



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

8 mei 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Grenscontroles, asiel en immigratie – Artikel 20 VWEU – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikelen 7 en 24 – Richtlijn 2008/115/EG – Artikelen 5 en 11 – Derdelander tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd – Verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging met een burger van de Europese Unie die zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend – Weigering de aanvraag te behandelen”

In zaak C-82/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) bij beslissing van 8 februari 2016, ingekomen bij het Hof op 12 februari 2016, in de procedure

K. A.,

M. Z.,

M. J.,

N. N. N.,

O. I. O.,

R. I.,

B. A.

tegen

Belgische Staat,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič en C. Vajda, kamerpresidenten, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, S. Rodin, F. Biltgen en C. Lycourgos (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

* Procestaal: Nederlands.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 februari 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- K. A., M. Z. en B. A., vertegenwoordigd door J. De Lien, advocaat,
- M. J., vertegenwoordigd door W. Goossens, advocaat,
- N. N. N., vertegenwoordigd door B. Brijs, advocaat,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet en M. Jacobs als gemachtigden, bijgestaan door C. Decordier, D. Matray en T. Bricout, advocaten,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door T. Papadopoulou als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Montaguti, C. Cattabriga en P. J. O. Van Nuffel als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 oktober 2017,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 20 VWEU, de artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en de artikelen 5 en 11 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van zeven gedingen tussen enerzijds K. A., M. Z., M. J., N. N. N., O. I. O., R. I. en B. A. en anderzijds de gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding (hierna: „bevoegde nationale autoriteit”) over de beslissingen van deze autoriteit om hun respectieve verblijfsaanvragen niet in aanmerking te nemen en hun, naargelang van het geval, het bevel te geven het grondgebied te verlaten of gevolg te geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 In de overwegingen 2 en 6 van richtlijn 2008/115 staat te lezen:
„(2) De Europese Raad van Brussel van 4 en 5 november 2004 heeft erop aangedrongen, op basis van gemeenschappelijke normen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen, zodat mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, teruggezonden kunnen worden.

[...]

(6) De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat het beëindigen van illegaal verblijf van onderdanen van derde landen volgens een billijke en transparante procedure geschiedt. Overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen van de EU moeten beslissingen die op grond van deze richtlijn worden genomen per geval vastgesteld worden en op objectieve criteria berusten, die zich niet beperken tot het loutere feit van illegaal verblijf. De lidstaten dienen bij het gebruik van standaardformulieren voor besluiten in het kader van terugkeer, te weten terugkeerbesluiten, en, in voorkomend geval, besluiten met betrekking tot een inreisverbod of verwijdering, dat beginsel te eerbiedigen en alle toepasselijke bepalingen van deze richtlijn na te leven.”

4 Artikel 1 van deze richtlijn luidt:

„In deze richtlijn worden de gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, overeenkomstig de grondrechten die de algemene beginselen van het [Unierecht] en het internationaal recht vormen, met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen.”

5 Artikel 2, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen.”

6 Artikel 3 van dezelfde richtlijn is als volgt verwoord:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

2. ‚illegaal verblijf’: de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van [verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PB 2006, L 105, blz. 1)], of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat;
3. ‚terugkeer’: het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolg gevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert naar:
 - zijn land van herkomst, of
 - een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, of
 - een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten;
4. ‚terugkeerbesluit’: de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld;
5. ‚verwijdering’: de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting, d.w.z. de fysieke verwijdering uit de lidstaat;

6. ‚inreisverbod’: een administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij de betrokkene de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden, samen met een terugkeerbesluit;

[...]”

7 Artikel 5 van richtlijn 2008/115 luidt:

„Bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn houden de lidstaten rekening met:

- a) het belang van het kind;
 - b) het familie- en gezinsleven;
 - c) de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land,
- en eerbiedigen zij het beginsel van non-refoulement.”

8 Artikel 6, lid 1, van deze richtlijn is als volgt verwoord:

„Onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 vermelde uitzonderingen, vaardigen de lidstaten een terugkeerbesluit uit tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft.

[...]”

9 In artikel 7, lid 4, van genoemde richtlijn staat te lezen:

„Indien er een risico op onderduiken bestaat, of een aanvraag voor een verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond dan wel frauduleus afgewezen is, dan wel indien de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, kunnen de lidstaten afzien van het toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek, of een termijn toekennen die korter is dan zeven dagen.”

10 Artikel 11 van die richtlijn bepaalt:

„1. Het terugkeerbesluit gaat gepaard met inreisverbod:

- a) indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, of
- b) indien niet aan de terugkeerverplichting is voldaan.

In de overige gevallen kan het terugkeerbesluit een inreisverbod omvatten.

2. De duur van het inreisverbod wordt volgens alle relevante omstandigheden van het individuele geval bepaald, en bedraagt in principe niet meer dan vijf jaar. De duur kan meer dan vijf jaar bedragen indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.

3. De lidstaten overwegen de intrekking of schorsing van het inreisverbod dat overeenkomstig lid 1, tweede alinea, is uitgevaardigd tegen een onderdaan van een derde land, mits deze kan aantonen het grondgebied van een lidstaat geheel in overeenstemming met het terugkeerbesluit te hebben verlaten.

Tegen slachtoffers van mensenhandel aan wie een verblijfstitel is verstrekt overeenkomstig richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, en die met de bevoegde autoriteiten samenwerken [(PB 2004, L 261, blz. 19)] wordt, onverminderd het bepaalde in lid 1, eerste alinea, onder b), en op voorwaarde dat zij geen bedreiging vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, geen inreisverbod uitgevaardigd.

In individuele gevallen kunnen de lidstaten om humanitaire of andere redenen afzien van een inreisverbod, dan wel het verbod intrekken of schorsen.

In individuele gevallen of voor bepaalde categorieën gevallen kunnen de lidstaten om andere redenen een inreisverbod intrekken of schorsen.

[...]”

Belgisch recht

- 11 Artikel 7, lid 1, van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (*Belgisch Staatsblad*, van 31 december 1980, blz. 14584), luidt in de op de hoofdzaken toepasselijke versie (hierna: „wet van 15 december 1980”) als volgt:

„Onverminderd meer voordelige bepalingen vervat in een internationaal verdrag, kan de minister of zijn gemachtigde aan de vreemdeling, die noch gemachtigd noch toegelaten is tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk of om er zich te vestigen, een bevel om het grondgebied binnen een bepaalde termijn te verlaten afgeven of moet de minister of zijn gemachtigde in de in 1°, 2°, 5°, 11° of 12° bedoelde gevallen een bevel om het grondgebied binnen een bepaalde termijn te verlaten afgeven:

[...]

12° wanneer een vreemdeling het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod dat noch opgeschort noch opgeheven is.

[...]”

- 12 Artikel 40bis, § 2, van deze wet bepaalt:

„Als familielid van de burger van de Unie worden beschouwd:

- 1° de echtgenoot of de vreemdeling waarmee een geregistreerd partnerschap werd gesloten dat beschouwd wordt als zijnde gelijkwaardig met het huwelijk in België, die hem begeleidt of zich bij hem voegt;
- 2° de partner, die hem begeleidt of zich bij hem voegt, met wie de burger van de Unie overeenkomstig een wet een geregistreerd partnerschap heeft gesloten.

De partners moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a) bewijzen een naar behoren geattesteerde duurzame en stabiele partnerrelatie te onderhouden.

Het duurzaam en stabiel karakter van deze relatie is aangetoond:

- indien de partners bewijzen gedurende minstens één jaar, voorafgaand aan de aanvraag, onafgebroken in België of een ander land te hebben samengewoond;
 - ofwel indien de partners bewijzen dat zij elkaar sedert ten minste twee jaar, voorafgaand aan de aanvraag, kennen [...];
 - ofwel indien de partners een gemeenschappelijk kind hebben;
- b) met elkaar komen samenleven;
- c) beiden ouder zijn dan eenentwintig jaar;
- d) ongehuwd zijn en geen duurzame en stabiele partnerrelatie hebben met een andere persoon;

[...]

- 3° de bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder 1° of 2°, beneden de leeftijd van eenentwintig jaar of die te hunnen laste zijn, die hen begeleiden of zich bij hen voegen [...];

[...]

- 5° de vader of de moeder van een minderjarige burger van de Europese Unie, bedoeld in artikel 40, § 4, eerste lid, 2°, voor zover de laatstgenoemde te zijnen laste is en hij daadwerkelijk over het hoederecht beschikt.”

13 Artikel 40ter van die wet luidt:

„De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op de familieleden van een Belg, voor zover het betreft:

- de familieleden vermeld in artikel 40bis, § 2, eerste lid, 1° tot 3°, die de Belg begeleiden of zich bij hem voegen;
- de familieleden vermeld in artikel 40bis, § 2, eerste lid, 4°, die de ouders zijn van een minderjarige Belg, die hun identiteit aantonen met een identiteitsdocument, en die de Belg begeleiden of zich bij hem voegen.

Voor wat betreft de in artikel 40bis, § 2, eerste lid, 1° tot 3°, bedoelde familieleden moet de Belgische onderdaan aantonen:

- dat hij over stabiele, toereikende en regelmatige bestaansmiddelen beschikt. [...]
- dat hij over behoorlijke huisvesting beschikt die toelaat het familielid of de familieleden, die gevraagd heeft of hebben om zich bij hem te komen voegen, te herbergen [...].”

