

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

10 mei 2017 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Artikel 20 VWEU – Verblijfsrecht in een lidstaat als voorwaarde voor toegang tot een bijstandsuitkering en kinderbijslag – Onderdaan van een derde land die de daadwerkelijke dagelijkse zorg heeft voor zijn minderjarig kind dat onderdaan van die lidstaat is – Verplichting voor de onderdaan van een derde land om aan te tonen dat de andere ouder, onderdaan van die lidstaat, niet voor het kind kan zorgen – Weigering van verblijf waardoor het kind genoopt kan zijn het grondgebied van de lidstaat of zelfs het grondgebied van de Unie te verlaten”

In zaak C-133/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door Centrale Raad van Beroep (Nederland) bij beslissing van 16 maart 2015, ingekomen bij het Hof op 18 maart 2015, in de procedure

H. C. Chavez-Vilchez,

P. Pinas,

U. Nikolic,

X. V. Garcia Perez,

J. Uwituze,

I. O. Enowassam,

A. E. Guerrero Chavez,

Y. R. L. Wip

tegen

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Gravenhage,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Hertogenbosch,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rijswijk,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal en E. Regan, kamerpresidenten, A. Rosas (rapporteur), C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 mei 2016,

gelet op de opmerkingen van:

- A. E. Guerrero Chavez, I. O. Enowassam, J. Uwituze, X. V. Garcia Perez, U. Nikolic, P. Pinas en H. C. Chavez-Vilchez, vertegenwoordigd door E. Cerezo-Weijsenfeld, J. Kruseman, S. Çakici-Reinders en W. Fischer, advocaten,
- Y. R. L. Wip, vertegenwoordigd door H. de Roo en T. Weterings, advocaten,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. S. Schillemans en M. K. Bulterman als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet, M. Jacobs en S. Vanrie als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door C. Thorning, M. Lyshøj en M. Wolff als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Coesme als gemachtigde,
- de Litouwse regering, vertegenwoordigd door R. Krasuckaitė en V. Čepaitė als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door V. Kaye, C. Crane en M. Holt als gemachtigden, bijgestaan door D. Blundell en B. Lask, barristers,
- de Noorse regering, vertegenwoordigd door I. Jansen en K. Moen als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Maidani, C. Tufvesson en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 september 2016,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 20 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van gedingen tussen H. C. Chavez-Vilchez en zeven andere onderdanen van derde landen, moeders van een of van meer minderjarige kinderen met de Nederlandse nationaliteit voor wie zij de daadwerkelijke dagelijkse zorg hebben, en de bevoegde Nederlandse autoriteiten, over de afwijzing van hun aanvragen voor een bijstandsuitkering en kinderbijslag op grond dat zij in Nederland geen verblijfsrecht hadden.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

- 3 Artikel 2 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. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35), bepaalt onder het opschrift „Definities“:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚burger van de Unie‘: eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit;
2. ‚familielid‘:
[...]
d) de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), 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.”

- 4 Artikel 3 van dezelfde richtlijn, „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.”

- 5 Artikel 5 van richtlijn 2004/38 bepaalt onder het opschrift „Inreisrecht“:

„1. Onverminderd het bepaalde met betrekking tot reisdocumenten bij nationale grenscontroles, laten de lidstaten de burger van de Unie die voorzien is van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, alsmede familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die voorzien zijn van een geldig paspoort, hun grondgebied binnenkomen.

Aan burgers van de Unie kan geen inreisvisumplicht of soortgelijke formaliteit worden opgelegd.

2. Familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, mogen slechts aan de inreisvisumplicht worden onderworpen overeenkomstig verordening (EG) nr. 539/2001 [van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB 2001, L 81, blz. 1)] of, in voorkomend geval, de nationale wetgeving. Voor de toepassing van deze richtlijn verleent een geldige verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 deze familieleden vrijstelling van de visumplicht.

De lidstaten verlenen deze personen alle faciliteiten om de nodige visa te verkrijgen. Deze visa worden zo spoedig mogelijk via een versnelde procedure kosteloos afgegeven.

[...]”

- 6 Artikel 7, leden 1 en 2, van bedoelde richtlijn bevat de volgende bepalingen:

„1. Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven:

- a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is,

- b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, of
- c) [...]
- indien hij beschikt over een verzekering die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, en hij de bevoegde nationale autoriteit, – door middel van een verklaring of van een gelijkwaardig middel van zijn keuze –, de zekerheid verschaft dat hij over voldoende middelen beschikt om te voorkomen dat hij of zijn familieleden tijdens zijn verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland; of
- d) indien hij een familielid is van een burger van de Unie die voldoet aan de voorwaarden onder a), b) of c) en hij deze burger begeleidt of zich bij hem voegt.
2. Het verblijfsrecht van lid 1 strekt zich uit tot familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, en die de burger van de Unie begeleiden of zich in het gastland bij hem voegen, en voldoen aan de voorwaarden onder a), b) of c).”

Nederlands recht

- 7 Artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000, in de op de feiten in de hoofdingen toepasselijke versie, bepaalt:

„In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

e. gemeenschapsonderdanen:

- 1° onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie die op grond van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gerechtigd zijn een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven;
- 2° familieleden van de onder 1° genoemden die de nationaliteit van een derde staat bezitten en die uit hoofde van een ter toepassing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap genomen besluit gerechtigd zijn een lidstaat binnen te komen en er te verblijven;

[...]”

- 8 Artikel 8 van die wet luidt:

„De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

[...]

- e. als gemeenschapsonderdaan zolang deze onderdaan verblijf houdt op grond van een regeling krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;
- f. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, [...] terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;
- g. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning [...] of tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning [...] of een wijziging ervan, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond

van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;

h. in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist.”

9 Artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000 bevat de volgende bepalingen:

„1. De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. De eerste volzin is van overeenkomstige toepassing op de bij de wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen ontheffingen of vergunningen.

