

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

27 februari 2020 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 20 VWEU – Burgerschap van de Europese Unie – Burger van de Unie die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer – Aanvraag voor een tijdelijke verblijfskaart voor de echtgenoot die onderdaan van een derde land is – Afwijzing – Verplichting om in de behoeften van de echtgenoot te voorzien – Onvoldoende bestaansmiddelen van de Unieburger – Samenwoonverplichting van de echtgenoten – Nationale wettelijke regeling en praktijk – Effectief genot van de belangrijkste aan de Unieburgers toegekende rechten – Verlies daarvan”

In zaak C-836/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Castilië-La Mancha, Spanje) bij beslissing van 30 november 2018, ingekomen bij het Hof op 28 december 2018, in de procedure

Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real

tegen

RH,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan, kamerpresident, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič en C. Lycourgos (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- RH, vertegenwoordigd door P. García Valdivieso Manrique en A. Ceballos Cabrillo, abogados,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door S. Jiménez García als gemachtigde,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindgren, M. Wolff en P. Ngo als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en J. Hoogveld als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door I. Martínez del Peral en E. Montaguti als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 november 2019,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 20 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (regeringsvertegenwoordiging te Ciudad Real, Spanje; hierna: „vertegenwoordiging”) en RH betreffende de afwijzing door de vertegenwoordiging van de door RH ingediende aanvraag voor een verblijfskaart als familielid van een burger van de Europese Unie.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Artikel 3, lid 1, 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. 612/68 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 rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35 en PB 2018, L 94, blz. 32), bepaalt het volgende:

„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.”

- 4 Artikel 7, leden 1 en 2, van deze richtlijn luidt als volgt:

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

[...]

b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt, of

[...]

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, voor zover deze burger van de Unie voldoet aan de voorwaarden van lid 1, onder a), b) of c).”

Spaans recht

- 5 Artikel 32 van de grondwet luidt als volgt:

„1. Een man en een vrouw hebben het recht om te huwen. Daarbij bestaat tussen hen volledige rechtsgelijkheid.

2. De huwelijksvormen, de huwelijksleeftijd en -bevoegdheid, de rechten en plichten van de echtgenoten, de gronden voor scheiding en ontbinding en de gevolgen daarvan worden bij wet geregeld”.

- 6 Artikel 68 van de Código Civil (burgerlijk wetboek) bepaalt:

„Echtgenoten zijn verplicht om samen te wonen, en zijn elkaar getrouwheid en wederzijdse bijstand verschuldigd. Daarnaast moeten zij de huishoudelijke taken en de zorg voor verwanten in opgaande en neergaande lijn en voor andere personen ten laste delen.”

- 7 Artikel 70 van dat wetboek luidt:

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

- 8 Artikel 1 van Real Decreto 240/2007 de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (koninklijk besluit nr. 240/2007 van 16 februari 2007 inzake binnenkomst, vrij verkeer en verblijf in Spanje van onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie en van andere staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte; hierna: „koninklijk besluit”) bepaalt in de versie die van toepassing is:

„1. Dit koninklijk besluit regelt de voorwaarden voor de uitoefening van het recht van binnenkomst en uitreis, vrij verkeer, verblijf, duurzaam verblijf en werk in Spanje door onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie en van de andere staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, alsmede de beperkingen van de bovengenoemde rechten om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.

2. De inhoud van dit koninklijk besluit laat de bepalingen van de bijzondere wetten en internationale verdragen waarbij [het Koninkrijk Spanje] partij is, onverlet.”

- 9 Artikel 2 van dit koninklijk besluit luidt als volgt:

„Dit koninklijk besluit is, onder de daarin bepaalde voorwaarden, ook van toepassing op de hierna vermelde familieleden van een onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie of van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, ongeacht hun nationaliteit, wanneer zij deze begeleiden of zich bij hem voegen:

de echtgenoot, mits er geen overeenkomst of verklaring van nietigheid van het huwelijk, van echtscheiding of van scheiding van tafel en bed is.