- 14 Artikel 43 van dezelfde wet, dat krachtens artikel 40ter van deze wet eveneens van toepassing is op familieleden van Belgische staatsburgers, is als volgt verwoord:

„De binnenkomst en het verblijf mogen aan de burgers van de Unie en hun familieleden slechts geweigerd worden om redenen van openbare orde, van nationale veiligheid of van volksgezondheid en zulks binnen de hierna vermelde perken:

- 1° de redenen mogen niet ingeroepen worden voor economische doeleinden;
- 2° de om redenen van openbare orde of nationale veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het persoonlijk gedrag van de betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen. Het gedrag van de betrokkene moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd;

[...]

Indien de minister of zijn gemachtigde overweegt om, om redenen van openbare orde, van nationale veiligheid of van volksgezondheid een einde te stellen aan het verblijf van een burger van de Unie of van een familielid, houdt hij rekening met de duur van het verblijf van de betrokkene in het Rijk, zijn leeftijd, zijn gezondheidstoestand, zijn gezinssituatie en economische situatie, zijn maatschappelijke en culturele integratie en de intensiteit van zijn banden met zijn land van herkomst.”

- 15 In artikel 74/11 van de wet van 15 december 1980 is bepaald:

„§ 1. De duur van het inreisverbod wordt vastgesteld door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van elk geval.

De beslissing tot verwijdering gaat gepaard met een inreisverbod van maximum drie jaar in volgende gevallen:

- 1° indien voor het vrijwillig vertrek geen enkele termijn is toegestaan of;
- 2° indien een vroegere beslissing tot verwijdering niet uitgevoerd werd.

De maximale termijn van drie jaar bedoeld in het tweede lid wordt op maximum vijf jaar gebracht indien:

- 1° de onderdaan van een derde land fraude heeft gepleegd of andere onwettige middelen heeft gebruikt, teneinde toegelaten te worden tot het verblijf of om zijn recht op verblijf te behouden;
- 2° de onderdaan van een derde land een huwelijk, een partnerschap of een adoptie uitsluitend heeft aangegaan om toegelaten te worden tot verblijf of om zijn recht op verblijf in het Rijk te behouden.

De beslissing tot verwijdering kan gepaard gaan met een inreisverbod van meer dan vijf jaar, indien de onderdaan van een derde land een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

§ 2. [...]

De minister of zijn gemachtigde kan zich onthouden van het opleggen van een inreisverbod in individuele gevallen, omwille van humanitaire redenen.

§ 3. Het inreisverbod treedt in werking de dag waarop de beslissing met betrekking tot het inreisverbod wordt betekend.

Het inreisverbod kan niet ingaan tegen de bepalingen betreffende het recht op internationale bescherming, zoals gedefinieerd in de artikelen 9ter, 48/3 en 48/4.”

16 Artikel 74/12 van deze wet staat te lezen:

„§ 1. De minister of zijn gemachtigde kan het inreisverbod opheffen of opschorten omwille van humanitaire redenen.

[...]

Behoudens de in een internationaal verdrag, in een wet of in een koninklijk besluit bepaalde afwijkingen, wordt de gemotiveerde aanvraag door de onderdaan van een derde land ingediend bij de Belgische diplomatieke of consulaire beroepspost die bevoegd is voor zijn woon- of verblijfplaats in het buitenland.

§ 2. De onderdaan van een derde land kan bij de minister of zijn gemachtigde een aanvraag tot opheffing of opschorting van het inreisverbod indienen die gemotiveerd wordt door het naleven van de verplichting tot verwijdering die vroeger afgegeven werd, als hij schriftelijk het bewijs bezorgt dat hij volledig conform de beslissing tot verwijdering het Belgisch grondgebied heeft verlaten.

§ 3. Een beslissing betreffende de aanvraag tot opheffing of opschorting van het inreisverbod wordt ten laatste binnen vier maanden, te rekenen vanaf de indiening van de aanvraag, getroffen. Indien geen enkele beslissing is genomen binnen vier maanden wordt de beslissing als negatief beschouwd.

§ 4. Tijdens het onderzoek van de aanvraag tot opheffing of opschorting heeft de betrokken onderdaan van een derde land geen enkel recht op toegang tot of verblijf in het Rijk.

[...]”

17 Artikel 74/13 van de wet van 15 december 1980 luidt:

„Bij het nemen van een beslissing tot verwijdering houdt de minister of zijn gemachtigde rekening met het hoger belang van het kind, het gezins- en familieleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land.”

Hoofdzaken en prejudiciële vragen

18 Blijkens de verwijzingsbeslissing zijn alle verzoekers in de hoofdzaken derdelanders en familieleden van Belgische staatsburgers die hun recht op vrij verkeer of vestiging niet hebben uitgeoefend. Tegen deze verzoekers is een terugkeerbesluit uitgevaardigd dat gepaard gaat met een beslissing waarbij hun de toegang tot de betrokken lidstaat is verboden. Deze laatste beslissing is voor ieder van hen definitief geworden en kan volgens de verwijzende rechter naar nationaal recht in beginsel alleen verdwijnen of voorlopig buiten werking worden gesteld door het indienen van een verzoek om opheffing of opschorting van die beslissing in het buitenland.

- 19 Verzoekers in de hoofdzaken hebben vervolgens in België een aanvraag voor een verblijfsvergunning ingediend als bloedverwant in neergaande lijn die ten laste is van een Belgische staatsburger (K. A. en M. Z.), als ouder van een Belgisch minderjarig kind (M. J., N. N. N., O. I. O. en R. I.) of als wettelijk samenwonende partner in een stabiele relatie met een Belg (B. A.). Deze aanvragen zijn niet in aanmerking genomen door de bevoegde nationale autoriteit, op grond dat tegen verzoekers in de hoofdzaken een inreisverbod was uitgevaardigd dat nog geldig was. Genoemde verzoekers zijn bij de verwijzende rechter opgekomen tegen de bestreden beslissingen.
- 20 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt meer in het bijzonder dat, ten eerste, aan K. A., die de Armeense nationaliteit heeft, op 27 februari 2013 een met een inreisverbod van drie jaar gepaard gaand bevel om het grondgebied te verlaten is betekend, op grond dat zij niet aan haar terugkeerverplichting had voldaan en dat haar geen termijn voor vrijwillig vertrek was toegestaan daar zij werd geacht een gevaar voor de openbare orde te vormen nadat zij op heterdaad was betrapt op winkeldiefstal. Op 10 februari 2014 hebben K. A. en haar twee zonen, toen zij zich op het Belgische grondgebied bevonden, een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging ingediend als bloedverwanten in neergaande lijn ten laste van haar vader, die de Belgische nationaliteit bezit. Op 28 maart 2014 heeft de bevoegde nationale autoriteit haar beslissing genomen in de vorm van een bevel om het grondgebied te verlaten, waarbij zij, wegens het op 27 februari 2013 betekende inreisverbod, weigerde die aanvraag in aanmerking te nemen.
- 21 Ten tweede is aan M. Z., die de Russische nationaliteit heeft, op 2 juli 2014 een bevel om het grondgebied te verlaten en een inreisverbod van drie jaar betekend, op grond dat hij niet aan zijn terugkeerverplichting had voldaan en dat hem geen termijn voor vrijwillig vertrek was toegestaan daar hij werd beschouwd als een gevaar voor de openbare orde nadat een proces-verbaal voor garagediefstal met braak was opgesteld. M. Z. is op 8 september 2014 gedwongen naar Rusland gerepatriëerd. Op 5 november 2014 heeft de betrokkene, die zich toen weer op het Belgische grondgebied bevond, een verblijfskaart aangevraagd als bloedverwant in neergaande lijn die ten laste is van zijn Belgische vader. Op 29 april 2015 heeft de bevoegde nationale autoriteit, wegens het aan M. Z. opgelegde inreisverbod, geweigerd deze aanvraag in aanmerking te nemen, waarbij hem tevens werd opgedragen gevolg te geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten.
- 22 Ten derde heeft M. J., die de Ugandese nationaliteit bezit, tweemaal het bevel gekregen om het grondgebied te verlaten, te weten op 13 januari 2012 en op 12 november van datzelfde jaar. Op 11 januari 2013 is haar een inreisverbod van drie jaar betekend, op grond dat zij haar terugkeerverplichtingen niet was nagekomen en dat haar geen termijn voor vrijwillig vertrek was toegestaan daar er een risico op onderduiken bestond wegens het ontbreken van een officieel adres in België en daar zij werd geacht een gevaar voor de openbare orde te vormen nadat de politie een proces-verbaal had opgesteld wegens slagen en verwondingen. Op 20 februari 2014 heeft M. J., die zich toen op het Belgische grondgebied bevond, een verblijfskaart aangevraagd als ouder van een Belgisch minderjarig kind, dat op 26 oktober 2013 was geboren. Bij beslissing van 30 april 2014 heeft de bevoegde nationale autoriteit, wegens het inreisverbod van 11 januari 2013, geweigerd de verblijfsaanvraag van M. J. met het oog op gezinshereniging in aanmerking te nemen, waarbij haar tevens een bevel werd gegeven om het grondgebied te verlaten.
- 23 Ten vierde zijn tegen N. N. N., die de Keniaanse nationaliteit heeft, twee bevelen om het grondgebied te verlaten uitgevaardigd, die respectievelijk dateren van 11 september 2012 en 22 februari 2013. Daarna is N. N. N. bevallen van een dochter, die op 3 april 2014 via haar vader de Belgische nationaliteit heeft verworven. Op 24 april 2014 is opnieuw een bevel om het grondgebied te verlaten tegen N. N. N. uitgevaardigd en is haar een inreisverbod van drie jaar betekend omdat zij niet had voldaan aan haar terugkeerverplichting. Op 9 september 2014 heeft N. N. N., die zich toen op het Belgische grondgebied bevond, een verblijfskaart aangevraagd als ouder van een Belgisch minderjarig kind. Ter ondersteuning van deze aanvraag heeft zij bewijzen overgelegd waaruit blijkt dat de vader van haar dochter onderhoudsgeld betaalt, alsook een brief waarin de vader verklaart dat hij niet fulltime kan zorgen voor hun dochter en dat het de voorkeur verdient dat zij bij haar moeder blijft. Op

