



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

22 juni 2023*

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Artikel 20 VWEU – Recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven – Besluit tot weigering van verblijf, door een lidstaat vastgesteld jegens een derdelander die ouder is van een minderjarig kind dat de nationaliteit van die lidstaat heeft – Kind dat zich buiten het grondgebied van de Europese Unie bevindt en nooit op het grondgebied van de Unie heeft verbleven”

In zaak C-459/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Nederland) bij beslissing van 10 september 2020, ingekomen bij het Hof op 15 september 2020, in de procedure

X

tegen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, L. Bay Larsen, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Eerste kamer, P. G. Xuereb, A. Kumin (rapporteur) en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 februari 2022,

gelet op de opmerkingen van:

- X, vertegenwoordigd door M. van Werven en J. Werner, advocaten,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en C. S. Schillemans als gemachtigden,

* Procestaal: Nederlands.

- de Deense regering, vertegenwoordigd door M. Jespersen, J. Nymann-Lindegren en M. Søndahl Wolff als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Ladenburger, E. Montaguti en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 juni 2022,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 20 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen X, Thais onderdaan, en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) (hierna: „Staatssecretaris”) over de afwijzing door deze laatste van de aanvraag om een verblijfsvergunning van X.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 3 X heeft rechtmatig in Nederland verbleven, waar zij gehuwd is geweest met A, een Nederlands staatsburger. Uit dit huwelijk is een kind geboren, dat de Nederlandse nationaliteit heeft.
- 4 Dit kind, dat ten tijde van de indiening van het verzoek om een prejudiciële beslissing tien jaar oud was, is geboren in Thailand, waar het is opgevoed door zijn grootmoeder van moederszijde, aangezien X na die geboorte naar Nederland is teruggekeerd. Het kind heeft altijd in dat derde land gewoond en is nooit naar Nederland of een andere lidstaat van de Europese Unie gereisd.
- 5 Bij besluit van 22 mei 2017 hebben de Nederlandse autoriteiten het verblijfsrecht van X met terugwerkende kracht ingetrokken per 1 juni 2016, op welke datum A en X feitelijk zijn gescheiden.
- 6 Op 17 mei 2018 is de echtscheiding tussen A en X uitgesproken.
- 7 Op 6 mei 2019 heeft de Staatssecretaris aan X bekendgemaakt dat zij op 8 mei 2019 zou worden uitgezet naar Bangkok (Thailand).
- 8 Op 7 mei 2019 heeft X een aanvraag ingediend om in Nederland te verblijven bij B, een onderdaan van die lidstaat. In het kader van de beoordeling van deze aanvraag hebben de Nederlandse autoriteiten ambtshalve onderzocht of verzoekster in het hoofdgeding een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU kon verkrijgen om met haar kind op het grondgebied van de Unie te kunnen verblijven.
- 9 Bij besluit van 8 mei 2019 heeft de Staatssecretaris de bedoelde aanvraag afgewezen, met name omdat X zich niet kon beroepen op een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU, zoals erkend door het Hof in het arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15, EU:C:2017:354).