2. Van het eerste lid kan worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand aan de vreemdeling.

3. De toekenning van aanspraken geeft geen recht op rechtmatig verblijf.”

10 De Vreemdelingencirculaire 2000, in de op de feiten in de hoofdgedingen toepasselijke versie, bestaat uit een verzameling beleidsregels, vastgesteld door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Nederland). Deze circulaire is voor eenieder toegankelijk en eenieder kan op de beleidsregels een beroep doen. Bij de beoordeling van verblijfsrechtelijke aanspraken is de bevoegde nationale instantie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (Nederland; hierna: „IND”), gehouden die regels te eerbiedigen. Zij kan daarvan alleen in bijzondere gevallen waarmee bij het opstellen van de beleidsregels geen rekening is gehouden, gemotiveerd afwijken.

11 Deel B, afdeling 2.2, van de Vreemdelingencirculaire 2000 bepaalt:

„Een vreemdeling heeft rechtmatig verblijf op grond van [de Vreemdelingenwet 2000] als aan alle volgende voorwaarden wordt voldaan:

- de vreemdeling heeft een minderjarig kind dat in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit;
- dit kind komt ten laste van de vreemdeling, en woont in bij deze vreemdeling; en
- dit kind moet, bij het onthouden van verblijfsrecht aan de vreemdeling, de vreemdeling volgen en het grondgebied van de EU verlaten.

De IND neemt in ieder geval niet aan dat het kind [wiens vader of moeder vreemdeling is] de vreemdeling moet volgen en het grondgebied van de Europese Unie moet verlaten als er een andere ouder is die rechtmatig verblijf heeft op grond van [...] de Vreemdelingenwet 2000 of de Nederlandse nationaliteit heeft, en deze ouder feitelijk voor het kind kan zorgen.

De IND neemt in ieder geval aan dat de andere ouder feitelijk voor het kind kan zorgen als:

- de andere ouder het gezag heeft over het kind, dan wel alsnog het gezag over het kind kan krijgen; en
- de andere ouder gebruik kan maken van hulp en ondersteuning bij zorg en opvoeding die van overheidswege of door maatschappelijke organisaties wordt geboden. Hieronder verstaat de IND ook de verstrekking van een uitkering uit de algemene middelen waar Nederlanders in Nederland in beginsel aanspraak op kunnen maken.

De IND neemt in ieder geval aan dat de andere ouder feitelijk niet voor het kind kan zorgen als deze ouder:

- zich in detentie bevindt; of

- aantoon dat het gezag niet aan hem kan worden toegekend.”
- 12 Krachtens de Wet werk en bijstand en de Algemene Kinderbijslagwet dient een ouder die onderdaan van een derde land is rechtmatig in Nederland te verblijven en dus een verblijfsrecht te hebben om aanspraak te kunnen maken op een bijstandsuitkering en kinderbijslag.
- 13 Per 1 juli 1998 is de Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland (Stb. 1998, 203) in werking getreden. Voor andere vreemdelingen dan onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie heeft deze wet in de bijstandswetgeving het vereiste van het bezit van een door het bevoegde orgaan toegekende verblijfstitel geïntroduceerd om met een Nederlander te worden gelijkgesteld, en in de Algemene Kinderbijslagwet een soortgelijk vereiste om als verzekerde te worden aangemerkt.
- 14 De aanvraag voor een verblijfsvergunning moet worden ingediend bij de IND. Deze dienst geeft namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een beslissing met betrekking tot het recht op verblijf.
- 15 Een aanvraag om kinderbijslag ingevolge de Algemene Kinderbijslagwet moet worden ingediend bij de Sociale verzekeringsbank (Nederland; hierna: „SVB”).
- 16 Aanvragen om bijstand ingevolge de Wet werk en bijstand moeten worden ingediend bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de belanghebbende woonplaats heeft.
- 17 Artikel 11 van de Wet werk en bijstand bevat de volgende bepalingen:
- „1. Iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege.
2. Met de Nederlander, bedoeld in het eerste lid, wordt gelijkgesteld de hier te lande woonachtige vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000, met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van richtlijn [2004/38].
- [...]”
- 18 Artikel 16 van de Wet werk en bijstand bepaalt:
- „1. Aan een persoon die geen recht op bijstand heeft, kan het college [van burgemeester en wethouders], gelet op alle omstandigheden, in afwijking van deze paragraaf, bijstand verlenen indien zeer dringende redenen daartoe noodzaken.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op andere vreemdelingen dan die, bedoeld in artikel 11, tweede en derde lid.”
- 19 Artikel 6 van de Algemene Kinderbijslagwet luidt als volgt:
- „1. Verzekerd overeenkomstig de bepalingen van deze wet is degene die:
- a. ingezetene is;
- b. geen ingezetene is, doch ter zake van in Nederland in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting is onderworpen.