- 4 maart 2015 heeft de bevoegde nationale autoriteit, wegens het tegen N. N. N. uitgevaardigde inreisverbod, geweigerd de verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging in aanmerking te nemen, waarbij haar tevens werd opgedragen gevolg te geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten.
- 24 Ten vijfde is O. I. O., die de Nigeriaanse nationaliteit bezit, in het huwelijk getreden met de Belgische staatsburger R. C., met wie hij een dochter heeft die in het bezit is van de Belgische nationaliteit. Op 11 mei 2010 is O. I. O. veroordeeld wegens het toebrengen van opzettelijke slagen en verwondingen. Nadat R. C. uit de echt was gescheiden van O. I. O., is haar op 6 april 2011 exclusief het ouderlijke gezag over hun dochter toegewezen. Laatstgenoemde heeft haar hoofdverblijfplaats bij haar moeder, die de kinderbijslag en andere sociale voordelen ontvangt. Bovendien is het recht van O. I. O. op persoonlijk contact met zijn dochter voorlopig opgeschort. Omdat O. I. O. uit de echt was gescheiden van R. C., is een beslissing tot beëindiging van zijn verblijfsrecht genomen met een bevel om het grondgebied te verlaten. Op 28 mei 2013 is aan O. I. O. een inreisverbod van acht jaar betekend, op grond dat hij niet aan zijn terugkeerverplichting had voldaan en dat hem geen termijn voor vrijwillig vertrek was toegestaan daar hij een ernstig, werkelijk en actueel risico voor de openbare orde vormde. Op 6 november 2013 heeft O. I. O., die zich toen op het Belgische grondgebied bevond, een verblijfskaart aangevraagd als ouder van een Belgisch minderjarig kind. Op 30 april 2014 heeft de bevoegde nationale autoriteit, wegens het inreisverbod van 28 mei 2013, geweigerd deze aanvraag in aanmerking te nemen, waarbij aan O. I. O. tevens een bevel werd gegeven om het grondgebied te verlaten.
- 25 Ten zesde blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat R. I., die de Albanese nationaliteit bezit, de vader van een Belgisch kind is. Na de geboorte van dit kind is het verblijfsrecht van R. I., omdat hij dit frauduleus had verkregen, ingetrokken. Daarnaast is hem op 17 december 2012 een inreisverbod van vijf jaar betekend omdat hij fraude had gepleegd of andere onwettige middelen had gebruikt om te worden toegelaten tot verblijf of om zijn verblijfsrecht te behouden. Vervolgens is R. I. in Albanië in het huwelijk getreden met de moeder van zijn kind, die de Belgische nationaliteit heeft. Op 21 augustus 2014 heeft R. I., die zich toen weer op het Belgische grondgebied bevond, een verblijfskaart aangevraagd als ouder van een Belgisch minderjarig kind. Op 13 februari 2015 heeft de bevoegde nationale autoriteit, wegens het tegen R. I. uitgevaardigde inreisverbod, geweigerd deze aanvraag in aanmerking te nemen, waarbij hem tevens werd opgedragen gevolg te geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten.
- 26 Ten zevende zijn tegen B. A., die de Guinese nationaliteit heeft, twee bevelen om het grondgebied te verlaten uitgevaardigd, die respectievelijk dateren van 23 januari 2013 en 29 mei 2013. Op 13 juni 2014 is hem een inreisverbod van drie jaar betekend omdat hij niet aan zijn terugkeerverplichting had voldaan. Daarna is B. A., die zich toen op het Belgische grondgebied bevond, een samenlevingscontract aangegaan met zijn partner, die de Belgische nationaliteit bezit, en heeft hij een verblijfskaart aangevraagd als wettelijk samenwonende partner in een duurzame en stabiele relatie met een Belgisch staatsburger. Op 21 mei 2015 heeft de bevoegde nationale autoriteit, wegens het inreisverbod van 13 juni 2014, geweigerd de verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging in aanmerking te nemen, waarbij B. A. tevens werd opgedragen gevolg te geven aan een bevel om het grondgebied te verlaten.
- 27 De verwijzende rechter verduidelijkt allereerst dat de verblijfsaanvragen met het oog op gezinshereniging die zijn ingediend door verzoekers in de hoofdzaken, overeenkomstig een nationale praktijk die in elk geval en zonder mogelijkheid tot aanpassing aan het concrete geval wordt toegepast, niet in aanmerking zijn genomen en dus niet ten gronde zijn onderzocht omdat tegen deze derdelanders een inreisverbod was uitgevaardigd. Bijgevolg is met betrekking tot die aanvragen geen rekening gehouden met het gezinsleven, noch met het belang van het kind, voor zover dit relevant was, of met het Unieburgerschap van de Belgische familieleden. De verwijzende rechter benadrukt voorts dat de bevoegde nationale autoriteit zich op het standpunt stelt dat verzoekers in de

hoofdzaken eerst België moeten verlaten en vervolgens om de opheffing of opschorting van het inreisverbod dienen te verzoeken voordat zij een verblijfsaanvraag in het kader van gezinshereniging kunnen indienen.

- 28 Dezelfde rechter merkt in dit verband op dat, naar nationaal recht, over de aanvraag tot opheffing of opschorting van het inreisverbod die in het land van herkomst van de betrokkene is ingediend, een beslissing moet worden genomen binnen vier maanden na de indiening van die aanvraag. Is dat niet het geval, dan wordt de beslissing als negatief beschouwd. Bovendien wordt pas na de beslissing over de opheffing of opschorting van het inreisverbod, binnen een termijn van zes maanden, een beslissing genomen over de visumaanvraag die de derdelander in zijn land van herkomst heeft ingediend in het kader van gezinshereniging.
- 29 Vervolgens stelt de verwijzende rechter vast dat de bij hem aanhangig gemaakte zaken niet vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12) of van richtlijn 2004/38/EG 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 de 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. 177). Tevens merkt hij op dat de verschillende burgers van de Unie die in deze zaken betrokken zijn wegens hun familie- of gezinsband met de onderscheiden verzoekers in de hoofdzaken, zich niet geregeld naar een andere lidstaat begeven als werknemer of dienstverrichter, en dat zij met deze verzoekers evenmin een gezinsleven hebben opgebouwd of bestendig tijdens een daadwerkelijk verblijf in een andere lidstaat dan België.
- 30 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat de situatie van een Unieburger die het recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, niet op grond van dit feit alleen kan worden gelijkgesteld met een zuiver interne situatie, zulks overeenkomstig de arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), en 5 mei 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277).
- 31 Voorts wijst hij erop dat de beginselen die zijn ontwikkeld in het arrest van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), weliswaar slechts in uitzonderlijke omstandigheden van toepassing zijn, maar dat uit de rechtspraak van het Hof niet volgt dat zij enkel gelden voor situaties waarin er een biologische band bestaat tussen de derdelander voor wie een verblijfsrecht wordt aangevraagd en de Unieburger die een jong kind is. Uit de rechtspraak van het Hof vloeit volgens de verwijzende rechter voort dat moet worden gelet op de afhankelijkheidsverhouding tussen de Unieburger van jonge leeftijd en de derdelander, omdat net deze afhankelijkheid met zich meebrengt dat de Unieburger feitelijk genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien de derdelander waarvan hij afhankelijk is, geen toelating tot verblijf zou krijgen.
- 32 Tegen deze achtergrond heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Dient het Unierecht, in het bijzonder artikel 20 VWEU, de artikelen 5 en 11 van richtlijn [2008/115] in samenhang met de artikelen 7 en 24 van het Handvest, zo te worden uitgelegd dat het zich in bepaalde omstandigheden verzet tegen een nationale praktijk waarbij een verblijfsaanvraag, ingediend door een familielid-derdelander in het kader van gezinshereniging met een Unieburger in de lidstaat waar de betrokken Unieburger woont en waarvan hij de nationaliteit heeft en die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en vestiging (hierna: statische Unieburger), niet in aanmerking wordt genomen – al dan niet gepaard met de afgifte van een verwijderingsbeslissing –, om de enkele reden dat het betrokken familielid-derdelander onder een geldend inreisverbod met Europese dimensie staat?