- 10 Op 8 mei 2019 is X uitgezet naar Bangkok.
- 11 Bij besluit van 2 juli 2019 heeft de Staatssecretaris een door X tegen het besluit van 8 mei 2019 ingediend bezwaar afgewezen. X heeft daarop beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, in het kader waarvan zij stelt dat haar kind, hoewel het Nederlands onderdaan is, door dit besluit waarbij verblijf werd geweigerd, de mogelijkheid wordt ontnomen om in de Unie te verblijven en dat dit besluit bijgevolg afbreuk doet aan het nuttig effect van de rechten waarover het op grond van zijn hoedanigheid van burger van de Unie beschikt.
- 12 In dit verband benadrukt X dat haar kind, voor wie zij altijd de juridische en financiële last heeft gedragen en met wie zij altijd een affectieve relatie heeft gehad, volledig van haar afhankelijk is. Zij verduidelijkt dat zij sinds haar terugkeer naar Thailand dagelijks voor het kind zorgt. De grootmoeder van moederszijde kan wegens haar gezondheidstoestand niet meer voor het kind zorgen. X voegt daaraan toe dat haar bij vonnis van de rechtbank Surin (Thailand) van 5 februari 2020 het eenhoofdig gezag over het kind is toegekend.
- 13 Aangezien dit kind noch Engels noch Nederlands spreekt, kan het niet communiceren met zijn vader, met wie het sinds 2017 geen enkel contact meer heeft gehad. X meent dat A geen affectieve relatie met het kind heeft en geen enkele ouderlijke last heeft gedragen.
- 14 De Staatssecretaris betoogt dat het tot X gerichte besluit waarbij verblijf werd geweigerd, niet tot gevolg heeft dat haar kind verplicht is het grondgebied van de Unie te verlaten, aangezien het sinds zijn geboorte in Thailand verblijft. Voorts kan niet zonder meer worden vastgesteld dat X het eenhoofdig gezag over het kind heeft, aangezien de uitspraak van de Thaise rechterlijke instantie waarop X zich in dit verband beroept, niet is gelegaliseerd. Bovendien heeft X niet aangetoond dat zij sinds haar terugkeer naar Thailand daadwerkelijk voor het kind zorgt. Er is geen enkel objectief bewijs dat er tussen haar en het kind sprake is van een zodanige afhankelijkheidsverhouding dat het kind gedwongen zou zijn om buiten het grondgebied van de Unie te verblijven indien aan X een verblijfsrecht zou worden geweigerd. Het feit dat het kind gedurende bijna zijn gehele leven van zijn moeder gescheiden is geweest, is waarschijnlijk van invloed geweest op zijn gehechtheid en dus op zijn afhankelijkheid van haar. Daarnaast is de rol van A in het leven van het kind niet duidelijk en is het feit dat X beweert dat A niet voor het kind zorgt, een subjectief element. De Staatssecretaris voegt daaraan toe dat X niet heeft bewezen dat haar kind in Nederland wil gaan wonen of dat het in het belang van dit kind is dat zijn moeder in die lidstaat over een verblijfsvergunning beschikt.
- 15 De verwijzende rechter vraagt zich af of de beginselen die het Hof heeft geformuleerd in de arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), 15 november 2011, Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734), 6 december 2012, O. e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776), en 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15, EU:C:2017:354), van toepassing zijn in een situatie als die in het hoofdgeding, waarin het minderjarige kind dat Unieburger is buiten het grondgebied van de Unie verblijft en nooit op dat grondgebied heeft verbleven.
- 16 De verwijzende rechter verduidelijkt dat een ontkennend antwoord van het Hof naar Nederlands recht zou betekenen dat aan een derdelander die ouder is van een minderjarige Unieburger, nooit een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU kan toekomen en dat deze ouder Nederland alleen rechtmatig kan binnenkomen als hij een verblijfsaanvraag indient op grond van het recht op privéleven en familie- en gezinsleven in de zin van artikel 8 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Naar Nederlands recht is voor een dergelijke aanvraag in beginsel

vereist dat de aanvrager beschikt over een machtiging tot voorlopig verblijf als familie- of gezinslid. Hiervoor is echter onder meer vereist dat het familie- of gezinslid waarbij verblijf wordt beoogd (de zogenoemde hoofdpersoon), zelf ouder is dan 21 jaar. Een minderjarig kind kan per definitie niet aan deze voorwaarde voldoen, hetgeen betekent dat een dergelijke verblijfsaanvraag bij voorbaat kansloos is.

- 17 Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af aan de hand van welke criteria moet worden vastgesteld of er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding tussen de Unieburger en een derdelander, en hoe de kwestie van het daadwerkelijke gezag over het kind in de context van het hoofdgeding moet worden beoordeeld.
- 18 In deze omstandigheden heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Nederland), de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Moet artikel 20 van het VWEU aldus worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat aan een derdelander, wanneer die zijn minderjarige kind, burger van de Unie, ten laste heeft en wanneer die minderjarige zich ten opzichte van die derdelander in een daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding bevindt, het recht van verblijf ontzegt in de lidstaat waar de minderjarige Unieburger de nationaliteit van bezit, terwijl de minderjarige Unieburger zich buiten het grondgebied van die lidstaat dan wel de Unie bevindt en/of zich nooit op het grondgebied van de Unie heeft bevonden, waardoor de minderjarige Unieburger feitelijk de toegang tot het grondgebied van de Unie wordt ontzegd?
 - 2) a) Moeten (minderjarige) Unieburgers een belang bij de uitoefening van de rechten die zij hebben op grond van het burgerschap van de Unie stellen of aannemelijk maken?
b) Kan in dit verband een rol spelen dat minderjarige Unieburgers in de regel niet zelfstandig hun rechten kunnen doen gelden en zelf geen zeggenschap hebben over hun verblijfplaats, maar daarin afhankelijk zijn van hun ouder(s) en dat dit met zich mee zou kunnen brengen dat namens een minderjarige Unieburger aanspraak wordt gemaakt op de uitoefening van zijn rechten als Unieburger, terwijl dat misschien in strijd zou zijn met zijn andere belangen zoals bedoeld in onder meer het arrest [van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15, EU:C:2017:354)]?
c) Zijn die rechten absoluut, in die zin dat daartegen geen belemmeringen mogen worden opgeworpen of dat voor de lidstaat waarvan de (minderjarige) Unieburger de nationaliteit bezit zelfs een positieve verplichting bestaat om de uitoefening van die rechten mogelijk te maken?
 - 3) a) Komt bij de beoordeling of sprake is van een afhankelijkheidsverhouding zoals in [de eerste vraag] is bedoeld, doorslaggevende betekenis toe aan de vraag of de ouder, derdelander, vóór de aanvraag of vóór het besluit waarbij hem verblijfsrecht wordt geweigerd dan wel vóór het moment waarop een (nationale) rechterlijke instantie moet beslissen in een vanwege die weigering gevoerde juridische procedure, wel of niet de dagelijkse zorg had voor de minderjarige Unieburger, en of er anderen zijn die deze zorg in het verleden op zich hebben genomen en/of deze op zich kunnen (blijven) nemen?
b) Kan in dit verband van de minderjarige Unieburger worden verlangd dat hij, teneinde zijn Unierechten daadwerkelijk uit te kunnen oefenen, zich op het grondgebied van de Unie vestigt bij zijn andere ouder, die burger is van de Unie, die mogelijk niet langer het gezag heeft over de minderjarige?