[...]”

- 10 Artikel 7 van dat koninklijk besluit bepaalt:

„1. Iedere burger van de Unie of onderdaan van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte heeft het recht om gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van Spanje te verblijven:

[...]

- b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het Spaanse socialebijstandsstelsel, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in Spanje volledig dekt, of

[...]

- d) indien hij een familielid is van een burger van de Unie of van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte die voldoet aan de voorwaarden onder a), b) of c), en hij deze burger begeleidt of zich bij hem voegt.

2. Het verblijfsrecht van lid 1 strekt zich uit tot familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die de burger van de Unie of van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte begeleiden of zich in Spanje bij hem voegen, voor zover deze burger voldoet aan de voorwaarden van lid 1, onder a), b) of c).

[...]

7. Wat de voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen betreft, mag geen vast bedrag worden vastgesteld, maar moet rekening worden gehouden met de persoonlijke situatie van de onderdanen van de lidstaat van de Europese Unie of van de andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Dit bedrag mag in geen geval hoger zijn dan het drempelbedrag aan financiële middelen waaronder Spanjaarden sociale bijstand ontvangen of dan het minimale socialezekerheidspensioen.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 11 Op 13 november 2015 is RH, een meerderjarige Marokkaanse onderdaan, te Ciudad Real (Spanje) getrouwd met een meerderjarige Spaanse onderdaan die nooit gebruik heeft gemaakt van haar recht van vrij verkeer in de Unie. De rechtmatigheid van dit huwelijk is nooit ter discussie gesteld. Sinds het huwelijk wonen de echtgenoten in Ciudad Real. Zij wonen er samen met de vader van de Spaanse onderdaan onder hetzelfde dak.
- 12 Op 23 november 2015 heeft RH een aanvraag ingediend voor een tijdelijke verblijfskaart als familielid van een Unieburger.
- 13 Op 20 januari 2016 werd deze aanvraag door het bevoegde overheidsorgaan afgewezen op grond dat de echtgenote van RH niet had bewezen dat zij voldeed aan de voorwaarden van artikel 7 van het koninklijk besluit. De echtgenote van RH zou met name niet hebben aangetoond dat zij over voldoende financiële middelen beschikte om te voorzien in de behoeften van haar echtgenoot, hoewel krachtens het voornoemde artikel 7 de verplichting om over dergelijke middelen te beschikken uitsluitend op haar rustte.
- 14 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het bevoegde overheidsorgaan geen enkele andere omstandigheid heeft onderzocht die van invloed zou kunnen zijn op de concrete relatie tussen de echtgenoten, noch is nagegaan welke gevolgen voor de Spaanse onderdaan zouden kunnen voortvloeien uit het feit dat haar echtgenoot verplicht is het grondgebied van de Unie te verlaten. Dit orgaan heeft er evenmin rekening mee gehouden dat de vader van de Spaanse onderdaan had aangeboden om de kosten te dragen die aan het verblijf van RH in Spanje verbonden waren. Dit aanbod alsook het bewijs van de financiële middelen van de vader van de echtgenote van RH werden bovendien overgelegd.