- a) Is het voor de beoordeling van zulke omstandigheden van belang dat er tussen het familielid-derdelander en de statische Unieburger een afhankelijkheidsrelatie bestaat die verder gaat dan een loutere gezinsband? Indien zo, welke factoren spelen een rol in het bepalen van het bestaan van een afhankelijkheidsrelatie? Kan hiervoor nuttig worden verwezen naar de rechtspraak met betrekking tot het bestaan van een gezinsleven onder artikel 8 [van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”)] en artikel 7 van het Handvest?
 - b) Wat minderjarige kinderen specifiek betreft, vereist artikel 20 VWEU meer dan een biologische band tussen de ouder-derdelander en het kind-Unieburger? Is het hierbij van belang dat een samenwoning wordt aangetoond, of volstaan affectieve en financiële banden, zoals een verblijfs- of bezoeksregeling en het betalen van alimentatie? Kan hiervoor nuttig worden verwezen naar het gestelde in [de arresten van 10 juli 2014, Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068, punten 38 en 39); 16 juli 2015, Singh e.a. (C-218/14, EU:C:2015:476, punt 54), en 6 december 2012, O. e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 56)]? Zie in dit verband ook [arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15, EU:C:2017:354)].
 - c) Is het gegeven dat het gezinsleven is ontstaan op een moment dat de derdelander reeds onder inreisverbod stond en zich dus bewust was van het feit dat hij onregelmatig in de lidstaat verbleef, van belang voor de beoordeling van zulke omstandigheden? Kan dit gegeven nuttig worden aangewend om een mogelijk misbruik van verblijfsprocedures in het kader van gezinshereniging tegen te gaan?
 - d) Is het gegeven dat geen rechtsmiddel in de zin van artikel 13, lid 1, van [richtlijn 2008/115] werd aangewend tegen de beslissing tot het opleggen van een inreisverbod of het gegeven dat het beroep tegen deze beslissing tot opleggen van een inreisverbod werd verworpen van belang voor de beoordeling van zulke omstandigheden?
 - e) Is het gegeven dat het inreisverbod werd opgelegd omwille van redenen van openbare orde dan wel omwille van onregelmatig verblijf een relevant element? Zo ja, moet ook worden onderzocht of de betrokken derdelander een werkelijke, actuele en genoegzaam ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving? Kunnen in dit opzicht artikelen 27 en 28 van richtlijn [2004/38], die omgezet werden in artikelen 43 en 45 van de [wet van 15 december 1980], en bijhorende rechtspraak van het Hof van Justitie omtrent openbare orde naar analogie worden toegepast op familieleden van statische Unieburgers [zie arresten van 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), en 13 september 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674)]?
- 2) Dient het Unierecht, in het bijzonder artikel 5 van richtlijn [2008/115] en de artikelen 7 en 24 van het Handvest, zo te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk waarbij een geldend inreisverbod wordt tegengeworpen om een latere [verblijfsaanvraag met het oog op] gezinshereniging met een statische Unieburger, ingediend op het grondgebied van een lidstaat, niet in aanmerking te nemen zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met het gezins- en familieleven en het belang van betrokken kinderen waarvan in die latere [verblijfsaanvraag] melding werd gemaakt?
 - 3) Dient het Unierecht, in het bijzonder artikel 5 van richtlijn [2008/115] en de artikelen 7 en 24 van het Handvest, zo te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk waarbij ten aanzien van een derdelander die reeds onder een geldend inreisverbod staat, een verwijderingsbeslissing wordt genomen zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met het gezins- en familieleven en het belang van betrokken kinderen waarvan in een latere [verblijfsaanvraag met het oog op] gezinshereniging met een statische Unieburger, d.i. na het opleggen van het inreisverbod, melding werd gemaakt?
 - 4) Houdt artikel 11, lid 3, van richtlijn [2008/115] in dat een derdelander een verzoek tot opheffing of opschorting van een geldend en definitief inreisverbod in principe steeds moet indienen buiten de Europese Unie of zijn er omstandigheden waarin hij dit verzoek ook in de Europese Unie kan indienen?

- a) Moet artikel 11, lid 3, derde en vierde alinea, van richtlijn [2008/115] worden begrepen in die zin dat in elk individueel geval of in alle categorieën van gevallen zonder meer moet zijn voldaan aan het gestelde in artikel 11, lid 3, eerste alinea, van diezelfde richtlijn dat de intrekking of de schorsing van het inreisverbod slechts kan worden overwogen mits de betrokken derdelander aantoonbaar het grondgebied geheel in overeenstemming met het terugkeerbesluit te hebben verlaten?
- b) Verzetten de artikelen 5 en 11 van richtlijn [2008/115] zich tegen een uitlegging waarbij een verblijfsaanvraag in het kader van gezinshereniging met een statische Unieburger, die zijn recht van vrij verkeer en vestiging niet heeft uitgeoefend, wordt beschouwd als een impliciete (tijdelijke) aanvraag tot opheffing of opschorting van het geldend en definitief inreisverbod waarbij, als blijkt dat niet is voldaan aan de verblijfsvoorwaarden, het geldend en definitief inreisverbod weer herleeft?
- c) Is het gegeven dat de verplichting om een verzoek tot opheffing of opschorting in het land van herkomst in te dienen eventueel enkel een tijdelijke scheiding met zich meebrengt tussen de derdelander en de statische Unieburger een relevant element? Zijn er omstandigheden waarin niettemin artikelen 7 en 24 van het Handvest zich verzetten tegen een tijdelijke scheiding?
- d) Is het gegeven dat de verplichting om een verzoek tot opheffing of opschorting in het land van herkomst in te dienen enkel tot gevolg heeft dat de Unieburger desgevallend slechts voor beperkte tijd het grondgebied van de Europese Unie in zijn geheel dient te verlaten, een relevant element? Zijn er omstandigheden waarin niettemin artikel 20 VWEU zich verzet tegen het gegeven dat de statische Unieburger voor beperkte tijd het grondgebied van de Europese Unie in zijn geheel dient te verlaten?”

Verzoek om heropening van de mondelinge behandeling

- 33 Nadat de advocaat-generaal conclusie had genomen, heeft de Belgische regering bij akte die op 12 december 2017 is neergelegd ter griffie van het Hof, verzocht om heropening van de mondelinge behandeling teneinde in de gelegenheid te worden gesteld om op de conclusie te reageren, omdat richtlijn 2008/115 daarin volgens haar onjuist werd uitgelegd, en om opmerkingen te maken over de arresten van 26 juli 2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:59), en 14 september 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684).
- 34 Wat de kritiek op de conclusie van de advocaat-generaal betreft, dient eraan te worden herinnerd dat het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet voorzien in de mogelijkheid voor de belanghebbende partijen om opmerkingen in te dienen in antwoord op de conclusie van de advocaat-generaal (arrest van 25 oktober 2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 35 Daarbij komt dat de advocaat-generaal krachtens artikel 252, tweede alinea, VWEU tot taak heeft in het openbaar in volkomen onpartijdigheid en onafhankelijkheid met redenen omklede conclusies te nemen aangaande zaken waarin zulks overeenkomstig het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vereist is. Het Hof is in dit verband niet gebonden door de conclusie van de advocaat-generaal of door de motivering op grond waarvan de advocaat-generaal tot die conclusie komt. Dat een partij het oneens is met de conclusie van de advocaat-generaal, kan dan ook als zodanig geen grond opleveren om de mondelinge behandeling te heropenen, ongeacht welke kwesties de advocaat-generaal in die conclusie onderzoekt (arrest van 25 oktober 2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 Overigens zij opgemerkt dat het Hof krachtens artikel 83 van zijn Reglement voor de procesvoering in elke stand van het geding, de advocaat-generaal gehoord, de heropening van de mondelinge behandeling kan gelasten, onder meer wanneer het zich onvoldoende voorgelicht acht of wanneer een

zaak moet worden beslecht op grond van een argument waarover de belanghebbenden hun standpunten niet voldoende hebben kunnen uitwisselen (arrest van 22 juni 2017, Federatie Nederlandse Vakvereniging e.a., C-126/16, EU:C:2017:489, punt 33).

- 37 In casu is het Hof, de advocaat-generaal gehoord, echter van oordeel dat het beschikt over alle gegevens die noodzakelijk zijn om uitspraak te doen op het verzoek om een prejudiciële beslissing, en dat dit verzoek niet hoeft te worden onderzocht op grond van een argument waarover geen standpunten konden worden uitgewisseld voor het Hof.
- 38 Gelet op deze overwegingen is er volgens het Hof geen reden om de mondelinge behandeling te heropenen.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Inleidende opmerkingen

- 39 Bij wijze van inleiding zij allereerst erop gewezen dat de situaties die in de hoofdzaken aan de orde zijn, alle betrekking hebben op de weigering van de bevoegde nationale autoriteit om een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging in aanmerking te nemen die een derdelander die een familielid van een Belgisch staatsburger is, in België had ingediend als bloedverwant in neergaande lijn, ouder of wettelijk samenwonende partner van die Belgische staatsburger, op grond dat tegen bedoelde derdelander een inreisverbod was uitgevaardigd. De verwijzende rechter zet uiteen dat verzoekers in de hoofdzaken naar nationaal recht in beginsel in hun land van herkomst een aanvraag tot opheffing of opschorting van het tegen hen uitgevaardigde inreisverbod moeten indienen alvorens zij rechtsgeldig een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging kunnen indienen.
- 40 Vervolgens preciseert deze rechter dat de betrokken Belgische staatsburger in elk van de zeven gevoegde hoofdzaken nooit zijn recht op vrij verkeer binnen de Unie heeft uitgeoefend. Bijgevolg kunnen de derdelanders die familieleden van die Belgische staatsburgers zijn, geen afgeleid verblijfsrecht ontlenen aan richtlijn 2004/38 of artikel 21 VWEU (zie in die zin arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punten 52-54).
- 41 Tot slot blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de door de bevoegde nationale autoriteit vastgestelde „verwijderingsbeslissingen” voor verzoekers in de hoofdzaken de verplichting meebrengen om het Belgische grondgebied te verlaten, en dat zij gepaard gaan met een inreisverbod. Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 44 van haar conclusie, moeten deze beslissingen, voor het onderzoek van de aan het Hof gestelde vragen als „terugkeerbesluiten” in de zin van artikel 3, punt 4, van richtlijn 2008/115 worden beschouwd (zie in die zin ook arrest van 18 december 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, punt 39).