- c) Zo ja, maakt het hierbij verschil of die ouder wel of niet het gezag en/of de wettelijke, financiële of affectieve last heeft (gehad) over de minderjarige en wel of niet bereid is deze last(en) en/of de zorg voor de minderjarige op zich te nemen?
- d) Indien zou komen vast te staan dat de ouder, derdelander, het eenhoofdig gezag heeft over de minderjarige Unieburger, betekent dit dan dat minder gewicht toekomt aan de vraag naar de wettelijke, financiële en/of affectieve last?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 19 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat de omstandigheid dat een minderjarig kind dat als Unieburger de nationaliteit van een lidstaat bezit, sinds zijn geboorte buiten het grondgebied van die lidstaat woont en nooit op het grondgebied van de Unie heeft verbleven, uitsluit dat een van zijn ouders, een derdelander van wie dit kind afhankelijk is, in aanmerking komt voor een afgeleid verblijfsrecht op grond van dat artikel.
- 20 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat artikel 20 VWEU volgens vaste rechtspraak van het Hof aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, de hoedanigheid van burger van de Unie verleent, die de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn (zie in die zin arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punt 41, en 9 juni 2022, Préfet du Gers en Institut national de la statistique et des études économique, C-673/20, EU:C:2022:449, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 21 Het burgerschap van de Unie verleent aan iedere Unieburger, binnen de beperkingen van het VWEU en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten [arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 22 Het Hof heeft 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 essentie van de aan hun status ontleende rechten wordt ontzegd (zie met name arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punt 42; 6 december 2012, O. e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 45, en 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 61).
- 23 Daarentegen verlenen de bepalingen van het VWEU inzake het Unieburgerschap geen autonome rechten aan derdelanders. De eventuele rechten van onderdanen van derde landen zijn immers geen persoonlijke rechten van deze derdelanders, maar rechten die zijn afgeleid van de rechten van de burger van de Unie. 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 op het grondgebied van de Unie aantast [arrest van 7 september 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Aard van het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU), C-624/20, EU:C:2022:639, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 24 In dit verband heeft het Hof reeds vastgesteld dat er zeer bijzondere situaties bestaan waarin, hoewel het afgeleide Unierecht inzake het verblijfsrecht van derdelanders niet van toepassing is en de betrokken Unieburger zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, niettemin een verblijfsrecht moet worden toegekend aan een derdelander die familielid is van die Unieburger, omdat anders aan het burgerschap van de Unie de nuttige werking zou worden ontnomen indien deze burger, ten gevolge van de weigering om een dergelijk recht toe te kennen, feitelijk genoot zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten waardoor hem het effectieve genot van de essentie van de aan die status ontleende rechten zou worden ontzegd [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 25 Kenmerkend voor de in het voorgaande punt van dit arrest genoemde situaties is het feit dat, hoewel zij worden geregeld in voorschriften die a priori tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, te weten in de voorschriften inzake het inreis- en verblijfsrecht van derdelanders buiten de werkingssfeer van de bepalingen van afgeleid recht van de Unie, die onder bepaalde voorwaarden voorzien in een dergelijk recht, deze situaties een onlosmakelijke band hebben met de vrijheid van verkeer en van verblijf van de burger van de Unie, die zich, opdat aan die vrijheid geen afbreuk wordt gedaan, ertegen verzet dat het inreis- of verblijfsrecht aan die onderdanen van derde landen wordt geweigerd in de lidstaat waar die burger verblijft (arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punten 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 26 Evenwel volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de weigering om aan een derdelander een verblijfsrecht toe te kennen alleen afbreuk kan doen aan het nuttige effect van het Unieburgerschap indien er tussen die derdelander en de Unieburger, die een lid is van zijn familie, een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat deze ertoe zou leiden dat laatstgenoemde gedwongen is de betrokken derdelander te vergezellen en het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten [arresten van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 7 september 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Aard van het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU), C-624/20, EU:C:2022:639, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 27 Uit de rechtspraak van het Hof volgt tevens dat het opleggen van een inreisverbod voor het grondgebied van de Unie aan een derdelander die een familielid van een burger van de Unie is, net als de weigering of het verlies van een verblijfsrecht op het grondgebied van een lidstaat, tot gevolg kan hebben dat deze burger het effectieve genot van de essentie van de aan zijn status ontleende rechten wordt ontzegd wanneer er tussen deze personen een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat dit inreisverbod ertoe zou leiden dat voornoemde burger feitelijk gedwongen is de betrokken derdelander aan wie het voornoemde verbod is opgelegd te vergezellen en het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten [arrest van 27 april 2023, M.D. (Inreisverbod voor Hongarije), C-528/21, EU:C:2023:341, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 28 In een situatie als die in het hoofdgeding kan de weigering om een verblijfsrecht toe te kennen aan de derdelander die ouder is van een minderjarig kind dat Unieburger is, in tegenstelling tot de situaties die aan de orde waren in de zaken betreffende artikel 20 VWEU waarover het Hof zich reeds heeft uitgesproken, er echter niet toe leiden dat dit kind wordt gedwongen zijn ouder-derdelander te vergezellen en het grondgebied van de Unie te verlaten, aangezien het sinds zijn geboorte in een derde land woont en nooit in de Unie heeft verbleven.