- 15 Op 10 maart 2016 heeft de vertegenwoordiging de afwijzing van de door RH ingediende aanvraag bevestigd. RH heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld bij de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Ciudad Real (bestuursrechtbank nr. 2 Ciudad Real, Spanje).
- 16 Die rechtbank heeft dat beroep toegewezen op grond dat artikel 7 van het koninklijk besluit niet van toepassing was op RH, die familielid is van een Spaanse onderdaan die geen gebruik heeft gemaakt van haar recht van vrij verkeer.
- 17 De Spaanse overheid heeft tegen deze beslissing hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Castilië-La Mancha, Spanje).
- 18 Deze rechter beklemtoont dat de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) bij arrest van 1 juni 2010 heeft geoordeeld dat het koninklijk besluit van toepassing is op Spaanse onderdanen, ongeacht of zij al dan niet gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer op het grondgebied van de Unie, alsook op hun familieleden die onderdaan van een derde land zijn.
- 19 Volgens de verwijzende rechter heeft de Tribunal Supremo echter onvoldoende in overweging genomen dat uit artikel 3 van richtlijn 2004/38 en de rechtspraak van het Hof volgt dat deze richtlijn slechts toepassing vindt op onderdanen van een lidstaat die zich op het grondgebied van een andere lidstaat verplaatsen. Bovendien merkt hij op dat uit de rechtspraak van de Tribunal Supremo volgt dat de in het koninklijk besluit vastgestelde gezinsherenigingsregeling voor derdelanders die familielid van een Spaanse onderdaan zijn, thans dezelfde is als de regeling voor een Unieburger die zich in Spanje heeft gevestigd.
- 20 Op de datum waarop de Tribunal Supremo het arrest heeft uitgesproken, waren volgens de verwijzende rechter de voorwaarden van artikel 7 van richtlijn 2004/38 niet opgenomen in het koninklijk besluit, en met name de voorwaarde dat de Unieburger voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen moet beschikken om te voorkomen dat zij ten laste komen van het socialebijstandstelsel.
- 21 Bij wet van 20 april 2012 is artikel 7 van richtlijn 2004/38 uiteindelijk in zijn geheel omgezet in Spaans recht, met inbegrip van de verplichting om te beschikken over een ziekteverzekering en over voldoende financiële middelen. Deze voorwaarden zijn daardoor eveneens van toepassing geworden op de Spaanse onderdaan die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer en wenst dat zijn familieleden die onderdaan van een derde land zijn zich bij hem voegen. In latere rechtspraak van de Tribunal Supremo is geoordeeld dat de toepassing van de voorwaarden van artikel 7 van het koninklijk besluit, zoals gewijzigd bij de wet van 20 april 2012, op Spaanse onderdanen die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer, het gevolg is van een nationaalrechtelijke bepaling en losstaat van richtlijn 2004/38.
- 22 Tegen deze achtergrond stelt de verwijzende rechter zich de vraag of artikel 20 VWEU zich verzet tegen de Spaanse praktijk waarbij aan de Spaanse onderdaan die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij

verkeer binnen de Unie, de verplichting wordt opgelegd om aan te tonen dat hij voor zichzelf en zijn echtgenoot over voldoende financiële middelen beschikt om te voorkomen dat zij ten laste komen van het sociale bijstandstelsel. De rechter wijst er met name op dat deze automatische praktijk van de Spaanse Staat, die niet aan bijzondere situaties kan worden aangepast, met voornoemd artikel 20 in strijd zou kunnen zijn indien zij ertoe zou leiden dat de Spaanse onderdaan het grondgebied van de Unie moet verlaten.

- 23 Volgens de verwijzende rechter zou dit, gelet op het Spaanse huwelijksrecht, wel eens het geval kunnen zijn. Hij benadrukt dat het recht op een gezamenlijk leven immers voortvloeit uit de minimale inhoud van artikel 32 van de grondwet. Bovendien bepalen de artikelen 68 en 70 van het Spaans burgerlijk wetboek dat de echtgenoten verplicht zijn samen te wonen, en in onderlinge overeenstemming de echtelijke woonplaats bepalen. Hieruit volgt dat de naar Spaans recht opgelegde verplichting voor de echtgenoten om samen te wonen niet zomaar een beslissing is uit opportuniteitsoverwegingen of om praktische redenen.
- 24 Volgens de verwijzende rechter kan deze verplichting mogelijk niet worden nageleefd indien het rechtmatige verblijf van een derdelander die met een Spaanse onderdaan is gehuwd, afhankelijk wordt gesteld van economische criteria. Als aan de echtgenoot het recht van verblijf wordt geweigerd, zou de Spaanse onderdaan die niet beschikt over de in artikel 7 van het koninklijk besluit verlangde bestaansmiddelen, zich genoopt zien het grondgebied van de Unie te verlaten omdat hij het recht en de plicht om samen te wonen, zoals in het Spaanse recht neergelegd, alleen op deze manier zou kunnen naleven en uitvoeren. Voor een dergelijke conclusie is het niet noodzakelijk dat het juridisch mogelijk is om de echtgenoten tot samenwoning te dwingen.
- 25 Overigens wordt artikel 20 VWEU volgens de verwijzende rechter hoe dan ook geschonden doordat de Spaanse Staat de gezinshereniging van een derdelander met een Spaanse onderdaan die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer automatisch weigert op de enkele grond dat deze onderdaan niet over een bepaalde levensstandaard beschikt, zonder dat de overheden zijn nagegaan of er tussen de Unieburger en de derdelander een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat de eerste de facto gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten wanneer aan de derdelander geen afgeleid verblijfsrecht wordt toegekend.
- 26 Volgens de verwijzende rechter hebben de Spaanse overheden de aanvraag van RH afgewezen op de enkele grond dat zijn echtgenote niet over voldoende bestaansmiddelen beschikte, zonder de specifieke omstandigheden van het betrokken huwelijk te onderzoeken. In verband hiermee verwerpt deze rechter de kritiek van de overheid dat de echtgenote van RH zich niet over mogelijke bijzondere omstandigheden heeft uitgelaten. Volgens de verwijzende rechter heeft de Spaanse Staat de echtgenote van RH niet de mogelijkheid geboden om zich te uiten over het mogelijke bestaan van een afhankelijkheidsrelatie tussen haar en haar echtgenoot. De overheden hebben zelfs de bewijsstukken niet onderzocht waaruit blijkt dat de schoonvader van RH over voldoende bestaansmiddelen beschikt, hoewel die uitdrukkelijk had voorgesteld om de echtgenoot van zijn dochter ten laste te nemen. Daarmee is aangetoond dat de Spaanse Staat zich de facto uitsluitend en automatisch op het gebrek aan eigen bestaansmiddelen van de Spaanse onderdaan baseert om de derdelander een verblijfskaart als familielid van een Unieburger te weigeren.
- 27 Daarop heeft de Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Verzet artikel 20 VWEU zich tegen de eis dat een Spaanse burger die haar recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, voldoet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van [het koninklijk besluit] als noodzakelijke voorwaarde voor de erkenning van het verblijfsrecht van haar echtgenoot die onderdaan van een derde land is, overeenkomstig artikel 7, lid 2, van dat [koninklijk besluit], indien de Spaanse burger ten gevolge van de weigering van dat recht gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten? Dit alles gelet op het feit dat echtgenoten volgens artikel 68 van het Spaanse burgerlijk wetboek moeten samenwonen.
 - 2) Staat artikel 20 VWEU er in de hierboven beschreven situatie daarnaast in elk geval aan in de weg dat de Spaanse Staat automatisch de regeling uit artikel 7 van [het koninklijk besluit] toepast en een familielid van de Unieburger die haar recht van vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend het verblijfsrecht weigert op de enkele grond dat de Unieburger niet voldoet aan de in dat artikel vastgelegde vereisten, zonder dat concreet en op individuele basis is onderzocht of er een zodanige afhankelijkheidsverhouding tussen die burger van de Unie en de derdelander bestaat dat de betrokken burger van de Unie bij weigering van het recht van verblijf aan de derdelander, om welke reden dan ook en gelet op de omstandigheden, niet kan worden gescheiden van het familielid van wie zij afhankelijk is en gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten? Dit alles gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waaronder het [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België) (C-82/16, EU:C:2018:308)].”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