Eerste twee vragen

- 42 Met zijn eerste twee vragen, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen:
- of de artikelen 5 en 11 van richtlijn 2008/115 en artikel 20 VWEU, in voorkomend geval gelezen in het licht van de artikelen 7 en 24 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een praktijk van een lidstaat die inhoudt dat een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging die op zijn grondgebied is ingediend door een derdelander, familielid van een burger van de Unie die de nationaliteit van die lidstaat bezit en die zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, niet in aanmerking wordt genomen op de enkele grond dat deze derdelander de toegang tot dat grondgebied is verboden, zonder dat is onderzocht of er een zodanige

afhankelijkheidsverhouding tussen die burger van de Unie en genoemde derdelander bestaat dat de weigering om aan laatstgenoemde een afgeleid verblijfsrecht toe te kennen tot gevolg zou hebben dat de betrokken burger van de Unie feitelijk gedwongen is het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten, zodat hem het effectieve genot van de voornaamste aan zijn status ontleende rechten wordt ontzegd;

- welke factoren in geval van een bevestigend antwoord in aanmerking moeten worden genomen bij het onderzoek of van een dergelijke afhankelijkheidsverhouding sprake is en welk belang, wanneer de burger van de Unie minderjarig is, moet worden gehecht aan het bestaan van een biologische dan wel juridische gezinsband en de wijze waarop die Unieburger, die onderdaan van de betrokken lidstaat is, is gehuisvest en financieel wordt onderhouden;
- welke invloed in dit verband kan uitgaan van:
 - het feit dat de afhankelijkheidsverhouding waarop de derdelander zich ter ondersteuning van zijn verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging beroept, is ontstaan nadat tegen hem een inreisverbod was uitgevaardigd;
 - het feit dat dit verbod definitief was geworden op het moment waarop de derdelander zijn verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging indiende, en
 - het feit dat de niet-nakoming van een terugkeerverplichting dan wel redenen van openbare orde als rechtvaardigingsgrond voor genoemd verbod zijn aangedragen.

Niet in aanmerking nemen van een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging omdat de indiener ervan de toegang tot de betrokken lidstaat is verboden

43 In de eerste plaats moet worden bepaald of de artikelen 5 en 11 van richtlijn 2008/115 of artikel 20 VWEU, in voorkomend geval gelezen in het licht van de artikelen 7 en 24 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een praktijk van een lidstaat die inhoudt dat een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging die op het grondgebied van die lidstaat is ingediend door een derdelander tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd, niet in aanmerking wordt genomen.

– *Richtlijn 2008/115*

44 Om te beginnen zij in herinnering gebracht dat richtlijn 2008/115 alleen betrekking heeft op de terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders en dus niet beoogt alle voorschriften van de lidstaten inzake het verblijf van vreemdelingen te harmoniseren (arrest van 1 oktober 2015, Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, punt 20). De bij richtlijn 2008/115 ingestelde gemeenschappelijke normen en procedures hebben bijgevolg enkel betrekking op de vaststelling van terugkeerbesluiten en de uitvoering van die besluiten (arrest van 6 december 2011, Achughabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punt 29).

45 Meer bepaald is in geen van de bepalingen van deze richtlijn geregeld hoe een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging die, zoals het geval is in de hoofdzaken, wordt ingediend na de vaststelling van een terugkeerbesluit dat gepaard gaat met een inreisverbod, moet worden behandeld. Daarnaast kan de weigering om een dergelijke aanvraag in aanmerking te nemen in de in punt 27 van het onderhavige arrest beschreven omstandigheden geen belemmering vormen voor de toepassing van de terugkeerprocedure waarin deze richtlijn voorziet.

46 Hieruit volgt dat richtlijn 2008/115, met name de artikelen 5 en 11 ervan, aldus moet worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een praktijk van een lidstaat die inhoudt dat hij een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging die op zijn grondgebied is ingediend door een derdelander, familielid van

een Unieburger die de nationaliteit van die lidstaat bezit en zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, niet in aanmerking neemt op de enkele grond dat deze derdelander de toegang tot dat grondgebied is verboden.

– Artikel 20 VWEU

- 47 Vooraf zij eraan herinnerd dat artikel 20 VWEU volgens vaste rechtspraak van het Hof aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat heeft, de hoedanigheid van burger van de Unie verleent, die de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn (zie met name arresten van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31; 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punt 41, en 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 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 (arrest van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 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 voornaamste aan hun status ontleende rechten wordt ontzegd (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).
- 50 De Verdragsbepalingen inzake het Unieburgerschap verlenen daarentegen 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 (arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 In dit verband heeft het Hof reeds vastgesteld dat er zeer bijzondere situaties bestaan waarin, hoewel het secundaire recht 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 de betrokken Unieburger, 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 belangrijkste aan die status ontleende rechten zou worden ontzegd (zie in die zin arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punten 43 en 44, en 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 63).
- 52 De weigering om aan een derdelander een verblijfsrecht toe te kennen kan echter alleen afbreuk doen aan het nuttige effect van het burgerschap van de Unie indien er tussen die derdelander en de Unieburger, die een lid is van zijn familie, een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat deze ertoe zou leiden dat laatstgenoemde gedwongen is de betrokken derdelander te vergezellen en het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten (zie in die zin arresten van 15 november 2011, Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punten 65-67; 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 56, en 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 69).

- 53 In casu moet worden vastgesteld dat de praktijk die in de hoofdzaken aan de orde is, betrekking heeft op de procedurele voorwaarden waaronder een derdelander in het kader van een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging kan aanvoeren dat hij een afgeleid recht ontleent aan artikel 20 VWEU.
- 54 In dit verband is het weliswaar een zaak van de lidstaten om te bepalen hoe zij gestalte geven aan het afgeleide verblijfsrecht dat in de zeer bijzondere situaties als bedoeld in punt 51 van het onderhavige arrest krachtens artikel 20 VWEU aan de derdelander moet toekomen, maar dat neemt niet weg dat deze procedurevoorschriften geen afbreuk mogen doen aan de nuttige werking van genoemd artikel 20 (zie in die zin arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 76).
- 55 Volgens de nationale praktijk die in de hoofdzaken aan de orde is, geldt voor het onderzoek van de verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging en voor de eventuele toekenning van een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU, als voorwaarde dat de betrokken derdelander eerst het grondgebied van de Unie verlaat om een aanvraag tot opheffing of opschorting van het tegen hem uitgevaardigde inreisverbod in te dienen. Tevens volgt uit de verwijzingsbeslissing dat, zolang deze derdelander niet de opheffing of opschorting van zijn inreisverbod heeft verkregen, niet wordt onderzocht of eventueel sprake is van de in punt 52 van het onderhavige arrest vermelde afhankelijkheidsverhouding tussen die derdelander en het lid van zijn familie dat een Unieburger is.
- 56 Anders dan de Belgische regering stelt, kan door de verplichting van de derdelander in het kader van de in geding zijnde nationale praktijk om het grondgebied van de Unie te verlaten teneinde om opheffing of opschorting van het voor hem geldende inreisverbod te verzoeken, aan de nuttige werking van artikel 20 VWEU afbreuk worden gedaan indien de nakoming van die verplichting er, wegens het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding tussen die derdelander en een Unieburger die lid is van zijn familie, toe leidt dat laatstgenoemde feitelijk gedwongen is hem te vergezellen en dus eveneens het grondgebied van de Unie te verlaten voor een tijd die, zoals de verwijzende rechter opmerkt, onbepaald is.
- 57 Derhalve mag de weigering van een derdelander om gevolg te geven aan een terugkeerverplichting en mee te werken in het kader van een verwijderingsprocedure hem weliswaar niet in staat stellen zich geheel of ten dele te onttrekken aan de rechtsgevolgen van een inreisverbod (zie in die zin arrest van 26 juli 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, punt 52), maar kan de bevoegde nationale autoriteit waarbij een derdelander een verzoek heeft ingediend om toekenning van een verblijfsrecht met het oog op gezinshereniging met een Unieburger die onderdaan van de lidstaat in kwestie is, niet weigeren dit verzoek in aanmerking te nemen op de enkele grond dat deze derdelander de toegang tot het grondgebied van die lidstaat is verboden. Zij dient dat verzoek juist te behandelen en te beoordelen of er tussen de derdelander en de Unieburger in kwestie een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat aan deze derdelander in beginsel op grond van artikel 20 VWEU een verblijfsrecht moet worden toegekend, omdat bedoelde Unieburger anders feitelijk gedwongen zou zijn om het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten, zodat hem het effectieve genot van de voornaamste aan zijn status ontleende rechten zou worden ontzegd. Indien dat het geval is, moet de lidstaat in kwestie het tegen genoemde derdelander uitgevaardigde terugkeerbesluit en inreisverbod dan ook opheffen of op zijn minst schorsen.
- 58 Het zou immers met het doel van artikel 20 VWEU in strijd zijn wanneer de derdelander zou worden gedwongen het grondgebied van de Unie voor onbepaalde tijd te verlaten teneinde de opheffing of opschorting van het tegen hem uitgevaardigde verbod van toegang tot dat grondgebied te verkrijgen, zonder dat eerst is nagegaan of er tussen die derdelander en de Unieburger die lid is van zijn familie, een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat laatstgenoemde gedwongen zou zijn de derdelander naar zijn land van herkomst te vergezellen, terwijl juist wegens deze afhankelijkheidsverhouding in beginsel aan genoemde derdelander een verblijfsrecht zou moeten toekomen op grond van artikel 20 VWEU.