- 29 Zo het Hof in de in punt 22 van dit arrest bedoelde rechtspraak heeft opgemerkt dat het betrokken kind altijd in de lidstaat van zijn nationaliteit had verbleven, was deze verduidelijking evenwel uitsluitend bedoeld om te benadrukken dat het genot van het uit artikel 20 VWEU voortvloeiende afgeleide verblijfsrecht niet afhankelijk is van de uitoefening door dat kind van zijn recht van vrij verkeer en verblijf binnen de Unie, maar van zijn burgerschap van de Unie, een status die het kind, los van de uitoefening van dit recht, geniet op de enkele grond dat het de nationaliteit van een lidstaat bezit.
- 30 In geval van een afhankelijkheidsverhouding tussen een kind dat burger van de Unie is en zijn ouder die derdelander is, kan het weigeren van verblijf van die derdelander in de lidstaat waarvan dat kind de nationaliteit bezit, dit kind bovendien beletten op het grondgebied van de Unie te verblijven of te reizen, aangezien het dan gedwongen zou zijn om bij die ouder in een derde land te verblijven.
- 31 In dit verband moeten de gevolgen die het kind, burger van de Unie, ondervindt omdat het in de praktijk de Unie niet kan binnenkomen en er niet kan verblijven, worden geacht vergelijkbaar te zijn met de gevolgen die zich voordoen als het kind verplicht is om het grondgebied van de Unie te verlaten.
- 32 Zoals blijkt uit punt 23 van dit arrest, kunnen derdelanders aan de bepalingen van het VWEU inzake het burgerschap van de Unie slechts rechten ontleen die zijn afgeleid van de rechten die de Unieburger geniet.
- 33 Het verblijfsrecht dat op grond van artikel 20 VWEU wordt toegekend aan een derdelander in zijn hoedanigheid van gezinslid van een Unieburger, is dus gerechtvaardigd op grond dat een dergelijk verblijf noodzakelijk is opdat die Unieburger daadwerkelijk de essentie van de aan die status ontleende rechten kan genieten zolang de afhankelijkheidsverhouding met die derdelander voortduurt [arrest van 7 september 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Aard van het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU), C-624/20, EU:C:2022:639, punt 41].
- 34 De weigering om een verblijfsrecht toe te kennen aan een ouder, derdelander, van een kind dat Unieburger is, kan echter slechts gevolgen hebben voor de uitoefening van die rechten door dat kind indien het kind met die ouder het grondgebied van de betrokken lidstaat moet binnenkomen of zich bij die ouder moet voegen en vervolgens op dat grondgebied moet blijven.
- 35 Wanneer daarentegen alleen de ouder, derdelander, van een kind dat Unieburger is, op het grondgebied van de Unie verblijft terwijl dit kind in een derde land blijft, heeft een beslissing waarbij die ouder het recht wordt ontzegd om op dat grondgebied te verblijven, geen gevolgen voor de uitoefening door dat kind van zijn rechten.
- 36 Bijgevolg kan er geen verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU worden toegekend aan de ouder, derdelander, van een minderjarig kind dat Unieburger is, als uit de aanvraag van die ouder om een afgeleid verblijfsrecht of uit de algemene context van de zaak niet kan worden afgeleid dat dit kind, dat nooit heeft verbleven in de lidstaat waarvan het de nationaliteit bezit, zijn rechten van burger van de Unie gaat uitoefenen door met die ouder het grondgebied van die lidstaat binnen te komen en er te verblijven.