2. Niet verzekerd is de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000.”

Hoofdingingen en prejudiciële vragen

- 20 De acht hoofdingingen betreffen aanvragen voor een bijstandsuitkering en kinderbijslag die krachtens respectievelijk de Wet werk en bijstand en de Algemene Kinderbijslagwet bij de bevoegde Nederlandse autoriteiten zijn ingediend door onderdanen van derde landen, moeders van een of meer kinderen met de Nederlandse nationaliteit en een vader die eveneens de Nederlandse nationaliteit bezit. Die kinderen zijn allen door hun vader erkend, maar wonen hoofdzakelijk bij hun moeder.
- 21 H. C. Chavez-Vilchez heeft de Venezolaanse nationaliteit en is in de loop van het jaar 2007 of 2008 op een toeristenvisum in Nederland aangekomen. Op 30 maart 2009 is uit haar relatie met een Nederlands onderdaan een kind geboren dat de Nederlandse nationaliteit heeft. De ouders en het kind hebben in Duitsland gewoond tot in juni 2011, in welke maand Chavez-Vilchez en haar kind de gezinswoning hebben moeten verlaten. Chavez-Vilchez en haar kind hebben zich toen gemeld bij de crisisopvang van de gemeente Arnhem (Nederland), alwaar zij enige tijd hebben verbleven. Chavez-Vilchez heeft sindsdien het gezag over haar kind en zij heeft verklaard dat de vader niet bijdraagt in het onderhoud en de opvoeding van het kind.
- 22 P. Pinas heeft de Surinaamse nationaliteit en had sedert 2004 een verblijfsvergunning in Nederland, die in 2006 is ingetrokken. Zij woont te Almere (Nederland) en is moeder van vier kinderen. Een van haar kinderen is op 23 december 2009 geboren uit haar relatie met een Nederlands onderdaan en heeft daardoor de Nederlandse nationaliteit. Pinas deelt met de vader het gezag over hun kind, maar zij leven gescheiden, en de vader draagt niet bij in het onderhoud van het kind. Er is contact tussen de twee ouders maar er is geen omgangsregeling afgesproken. Op 17 mei 2011 is aan Pinas en haar kinderen een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in Nederlandtoegekend. Op grond hiervan is kinderbijslag toegekend met ingang van het derde kwartaal van 2011.
- 23 U. Nikolic is in 2003 vanuit voormalig Joegoslavië in Nederland aangekomen. Haar nationaliteit is wegens gebrek aan identiteitspapieren niet geheel duidelijk. Haar aanvraag voor een verblijfsvergunning is in 2009 afgewezen. Op 26 januari 2010 is uit haar relatie met een Nederlands onderdaan een kind geboren dat de Nederlandse nationaliteit heeft. Nikolic woont te Amsterdam (Nederland) en heeft het gezag over haar kind. Moeder en kind wonen in een opvanghuis van de gemeente. Nikolic heeft verklaard dat zij en de vader van haar kind niet kunnen samenwonen omdat de vader in een traject van begeleid wonen voor jongeren zit.
- 24 X. V. Garcia Perez heeft de Nicaraguaanse nationaliteit en is in de loop van het jaar 2001 of 2002 met een Nederlands onderdaan vanuit Costa Rica in Nederland aangekomen. Op 9 april 2008 is uit hun relatie een kind geboren dat de Nederlandse nationaliteit heeft. Garcia Perez woont te Haarlem (Nederland) in een opvanghuis van de gemeente en zij heeft het gezag over haar kind. De vader draagt niet bij in het onderhoud van het kind en zijn verblijfplaats is onbekend.
- 25 J. Uwituze heeft de Rwandese nationaliteit. Op 12 december 2011 heeft zij een kind gekregen dat evenals de vader de Nederlandse nationaliteit heeft. De vader draagt niet bij in de verzorging en de opvoeding van het kind. Hij heeft verklaard niet voor het kind te kunnen en te willen zorgen. Uwituze woont te 's-Hertogenbosch (Nederland) met haar kind in een opvanghuis van de gemeente.
- 26 Y. R. L. Wip, die de Surinaamse nationaliteit heeft, heeft twee kinderen, geboren op 25 november 2009 en op 23 november 2012. De vader en de kinderen hebben de Nederlandse nationaliteit. Hoewel de relatie tussen de ouders is beëindigd, heeft de vader een aantal malen per week contact met zijn kinderen. Hij ontvangt een bijstandsuitkering alsmede kinderbijslag. De kinderbijslag draagt hij af aan Wip, maar hij draagt verder niet bij

in het onderhoud van de kinderen. Gedurende het voor het hoofdgeding relevante tijdvak woonde Wip te Amsterdam.

- 27 I. O. Enowassam heeft de Kameroense nationaliteit en is in 1999 in Nederland aangekomen. Uit haar relatie met een Nederlands onderdaan is op 2 mei 2008 een kind geboren dat de Nederlandse nationaliteit heeft. De ouders hebben gezamenlijk het gezag over hun kind maar leven gescheiden. Het kind staat op het adres van de vader ingeschreven maar woont feitelijk bij de moeder, die in noodopvang wordt opgevangen door de gemeente Den Haag (Nederland). Het kind verblijft drie weekenden per maand en soms in vakanties bij de vader. De vader betaalt per maand 200 EUR aan kinderalimentatie. Hij ontvangt tevens kinderbijslag, die hij afdraagt aan Enowassam. De vader werkt voltijds en heeft gesteld daardoor niet voor zijn kind te kunnen zorgen.
- 28 A. E. Guerrero Chavez heeft de Venezolaanse nationaliteit. Zij is op 24 oktober 2007 Nederland ingereisd en is op 2 november 2009 teruggegaan naar Venezuela. In januari 2011 is zij weer in Nederland aangekomen en zij woont momenteel te Schiedam (Nederland). Uit haar relatie met een Nederlands onderdaan is op 31 maart 2011 een kind geboren dat de Nederlandse nationaliteit heeft. Guerrero Chavez leeft gescheiden van de vader van haar kind. Deze heeft bijna dagelijks contact met het kind maar is niet bereid de zorg op zich te nemen en hij draagt beperkt bij in de kosten. Guerrero Chavez heeft de dagelijkse zorg voor en het gezag over haar kind.
- 29 In elk van de hoofdgedingen zijn de aanvragen van belanghebbenden voor bijstand en kinderbijslag door de bevoegde organen afgewezen op grond dat belanghebbenden geen verblijfstitel hadden en daardoor op grond van de Nederlandse wetgeving geen recht hadden op dergelijke uitkeringen.
- 30 In de tijdvakken – tussen het jaar 2010 en het jaar 2013 – waarvoor verzoeksters in de hoofdgedingen bijstand en kinderbijslag hadden aangevraagd, waren zij geen van allen in het bezit van een verblijfsvergunning in Nederland. Terwijl enkele verzoeksters gedurende de periode dat de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning mocht worden afgewacht niettemin rechtmatig verblijf hadden op Nederlands grondgebied, verbleven de andere onrechtmatig in Nederland, maar er werden geen maatregelen ter effectuering van de uitzetting genomen. Het was verzoeksters in de hoofdgedingen niet toegestaan te werken.
- 31 De beroepen van verzoeksters in de hoofdgedingen tegen de beslissingen waarbij hun aanvragen om bijstand en kinderbijslag zijn afgewezen, zijn bij beslissingen van nationale rechterlijke instanties in eerste aanleg verworpen. Verzoeksters in de hoofdgedingen hebben tegen die beslissingen hoger beroep ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep (Nederland).
- 32 De verwijzende rechterlijke instantie vraagt zich af of verzoeksters in de hoofdgedingen, die allen de nationaliteit van een derde land hebben, als moeder van een kind dat burger van de Unie is onder de voor elk van hen beschreven omstandigheden een verblijfsrecht aan artikel 20 VWEU kunnen ontlenen. In dat geval zouden de belanghebbenden de bepalingen van de Wet werk en bijstand en de Algemene Kinderbijslagwet kunnen inroepen op grond waarvan vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven, kunnen worden gelijkgesteld met Nederlandse onderdanen en in voorkomend geval in aanmerking komen voor bijstand of kinderbijslag krachtens die wetten, zonder dat daartoe een besluit van de IND dat hun een verblijfsrecht toekent of een document dat de rechtmatigheid van het verblijf aantoont, vereist is.
- 33 Volgens de verwijzende rechterlijke instantie volgt uit de arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), en 15 november 2011, Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734), dat verzoeksters in de hoofdgedingen aan artikel 20 VWEU een van het verblijfsrecht van hun kinderen, burgers van de Unie, afgeleid verblijfsrecht in Nederland zouden ontlenen, voor zover dezen zich in een situatie als beschreven in die arresten bevinden. Voor elk van de hoofdgedingen zou moeten worden bepaald of de omstandigheden zodanig zijn dat die kinderen feitelijk worden verplicht het grondgebied van de Unie te verlaten indien hun moeder geen verblijfsrecht toekomt.

