ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

6 december 2012*

„Burgerschap van de Unie — Artikel 20 VWEU — Richtlijn 2003/86/EG — Recht op gezinshereniging — Jonge kinderen, burgers van de Unie, die met hun moeders, onderdanen van derde landen, wonen op grondgebied van de lidstaat waarvan deze kinderen nationaliteit hebben — Permanent verblijfsrecht in deze lidstaat van moeders aan wie uitsluitend gezag over burgers van de Unie is toegekend — Samengestelde gezinnen na nieuw huwelijk van moeders met onderdanen van derde landen en geboorte van kinderen, eveneens onderdanen van derde landen, uit deze huwelijken — Verzoeken om gezinshereniging in de lidstaat van herkomst van burgers van de Unie — Weigering van verblijfsrecht aan nieuwe echtgenoten wegens onvoldoende middelen van bestaan — Recht op eerbiediging van familie- en gezinsleven — Inaanmerkingneming belang kinderen”

In de gevoegde zaken C-356/11 en C-357/11,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Korkein hallinto-oikeus (Finland) bij beslissingen van 5 juli 2011, ingekomen bij het Hof op 7 juli 2011, in de procedures

O.,

S.

tegen

Maahanmuuttovirasto (C-356/11),

en

Maahanmuuttovirasto

tegen

L. (C-357/11),

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh (rapporteur), A. Arabadjiev en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

* Procestaal: Fins.

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 september 2012,

gelet op de opmerkingen van:

— L., vertegenwoordigd door J. Streng, asianajaja,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door J. Heliskoski als gemachtigde,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door V. Pasternak Jørgensen en C. Vang als gemachtigden,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en A. Wiedmann als gemachtigden,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door W. Ferrante, avvocato dello Stato,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels en B. Koopman als gemachtigden,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door M. Szpunar als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Maidani en E. Paasivirta als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 september 2012,

het navolgende

Arrest

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

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen, enerzijds, O. en S., beiden onderdaan van derde landen, en de Maahanmuuttovirasto (nationale immigratiedienst) (zaak C-356/11) en, anderzijds, de Maahanmuuttovirasto en L., eveneens onderdaan van een derde land (zaak C-357/11), betreffende de afwijzing van hun verzoeken om verblijfstitels uit hoofde van gezinshereniging.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

Richtlijn 2003/86/EG

3 De punten 2, 4, 6 en 9 van de considerans van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251, blz. 12), luiden als volgt:

„(2) Maatregelen op het gebied van gezinshereniging moeten in overeenstemming zijn met de verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren, die in veel internationale rechtsinstrumenten wordt opgelegd. In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name worden erkend in 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], en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [hierna: ‚Handvest'].

[...]

(4) Gezinshereniging is een noodzakelijk middel om een gezinsleven mogelijk te maken en draagt bij tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert, hetgeen bovendien de mogelijkheid biedt de economische en sociale samenhang te versterken, een fundamentele doelstelling van de [Europese] Gemeenschap die in het [EG-]Verdrag is vastgelegd.

[...]

(6) Om de bescherming van het gezin te waarborgen en de mogelijkheid te bieden het gezinsleven voort te zetten of op te bouwen, moeten, op basis van gemeenschappelijke criteria, de materiële voorwaarden worden vastgesteld voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging.

[...]

(9) De leden van het kerngezin, dat wil zeggen de echtgenoot en de minderjarige kinderen, hebben steeds recht op gezinshereniging."

4 Zoals uit artikel 1 van de richtlijn blijkt, heeft deze tot doel „de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven".

5 Artikel 2 van dezelfde richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚onderdaan van een derde land': eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 17, lid 1, van het Verdrag;

[...]

c) ‚gezinshereniger': onderdaan van een derde land die wettig in een lidstaat verblijft en die een verzoek indient of wiens gezinsleden een verzoek indienen tot gezinshereniging om met hem verenigd te worden;

d) ‚gezinshereniging': toegang tot en verblijf in een lidstaat van de gezinsleden van een wettig in die lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land, teneinde de eenheid van het gezin te behouden, ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft".

6 Artikel 3, leden 1 en 3, van richtlijn 2003/86 bepaalt:

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

[...]

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

7 Artikel 4, lid 1, van deze richtlijn luidt als volgt:

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

a) de echtgenoot van de gezinshereniger;

b) de minderjarige kinderen van de gezinshereniger en diens echtgenoot [...]

c) de minderjarige kinderen [...] van de gezinshereniger, indien de gezinshereniger het gezag over de kinderen heeft en dezen te zijnen laste komen. [...]

d) de minderjarige kinderen [...] van de echtgenoot, indien de echtgenoot het gezag over de kinderen heeft en dezen te zijnen laste komen. [...]"

8 Bij de behandeling van het verzoek tot binnenkomst en verblijf moeten de lidstaten ervoor zorgen dat overeenkomstig artikel 5, lid 5, van diezelfde richtlijn terdege rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarige kinderen.

9 Artikel 7, lid 1, van richtlijn 2003/86 bepaalt:

„Bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over:

[...]

c) stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen daartoe de aard en de regelmaat van deze inkomsten en kunnen rekening houden met de nationale minimumlonen en pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden."