- 59 Anders dan de Belgische regering stelt, wordt aan deze gevolgtrekking niet afgedaan door artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 3, van richtlijn 2008/115.
- 60 Het is juist dat de lidstaten op grond van artikel 11, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2008/115 kunnen overwegen het inreisverbod dat gepaard gaat met een terugkeerbesluit waarbij een termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend, in te trekken of te schorsen wanneer de derdelander het grondgebied van een lidstaat overeenkomstig dat besluit heeft verlaten. Daarbij moet er evenwel op worden gewezen dat de Uniewetgever in de derde en de vierde alinea van datzelfde artikel 11, lid 3, voor de lidstaten in de mogelijkheid heeft voorzien een dergelijk verbod in individuele gevallen op te heffen of te schorsen om andere redenen dan die in de eerste alinea van die bepaling, zonder dat in die alinea's als nadere voorwaarde wordt gesteld dat de derdelander tegen wie een inreisverbod is uitgevaardigd, het grondgebied van de lidstaat in kwestie heeft verlaten.
- 61 Derhalve staan artikel 3, punt 6, en artikel 11, lid 3, van richtlijn 2008/115, anders dan de Belgische regering stelt, niet eraan in de weg dat de lidstaten een inreisverbod opheffen of schorsen wanneer het terugkeerbesluit niet is uitgevoerd en de derdelander zich op hun grondgebied bevindt.
- 62 Hieruit volgt dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een praktijk van een lidstaat die inhoudt dat een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging die op zijn grondgebied is ingediend door een derdelander, familielid van een Unieburger die de nationaliteit van die lidstaat bezit en zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, niet in aanmerking wordt genomen op de enkele grond dat tegen die derdelander een inreisverbod is uitgevaardigd, zonder dat is onderzocht of er een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen die Unieburger en genoemde derdelander dat de weigering om aan laatstgenoemde een afgeleid verblijfsrecht toe te kennen tot gevolg zou hebben dat de betrokken Unieburger feitelijk gedwongen is het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten, zodat hem het effectieve genot van de voornaamste aan zijn status ontleende rechten wordt onzegd.
- Bestaan van een afhankelijkheidsverhouding die in de hoofdzaken als grondslag voor een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU kan dienen*
- 63 In de tweede plaats moet worden onderzocht onder welke omstandigheden in de gevoegde hoofdzaken ook daadwerkelijk sprake kan zijn van een afhankelijkheidsverhouding die als grondslag voor een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU kan dienen.
- 64 In dit verband zij erop gewezen dat de beroepen die in de hoofdzaken zijn ingesteld door respectievelijk K. A., M. Z. en B. A., betrekking hebben op verblijfsaanvragen met het oog op gezinshereniging die zijn ingediend door meerderjarige derdelanders, van wie de eveneens meerderjarige vader of partner Belgisch staatsburger is. De beroepen die in de hoofdzaken zijn ingesteld door M. J., N. N. N., O. I. O. en R. I., hebben daarentegen betrekking op verblijfsaanvragen met het oog op gezinshereniging die zijn ingediend door meerderjarige derdelanders van wie het kind een minderjarige Belgische staatsburger is.
- 65 Wat de hoofdzaken betreft waarin K. A., M. Z. respectievelijk B. A. de verzoekende partij is, moet om te beginnen worden onderstreept dat volwassenen – anders dan minderjarigen, a fortiori wanneer dat kinderen van jonge leeftijd zijn, zoals de Unieburgers in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) – in beginsel in staat zijn om onafhankelijk van hun familieleden een leven te leiden. Het is dan ook slechts in uitzonderlijke gevallen voorstelbaar dat wordt erkend dat er tussen twee volwassenen die behoren tot een en dezelfde familie, een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat deze een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU doet ontstaan, namelijk in gevallen waarin de betrokkene, gelet op alle relevante omstandigheden, op geen enkele wijze kan worden gescheiden van het familielid van wie hij afhankelijk is.

- 66 In casu lijkt in geen van de drie hoofdzaken waarin een familiebetrekking tussen meerderjarigen aan de orde is, uit het aan het Hof overgelegde dossier naar voren te komen dat sprake is van een zodanige afhankelijkheidsverhouding dat deze de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU aan de derdelander rechtvaardigt.
- 67 Ten eerste heeft de verwijzende rechter ten aanzien van K. A. enkel vastgesteld dat zij ten laste komt van haar vader, die de Belgische nationaliteit heeft, zonder dat uit de verwijzingsbeslissing of uit de door K. A. ingediende opmerkingen blijkt dat deze afhankelijkheidsverhouding haar vader ertoe zou kunnen dwingen het grondgebied van de Unie te verlaten indien werd geweigerd K. A. een recht van verblijf in België toe te kennen.
- 68 Ten tweede is M. Z. alleen op financieel vlak afhankelijk van zijn Belgische vader. Zoals de advocaat-generaal in essentie heeft benadrukt in punt 79 van haar conclusie, kan een dergelijke louter financiële afhankelijkheidsverhouding de vader van M. Z., die Belgisch staatsburger is, overduidelijk niet ertoe dwingen het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten indien werd geweigerd M. Z. een recht van verblijf in België toe te kennen.
- 69 Ten derde wijst niets in de verwijzingsbeslissing erop dat er tussen B. A. en degene met wie hij wettelijk samenwoont, op enigerlei wijze sprake zou zijn van afhankelijkheid.
- 70 Wat de in de hoofdzaken door M. J., N. N. N., O. I. O. en R. I. ingestelde beroepen betreft, zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat voor de bepaling of de weigering om een afgeleid verblijfsrecht toe te kennen aan een derdelander die de ouder is van een kind dat Unieburger is, voor dit kind zou meebrengen dat het de voornaamste aan zijn status verbonden rechten niet kan uitoefenen doordat het feitelijk is gedwongen zijn ouder te vergezellen en dus het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten, het relevant is wie het gezag over het kind heeft en of de wettelijke, financiële of affectieve last van dat kind berust bij de ouder die een derdelander is (zie in die zin arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 71 Meer bepaald staat het aan de verwijzende rechter 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 – in elk van de hoofdzaken 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. In het kader van die beoordeling dienen de bevoegde autoriteiten rekening te houden met het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals dat is neergelegd in artikel 7 van het Handvest, waarbij dit artikel moet worden gelezen in samenhang met de verplichting tot inachtneming van het in artikel 24, lid 2, van het Handvest erkende hogere belang van het kind (arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 70).
- 72 De omstandigheid dat de andere ouder, wanneer deze een Unieburger is, echt in staat – en bereid – is om de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het kind alleen te dragen, vormt een gegeven dat relevant is, maar op zichzelf niet volstaat 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 hogere 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 zowel met de ouder die Unieburger is als met de ouder die een derdelander is, alsmede het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van deze laatste ouder werd gescheiden (arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 71).

- 73 Dat de ouder die derdelander is, samenwoont met het minderjarige kind dat een Unieburger is, vormt dus een van de in aanmerking te nemen relevante factoren om te bepalen of er tussen hen sprake is van een afhankelijkheidsverhouding, zonder dat dit echter een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is (zie in die zin arrest van 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 54).
- 74 Het enkele feit dat het voor een onderdaan van een lidstaat misschien wenselijk is – om economische redenen of om de eenheid van de familie op het grondgebied van de Unie te bewaren – dat de leden van zijn familie, die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, bij hem op het grondgebied van de Unie kunnen verblijven, volstaat daarentegen op zich niet om aan te nemen dat de burger van de Unie gedwongen zou zijn om het grondgebied van de Unie te verlaten indien een dergelijk recht niet werd toegekend (zie in die zin arresten van 15 november 2011, Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punt 68, en 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 52).
- 75 Bijgevolg 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 is, niet volstaan als rechtvaardiging om aan die ouder op grond van artikel 20 VWEU een afgeleid recht van verblijf op het grondgebied van de lidstaat waarvan het minderjarige kind onderdaan is, toe te kennen.
- 76 Uit de punten 64 tot en met 75 van het onderhavige arrest volgt dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat:
- wanneer de burger van de Unie meerderjarig is, het alleen in uitzonderlijke gevallen – waarin de betrokkene, gelet op alle relevante omstandigheden, op geen enkele wijze kan worden gescheiden van het familielid van wie hij afhankelijk is – voorstelbaar is dat er een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat deze kan rechtvaardigen dat aan de betrokken derdelander op grond van die bepaling een afgeleid verblijfsrecht wordt toegekend;
 - wanneer de burger van de Unie minderjarig is, bij de beoordeling of van een dergelijke afhankelijkheidsverhouding sprake is, in het belang van het kind rekening moet worden gehouden met alle omstandigheden van het geval, met name de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate waarin het een affectieve relatie met elk van zijn ouders heeft, en het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het werd gescheiden van de ouder die onderdaan van een derde land is. Voor de vaststelling dat van een dergelijke afhankelijkheidsverhouding sprake is, is het niet voldoende dat er met deze onderdaan een gezinsband bestaat, of dat nu een biologische dan wel juridische is, noch is het daarvoor noodzakelijk dat het kind samenwoont met die onderdaan.