- 34 De verwijzende rechterlijke instantie vraagt zich in die omstandigheden af welke betekenis gelet op de rechtspraak van het Hof moet worden toegekend aan het feit dat de vader, burger van de Unie, in Nederland of in de Unie in haar geheel genomen verblijft.
- 35 Zij merkt voorts op dat de bestuursorganen die belast zijn met de uitvoering van de Wet werk en bijstand en de Algemene Kinderbijslagwet, alsmede de bevoegde rechterlijke instanties, zelfstandig dienen te beoordelen of de ouder die onderdaan van een derde land is aan artikel 20 VWEU, in het licht van de daarop betrekking hebbende rechtspraak van het Hof, een verblijfsrecht kan ontlenen. Die bestuursorganen, te weten de colleges van burgemeester en wethouders en de SVB, dienen aan de hand van door de betrokkenen verstrekte en zo nodig alsnog te verstrekken informatie, in overleg met de IND genoegzaam te onderzoeken of aan artikel 20 VWEU een verblijfsrecht in Nederland kan worden ontleend.
- 36 In dit verband merkt de verwijzende rechterlijke instantie op dat in de praktijk verschillende bestuursorganen de arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), en 15 november 2011, Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734), restrictief uitleggen en van oordeel zijn dat de betrokken rechtspraak slechts geldt in situaties waarin de vader naar objectieve maatstaven niet in staat is voor het kind te zorgen, bijvoorbeeld als sprake is van detentie, opname in een inrichting of kliniek of overlijden. Buiten deze situaties moet de ouder die onderdaan van een derde land is aannemelijk maken dat de vader niet in staat is, eventueel met hulp van anderen, voor het kind te zorgen. Die regels vloeien voort uit de bepalingen van de Vreemdelingencirculaire 2000.
- 37 De verwijzende rechterlijke instantie merkt nog op dat de betrokken colleges van burgemeester en wethouders, de SVB en de IND het in elk van de hoofdgedingen niet van belang hebben geacht dat de moeder, onderdaan van een derde land, en niet de vader, burger van de Unie, de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het kind had, hoe het contact was tussen kind en vader, hoe de vader bijdroeg in onderhoud en opvoeding en of de vader bereid was de zorg voor het kind op zich te nemen. Evenmin is relevant geacht het feit dat de vader niet belast was met het gezag voor het kind, omdat niet aannemelijk was gemaakt dat het gezag niet zou kunnen worden toegekend aan de vader. De verwijzende rechterlijke instantie vraagt zich af of de rechtspraak van het Hof zo restrictief moet worden uitgelegd.
- 38 Indien het Hof mocht oordelen dat in de gevallen in de hoofdgedingen het enkele feit dat het kind voor zijn dagelijkse zorg afhankelijk is van zijn moeder, niet doorslaggevend is voor de beantwoording van de vraag of het kind dermate afhankelijk is van zijn moeder dat het feitelijk gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien de moeder geen verblijfsrecht zou toekomen, rijst de vraag met welke omstandigheden in deze gevallen nog meer rekening moet worden gehouden.
- 39 In die omstandigheden heeft de Centrale Raad van Beroep de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet artikel 20 van het VWEU aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat aan een derdelander, die de dagelijkse en daadwerkelijke zorg heeft voor zijn minderjarige kind, dat onderdaan van die lidstaat is, het recht van verblijf in die lidstaat ontzegt?
- 2) Is voor de beantwoording van deze vraag van belang dat de wettelijke, financiële en/of affectieve last niet geheel bij deze ouder rust en voorts dat niet is uitgesloten dat de andere ouder, die onderdaan is van de lidstaat, feitelijk in staat zou kunnen zijn om voor het kind te zorgen?
- 3) Dient in dat geval de ouder/derdelander aannemelijk te maken dat die andere ouder de zorg voor het kind niet op zich kan nemen, zodat het kind wordt verplicht het grondgebied van de Unie te verlaten als aan de ouder/derdelander een verblijfsrecht wordt ontzegt?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