10 Artikel 17 van deze richtlijn luidt als volgt:

„In geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin houden de lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst."

Richtlijn 2004/38/EG

11 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 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 L 158, blz. 77, met rectificatie in PB L 229, blz. 35), bepaalt in artikel 1:

„Bij deze richtlijn worden vastgesteld:

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

b) het duurzame verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaten voor burgers van de Unie en hun familieleden;

[...]"

12 Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Definities", bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚burger van de Unie': eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit;

2. ‚familielid':

   a) de echtgenoot;

   [...]

   c) de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot [...], beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;

   d) de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, alsmede die van de echtgenoot [...], die te hunnen laste zijn;

3. ‚gastland': de lidstaat waarheen de burger zich begeeft om zijn recht van vrij verkeer of verblijf uit te oefenen."

13 Artikel 3 van dezelfde richtlijn, met als opschrift „Begunstigden", bepaalt in lid 1:

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

Fins recht

14 § 37, eerste alinea, Ulkomaalaislaki (vreemdelingenwet) luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze wet worden als gezinsleden beschouwd, de echtgenoot van de persoon die in Finland woont alsmede de ongehuwde kinderen van minder dan 18 jaar die onder het gezag van de in Finland wonende persoon staan. Wanneer de in Finland wonende persoon een minderjarig kind is, wordt de persoon die het gezag over dat kind heeft als gezinslid beschouwd. [...]"

15 § 39, eerste alinea, van deze wet bepaalt:

„Voor de verlening van een verblijfstitel dient de vreemdeling over voldoende middelen van bestaan te beschikken, tenzij de onderhavige wet anders bepaalt. In bijzondere gevallen kan een uitzondering worden gemaakt voor het vereiste van voldoende middelen van bestaan indien uitzonderlijk zwaarwichtige omstandigheden een dergelijke uitzondering rechtvaardigen of indien de belangen van het kind dit vereisen. [...]”

16 § 47, derde alinea, van diezelfde wet bepaalt het volgende:

„Aan de gezinsleden van een vreemdeling aan wie een titel voor ononderbroken verblijf of permanent verblijf is verleend wordt een titel voor ononderbroken verblijf verleend. [...]”

17 § 66a van de Ulkomaalaislaki bevat de volgende bepaling:

„Wanneer om een verblijfstitel wordt verzocht wegens het bestaan van een gezinsband, moet bij het onderzoek van de vraag of dit verzoek moet worden afgewezen rekening worden gehouden met de aard en de hechtheid van de gezinsbanden van de vreemdeling en met de duur van zijn verblijf in het land, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst. [...]”

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-356/11

18 S., Ghanees onderdaan, verblijft op basis van een permanente verblijfstitel in Finland en is op 4 juli 2001 getrouwd met een Fins onderdaan, met wie zij op 11 juli 2003 een kind heeft gekregen. Dit kind bezit de Finse nationaliteit en heeft altijd in Finland gewoond. Sedert 2 juni 2005 heeft S. het uitsluitende gezag over het kind. Op 19 oktober 2005 is het echtpaar gescheiden. De vader van het kind woont in Finland.

19 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat S. tijdens haar verblijf in Finland heeft gestudeerd, zwangerschapsverlof heeft genoten, een opleiding heeft gevolgd en een beroepsactiviteit heeft uitgeoefend.

20 Op 26 juni 2008 is S. getrouwd met O., Ivoriaans onderdaan. Op basis van dit huwelijk heeft O. op 3 juli 2008 bij de Maahanmuuttovirasto om een verblijfstitel verzocht. Uit dit huwelijk is op 21 november 2009 in Finland een kind met de Ghanese nationaliteit geboren over wie de ouders het gemeenschappelijke gezag uitoefenen. O. woont bij S. en haar twee kinderen.

21 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat O. op 1 januari 2010 voor één jaar een arbeidsovereenkomst heeft getekend voor acht uur werk per dag en een bezoldiging van 7,50 EUR per uur. Hij heeft echter geen documenten overgelegd waaruit blijkt dat hij op basis van die overeenkomst heeft gewerkt.

22 Bij besluit van 21 januari 2009 heeft de Maahanmuuttovirasto het door O. bij hem ingediende verzoek om een verblijfstitel afgewezen op grond dat O. niet over voldoende middelen van bestaan beschikte. Bovendien was de Maahanmuuttovirasto van mening dat er in casu geen grond was om van de voorwaarde betreffende de bestaansmiddelen af te wijken, zoals hij volgens § 39, eerste alinea, van de Ulkomaalaislaki kan doen in geval van uitzonderlijk zwaarwichtige omstandigheden of indien de belangen van het kind dit vereisen.

23 Bij beslissing van 27 augustus 2009 heeft de Helsingin hallinto-oikeus (bestuursrechter te Helsinki) het door O. tegen deze afwijzende beslissing ingestelde beroep tot nietigverklaring verworpen.

24 O. en S. hebben daarop tegen deze beslissing hoger beroep ingesteld bij de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter).