- 37 Het staat aan de verwijzende rechter, die in dit verband als enige bevoegd is, om het nodige onderzoek van de feiten te verrichten teneinde in het hoofdgeding niet alleen te beoordelen of er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding in de zin van de in punt 26 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, maar ook of vaststaat dat het betrokken kind Nederland zal binnenkomen en er zal verblijven met zijn ouder die derdelander is.
- 38 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat de omstandigheid dat een minderjarig kind dat als Unieburger de nationaliteit van een lidstaat bezit, sinds zijn geboorte buiten het grondgebied van die lidstaat woont en nooit op het grondgebied van de Unie heeft verbleven, niet uitsluit dat een van zijn ouders, een derdelander van wie dit kind afhankelijk is, in aanmerking komt voor een afgeleid verblijfsrecht op grond van dat artikel, voor zover vaststaat dat dit kind samen met die ouder het grondgebied van de lidstaat waarvan het de nationaliteit bezit, zal binnenkomen en er zal verblijven.

Tweede vraag

- 39 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat waarbij een aanvraag voor een afgeleid verblijfsrecht is ingediend door een derdelander wiens minderjarige kind als Unieburger de nationaliteit van die lidstaat bezit, van hem afhankelijk is en sinds zijn geboorte in het derde land woont zonder ooit op het grondgebied van de Unie te hebben verbleven, deze aanvraag kan afwijzen op grond dat de verhuizing naar die lidstaat die uit de uitoefening door dit kind van zijn aan het Unieburgerschap verbonden rechten kan voortvloeien, niet in het daadwerkelijke of aannemelijke belang van dat kind is.
- 40 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat uit de in de punten 20 en 22 van dit arrest in herinnering gebrachte rechtspraak volgt dat het aan elke Unieburger verleende recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, rechtstreeks voortvloeit uit de status van Unieburger, zonder dat de uitoefening van dit recht ervan afhankelijk is dat er een zeker belang wordt aangetoond om zich erop te beroepen.
- 41 Het Hof heeft in dit verband overigens geoordeeld dat een lidstaat op grond van een beginsel van internationaal recht dat in het Unierecht in acht moet worden genomen, zijn eigen onderdanen niet het recht mag ontzeggen om zijn grondgebied binnen te komen en aldaar te verblijven, en dat zij daar dus een onvoorwaardelijk verblijfsrecht genieten (zie in die zin arrest van 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 Ten tweede heeft het Hof reeds verduidelijkt dat een minderjarig kind zich kan beroepen op het door het Unierecht gewaarborgde recht van vrij verkeer en verblijf. Of een onderdaan van een lidstaat houder kan zijn van de rechten die het VWEU en het afgeleide recht waarborgen op het gebied van het vrije verkeer van personen, mag niet afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat de betrokkene de leeftijd heeft bereikt waarop hij juridisch bekwaam is om deze rechten zelf uit te oefenen (zie in die zin arrest van 19 oktober 2004, Zhu en Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punt 20).
- 43 Het is juist dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de autoriteiten die bevoegd zijn om zich uit te spreken over een aanvraag voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 20 VWEU, rekening moeten houden met het belang van het betrokken kind, maar het in aanmerking nemen van een

dergelijk belang werd alleen overwogen bij de beoordeling of er sprake was van een afhankelijkheidsverhouding in de zin van de in punt 26 van dit arrest genoemde rechtspraak, dan wel bij de beoordeling van de gevolgen van een op overwegingen van openbare veiligheid of openbare orde gebaseerde afwijking van toekenning van het afgeleide verblijfsrecht waarin dat artikel voorziet [zie in die zin arresten van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 71, en 5 mei 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Verblijfsrecht van een gezinslid – Onvoldoende bestaansmiddelen), C-451/19 en C-532/19, EU:C:2022:354, punt 53]. Het Hof heeft dan ook niet geoordeeld dat dit belang kon worden aangevoerd om een aanvraag voor een verblijfsvergunning af te wijzen, maar was juist van oordeel dat het kon worden aangevoerd om te verhinderen dat een besluit werd vastgesteld dat dit kind verplichtte het grondgebied van de Unie te verlaten.