- 40 Om te beginnen zij erop gewezen dat de situaties in de hoofdgedingen behalve een aantal analogieën ook een aantal specifieke kenmerken vertonen die in de beschouwing moeten worden betrokken.
- 41 Zoals in punt 30 van het onderhavige arrest is aangegeven, betreft elke van de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde situaties een onderdaan van een derde land die, gedurende de tijdvakken waarvoor haar aanvragen voor kinderbijslag of bijstand zijn afgewezen, in Nederland verbleef zonder over een verblijfstitel te beschikken, moeder was van minstens één minderjarig kind met de Nederlandse nationaliteit dat bij haar woonde, daadwerkelijk dagelijks zorg droeg voor het kind en gescheiden leefde van de vader van het kind, waarbij deze laatste eveneens de Nederlandse nationaliteit had en het kind had erkend.
- 42 De situaties in de hoofdgedingen vertonen echter verschillen wat betreft de betrekkingen tussen de ouders en de kinderen op het gebied van het ouderlijk gezag en de bijdrage in het onderhoud, de situatie van de moeders betreffende hun recht om op het grondgebied van de Unie te verblijven alsook de situatie van de minderjarige kinderen zelf.
- 43 Aangaande in de eerste plaats de betrekkingen tussen de ouders en de kinderen blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de contacten tussen de kinderen en hun vader afhankelijk van het geval frequent of zeldzaam waren of zelfs ontbraken. Zo was de vader in een geval onvindbaar en volgde hij in een ander geval een traject van begeleid wonen. In drie gevallen droeg de vader bij in de kosten van onderhoud van het kind, in vijf andere gevallen werd geen bijdrage betaald. Terwijl in twee van de acht gevallen het gezag door de beide ouders werd gedeeld, had in zes andere gevallen alleen de moeder daadwerkelijk dagelijks de zorg voor het kind. Tot slot woonde het kind in de helft van de gevallen met zijn moeder in een noodopvang.
- 44 Met betrekking tot, in de tweede plaats, de situatie van verzoeksters in de hoofdgedingen in verband met hun recht om op het grondgebied van de Unie te verblijven moet erop worden gewezen dat aan twee van hen inmiddels een verblijfsvergunning is verleend.
- 45 Zo hebben de vertegenwoordigers van Wip en Chavez-Vilchez, alsmede de Nederlandse regering, ter terechtzitting aangegeven dat Wip en Chavez-Vilchez nu rechtmatig verblijf hebben. Wip heeft een verblijfsvergunning in België verkregen, waar zij werkzaam is en met haar dochter verblijft. Chavez-Vilchez heeft in de maand april 2015 een verblijfsvergunning in Nederland gekregen op basis van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, en zij oefent in België een beroepswerkzaamheid uit.
- 46 Aangaande, in de derde plaats, de situatie van de minderjarige kinderen zelf zij erop gewezen dat het kind van Chavez-Vilchez met zijn ouders in Duitsland heeft gewoond tot in juni 2011, alvorens naar Nederland terug te keren met zijn moeder, die vervolgens bij de Nederlandse instanties een aanvraag voor kinderbijslag heeft ingediend.
- 47 Daarentegen hebben de minderjarige kinderen van de zeven overige verzoeksters in de hoofdgedingen vóór of gedurende het tijdvak waarop de in de hoofdgedingen ingediende aanvragen voor bijstand of kinderbijslag betrekking hebben nooit gebruikgemaakt van hun recht op vrij verkeer en zij verblijven sinds hun geboorte in de lidstaat waarvan zij de nationaliteit hebben.
- 48 Zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, belet de omstandigheid dat de verwijzende rechterlijke instantie haar vragen formeel heeft beperkt tot de uitlegging van artikel 20 VWEU het Hof niet om haar alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor haar dienende zaak, ongeacht of deze rechterlijke instantie er in haar vragen melding van maakt (zie in die zin arresten van 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punt 24; 19 september 2013, Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, punt 41, en 10 oktober 2013, Alokpa en Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, punt 20).
- 49 In het onderhavige geval moet in de eerste plaats de situatie van het kind van Chavez-Vilchez en van deze laatste worden getoetst aan artikel 21 VWEU en aan richtlijn 2004/38,

die beoogt de uitoefening te vergemakkelijken van het fundamentele en persoonlijke recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door artikel 21, lid 1, VWEU rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, en met name tot doel heeft dat recht te versterken (zie in die zin arresten van 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punt 28, en 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 35), waarna de situatie van de kinderen van de overige verzoeksters in de hoofdgedingen, die vóór en gedurende het tijdvak waarop de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde aanvragen voor bijstand of kinderbijslag betrekking hebben steeds bij hun moeder hebben gewoond in de lidstaat waarvan zij de nationaliteit hebben, en van die verzoeksters zelf aan artikel 20 VWEU moet worden getoetst.

- 50 Het kind van Chavez-Vilchez heeft zijn recht van vrij verkeer uitgeoefend voordat zijn moeder in Nederland uitkeringen aanvroeg voor tijdvakken tussen 7 juli 2011 en eind maart 2012, daar het tot de maand juni 2011 met zijn ouders in Duitsland, de lidstaat waar zijn vader woont en werkt, verblijf heeft gehouden alvorens, met zijn moeder, terug te keren naar Nederland, de lidstaat waarvan het de nationaliteit heeft.
- 51 Zoals de Nederlandse regering ter terechtzitting heeft opgemerkt, heeft Chavez-Vilchez vervolgens een verblijfsvergunning in Nederland verkregen, maar is toetsing van haar situatie en van die van haar kind aan de bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie voor de verwijzende rechterlijke instantie nog van belang omdat die verblijfsvergunning is toegekend na de tijdvakken waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde aanvragen voor uitkeringen betrekking hadden.
- 52 Aangaande een op artikel 21, lid 1, VWEU en richtlijn 2004/38 gebaseerd afgeleid verblijfsrecht heeft het Hof verklaard dat niet alle onderdanen van derde landen aan die richtlijn rechten van binnenkomst en verblijf in een lidstaat ontleen, maar uitsluitend zij die familielid zijn – in de zin van artikel 2, lid 2, van die richtlijn – 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 15 november 2011, Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punt 56; 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 41, en 18 december 2014, McCarthy e.a., C-202/13, EU:C:2014:2450, punt 36).
- 53 Voor het overige heeft het Hof vastgesteld dat richtlijn 2004/38 uitsluitend de voorwaarden regelt voor binnenkomst en verblijf van een burger van de Unie in andere lidstaten dan de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft. Aan deze richtlijn kan dus voor onderdanen van derde landen die familieleden zijn van een burger van de Unie, geen afgeleid verblijfsrecht worden ontleend in de lidstaat waarvan die burger de nationaliteit bezit (zie in die zin arrest van 12 maart 2014, S. en G., C-457/12, EU:C:2014:136, punt 34).
- 54 Het Hof heeft echter geoordeeld dat de voorwaarden waaronder bij de terugkeer van een burger van de Unie naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit, krachtens artikel 21, lid 1, VWEU een afgeleid verblijfsrecht toekomt aan een onderdaan van een derde land die familielid is van die burger van de Unie en bij wie deze laatste louter in zijn hoedanigheid van burger van de Unie heeft verbleven in het gastland, in beginsel niet strenger mogen zijn dan de voorwaarden die richtlijn 2004/38 verbindt aan de toekenning van een dergelijk verblijfsrecht aan een onderdaan van een derde land die familielid is van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend door zich in een andere lidstaat dan die van zijn nationaliteit te vestigen (zie in die zin arrest van 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 50).
- 55 Hoewel richtlijn 2004/38 een dergelijk geval van terugkeer niet dekt, dient zij immers naar analogie te worden toegepast wat betreft de voorwaarden van het verblijf van de burger van de Unie in een andere lidstaat dan die van zijn nationaliteit, daar in beide gevallen de burger van de Unie de referentiepersoon is voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan een onderdaan van een derde land die familielid van deze burger van de Unie is (arrest van 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 50).
- 56 Het is aan de verwijzende rechterlijke instantie te beoordelen of de voorwaarden die worden opgesomd in richtlijn 2004/38, met name in de artikelen 5 tot en met 7, die de binnenkomst en het verblijf op het grondgebied van de lidstaten regelen, vervuld waren in het tijdvak