Zaak C-357/11

25 L., Algerijns onderdaan, verblijft sinds 2003 rechtmatig in Finland. Zij heeft daar ten gevolge van haar huwelijk met een Fins onderdaan een permanente verblijfstitel verkregen. Uit dit huwelijk is in 2004 een kind geboren dat zowel de Finse als de Algerijnse nationaliteit bezit en dat altijd in Finland heeft gewoond. Het echtpaar is op 10 december 2004 gescheiden en L. heeft het uitsluitende gezag over hun kind gekregen. De vader van het kind woont in Finland.

26 Op 19 oktober 2006 is L. getrouwd met M., een Algerijns onderdaan die in maart 2006 rechtmatig Finland is binnengekomen, waar hij om politiek asiel heeft verzocht en waar hij, volgens zijn verklaringen, vanaf april van hetzelfde jaar bij L. heeft gewoond. In oktober 2006 is M. teruggestuurd naar zijn land van herkomst.

27 Op 29 november 2006 heeft L. op basis van hun huwelijk bij de Maahanmuuttovirasto een verblijfstitel in Finland voor haar echtgenoot aangevraagd.

28 Op 14 januari 2007 is in Finland uit het voornoemde huwelijk een kind geboren met de Algerijnse nationaliteit, dat onder het gemeenschappelijke gezag van zijn beide ouders is geplaatst. Het staat niet vast dat M. zijn kind heeft ontmoet.

29 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat L. tijdens haar verblijf in Finland nooit een beroepsactiviteit heeft uitgeoefend. Zij haalt haar inkomsten uit een bijstandsuitkering en andere toeslagen. Het is niet bekend dat haar echtgenoot in Finland een beroepswerkzaamheid heeft uitgeoefend, hoewel hij heeft verklaard ervan overtuigd te zijn daar wegens zijn talenkennis te kunnen werken.

30 Bij beslissing van 15 augustus 2008 heeft de Maahanmuuttovirasto de aanvraag voor een verblijfstitel voor M. afgewezen, omdat zijn middelen van bestaan onzeker waren.

31 Bij beslissing van 21 april 2009 heeft de Helsingin hallinto-oikeus het beroep van L. tot nietigverklaring van de voornoemde afwijzende beslissing toegewezen. De Maahanmuuttovirasto heeft daarop tegen deze beslissing hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

32 In zijn verzoeken om een prejudiciële beslissing zet de Korkein hallinto-oikeus uiteen dat het, aangezien O. en M. verblijfstitels zijn geweigerd, mogelijk is dat hun echtgenotes en de onder hun gezag geplaatste kinderen, daaronder begrepen de kinderen die de status van burger van de Unie hebben, gedwongen zijn het grondgebied van de Europese Unie te verlaten om in gezinsverband te kunnen leven. In dit verband rijst bij hem de vraag naar de toepasselijkheid van de door het Hof in het arrest van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, Jurispr. blz. I-1177), ontwikkelde beginselen.

33 In die omstandigheden heeft de Korkein hallinto-oikeus de behandeling van de zaken geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

Zaak C-356/11

„1) Staat artikel 20 VWEU eraan in de weg dat aan een onderdaan van een derde staat de afgifte van een verblijfstitel wordt geweigerd op grond dat hij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt in een gezinssituatie waarin diens echtgenote het gezag heeft over een kind dat burger van de Unie is en de onderdaan van de derde staat noch de biologische vader is van dat kind noch het gezag heeft over dat kind?

2) Ingeval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, wordt de werking van artikel 20 VWEU dan anders beoordeeld indien de onderdaan van een derde staat zonder verblijfstitel, zijn echtgenote en het kind dat onder het gezag van laatstgenoemde staat en burger van de Unie is, onder hetzelfde dak wonen?"

Zaak C-357/11

„1) Staat artikel 20 VWEU eraan in de weg dat aan een onderdaan van een derde staat de afgifte van een verblijfstitel wordt geweigerd op grond dat hij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt in een gezinssituatie waarin diens echtgenote het gezag heeft over een kind dat burger van de Unie is en de onderdaan van de derde staat noch de biologische vader is van dat kind, noch het gezag heeft over dat kind, noch samenwoont met zijn echtgenote of met dat kind?

2) Ingeval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, wordt de werking van artikel 20 VWEU dan anders beoordeeld indien een onderdaan van een derde staat zonder verblijfstitel die niet in Finland woont, met zijn echtgenote een kind heeft dat de nationaliteit van een derde staat heeft, in Finland woont en onder het gezag van zijn twee ouders staat?"

34 Bij beschikking van de president van het Hof van 8 september 2011 zijn de verzoeken om een prejudiciële beslissing in de zaken C-356/11 en C-357/11 voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest gevoegd. Het verzoek van de verwijzende rechter om deze twee zaken te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 104 bis, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, in de versie die toen gold, is afgewezen.

Prejudiciële vragen

35 Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bepalingen van het Unierecht betreffende het burgerschap van de Unie aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat een lidstaat een onderdaan van een derde land een verblijfstitel uit hoofde van gezinshereniging weigert, hoewel deze onderdaan wenst te wonen bij zijn echtgenote, die eveneens onderdaan van een derde land is, rechtmatig in deze lidstaat verblijft en moeder is van een kind, geboren uit een eerste huwelijk en burger van de Unie, en bij het kind dat uit hun eigen huwelijk is geboren en eveneens onderdaan van een derde land is.