- 28 Allereerst dient erop te worden gewezen dat uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de bevoegde Spaanse overheden op grond van artikel 7 van het koninklijk besluit, waarbij artikel 7 van richtlijn 2004/38 in nationaal recht is omgezet, hebben geweigerd om aan RH, een Marokkaanse onderdaan, een verblijfstitel toe te kennen als familielid van een Unieburger omdat zijn echtgenote, die Unieburger is, voor zichzelf en haar familieleden niet beschikt over voldoende bestaansmiddelen om te voorkomen dat zij ten laste komen van het nationale socialebijstandstelsel. Daarbij hebben zij er geen rekening mee gehouden dat de vader van de echtgenote had aangeboden om in de behoeften van RH te voorzien.
- 29 De verwijzende rechter geeft verder aan dat de echtgenote van RH een Spaanse onderdaan is die nooit gebruik heeft gemaakt van haar recht om zich vrij te bewegen binnen de Unie. Opgemerkt dient te worden dat haar echtgenoot, die derdelander is, in een dergelijke situatie geen afgeleid verblijfsrecht kan ontlenen aan richtlijn 2004/38 of artikel 21 VWEU [zie in die zin arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 30 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt echter dat artikel 7 van het koninklijk besluit niet alleen van toepassing is op verzoeken om gezinshereniging die zijn ingediend door een derdelander als familielid van een Unieburger die heeft gebruikgemaakt van zijn recht op vrij verkeer – welke verzoeken binnen de werkingssfeer van richtlijn 2004/38 vallen –, maar krachtens vaste rechtspraak van de Tribunal Supremo tevens geldt voor verzoeken om gezinshereniging die zijn ingediend door een derdelander als familielid van een Spaanse onderdaan die nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer.
- 31 In die omstandigheden zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof, en zoals de advocaat-generaal in punt 41 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de in artikel 7 van richtlijn 2004/38 gestelde voorwaarde inzake voldoende bestaansmiddelen aldus dient te worden uitgelegd dat de Unieburger weliswaar over voldoende bestaansmiddelen moet beschikken, maar dat het Unierecht niet het minste vereiste stelt met betrekking tot de herkomst van deze bestaansmiddelen, die onder meer afkomstig kunnen zijn van een familielid van die burger (zie in die zin arresten van 19 oktober 2004, Zhu en Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punten 30-33, en 2 oktober 2019, Bajratari, C-93/18, EU:C:2019:809, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Tweede vraag