waarvoor de aanvragen voor uitkering zijn afgewezen, zodat Chavez-Vilchez een op artikel 21 VWEU en op richtlijn 2004/38 gebaseerd afgeleid verblijfsrecht kon invoeren.

- 57 Indien dat niet het geval is, zal de situatie van het kind, burger van de Unie, en van zijn bloedverwant in opgaande lijn, onderdaan van een derde land, aan artikel 20 VWEU moeten worden getoetst.
- 58 Met betrekking tot de kinderen van Wip, die bij hun moeder in Nederland woonden op het moment waarop zij bijstand voor de maanden oktober en november 2012 aanvroeg, is ter terechtzitting verklaard dat zij thans bij hun moeder in België wonen, waar deze een verblijfsvergunning heeft gekregen en werkt. Nu de uitoefening door die kinderen van hun vrijheid van verkeer en van verblijf als burger van de Unie in een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit hebben, en de verkrijging, door hun moeder, van een verblijfsrecht in die andere lidstaat hebben plaatsgevonden na het in het hoofdgeding relevante tijdvak, blijft de vraag te beantwoorden of hun moeder voor het betrokken tijdvak in aanmerking had kunnen komen voor een afgeleid verblijfsrecht overeenkomstig artikel 20 VWEU.

Eerste en tweede prejudiciële vraag

- 59 Met haar eerste en haar tweede prejudiciële vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat het verblijfsrecht op zijn grondgebied weigert aan een ouder, onderdaan van een derde land, die de dagelijkse daadwerkelijke zorg heeft voor een minderjarig kind dat de nationaliteit van die lidstaat heeft, wanneer het niet is uitgesloten dat de andere ouder, die de nationaliteit van diezelfde lidstaat heeft, dagelijks daadwerkelijk voor het kind zou kunnen zorgen. Die rechterlijke instantie wenst te vernemen of de omstandigheid dat de wettelijke, financiële of affectieve last van het kind niet geheel bij de onderdaan van een derde land rust, daarbij van belang is.
- 60 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kunnen de kinderen in de hoofdgedingen, als onderdaan van een lidstaat, ook tegenover de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten de bij hun status van burger van de Unie, die hun door artikel 20 VWEU wordt verleend, behorende rechten invoeren (zie in die zin arresten van 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punt 48; 15 november 2011, Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punt 63, en 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punten 43 en 44).
- 61 Het Hof heeft 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 burger van de Unie het effectieve genot van de voornaamste aan zijn status ontleende rechten wordt ontzegd (arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punt 42, en 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 45).
- 62 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 onderdanen, maar rechten die zijn afgeleid van die welke de burger van de Unie geniet. De doelstelling en de rechtvaardiging van die afgeleide rechten berusten op de vaststelling dat het niet erkennen van deze rechten onder meer het recht van vrij verkeer van de burger van de Unie aantast (arresten van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punten 72 en 73, en 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punten 27 en 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 In dit verband heeft het Hof reeds vastgesteld dat er zeer bijzondere situaties bestaan waarin, ondanks het feit dat het secundaire recht inzake het verblijfsrecht van onderdanen van derde landen niet van toepassing is en de betrokken burger van de Unie zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, aan een onderdaan die familielid is van die burger niettemin een verblijfsrecht moet worden toegekend, omdat anders aan het Unieburgerschap de nuttige werking zou worden ontnomen indien, als gevolg van de weigering om een

dergelijk recht te verlenen, deze burger feitelijk genoot is het grondgebied van de gehele Unie te verlaten en hem zo het effectieve genot van de essentie van de aan die status ontleende rechten wordt ontzegd (zie in die zin arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punten 43 en 44; 15 november 2011, Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punten 66 en 67; 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 74, en 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 29).