36 De verwijzende rechter vraagt zich in dit verband af of de omstandigheid dat de aanvrager van de verblijfstitel onder hetzelfde dak woont als zijn echtgenote, niet de biologische vader is van het kind dat burger van de Unie is en niet het gezag over dat kind heeft, de uitlegging van de bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie kan beïnvloeden.

37 Volgens de Finse, de Deense, de Duitse, de Italiaanse, de Nederlandse en de Poolse regering en de Europese Commissie staat artikel 20 VWEU er niet aan in de weg dat een lidstaat een verblijfsrecht weigert aan een onderdaan van een derde land die zich in een situatie bevindt zoals aan de orde in de hoofdgedingen.

38 Deze regeringen en deze instelling betogen in wezen dat de beginselen die door het Hof in het reeds aangehaalde arrest Ruiz Zambrano zijn ontwikkeld, zeer uitzonderlijke situaties betreffen waarin de toepassing van een nationale maatregel ertoe zou leiden dat het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten wordt ontzegd. In casu verschillen de aan de hoofdgedingen ten grondslag liggende omstandigheden echter wezenlijk van die welke tot het arrest Ruiz Zambrano hebben geleid. O. en M. zijn immers niet de biologische vader van de jonge kinderen, die burgers van de Unie zijn aan wie deze personen hun recht op een verblijfstitel trachten te ontlenen. Zij hebben niet het gezag over deze kinderen. Bovendien beschikken de moeders van deze kinderen zelf over een permanent verblijfsrecht in Finland, zodat hun kinderen, burgers van de Unie, anders dan de kinderen in de zaak die tot het arrest Ruiz Zambrano heeft geleid, niet het grondgebied van de Unie hoeven te verlaten. Indien de moeders van deze burgers van de Unie mochten besluiten het grondgebied van de Unie te verlaten om de eenheid van het gezin te bewaren, zou dat niet een onontkoombaar gevolg zijn van de weigering van een verblijfsrecht voor hun echtgenoten.

39 De Duitse en de Italiaanse regering benadrukken met name dat O. en M. geen deel uitmaken van het kerngezin van de betrokken burgers van de Unie, aangezien zij niet de biologische vader van deze kinderen zijn en deze evenmin ten laste hebben.

40 Voorafgaand moet worden verduidelijkt dat ongeacht wie naar nationaal recht verzoekers in de hoofdgedingen zijn, uit de dossiers waarover het Hof beschikt duidelijk blijkt dat de uit hoofde van gezinshereniging voor O. en M. ingediende verzoeken om verblijfstitels S. en L. – die rechtmatig in Finland verblijven – als gezinsherenigers betreffen, namelijk als personen voor wie de hereniging is aangevraagd.

Bepalingen van Unierecht betreffende het burgerschap van de Unie

41 Wat om te beginnen richtlijn 2004/38 betreft, moet in herinnering worden gebracht dat niet alle onderdanen van derde landen die gezinsleden van een burger van de Unie zijn aan die richtlijn rechten van binnenkomst en verblijf in een lidstaat ontlenen, maar uitsluitend zij die familielid zijn van een burger van de Unie die van zijn recht van vrij verkeer gebruik heeft gemaakt door zich in een andere lidstaat te vestigen dan die waarvan hij de nationaliteit bezit (arresten van 25 juli 2008, Metock e.a., C-127/08, Jurispr. blz. I-6241, punt 73, en 15 november 2011, Dereci e.a., C-256/11, Jurispr. blz. I-11315, punt 56).

42 Aangezien in de onderhavige zaken de betrokken burgers van de Unie, die beiden jonge kinderen zijn, nooit gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer en steeds hebben gewoond in de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten, moet worden vastgesteld dat zij niet onder het begrip „begunstigde" in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38 vallen, zodat die bepaling niet op hen noch op hun familieleden van toepassing is (reeds aangehaald arrest Dereci e.a., punt 57).

43 Wat vervolgens artikel 20 VWEU betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld dat de situatie van een burger van de Unie die, zoals de kinderen met de Finse nationaliteit in de hoofdgedingen, het recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, niet op grond van dit feit alleen kan worden gelijkgesteld met een zuiver interne situatie, namelijk een situatie die geen enkel verband houdt met een van de situaties waarop het Unierecht ziet (zie arrest Ruiz Zambrano, reeds aangehaald; arrest van 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, Jurispr. blz. I-3375, punt 46, en arrest Dereci e.a., reeds aangehaald, punt 61).

44 Aangezien de status van burger van de Unie de fundamentele status van de onderdanen van de lidstaten moet zijn, hebben de kinderen uit de eerste huwelijken van S. en L., als onderdanen van een lidstaat, krachtens artikel 20, lid 1, VWEU immers de status van burger van de Unie en kunnen zij zich, ook ten opzichte van de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten, op de bij die status horende rechten beroepen (zie reeds aangehaalde arresten McCarthy, punt 48, en Dereci e.a., punt 63).