- 32 Met zijn tweede vraag, die als eerste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat een verzoek om gezinshereniging, wanneer het wordt ingediend door de echtgenoot-derdelander van een Unieburger die de nationaliteit van die lidstaat bezit en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, afwijst op de enkele grond dat de Unieburger voor zichzelf en zijn echtgenoot niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij ten laste komen van het nationale socialebijstandstelsel, zonder dat is onderzocht of tussen beiden een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat bij weigering van een afgeleid verblijfsrecht aan de echtgenoot, de Unieburger gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten en aldus het effectieve genot zou verliezen van de belangrijkste rechten die hij aan zijn status ontleent.
- 33 In de eerste plaats dient te worden benadrukt dat het Unierecht in beginsel niet van toepassing is op een verzoek om gezinshereniging van een derdelander met een gezinslid dat onderdaan van een lidstaat is en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, en dus in beginsel niet in de weg staat aan een regeling van een lidstaat op grond waarvan een dergelijke gezinshereniging afhankelijk wordt gesteld van een voorwaarde inzake voldoende middelen zoals beschreven in het vorige punt.
- 34 In de tweede plaats dient echter te worden opgemerkt dat het stelselmatig en zonder enige uitzondering opleggen van een dergelijke voorwaarde kan leiden tot schending van het afgeleid verblijfsrecht dat krachtens artikel 20 VWEU in zeer bijzondere situaties moet worden toegekend aan de derdelander die familielid is van een Unieburger.
- 35 In dat verband zij eraan herinnerd dat artikel 20 VWEU volgens vaste rechtspraak van het Hof aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat heeft, de hoedanigheid van burger van de Unie verleent, die de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 36 Het burgerschap van de Unie verleent iedere Unieburger, binnen de beperkingen van het Verdrag en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 37 In die context heeft het Hof geoordeeld dat artikel 20 VWEU zich verzet tegen nationale maatregelen, daaronder begrepen beslissingen tot weigering van verblijf van familieleden van een burger van de Unie, die tot gevolg hebben dat Unieburgers het effectieve genot van de voornaamste aan hun status ontleende rechten wordt ontzegd [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 38 De Verdragsbepalingen inzake het Unieburgerschap verlenen daarentegen geen autonome rechten aan onderdanen van een derde land. De eventuele rechten van onderdanen van derde landen zijn immers geen persoonlijke rechten van deze derdelanders, maar rechten die zijn afgeleid van die welke de burger van de Unie geniet. De doelstelling en de rechtvaardiging van deze afgeleide rechten berusten op de vaststelling dat de niet-erkenning van die rechten met name het recht van vrij verkeer van de Unieburger aantast [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 39 In dit verband heeft het Hof reeds vastgesteld dat er zeer bijzondere situaties bestaan waarin, hoewel het secundaire recht inzake het verblijfsrecht van derdelanders niet van toepassing is en de betrokken Unieburger zijn recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, niettemin een verblijfsrecht moet worden toegekend aan een derdelander die familielid is van die Unieburger, omdat anders aan het burgerschap van de Unie de nuttige werking zou worden ontnomen indien de betrokken Unieburger, ten gevolge van de weigering om een dergelijk recht toe te kennen, feitelijk genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten, waardoor hem het effectieve genot van de belangrijkste aan die status ontleende rechten zou worden ontzegd [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 51].
- 40 De weigering om aan een derdelander een verblijfsrecht toe te kennen kan echter alleen afbreuk doen aan het nuttige effect van het burgerschap van de Unie indien er tussen die derdelander en de Unieburger, die een lid is van zijn familie, een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat deze ertoe zou leiden dat laatstgenoemde gedwongen is de betrokken derdelander te vergezellen en het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 41 Hieruit volgt dat een derdelander alleen aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU indien zowel deze derdelander als de Unieburger, die een familielid is, gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten wanneer geen dergelijk verblijfsrecht wordt toegekend. Bijgevolg kan de toekenning van een dergelijk afgeleid verblijfsrecht slechts worden overwogen wanneer de derdelander die familielid van een Unieburger is, niet voldoet aan de voorwaarden om op grond van andere bepalingen – met name de nationale regels inzake gezinshereniging – een verblijfsrecht te krijgen in de lidstaat waarvan deze burger onderdaan is.
- 42 Zodra vaststaat dat noch krachtens het nationale recht noch krachtens het afgeleide Unierecht een verblijfsrecht kan worden toegekend aan de derdelander die familielid van een Unieburger is, heeft het bestaan van een zodanige afhankelijkheidsverhouding tussen beiden dat de Unieburger zich genoopt zou zien het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten indien zijn familielid-derdelander van het grondgebied wordt verwijderd, tot gevolg dat artikel 20 VWEU de betrokken lidstaat in beginsel verplicht om de derdelander een afgeleid verblijfsrecht te verlenen.
- 43 In de derde plaats dient echter nog te worden opgemerkt dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de lidstaten in bepaalde bijzondere omstandigheden kunnen weigeren om het uit artikel 20 VWEU voortvloeiende afgeleide verblijfsrecht toe te kennen, aangezien het niet absoluut is.
- 44 Zo heeft het Hof reeds geoordeeld dat artikel 20 VWEU niet afdoet aan de mogelijkheid voor de lidstaten om zich te beroepen op een uitzondering op dit afgeleide verblijfsrecht die met name verband houdt met de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de openbare veiligheid (arresten van 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 36, en 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 81).
- 45 De weigering om een verblijfsrecht toe te kennen aan een derdelander die familielid van een Unieburger is, zou dus met het Unierecht in overeenstemming zijn voor zover zij is gebaseerd op de vaststelling dat er, met name gelet op de strafbare feiten die door die derdelander zijn gepleegd, sprake is van een werkelijke,

actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid, ook al zou die weigering voor de Unieburger die een familielid van die derdelander is de verplichting met zich meebrengen om het grondgebied van de Unie te verlaten [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 46 Bijgevolg dient te worden onderzocht of artikel 20 VWEU op dezelfde wijze de lidstaten in staat stelt om op het in dit artikel neergelegde afgeleide verblijfsrecht een uitzondering te maken die verband houdt met het vereiste dat de Unieburger over voldoende bestaansmiddelen beschikt.
- 47 In dat verband dient te worden benadrukt dat bij de beoordeling van een uitzondering op het uit artikel 20 VWEU voortvloeiende afgeleide verblijfsrecht onder meer rekening moet worden gehouden met het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, zoals geformuleerd in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (arresten van 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 36, en 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 81), en meer algemeen met het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van het Unierecht.
- 48 Wanneer aan een derdelander die familielid van een Unieburger is, het afgeleide verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaat waarvan die burger de nationaliteit bezit, zou worden geweigerd op de enkele grond dat deze laatste niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt, terwijl tussen beiden een afhankelijkheidsverhouding bestaat als beschreven in punt 39 van het onderhavige arrest, zou dat een aantasting vormen van het effectieve genot van de belangrijkste uit de status van Unieburger voortvloeiende rechten, die onevenredig is uit het oogpunt van het doel dat met een dergelijke middelentoets wordt nagestreefd, namelijk het veiligstellen van de overheidsmiddelen van de betrokken lidstaat. Een dergelijk louter economisch doel verschilt immers fundamenteel van het doel de openbare orde te handhaven en de openbare veiligheid te waarborgen, en kan geen rechtvaardiging vormen voor zulke zware inbreuken op het effectieve genot van de belangrijkste rechten die uit de status van burger van de Unie voortvloeien.
- 49 Wanneer er tussen een Unieburger en een derdelander die een familielid is sprake is van een afhankelijkheidsverhouding in de zin van punt 39 van dit arrest, staat artikel 20 VWEU bijgevolg eraan in de weg dat een lidstaat een uitzondering maakt op het afgeleide verblijfsrecht dat bij dit artikel wordt toegekend aan de derdelander, op de enkele grond dat de Unieburger niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt.
- 50 Zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in punt 66 van zijn conclusie, kan de aan de Unieburger opgelegde verplichting om voor zichzelf en zijn familielid die derdelander is over voldoende bestaansmiddelen te beschikken, afbreuk doen aan de nuttige werking van artikel 20 VWEU indien zij ertoe leidt dat de derdelander het grondgebied van de Unie als geheel moet verlaten en dat de Unieburger zich feitelijk genoodzaakt ziet hem te vergezellen en dus ook zelf het grondgebied van de Unie te verlaten omdat tussen hen beiden een afhankelijkheidsverhouding bestaat.
- 51 Wat in de vierde plaats de procedurele voorwaarden betreft waaronder een derdelander in het kader van een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging kan aanvoeren dat hij een afgeleid recht ontleent aan artikel 20 VWEU, heeft het Hof geoordeeld dat het weliswaar een zaak van de lidstaten is om te bepalen hoe zij gestalte geven aan het afgeleide verblijfsrecht dat in de zeer bijzondere situaties als bedoeld in punt 39 van het onderhavige arrest krachtens artikel 20 VWEU aan de derdelander moet toekomen, maar dat dit niet wegneemt dat deze procedurevoorschriften geen afbreuk mogen doen aan de nuttige werking van dat artikel 20 [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 54].
- 52 Waar de nationale overheden niet verplicht zijn om systematisch en uit eigen beweging na te gaan of er sprake is van een afhankelijkheidsverhouding in de zin van artikel 20 VWEU, aangezien het aan de betrokken persoon is om de bewijzen aan te dragen op grond waarvan kan worden beoordeeld of de toepassingsvoorwaarden van artikel 20 VWEU zijn vervuld, zou de nuttige werking van dit artikel in gevaar komen wanneer de derdelander of de Unieburger die een familielid is, verhinderd zou worden de bewijzen over te leggen op grond waarvan kan worden beoordeeld of er tussen hen een afhankelijkheidsverhouding in de zin van artikel 20 VWEU bestaat (zie naar analogie arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punten 75 en 76).
- 53 Derhalve kan de bevoegde nationale overheid waarbij door een derdelander een aanvraag is ingediend tot verlening van een verblijfsrecht ten behoeve van gezinshereniging met een Unieburger die onderdaan van de betrokken lidstaat is, deze aanvraag niet automatisch afwijzen op de enkele grond dat de Unieburger niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Zij dient integendeel op basis van de gegevens die de betrokken derdelander en Unieburger vrijelijk moeten kunnen overleggen, en zo nodig door de nodige onderzoeken te verrichten, na te gaan of er tussen deze twee personen een afhankelijkheidsverhouding bestaat zoals beschreven in punt 39 van het onderhavige arrest, zodat aan de derdelander in beginsel een