- 64 Kenmerkend voor de in het voorgaande punt genoemde situaties is het feit dat zij weliswaar worden geregeld in voorschriften die a priori tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, te weten de voorschriften inzake het inreis- en verblijfsrecht van derdelanders buiten de werkingsfeer van de bepalingen van afgeleid recht van de Unie, die onder bepaalde voorwaarden voorzien in een dergelijk recht, maar deze situaties een onlosmakelijke band hebben met de vrijheid van verkeer en van verblijf van de burger van de Unie, die zich, opdat aan die vrijheid geen afbreuk wordt gedaan, ertegen verzet dat het inreis- of verblijfsrecht aan die onderdanen van derde landen wordt geweigerd in de lidstaat waar die burger verblijft (arresten van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 75, en 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 65 Indien in de onderhavige zaken – het is aan de verwijzende rechterlijke instantie om dat na te gaan – bij weigering om een verblijfsvergunning te verlenen aan de onderdanen van derde landen in de hoofdingen, de belanghebbenden het grondgebied van de Unie zouden moeten verlaten, zou dat kunnen leiden tot een beperking van de rechten die hun kinderen aan de status van burger van de Unie ontlenen, inzonderheid van het verblijfsrecht, daar die kinderen genoot zouden kunnen zijn hun moeder te vergezellen en dus het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten. Door de eventuele verplichting voor de moeders om het grondgebied van de Unie te verlaten, zou hun kinderen het effectieve genot van de essentie van de rechten die zij evenwel aan hun status van Unieburger ontlenen, worden ontzegd (zie in die zin arrest van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 66 De Nederlandse regering voert echter aan dat het enkele feit dat een ouder, onderdaan van een derde land, dagelijks voor het kind zorgt en daadwerkelijk, zij het ook ten dele, de wettelijke, financiële of affectieve last van het kind draagt, nog niet de conclusie wettigt dat het kind, burger van de Unie, genoot zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien aan die onderdaan van een derde land een verblijfsrecht zou worden geweigerd. De omstandigheid dat de andere ouder, die zelf burger van de Unie is en voor het kind zou kunnen zorgen, aanwezig is op het grondgebied van de lidstaat waarvan het kind de nationaliteit bezit of op het grondgebied van de Unie als geheel, zou voor die beoordeling een belangrijke factor vormen.
- 67 Diezelfde regering betoogt dat de bevoegde nationale autoriteiten in bepaalde omstandigheden aannemen dat vaststaat dat de ouder, burger van de Unie, de zorg voor het kind niet op zich kan nemen. Dat is het geval wanneer die ouder overleden is of onvindbaar, wanneer hij zich in detentie bevindt of in een psychiatrische inrichting zit of voor een langdurige behandeling in het ziekenhuis is opgenomen, wanneer uit objectieve bronnen, bijvoorbeeld een verklaring van de politie of het bureau jeugdzorg, blijkt dat die ouder niet in staat is om voor het kind te zorgen, en tot slot wanneer zijn verzoek om het – zelfs gedeelde – gezag over het kind door de rechter is afgewezen.
- 68 In dit verband zij in herinnering gebracht dat het Hof het in het arrest van 6 december 2012, O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punten 51 en 56) voor de bepaling of de weigering om een verblijfsrecht toe te kennen aan de ouder, onderdaan van een derde land, van een kind, burger van de Unie, voor dat kind zou meebrengen dat het de voornaamste aan zijn status verbonden rechten niet kan uitoefenen, relevant heeft geacht wie het gezag over het kind heeft en of de wettelijke, financiële of affectieve last van dat kind berust bij de ouder die onderdaan van een derde land is.
- 69 Aangaande deze laatste omstandigheid is het volgens het Hof 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 die afhankelijkheid ertoe zal leiden dat de burger van de

Unie als gevolg van die weigering 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 in die zin arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punten 43 en 45; 15 november 2011, Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punten 65-67, en 6 december 2012, O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 56).

- 70 In het onderhavige geval moet, voor de beoordeling van het risico dat het betrokken kind, burger van de Unie, genoopt zal zijn het grondgebied van de Unie te verlaten en hem dus het effectieve genot van de rechten die artikel 20 VWEU hem verleent, zal worden ontzegd indien aan zijn ouder, onderdaan van een derde land, een verblijfsrecht in de betrokken lidstaat werd geweigerd, voor elk van de hoofdgedingen worden bepaald welke ouder de daadwerkelijke zorg over het kind heeft en of er een daadwerkelijke afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen het kind en de ouder die onderdaan is van een derde land. 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 van de grondrechten van de Europese Unie, waarbij dat artikel moet worden gelezen in samenhang met de verplichting tot inachtneming van het in artikel 24, lid 2, van dat Handvest erkende hogere belang van het kind.
- 71 Voor die beoordeling vormt de omstandigheid dat de andere ouder, burger van de Unie, daadwerkelijk alleen de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het kind kan en wil dragen, een gegeven dat relevant is, maar dat op zich niet volstaat om te kunnen vaststellen dat er tussen de ouder die onderdaan van een derde land is en het kind niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien aan die onderdaan van een derde land een verblijfsrecht werd geweigerd. Om tot een dergelijke vaststelling te komen moeten immers, in het hogere belang van het kind, alle betrokken omstandigheden in de beschouwing worden betrokken, meer in het bijzonder de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve relatie zowel met de ouder die burger van de Unie is als met de ouder die onderdaan van een derde land is, evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van deze laatste ouder zou worden gescheiden.
- 72 Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat, voor de beoordeling of een kind, burger van de Unie, genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten en hem dus het effectieve genot van de rechten die dat artikel hem verleent, zal worden ontzegd indien aan zijn ouder, onderdaan van een derde land, een verblijfsrecht in de betrokken lidstaat werd geweigerd, de omstandigheid dat de andere ouder, burger van de Unie, daadwerkelijk alleen de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het kind kan en wil dragen, een gegeven vormt dat relevant is, maar dat niet volstaat om te kunnen vaststellen dat er tussen de ouder die onderdaan van een derde land is en het kind niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind in geval van een dergelijke weigering het grondgebied van de Unie zou moeten verlaten. Om tot een dergelijke vaststelling te komen moeten, in het hogere belang van het kind, alle betrokken omstandigheden in de beschouwing worden betrokken, meer in het bijzonder de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve relatie zowel met de ouder die burger van de Unie is als met de ouder die onderdaan van een derde land is, evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van deze laatste ouder zou worden gescheiden.

Derde prejudiciële vraag

- 73 Met haar derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechterlijke instantie in hoofdzaak te vernemen of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat aan het verblijfsrecht op zijn grondgebied van een onderdaan van een derde land, ouder van een minderjarig kind dat de nationaliteit van die lidstaat heeft, voor wie hij dagelijks daadwerkelijk zorgt, de verplichting verbindt dat die onderdaan aantoont dat de andere ouder, onderdaan van bedoelde lidstaat, niet dagelijks daadwerkelijk voor het kind kan zorgen.