45 Op die grondslag heeft het Hof geoordeeld dat artikel 20 VWEU zich verzet tegen nationale maatregelen, daaronder begrepen beslissingen tot weigering van verblijf aan familieleden van een burger van de Unie, die tot gevolg hebben dat de burgers van de Unie het effectieve genot wordt ontzegd van de voornaamste aan hun status ontleende rechten (zie arrest Ruiz Zambrano, punt 42).

46 Aangaande ten slotte het verblijfsrecht van een onderdaan van een derde land in de lidstaat waar haar jonge kinderen wonen, die onderdanen van deze lidstaat zijn, die zij ten laste heeft en waarover zij met haar echtgenoot het gemeenschappelijke gezag heeft, heeft het Hof geoordeeld dat weigering van een verblijfsrecht ertoe zou leiden dat deze jonge burgers van de Unie gedwongen worden het grondgebied van de Unie te verlaten om hun ouders te volgen en dat deze burgers van de Unie feitelijk de voornaamste aan hun status ontleende rechten niet kunnen uitoefenen (zie arrest Ruiz Zambrano, punten 43 en 44).

47 Het criterium van de ontzegging van de voornaamste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten had in de zaken die tot de reeds aangehaalde arresten Ruiz Zambrano en Dereci e.a. hebben geleid betrekking op situaties waarin de burger van de Unie feitelijk gedwongen was niet alleen het grondgebied van de lidstaat waarvan hij onderdaan was, maar ook dat van de Unie als geheel te verlaten.

48 Het betreft hier dus een zeer bijzonder criterium, aangezien het situaties betreft waarin bij wijze van uitzondering een verblijfsrecht niet kan worden ontzegd aan een onderdaan van een derde land die familielid is van een onderdaan van een lidstaat, omdat anders aan het burgerschap van de Unie dat deze laatste onderdaan geniet het nuttig effect zou worden ontnomen (arrest Dereci e.a., punt 67).

49 In casu staat het aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de afwijzing van de uit hoofde van gezinshereniging ingediende aanvragen tot verblijf op grond van omstandigheden zoals aan de orde in de hoofdgedingen voor de betrokken burgers van de Unie tot gevolg heeft dat hun het effectieve genot van de voornaamste aan hun status verbonden rechten wordt ontzegd.

50 Bij die beoordeling moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de moeders van de burgers van de Unie in de betrokken lidstaat over permanente verblijfstitels beschikken, zodat er rechtens noch voor hen, noch voor de burgers van de Unie die zij ten laste hebben, enige verplichting is om het grondgebied van deze lidstaat en dat van de Unie als geheel te verlaten.

51 Voor de vraag of de betrokken burgers van de Unie feitelijk de voornaamste aan hun status verbonden rechten niet zouden kunnen uitoefenen, zijn ook relevant de vraag naar het gezag over de kinderen van de gezinsherenigers en de omstandigheid dat deze kinderen deel uitmaken van samengestelde gezinnen. Aangezien S. en L. het uitsluitende gezag hebben over de betrokken jonge burgers van de Unie, zou, indien zij mochten besluiten om ter bewaring van de eenheid van het gezin het grondgebied te verlaten van de lidstaat waarvan hun kinderen de nationaliteit bezitten, deze burgers van de Unie daardoor elk contact met hun biologische vader worden ontzegd indien dat voorheen bestond. Voorts zou elke beslissing om op het grondgebied van deze lidstaat te blijven om de eventuele relatie van de jonge burgers van de Unie met hun biologische vader te behouden, tot gevolg hebben dat de relatie tussen de andere kinderen, die onderdanen van derde landen zijn, en hun biologische vader in het gedrang wordt gebracht.

52 Het enkele feit dat het misschien wenselijk is – om economische redenen of om de eenheid van het gezin op het grondgebied van de Unie te bewaren – dat leden van een gezin dat is samengesteld uit onderdanen van derde landen en een jong kind dat burger van de Unie is met die burger op het grondgebied van de Unie kunnen verblijven in de lidstaat waarvan deze laatste de nationaliteit bezit, betekent echter nog niet dat deze burger het grondgebied van de Unie zou moeten verlaten indien een dergelijk verblijfsrecht niet werd toegekend (zie in die zin arrest Dereci e.a., punt 68).

53 In het kader van de in punt 49 van het onderhavige arrest bedoelde beoordeling door de verwijzende rechter zal deze alle omstandigheden van de zaak moeten onderzoeken om te bepalen of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde weigeringen van de verblijfstitels ertoe kunnen leiden dat het burgerschap van de Unie dat de betrokken burgers van de Unie genieten zijn nuttig effect wordt ontnomen.

54 De vraag of de persoon voor wie een verblijfsrecht uit hoofde van gezinshereniging wordt aangevraagd al dan niet onder hetzelfde dak woont als de gezinshereniger en de andere gezinsleden is voor deze beoordeling niet doorslaggevend, aangezien niet kan worden uitgesloten dat bepaalde gezinsleden voor wie de gezinshereniging wordt aangevraagd onafhankelijk van de rest van het gezin in de betrokken lidstaat aankomen.