- 44 Derhalve kunnen deze bevoegde autoriteiten in een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, ingeval het ontbreekt aan maatregelen om de uitoefening van het ouderlijk gezag te regelen, niet zonder ten onrechte de plaats in te nemen van de personen die dit gezag over het betrokken kind hebben en evenmin zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid van dat kind om de rechten uit te oefenen die het ontleent aan de in punt 42 van dit arrest in herinnering gebrachte status die het overeenkomstig artikel 20 VWEU heeft, bepalen of het in het belang van dit kind is om het over te brengen naar de lidstaat waarvan het de nationaliteit heeft.
- 45 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat waarbij een aanvraag voor een afgeleid verblijfsrecht is ingediend door een derdelander wiens minderjarige kind als Unieburger de nationaliteit van die lidstaat bezit, van hem afhankelijk is en sinds zijn geboorte in het derde land woont zonder ooit op het grondgebied van de Unie te hebben verbleven, deze aanvraag niet kan afwijzen op grond dat de verhuizing naar die lidstaat die uit de uitoefening door dit kind van zijn aan het Unieburgerschap verbonden rechten kan voortvloeien, niet in het daadwerkelijke of aannemelijke belang van dat kind is.

Derde vraag

- 46 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat voor de beoordeling van de vraag of een minderjarig kind, dat een Unieburger is, afhankelijk is van zijn ouder, die derdelander is, als doorslaggevende elementen moeten worden beschouwd het feit dat deze laatste niet altijd de dagelijkse zorg voor dat kind op zich heeft genomen, ook al heeft deze ouder het eenhoofdig gezag over dat kind, en het feit dat dit kind zich in voorkomend geval op het grondgebied van de Unie zou kunnen vestigen bij zijn andere ouder, die Unieburger is.
- 47 Zoals blijkt uit de punten 26 tot en met 28, 30, 31 en 33 van dit arrest, wordt aan een derdelander die familielid is van een burger van de Unie, slechts een verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU toegekend als er sprake is van een zeer bijzondere situatie waarin er tussen die derdelander en die Unieburger een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat deze ertoe zou leiden dat de Unieburger, indien de derdelander geen verblijfsrecht voor het grondgebied van de Unie wordt toegekend, gedwongen is hem te vergezellen en dit grondgebied als geheel te verlaten of het grondgebied van de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit niet kan binnenkomen en daar niet kan verblijven.

