42 van deze conclusie.

<sup>64</sup> Zie punten 60 en 61 van deze conclusie.

<sup>65</sup> Zie punt 68 van deze conclusie.

<sup>66</sup> Zie punt 83 van deze conclusie.

<sup>67</sup> Zie punten 87-93 van deze conclusie.

<sup>68</sup> Zie punt 83 van deze conclusie.

## VI. Conclusie

132. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de door de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Castilië-La Mancha, Spanje) gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat het recht op verblijf weigert aan een derdelander die een familielid is van een volwassen Unieburger die onderdaan van deze lidstaat is en nooit zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend, op de enkele grond dat deze Unieburger niet over voldoende financiële middelen voor de leden van zijn gezin beschikt om te voorkomen dat zij ten laste van het nationale socialebijstandstelsel komen wanneer binnen het gezin een zodanige afhankelijkheidsverhouding tussen die derdelander en een burger van de Unie, en met name een minderjarige burger van de Unie, bestaat dat indien het verblijfsrecht aan de derdelander werd geweigerd, de afhankelijke Unieburger gedwongen zou zijn om het grondgebied van de Europese Unie als geheel te verlaten, waardoor hem het effectieve genot van de belangrijkste met het Unieburgerschap verbonden rechten zou worden ontzegd.
- 2) Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat de enkele omstandigheid dat de meerderjarige onderdaan van een lidstaat die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, en zijn meerderjarige huwelijkspartner die onderdaan is van een derde land, verplicht zijn samen te wonen op grond van de verplichtingen die uit het huwelijk voortvloeien volgens het recht van de lidstaat waarvan de burger van de Europese Unie onderdaan is, niet volstaat om van een zodanige afhankelijkheidsverhouding te kunnen spreken dat dit de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht krachtens deze bepaling wettigt.”