55 Bovendien zijn, anders dan de Duitse en de Italiaanse regering aanvoeren, de in het arrest Ruiz Zambrano ontwikkelde beginselen weliswaar slechts in uitzonderlijke omstandigheden van toepassing, maar uit de rechtspraak van het Hof volgt niet dat zij enkel gelden voor situaties waarin tussen de onderdaan van het derde land waarvoor een verblijfsrecht wordt aangevraagd en de burger van de Unie, een jong kind, een biologische band bestaat waaruit eventueel het verblijfsrecht van de verzoeker zou volgen.

56 Daarentegen moeten zowel het permanente verblijfsrecht van de moeders van de betrokken jonge burgers van de Unie als de omstandigheid dat op de onderdanen van de derde landen voor wie een verblijfsrecht wordt aangevraagd niet de wettelijke, financiële of affectieve last van deze burgers rust, in aanmerking worden genomen om te bepalen of deze laatsten in geval van weigering van verblijf de voornaamste aan hun status verbonden rechten niet zouden kunnen uitoefenen. Zoals de advocaat-generaal in punt 44 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het immers de afhankelijkheidsverhouding tussen de jonge burger van de Unie en de onderdaan van het derde land aan wie een verblijfsrecht wordt geweigerd, die het nuttig effect van het burgerschap van de Unie in het geding kan brengen, aangezien deze afhankelijkheid ertoe zal leiden dat de burger van de Unie als gevolg van een dergelijke weigeringsbeslissing gedwongen zal zijn niet enkel het grondgebied van de lidstaat waarvan hij de onderdaan is, maar eveneens het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten (zie arresten Ruiz Zambrano, punten 43 en 45, en Dereci e.a., punten 65-67).

57 Behoudens de verificatie die op de weg ligt van de verwijzende rechter lijkt de informatie waarover het Hof beschikt erop te wijzen dat van deze afhankelijkheid in de hoofdgedingen geen sprake is.

58 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een lidstaat een onderdaan van een derde land een uit hoofde van gezinshereniging aangevraagde verblijfstitel weigert, ofschoon deze onderdaan wenst te wonen bij zijn echtgenote, die eveneens onderdaan is van een derde land, rechtmatig in deze lidstaat verblijft en moeder is van een uit een eerste huwelijk geboren kind dat burger van de Unie is, en bij het kind dat uit hun eigen huwelijk is geboren en dat eveneens onderdaan van een derde land is, voor zover die weigering er niet toe leidt dat de betrokken burger van de Unie het effectieve genot van de voornaamste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten wordt ontzegd. Het is aan de verwijzende rechter, te onderzoeken of dit laatste het geval is.

59 Indien de verwijzende rechter zou oordelen dat in de omstandigheden van de onderhavige zaak de bestreden weigeringen van verblijfstitels niet een dergelijke ontzegging tot gevolg hebben, moet nog de vraag worden beantwoord of O. en M. niet een verblijfsrecht op andere gronden moet worden toegekend, onder meer op grond van het recht op bescherming van het familie- en gezinsleven. Deze vraag moet in het kader van de bepalingen betreffende de bescherming van de grondrechten, afhankelijk van de respectieve toepasselijkheid ervan, worden behandeld (zie arrest Dereci e.a., punt 69).

60 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat het Hof het overeenkomstig zijn rechtspraak noodzakelijk kan achten bepalingen van Unierecht in aanmerking te nemen waarnaar de nationale rechter in de formulering van zijn vraag niet heeft verwezen en die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak (zie onder meer arrest van 26 april 2007, Alevizos, C-392/05, Jurispr. blz. I-3505, punt 64).

Richtlijn 2003/86

61 In casu heeft de verwijzende rechter in zijn verzoeken om een prejudiciële beslissing naar richtlijn 2003/86 verwezen zonder daarover echter een vraag te stellen.

62 Voorts hebben de Finse, de Italiaanse – ten dele –, de Nederlandse en de Poolse regering en de Commissie aangevoerd dat het verblijfsrecht van O. en M. en de situatie van hun gezinnen tegen de achtergrond van de bepalingen van richtlijn 2003/86 zijn of zouden moeten worden onderzocht.

63 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat volgens artikel 1 van deze richtlijn deze tot doel heeft de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die rechtmatig op het grondgebied van de lidstaten verblijven.

64 Volgens artikel 4, lid 1, van diezelfde richtlijn omvat het begrip gezinsleden de echtgenoot van de gezinshereniger, de gemeenschappelijke kinderen van de gezinshereniger en diens echtgenoot en de minderjarige kinderen van de gezinshereniger respectievelijk van diens echtgenoot, indien de gezinshereniger en de echtgenoot het gezag over de respectieve kinderen hebben en dezen te hunnen laste komen.

65 Daaruit volgt dat het kerngezin waarnaar punt 9 van de considerans van richtlijn 2003/86 verwijst door de Uniewetgever ruim is opgevat.

66 Artikel 3, lid 3, van deze richtlijn bepaalt echter dat zij niet van toepassing is op gezinsleden van een burger van de Unie.