Belang van het moment waarop de afhankelijkheidsverhouding is ontstaan

- 77 In de derde plaats moet worden bepaald of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het niet van belang is dat de afhankelijkheidsverhouding waarop de derdelander zich ter ondersteuning van zijn verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging beroept, is ontstaan nadat ten aanzien van hem een inreisverbod was vastgesteld.
- 78 In dit verband zij eraan herinnerd dat het verblijfsrecht dat op grond van artikel 20 VWEU toekomt aan derdelanders die familielid van een burger van de Unie zijn, een afgeleid verblijfsrecht is dat tot doel heeft de vrijheden van verkeer en verblijf van de Unieburger te beschermen, en dat de afhankelijkheidsverhouding die tussen deze Unieburger en zijn familielid dat derdelander is, bestaat in de zin die in punt 52 van het onderhavige arrest is vermeld, de reden is waarom aan laatstgenoemde een recht moet toekomen om te verblijven op het grondgebied van de lidstaat waarvan die Unieburger onderdaan is.

- 79 Aan het burgerschap van de Unie zou dan ook het nuttige effect worden ontnomen indien een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging automatisch zou moeten worden afgewezen wanneer een dergelijke afhankelijkheidsverhouding tussen de Unieburger en zijn familielid dat derdelander is, is ontstaan op een moment waarop tegen laatstgenoemde reeds een terugkeerbesluit was uitgevaardigd dat gepaard ging met een inreisverbod, zodat bekend was dat zijn verblijf illegaal was. In een dergelijk geval kan namelijk per definitie geen rekening zijn gehouden met het bestaan van een dergelijke afhankelijkheidsverhouding tussen de Unieburger en de derdelander toen het met een inreisverbod gepaard gaande terugkeerbesluit werd vastgesteld dat tegen hem werd uitgevaardigd.
- 80 Voor het overige heeft het Hof reeds in de arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), en 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15, EU:C:2017:354), aanvaard dat aan derdelanders die ouders zijn van minderjarige burgers van de Unie die hun recht op vrij verkeer nooit hebben uitgeoefend, een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU toekomt, ook al verbleven die ouders illegaal op het grondgebied van de lidstaat in kwestie toen die burgers van de Unie geboren werden.
- 81 Uit een en ander volgt dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het niet van belang is dat de afhankelijkheidsverhouding waarop de derdelander zich ter ondersteuning van zijn verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging beroept, is ontstaan nadat ten aanzien van hem een inreisverbod was vastgesteld.

Definitieve aard van het inreisverbod

- 82 In de vierde plaats moet worden bepaald of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het niet van belang is dat het tegen de derdelander uitgevaardigde inreisverbod definitief was geworden op het moment waarop de derdelander zijn verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging indiende.
- 83 Zoals volgt uit de punten 57 tot en met 61 van het onderhavige arrest, gebiedt het nuttige effect van artikel 20 VWEU dat een dergelijk inreisverbod, zelfs wanneer het definitief is geworden, wordt opgeheven of geschorst indien er tussen de betrokken derdelander en de Unieburger die lid is van zijn familie, een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat deze het rechtvaardigt dat aan die derdelander op grond van dat artikel 20 een afgeleid recht wordt toegekend om te verblijven op het grondgebied van de lidstaat in kwestie.
- 84 Daaruit volgt dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het niet van belang is dat het tegen de derdelander uitgevaardigde inreisverbod definitief was geworden op het moment waarop de derdelander zijn verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging indiende.

Gronden voor het inreisverbod

- 85 In de vijfde plaats moet worden bepaald of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het niet van belang is dat als rechtvaardigingsgrond voor het inreisverbod dat is uitgevaardigd tegen de derdelander die een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging heeft ingediend, het niet voldoen aan zijn terugkeerverplichting dan wel redenen van openbare orde zijn aangedragen.
- 86 Vooraf zij onderstreept dat de lidstaten krachtens artikel 11, lid 1, van richtlijn 2008/115 verplicht zijn om een inreisverbod vast te stellen wanneer de derdelander tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, niet heeft voldaan aan zijn terugkeerverplichting of wanneer hem geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend. Volgens artikel 7, lid 4, van deze richtlijn kan dit laatste het geval zijn wanneer de betrokkene een gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid vormt.

- 87 Wat ten eerste plaats het niet voldoen aan de terugkeerverplichting betreft, zij opgemerkt dat het niet van belang is dat het inreisverbod op die grond is vastgesteld.
- 88 Om de redenen die in de punten 53 tot en met 62 en de punten 79 en 80 van het onderhavige arrest zijn uiteengezet, mag een lidstaat immers niet weigeren om een op zijn grondgebied door een derdelander ingediende verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging in aanmerking te nemen, alleen omdat die derdelander niet aan zijn terugkeerverplichting heeft voldaan en dus illegaal op dat grondgebied verblijft, zonder dat die lidstaat eerst heeft onderzocht of er tussen de betrokken derdelander en de Unieburger die een lid van zijn familie is, een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat aan die derdelander op grond van artikel 20 VWEU een afgeleid verblijfsrecht moet toekomen.
- 89 Voorts zij eraan herinnerd dat het recht van verblijf in de gastlidstaat dat de derdelander die een familielid van een Unieburger is, aan artikel 20 VWEU ontleent, rechtstreeks uit dit artikel voortvloeit en niet onderstelt dat de derdelander reeds in het bezit is van een andere verblijfstitel voor het grondgebied van de lidstaat in kwestie. Daarbij komt dat het voordeel van dat verblijfsrecht aan die derdelander moet toekomen zodra de afhankelijkheidsverhouding tussen hem en de Unieburger ontstaat, zodat hij vanaf dat moment en zolang die afhankelijkheidsverhouding voortduurt, niet kan worden geacht illegaal op het grondgebied van de lidstaat in kwestie te verblijven in de zin van artikel 3, punt 2, van richtlijn 2008/115.
- 90 Wat ten tweede de omstandigheid betreft dat het inreisverbod berust op redenen van openbare orde, heeft het Hof reeds 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. Aangezien de situatie van verzoekers in de hoofdzaken binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, moet bij de beoordeling van deze situatie evenwel rekening 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 in voorkomend geval 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 (zie in die zin arresten van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 81, en 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 36).
- 91 Bovendien moeten de begrippen „openbare orde” en „openbare veiligheid”, daar zij dienen als rechtvaardiging voor een afwijking van het verblijfsrecht van Unieburgers en hun familieleden, strikt worden opgevat. Het begrip „openbare orde” onderstelt dus 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 van het Hof dat het 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. Het Hof heeft tevens geoordeeld dat de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit of van terrorisme onder het begrip „openbare veiligheid” valt (zie in die zin arresten van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punten 82 en 83, en 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punten 37-39).
- 92 In deze context moet worden vastgesteld dat de weigering om een verblijfsrecht toe te kennen met het Unierecht in overeenstemming zou zijn voor zover zij 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

meebrengen om het grondgebied van de Unie te verlaten (zie in die zin arresten van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 84, en 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 40).

- 93 Deze gevolgtrekking mag evenwel niet automatisch, louter op basis van het strafblad van de betrokkene, worden gemaakt. Zij kan in voorkomend geval enkel voortkomen 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 (arresten van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 85, en 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 41).
- 94 Bij deze beoordeling moet aldus met name rekening worden gehouden met 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 (arresten van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 86, en 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 42).
- 95 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de nationale praktijk die in de hoofdzaken aan de orde is, voor de bevoegde nationale autoriteit geen verplichting inhoudt om een dergelijke concrete beoordeling van alle relevante omstandigheden van het geval te verrichten voordat zij een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging afwijst die in omstandigheden als die in de hoofdzaken is ingediend.
- 96 Bovendien merkt de verwijzende rechter op dat uit de voor hem bestreden beslissingen niet blijkt dat een dergelijke concrete beoordeling is verricht bij de vaststelling van het met een inreisverbod gepaard gaande terugkeerbesluit dat tegen ieder van verzoekers in de hoofdzaken is uitgevaardigd. Gesteld al dat dit het geval was, is de bevoegde nationale autoriteit in elk geval niet minder verplicht om op het moment waarop zij voornemens is de door de derdelander ingediende verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging af te wijzen, te onderzoeken of de feitelijke omstandigheden zich sinds de vaststelling van het terugkeerbesluit niet zodanig hebben ontwikkeld dat hem niet langer een verblijfsrecht kan worden geweigerd (zie naar analogie arresten van 29 april 2004, Orfanopoulos en Oliveri, C-482/01 en C-493/01, EU:C:2004:262, punten 79 en 82, en 11 november 2004, Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708, punten 45 en 47).
- 97 Daaruit volgt dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het niet van belang is dat het inreisverbod dat is uitgevaardigd tegen de derdelander die een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging heeft ingediend, is gerechtvaardigd door het niet voldoen aan een terugkeerverplichting. Wanneer redenen van openbare orde de rechtvaardigingsgrond voor een dergelijke beslissing waren, kunnen deze er alleen toe leiden dat die derdelander een afgeleid verblijfsrecht op grond van dat artikel wordt ontzegd, wanneer uit een concrete beoordeling van alle omstandigheden van het geval in het licht van het evenredigheidsbeginsel, het belang van het eventuele kind of de eventuele kinderen en de grondrechten blijkt dat de betrokkene een werkelijk, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de openbare orde vormt.