- 74 De Nederlandse regering merkt op dat volgens de algemene regel dat degene die bepaalde rechten inroept, moet aantonen dat die rechten van toepassing zijn in zijn situatie, een regel die in het recht van de Unie wordt erkend (zie in die zin arresten van 8 mei 2013, Alarape en Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, punt 38, en 16 januari 2014, Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, punten 25-27), de bewijslast dat aan artikel 20 VWEU een verblijfsrecht wordt ontleend op verzoeksters in de hoofdgedingen rust. Het is aan deze laatsten om aan te tonen dat het kind, doordat objectieve obstakels de ouder die burger van de Unie is beletten, concreet voor hem te zorgen, dermate afhankelijk is van de ouder die onderdaan van een derde land is dat het kind genoopt zou zijn in feite het grondgebied van de Unie te verlaten indien aan deze laatste ouder een verblijfsrecht werd geweigerd.
- 75 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat een onderdaan van een derde land, ouder van een minderjarig kind dat onderdaan is van een lidstaat en voor wie hij dagelijks daadwerkelijk zorgt, die van de bevoegde autoriteiten van die lidstaat de erkenning van een op artikel 20 VWEU gebaseerd afgeleid verblijfsrecht wenst te verkrijgen, alle gegevens dient te verschaffen aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of aan de voorwaarden voor toepassing van die bepaling is voldaan, inzonderheid de gegevens die aantonen dat het kind bij een weigering om een verblijfsrecht toe te kennen aan de ouder die onderdaan van een derde land is, het effectieve genot van de essentie van de aan de status van burger van de Unie ontleende rechten zou worden ontzegd doordat het genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten.
- 76 Zoals de Europese Commissie opmerkt, is het in beginsel weliswaar aan de ouder die onderdaan van een derde land is om de gegevens over te leggen waaruit blijkt dat hij een verblijfsrecht aan artikel 20 VWEU ontleent, in het bijzonder de gegevens die aantonen dat bij weigering van een verblijfsrecht het kind het grondgebied van de Unie zou moeten verlaten, maar dat neemt niet weg dat de bevoegde nationale autoriteiten er in het kader van de beoordeling van de voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat die onderdaan voor een verblijfsrecht in aanmerking komt, voor moeten waken dat de toepassing van nationale voorschriften betreffende de bewijslast zoals die in de hoofdgedingen afdoet aan de nuttige werking van artikel 20 VWEU.
- 77 Zo onthefft de toepassing van dergelijke nationale wettelijke bepalingen betreffende de bewijslast de autoriteiten van de betrokken lidstaat niet van de verplichting, aan de hand van de door de onderdaan van een derde land verstrekte gegevens het nodige onderzoek te doen om vast te stellen waar de ouder die onderdaan van die lidstaat is woont en om te onderzoeken, in de eerste plaats, of die ouder daadwerkelijk alleen de dagelijkse daadwerkelijke last voor het kind kan en wil dragen en, in de tweede plaats, of er al dan niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat tussen het kind en de ouder die onderdaan is van een derde land dat het kind bij weigering van een verblijfsrecht aan deze ouder het effectieve genot van de essentie van de aan de status van burger van de Unie ontleende rechten zou worden ontzegd doordat het genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten.
- 78 Gelet op het voorgaande moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een lidstaat aan het verblijfsrecht op zijn grondgebied van een onderdaan van een derde land, ouder van een minderjarig kind dat de nationaliteit van die lidstaat heeft, voor wie hij dagelijks daadwerkelijk zorgt, de verplichting verbindt dat die onderdaan de gegevens verschaft die aantonen dat het kind bij een weigering om een verblijfsrecht toe te kennen aan de ouder die onderdaan van een derde land is, het effectieve genot van de essentie van de aan de status van burger van de Unie ontleende rechten zou worden ontzegd doordat het genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten. Het is echter aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat om aan de hand van de door de onderdaan van een derde land versochte gegevens het nodige onderzoek te doen teneinde, gelet op alle omstandigheden van het geval, te kunnen beoordelen of een weigering dergelijke gevolgen zou hebben.

Kosten

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

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat, voor de beoordeling of een kind, burger van de Europese Unie, genoot zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten en hem dus het effectieve genot van de essentie van de rechten die dat artikel hem verleent zal worden ontzegd indien aan zijn ouder, onderdaan van een derde land, een verblijfsrecht in de betrokken lidstaat werd geweigerd, de omstandigheid dat de andere ouder, burger van de Unie, daadwerkelijk alleen de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het kind kan en wil dragen, een gegeven vormt dat relevant is, maar dat niet volstaat om te kunnen vaststellen dat er tussen de ouder die onderdaan van een derde land is en het kind niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind in geval van een dergelijke weigering het grondgebied van de Unie zou moeten verlaten. Om tot een dergelijke vaststelling te komen moeten, in het hogere belang van het kind, alle betrokken omstandigheden in de beschouwing worden betrokken, meer in het bijzonder de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve relatie zowel met de ouder die burger van de Unie is als met de ouder die onderdaan van een derde land is, evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van deze laatste ouder zou worden gescheiden.**

- 2) **Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een lidstaat aan het verblijfsrecht op zijn grondgebied van een onderdaan van een derde land, ouder van een minderjarig kind dat de nationaliteit van die lidstaat heeft, voor wie hij dagelijks daadwerkelijk zorgt, de verplichting verbindt dat die onderdaan de gegevens verschaft die aantonen dat het kind bij een weigering om een verblijfsrecht toe te kennen aan de ouder die onderdaan van een derde land is, het effectieve genot van de essentie van de aan de status van burger van de Unie ontleende rechten zou worden ontzegd doordat het genoot zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten. Het is echter aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat om aan de hand van de door de onderdaan van een derde land verschaft gegevens het nodige onderzoek te doen teneinde, gelet op alle omstandigheden van het geval, te kunnen beoordelen of een weigering dergelijke gevolgen zou hebben.**

Lenaerts

Tizzano

Silva de Lapuerta

Ilešič

Da Cruz Vilaça

Juhász

Berger

Prechal

Regan

Rosas

Toader

Safjan

Šváby

Jarašiūnas

Fernlund

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 mei 2017.

De griffier

De president

A. Calot Escobar

K. Lenaerts

* Procestaal: Nederlands.