67 In punt 48 van het arrest Dereci e.a. heeft het Hof geoordeeld dat waar het in het kader van de hoofdgedingen ging om burgers van de Unie die in een lidstaat verbleven en leden van hun familie die onderdanen van derde landen waren en in die lidstaat wilden binnenkomen en verblijven om de eenheid van de familie die zij met deze burgers vormden te bewaren, richtlijn 2003/86 niet op deze onderdanen van derde landen van toepassing was.

68 Anders dan in de zaken die tot het arrest Dereci e.a. hebben geleid, zijn S. en L. echter onderdanen van derde landen die rechtmatig in een lidstaat verblijven en om gezinshereniging verzoeken. Zij moeten dus als „gezinsherenigers” in de zin van artikel 2, sub c, van richtlijn 2003/86 worden beschouwd. Overigens zijn de gemeenschappelijke kinderen van laatstgenoemden en hun echtgenoten zelf onderdanen van derde landen, zodat zij niet de door artikel 20 VWEU verleende status van burger van de Unie hebben.

69 Gelet op het doel van richtlijn 2003/86, namelijk het bevorderen van de gezinshereniging (arrest van 4 maart 2010, Chakroun, C-578/08, Jurispr. blz. I-1839, punt 43), en op de bescherming die zij aan onderdanen van derde landen, in het bijzonder aan minderjarigen, beoogt te verlenen, kan de enkele omstandigheid dat een van de ouders van de minderjarige, onderdaan van een derde land, eveneens de ouder is van een burger van de Unie die uit een eerste huwelijk is geboren, de toepassing van deze richtlijn niet uitsluiten.

70 Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/86 legt de lidstaten nauwkeurige positieve verplichtingen op, waaraan duidelijk omschreven subjectieve rechten beantwoorden. Zij dienen in de door de richtlijn vastgestelde gevallen de gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger toe te staan zonder hun beoordelingsmarge te kunnen uitoefenen (zie arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad, C-540/03, Jurispr. blz. I-5769, punt 60).

71 Deze bepaling verlangt wel dat de onder meer in hoofdstuk IV van richtlijn 2003/86 vermelde voorwaarden in acht worden genomen. Artikel 7, lid 1, sub c, van deze richtlijn vormt een van die voorwaarden en bepaalt dat de lidstaten het bewijs kunnen verlangen dat de gezinshereniger over stabiele en regelmatige inkomsten beschikt die, zonder dat een beroep hoeft te worden gedaan op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat, volstaan om zichzelf en zijn gezinsleden te onderhouden. Diezelfde bepaling preciseert dat de lidstaten daartoe de aard en de regelmaat van deze inkomsten beoordelen en rekening kunnen houden met de nationale minimumlonen en -pensioenen en het aantal gezinsleden (reeds aangehaald arrest Chakroun, punt 42).

72 Aangaande voornoemd artikel 4, lid 1, moet allereerst worden benadrukt dat het door richtlijn 2003/86 vereiste geïndividualiseerd onderzoek van de verzoeken om gezinshereniging in beginsel betrekking heeft op de inkomsten van de gezinshereniger en niet op de inkomsten van de onderdaan van het derde land waarvoor uit hoofde van gezinshereniging een verblijfsrecht wordt aangevraagd (zie arrest Chakroun, punten 46 en 47).

73 Wat bovendien bedoelde inkomsten betreft biedt de zinsnede „beroep op het stelsel voor sociale bijstand" in artikel 7, lid 1, sub c, van richtlijn 2003/86 een lidstaat niet de mogelijkheid, gezinshereniging te weigeren aan een gezinshereniger die bewijst over stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten te beschikken om zichzelf en zijn gezinsleden te onderhouden maar die, gelet op de hoogte van zijn inkomsten, toch een beroep zal kunnen doen op bijzondere bijstand om te voorzien in bijzondere, individueel bepaalde noodzakelijke kosten van het bestaan of op inkomensondersteunende maatregelen (zie arrest Chakroun, punt 52).

74 Voorts heeft het Hof geoordeeld dat, aangezien gezinshereniging de algemene regel is, de bevoegdheid in artikel 7, lid 1, sub c, van richtlijn 2003/86 strikt moet worden uitgelegd. De lidstaten mogen hun handelingsvrijheid dus niet zo gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn en aan het nuttig effect daarvan (arrest Chakroun, punt 43).

75 Ten slotte moet in herinnering worden gebracht dat, zoals uit punt 2 van de considerans van richtlijn 2003/86 blijkt, deze de in het Handvest neergelegde grondrechten en beginselen erkent.

76 Artikel 7 van het Handvest, dat rechten omvat die overeenstemmen met de door artikel 8, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden gewaarborgde rechten, erkent het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven. Deze bepaling van het Handvest moet bovendien worden gelezen in samenhang met de verplichting, rekening te houden met de in artikel 24, lid 2, van het Handvest erkende belangen van het kind, en in aanmerking te nemen dat, overeenkomstig voormeld artikel 24, lid 3, een kind regelmatig persoonlijke betrekkingen met zijn beide ouders moet kunnen onderhouden (zie reeds aangehaald arrest Parlement/Raad, punt 58, en arrest van 23 december 2009, Detiček, C-403/09 PPU, Jurispr. blz. I-12193, punt 54).