Derde vraag

- 98 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 5 van richtlijn 2008/115 en de artikelen 7 en 24 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale praktijk op grond waarvan ten aanzien van een derdelander tegen wie reeds een terugkeerbesluit met een daaraan gekoppeld inreisverbod is uitgevaardigd dat nog geldig is, een terugkeerbesluit wordt vastgesteld zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de aspecten

van zijn gezins- en familielevens, waaronder met name het belang van zijn minderjarige kind, die zijn vermeld in een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging die na de vaststelling van een dergelijk inreisverbod is ingediend.

- 99 Gezien het antwoord op de eerste en de tweede vraag moet de derde vraag aldus worden opgevat dat zij alleen ziet op gevallen waarin de derdelander niet in aanmerking komt voor een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU.
- 100 Vanuit dat perspectief moet allereerst in herinnering worden gebracht dat richtlijn 2008/115, volgens de bewoordingen van overweging 2 ervan, beoogt om op basis van gemeenschappelijke normen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen, zodat mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, teruggezonden kunnen worden. Zowel uit de titel als uit artikel 1 van richtlijn 2008/115 blijkt dat deze richtlijn te dien einde „gemeenschappelijke normen en procedures” vaststelt die de lidstaten moeten toepassen bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende derdelanders (arrest van 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 101 Voorts vloeit uit overweging 6 van richtlijn 2008/115 voort dat de lidstaten verplicht zijn om ten aanzien van illegaal op hun grondgebied verblijvende derdelanders een bij artikel 6, lid 1, van die richtlijn voorgeschreven terugkeerbesluit vast te stellen na een billijke en transparante procedure.
- 102 Meer bepaald zijn de lidstaten op grond van artikel 5 van de richtlijn („Non-refoulement, belang van het kind, familie- en gezinsleven en gezondheidstoestand”) verplicht om bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn naar behoren rekening te houden met het belang van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de betrokken derdelander, alsook het beginsel van non-refoulement te eerbiedigen (arrest van 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 48).
- 103 Wanneer de bevoegde nationale autoriteit voornemens is een terugkeerbesluit uit te vaardigen, dient zij dus aan de door artikel 5 van richtlijn 2008/115 opgelegde verplichtingen te voldoen en moet zij de betrokkene daarover horen. Laatstgenoemde dient zich in dit verband tijdens het gehoor coöperatief op te stellen en de bevoegde nationale autoriteit alle relevante informatie te verstrekken over zijn persoonlijke situatie en zijn familie- en gezinssituatie, en met name informatie die kan rechtvaardigen dat geen terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd (arrest van 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punten 49 en 50).
- 104 Artikel 5 van richtlijn 2008/115 verzet zich bijgevolg ertegen dat een lidstaat een terugkeerbesluit vaststelt zonder rekening te houden met de relevante aspecten van het familie- en gezinsleven van de betrokken derdelander die deze, zij het ter ondersteuning van een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging, heeft aangevoerd om zich tegen de vaststelling van een dergelijk besluit te verzetten, ook al is tegen die derdelander reeds een met een inreisverbod gepaard gaand terugkeerbesluit uitgevaardigd.
- 105 Zoals is benadrukt in punt 103 van het onderhavige arrest, is de betrokkene echter wel gehouden tot loyale samenwerking met de bevoegde nationale autoriteit. Deze plicht tot loyale samenwerking gebiedt hem om die autoriteit onverwijld in kennis te stellen van relevante ontwikkelingen in zijn familie- en gezinsleven. Het recht dat de derdelander erop heeft dat met de ontwikkeling van zijn familie- en gezinsleven rekening wordt gehouden alvorens een terugkeerbesluit wordt vastgesteld, mag namelijk niet worden gebruikt om de administratieve procedure eindeloos te heropenen of te laten voortduren (zie naar analogie arrest van 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punt 71).

- 106 Wanneer tegen de derdelander reeds een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, zoals in de hoofdzaken het geval is, en voor zover hij in de loop van die eerste procedure de aspecten van zijn familie- en gezinsleven aan de orde heeft kunnen stellen die destijds reeds bestonden en die ten grondslag liggen aan zijn verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging, kan het de bevoegde nationale autoriteit bijgevolg niet worden verweten dat zij in de daarna ingeleide terugkeerprocedure geen rekening heeft gehouden met die aspecten, die de betrokkene in een eerder stadium van de procedure had moeten aanvoeren.
- 107 Op de derde vraag moet dan ook worden geantwoord dat artikel 5 van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk op grond waarvan ten aanzien van een derdelander tegen wie reeds een terugkeerbesluit met een daaraan gekoppeld inreisverbod is uitgevaardigd dat nog geldig is, een terugkeerbesluit wordt vastgesteld zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de aspecten van zijn gezins- en familielevens, waaronder met name het belang van zijn minderjarige kind, die zijn vermeld in een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging die na de vaststelling van een dergelijk inreisverbod is ingediend, behalve wanneer de betrokkene die aspecten reeds eerder had kunnen aanvoeren.

Vierde vraag

- 108 Gezien het antwoord op de eerste tot en met de derde vraag hoeft de vierde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

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

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, met name de artikelen 5 en 11 ervan, moet aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzet tegen een praktijk van een lidstaat die inhoudt dat hij een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging die op zijn grondgebied is ingediend door een derdelander, familielid van een Unieburger die de nationaliteit van die lidstaat bezit en zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, niet in aanmerking neemt op de enkele grond dat deze derdelander de toegang tot dat grondgebied is verboden.**
- 2) **Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat:**
 - **het zich verzet tegen een praktijk van een lidstaat die inhoudt dat een dergelijke aanvraag niet in aanmerking wordt genomen op die enkele grond, zonder dat is onderzocht of er een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen die Unieburger en genoemde derdelander dat de weigering om aan laatstgenoemde een afgeleid verblijfsrecht toe te kennen tot gevolg zou hebben dat de betrokken Unieburger feitelijk gedwongen is het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten, zodat hem het effectieve genot van de voornaamste aan zijn status ontleende rechten wordt onzegd;**

- wanneer de burger van de Unie meerderjarig is, het alleen in uitzonderlijke gevallen – waarin de betrokkene, gelet op alle relevante omstandigheden, op geen enkele wijze kan worden gescheiden van het familielid van wie hij afhankelijk is – voorstelbaar is dat er een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat deze kan rechtvaardigen dat aan de betrokken derdelander op grond van die bepaling een afgeleid verblijfsrecht wordt toegekend;
 - wanneer de burger van de Unie minderjarig is, bij de beoordeling of van een dergelijke afhankelijkheidsverhouding sprake is, in het belang van het kind rekening moet worden gehouden met alle omstandigheden van het geval, met name de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate waarin het een affectieve relatie met elk van zijn ouders heeft en het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het werd gescheiden van de ouder die onderdaan van een derde land is. Voor de vaststelling dat van een dergelijke afhankelijkheidsverhouding sprake is, is het niet voldoende dat er met deze onderdaan een gezinsband bestaat, of dat nu een biologische dan wel juridische is, noch is het daarvoor noodzakelijk dat het kind samenwoont met die onderdaan;
 - het niet van belang is dat de afhankelijkheidsverhouding waarop de derdelander zich ter ondersteuning van zijn verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging beroept, is ontstaan nadat ten aanzien van hem een inreisverbod was vastgesteld;
 - het niet van belang is dat het tegen de derdelander uitgevaardigde inreisverbod definitief was geworden op het moment waarop de derdelander zijn verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging indiende, en
 - het niet van belang is dat het inreisverbod dat is uitgevaardigd tegen de derdelander die een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging heeft ingediend, is gerechtvaardigd door het niet voldoen aan een terugkeerverplichting. Wanneer redenen van openbare orde de rechtvaardigingsgrond voor een dergelijke beslissing waren, kunnen deze er alleen toe leiden dat die derdelander een afgeleid verblijfsrecht op grond van dat artikel wordt ontzegd, wanneer uit een concrete beoordeling van alle omstandigheden van het geval in het licht van het evenredigheidsbeginsel, het belang van het eventuele kind of de eventuele kinderen en de grondrechten blijkt dat de betrokkene een werkelijk, actueel en voldoende ernstig gevaar voor de openbare orde vormt.
- 3) Artikel 5 van richtlijn 2008/115 moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale praktijk op grond waarvan ten aanzien van een derdelander tegen wie reeds een terugkeerbesluit met een daaraan gekoppeld inreisverbod is uitgevaardigd dat nog geldig is, een terugkeerbesluit wordt vastgesteld zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de aspecten van zijn gezins- en familieleven, waaronder met name het belang van zijn minderjarige kind, die zijn vermeld in een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging die na de vaststelling van een dergelijk inreisverbod is ingediend, behalve wanneer de betrokkene die aspecten reeds eerder had kunnen aanvoeren.

Lenaerts	Tizzano	Silva de Lapuerta
Ilešič	Vajda	Bonichot
Arabadjiev	Toader	Safjan
Jarašiūnas	Rodin	Biltgen

Lycourgos

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 mei 2018.

De griffier
A. Calot Escobar

De president
K. Lenaerts