- 48 De aanvraag voor een afgeleid verblijfsrecht moet dus worden onderzocht aan de hand van de intensiteit van de afhankelijkheidsverhouding tussen de ouder, derdelander, en zijn minderjarige kind, Unieburger, waarbij bij een dergelijke beoordeling rekening moet worden gehouden met alle omstandigheden van het geval [zie in die zin arresten van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 71; 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 72, en 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punt 56].
- 49 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat bij de beoordeling of er sprake is van een dergelijke afhankelijkheidsverhouding rekening moet worden gehouden met de vraag wie het daadwerkelijke gezag over dat kind heeft en met de vraag of de wettelijke, financiële of affectieve last rust op de ouder die derdelander is. Andere als relevant beschouwde omstandigheden zijn de leeftijd van het betrokken kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve relatie zowel met de ouder die Unieburger is als met de ouder die derdelander is, evenals het risico voor de innerlijke balans van het kind indien het van die ouder zou worden gescheiden [arrest van 7 september 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Aard van het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU), C-624/20, EU:C:2022:639, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 50 Uit de rechtspraak van het Hof volgt tevens dat het enkele feit dat het voor een onderdaan van een lidstaat misschien wenselijk is – om economische redenen of om de eenheid van zijn gezin op het grondgebied van de Unie te bewaren – dat de leden van zijn gezin die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, bij hem op het grondgebied van de Unie kunnen verblijven, op zichzelf niet volstaat om aan te nemen dat de betrokken Unieburger genoodzaakt zal zijn de Unie te verlaten indien een dergelijk recht niet wordt toegekend [arrest van 5 mei 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Verblijfsrecht van een gezinslid – Onvoldoende bestaansmiddelen), C-451/19 en C-532/19, EU:C:2022:354, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 51 Derhalve kan het bestaan van een gezinsband tussen de minderjarige Unieburger en zijn familielid dat derdelander is, of dit nu een biologische dan wel een juridische band is, niet volstaan als rechtvaardiging om aan dat familielid op grond van artikel 20 VWEU een afgeleid recht van verblijf toe te kennen op het grondgebied van de lidstaat waarvan de Unieburger onderdaan is [arrest van 5 mei 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Verblijfsrecht van een gezinslid – Onvoldoende bestaansmiddelen), C-451/19 en C-532/19, EU:C:2022:354, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 52 In het licht van al deze aspecten moet om te beginnen worden benadrukt dat de bevoegde autoriteiten rekening moeten houden met de situatie zoals die zich voordoet op het moment waarop zij een besluit moeten nemen, aangezien die autoriteiten moeten beoordelen welke gevolgen hun besluit naar verwachting heeft voor het effectieve genot door het betrokken kind van de essentie van de rechten die het ontleent aan de status die het overeenkomstig artikel 20 VWEU heeft. Om te voorkomen dat dit kind dat effectieve genot wordt ontzegd, staat het bovendien aan de nationale rechterlijke instanties die uitspraak moeten doen op een beroep tegen een besluit van die autoriteiten, om rekening te houden met de feiten die zich na dat besluit hebben voorgedaan (zie naar analogie arrest van 17 april 2018, B en Vomero, C-316/16 en C-424/16, EU:C:2018:256, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 53 Het feit dat de ouder die derdelander is, in de voorafgaande tijd niet gedurende een lange periode de dagelijkse zorg voor het betrokken kind op zich heeft genomen en het daardoor in die periode eventueel heeft ontbroken aan een afhankelijkheidsverhouding, kan dan ook niet doorslaggevend

worden geacht, aangezien het daarbij niet is uitgesloten dat die ouder op de dag waarop die nationale autoriteiten een besluit nemen of die rechterlijke instanties uitspraak doen, daadwerkelijk die zorg op zich neemt.

- 54 In dit verband moet er overigens aan worden herinnerd dat het Hof ook heeft geoordeeld dat het samenwonen van de ouder die derdelander is, en zijn minderjarige kind, burger van de Unie, geen noodzakelijke voorwaarde is voor de vaststelling van een afhankelijkheidsverhouding tussen hen [arrest van 5 mei 2022, *Subdelegación del Gobierno en Toledo (Verblijfsrecht van een gezinslid – Onvoldoende bestaansmiddelen)*, C-451/19 en C-532/19, EU:C:2022:354, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 55 Omgekeerd kan uit het enkele feit dat die ouder, derdelander, op het moment waarop de nationale rechter uitspraak doet in de zaak de daadwerkelijke dagelijkse zorg voor het minderjarige kind, Unieburger, op zich neemt, niet reeds worden afgeleid dat er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding. Deze beoordeling moet namelijk altijd berusten op een onderzoek van alle relevante omstandigheden.
- 56 Wat vervolgens de omstandigheid betreft dat een van de ouders van het betrokken kind een Unieburger is die in een lidstaat woont, moet worden opgemerkt dat een dergelijke omstandigheid relevant is voor de toepassing van artikel 20 VWEU indien komt vast te staan dat die ouder metterdaad de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het kind alleen kan en wil dragen (zie in die zin arrest van 10 mei 2017, *Chavez-Vilchez e.a.*, C-133/15, EU:C:2017:354, punt 71).
- 57 Deze omstandigheid, gesteld al dat zij vaststaat, volstaat op zich echter niet voor de vaststelling dat er tussen de ouder, derdelander, en het minderjarige kind, Unieburger, geen zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat dit kind gedwongen is ervan af te zien binnen te komen op het grondgebied van de Unie en er te verblijven indien aan die derdelander een verblijfsrecht wordt geweigerd, aangezien een dergelijke vaststelling noodzakelijkerwijs moet berusten op een onderzoek van alle relevante omstandigheden [zie in die zin arrest van 5 mei 2022, *Subdelegación del Gobierno en Toledo (Verblijfsrecht van een gezinslid – Onvoldoende bestaansmiddelen)*, C-451/19 en C-532/19, EU:C:2022:354, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 58 Het staat weliswaar in beginsel aan de ouder, derdelander, om de gegevens over te leggen waaruit blijkt dat hij een verblijfsrecht aan artikel 20 VWEU ontleent, in het bijzonder de gegevens die aantonen dat het kind bij weigering van een verblijfsrecht de daadwerkelijke uitoefening van zijn rechten als Unieburger wordt ontnomen, maar dat neemt niet weg dat de bevoegde nationale autoriteiten in het kader van de beoordeling van de voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat die derdelander voor een verblijfsrecht in aanmerking komt, moeten voorkomen dat de toepassing van nationale voorschriften betreffende de bewijslast afdoet aan de nuttige werking van artikel 20 VWEU (arrest van 10 mei 2017, *Chavez-Vilchez e.a.*, C-133/15, EU:C:2017:354, punt 76).
- 59 De toepassing van dergelijke nationale wettelijke bepalingen betreffende de bewijslast ontheft de autoriteiten van de betrokken lidstaat dus niet van de verplichting om aan de hand van de door de derdelander verstrekte gegevens het nodige onderzoek te doen om vast te stellen waar de ouder die onderdaan van die lidstaat is woont en om ten eerste na te gaan of die ouder al of niet metterdaad de dagelijkse daadwerkelijke last voor het kind alleen kan en wil dragen en ten tweede na te gaan of er al dan niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen het kind en de ouder die derdelander is dat het kind bij weigering van een verblijfsrecht aan deze