77 Artikel 7, lid 1, sub c, van richtlijn 2003/86 mag niet aldus worden uitgelegd en toegepast dat deze toepassing zou indruisen tegen de in voormelde bepalingen van het Handvest neergelegde grondrechten.

78 De lidstaten moeten immers niet alleen hun nationale recht conform het Unierecht uitleggen, maar er ook op toezien dat zij zich niet baseren op een uitlegging van een tekst van afgeleid recht die in conflict zou komen met de door de rechtsorde van de Unie beschermde grondrechten (zie arresten Parlement/Raad, punt 105, en Detiček, punt 34).

79 Het is juist dat de artikelen 7 en 24 van het Handvest, die de nadruk leggen op het belang van het gezinsleven voor het kind, niet aldus mogen worden uitgelegd dat zij de lidstaten de beoordelingsmarge zouden ontzeggen bij het onderzoek van verzoeken om gezinshereniging (zie in die zin arrest Parlement/Raad, punt 59).

80 Bij een dergelijk onderzoek en met name bij de bepaling of de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2003/86 zijn vervuld, moeten de bepalingen van deze richtlijn echter tegen de achtergrond van de artikelen 7 en 24, leden 2 en 3, van het Handvest worden uitgelegd en toegepast, zoals overigens blijkt uit de bewoordingen van punt 2 van de considerans en artikel 5, lid 5, van deze richtlijn, op grond waarvan de lidstaten de betrokken verzoeken om gezinshereniging moeten onderzoeken in het belang van de betrokken kinderen en teneinde het gezinsleven te begunstigen.

81 Het is aan de bevoegde nationale autoriteiten, bij de tenuitvoerlegging van richtlijn 2003/86 en bij het onderzoek van de verzoeken om gezinshereniging, een evenwichtige en redelijke beoordeling van alle in het geding zijnde belangen te maken en daarbij in het bijzonder rekening te houden met de belangen van de betrokken kinderen.

82 Gelet op een en ander moet op de voorgelegde vragen worden geantwoord:

— Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een lidstaat een onderdaan van een derde land een uit hoofde van gezinshereniging aangevraagde verblijfstitel weigert, ofschoon deze onderdaan wenst te wonen bij zijn echtgenote, die eveneens onderdaan is van een derde land, rechtmatig in deze lidstaat verblijft en moeder is van een uit een eerste huwelijk geboren kind dat burger van de Unie is, en bij het kind dat uit hun eigen huwelijk is geboren en dat eveneens onderdaan van een derde land is, voor zover die weigering er niet toe leidt dat de betrokken burger van de Unie het effectieve genot van de voornaamste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten wordt ontzegd. Het is aan de verwijzende rechter, te onderzoeken of dit laatste het geval is.

— Verzoeken om verblijfstitels uit hoofde van gezinshereniging zoals aan de orde in de hoofdgedingen vallen onder richtlijn 2003/86. Artikel 7, lid 1, sub c, van deze laatste moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten weliswaar het bewijs kunnen verlangen dat de gezinshereniger over stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten beschikt om zichzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, maar deze bevoegdheid moet worden uitgeoefend tegen de achtergrond van de artikelen 7 en 24, leden 2 en 3, van het Handvest, op grond waarvan de lidstaten de verzoeken om gezinshereniging moeten onderzoeken in het belang van de betrokken kinderen en teneinde het gezinsleven te begunstigen en daarbij moeten vermijden dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn en aan het nuttig effect ervan. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of deze vereisten bij de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde weigeringen van verblijfstitels in acht zijn genomen.

Kosten

83 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een lidstaat een onderdaan van een derde land een uit hoofde van gezinshereniging aangevraagde verblijfstitel weigert, ofschoon deze onderdaan wenst te wonen bij zijn echtgenote, die eveneens onderdaan is van een derde land, rechtmatig in deze lidstaat verblijft en moeder is van een uit een eerste huwelijk geboren kind dat burger van de Unie is, en bij het kind dat uit hun eigen huwelijk is geboren en dat eveneens onderdaan van een derde land is, voor zover die weigering er niet toe leidt dat de betrokken burger van de Unie het effectieve genot van de voornaamste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten wordt ontzegd. Het is aan de verwijzende rechter, te onderzoeken of dit laatste het geval is.

Verzoeken om verblijfstitels uit hoofde van gezinshereniging zoals aan de orde in de hoofdgedingen vallen onder richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging. Artikel 7, lid 1, sub c, van deze laatste moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten weliswaar het bewijs kunnen verlangen dat de gezinshereniger over stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten beschikt om zichzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, maar deze bevoegdheid moet worden uitgeoefend tegen de achtergrond van de artikelen 7 en 24, leden 2 en 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, op grond waarvan de lidstaten de betrokken verzoeken om gezinshereniging moeten onderzoeken in het belang van de betrokken kinderen en teneinde het gezinsleven te begunstigen en daarbij moeten vermijden dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van deze richtlijn en aan het nuttig effect ervan. Het is aan de verwijzende rechter om na te gaan of deze vereisten bij de in de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde weigeringen van verblijfstitels in acht zijn genomen.

ondertekeningen