ouder het effectieve genot van de essentie van de aan zijn status van burger van de Unie ontleende rechten zou worden ontzegd (zie naar analogie arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 77).

- 60 Ten slotte blijkt uit de in de punten 48 tot en met 50 van dit arrest aangehaalde rechtspraak dat het feit dat de ouder, derdelander, het eenhoofdig gezag over het minderjarige kind heeft, van belang doch niet beslissend is bij de beoordeling of er sprake is van een daadwerkelijke afhankelijkheid die, zoals blijkt uit punt 51 van dit arrest, niet rechtstreeks voortvloeit uit de juridische verhouding tussen de ouder die derdelander is en zijn minderjarige kind dat Unieburger is.
- 61 Gelet op een en ander moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat de betrokken lidstaat bij de beoordeling van de vraag of een minderjarig kind, dat een Unieburger is, afhankelijk is van zijn ouder, die derdelander is, rekening moet houden met alle relevante omstandigheden, zonder dat het in dit verband doorslaggevend kan worden geacht dat de ouder die derdelander is, niet altijd de dagelijkse zorg voor dat kind op zich heeft genomen maar inmiddels het eenhoofdig gezag over dat kind heeft, of dat de andere ouder, een burger van de Unie, de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor dat kind op zich zou kunnen nemen.

Kosten

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

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat de omstandigheid dat een minderjarig kind dat als burger van de Europese Unie de nationaliteit van een lidstaat bezit, sinds zijn geboorte buiten het grondgebied van die lidstaat woont en nooit op het grondgebied van de Unie heeft verbleven, niet uitsluit dat een van zijn ouders, een derdelander van wie dit kind afhankelijk is, in aanmerking komt voor een afgeleid verblijfsrecht op grond van dat artikel, voor zover vaststaat dat dit kind samen met die ouder het grondgebied van de lidstaat waarvan het de nationaliteit bezit, zal binnenkomen en er zal verblijven.**
- 2) **Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat waarbij een aanvraag voor een afgeleid verblijfsrecht is ingediend door een derdelander wiens minderjarige kind als burger van de Europese Unie de nationaliteit van die lidstaat bezit, van hem afhankelijk is en sinds zijn geboorte in het derde land woont zonder ooit op het grondgebied van de Unie te hebben verbleven, deze aanvraag niet kan afwijzen op grond dat de verhuizing naar die lidstaat die uit de uitoefening door dit kind van zijn aan het Unieburgerschap verbonden rechten kan voortvloeien, niet in het daadwerkelijke of aannemelijke belang van dat kind is.**
- 3) **Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat de betrokken lidstaat bij de beoordeling van de vraag of een minderjarig kind, dat een burger van de Europese Unie is, afhankelijk is van zijn ouder, die derdelander is, rekening moet houden met alle relevante omstandigheden, zonder dat het in dit verband doorslaggevend kan worden**

geacht dat de ouder die derdelander is, niet altijd de dagelijkse zorg voor dat kind op zich heeft genomen maar inmiddels het eenhoofdig gezag over dat kind heeft, of dat de andere ouder, een burger van de Unie, de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor dat kind op zich zou kunnen nemen.

Arabadjiev

Bay Larsen

Xuereb

Kumin

Ziemele

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 juni 2023.

De griffier

A. Calot Escobar

De kamerpresident

A. Arabadjiev