afgeleid verblijfsrecht moet worden toegekend op grond van artikel 20 VWEU (zie in die zin arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punten 75-77).

- 54 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat een verzoek om gezinshereniging, wanneer het wordt ingediend door de echtgenoot-derdelander van een Unieburger die de nationaliteit van die lidstaat bezit en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, afwijst op de enkele grond dat de Unieburger voor zichzelf en zijn echtgenoot niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij ten laste komen van het nationale socialebijstandstelsel, zonder dat is onderzocht of tussen beiden een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat bij weigering van een afgeleid verblijfsrecht aan de echtgenoot, de Unieburger gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten en aldus het effectieve genot zou verliezen van de belangrijkste rechten die hij aan zijn status ontleent.

Eerste vraag

- 55 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat er van een afhankelijkheidsverhouding die grond oplevert voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht op basis van dit artikel, reeds sprake is op de enkele grond dat de onderdaan van een lidstaat, die meerderjarig is en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, en zijn echtgenoot, die meerderjarig en derdelander is, gehouden zijn om samen te leven krachtens de verplichtingen die uit het huwelijk voortvloeien overeenkomstig het recht van de lidstaat waarvan de Unieburger onderdaan is.
- 56 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat volwassenen – anders dan minderjarigen, a fortiori wanneer dat kinderen van jonge leeftijd zijn – in beginsel in staat zijn om onafhankelijk van hun familieleden een leven te leiden. Het is dan ook slechts in uitzonderlijke gevallen voorstelbaar dat wordt erkend dat er tussen twee volwassenen die behoren tot een en dezelfde familie een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat deze een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU doet ontstaan, namelijk in gevallen waarin de betrokkene, gelet op alle relevante omstandigheden, op geen enkele wijze kan worden gescheiden van het familielid van wie hij afhankelijk is [zie in die zin arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 65].
- 57 In de tweede plaats blijkt uit de rechtspraak van het Hof eveneens dat het enkele feit dat het voor een onderdaan van een lidstaat misschien wenselijk is – om economische redenen of om de eenheid van de familie op het grondgebied van de Unie te bewaren – dat de leden van zijn familie, die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, bij hem op het grondgebied van de Unie kunnen verblijven, op zich niet volstaat om aan te nemen dat de burger van de Unie gedwongen zou zijn om het grondgebied van de Unie te verlaten indien een dergelijk recht niet werd toegekend [arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 58 Bijgevolg kan het bestaan van een gezinsband tussen de Unieburger en zijn familielid die derdelander is, of dit nu een biologische dan wel een juridische band is, niet volstaan als rechtvaardiging om aan dat familielid op grond van artikel 20 VWEU een afgeleid recht van verblijf toe te kennen op het grondgebied van de lidstaat waarvan de Unieburger onderdaan is [zie in die zin arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 75].
- 59 In de derde plaats heeft het Hof ook vastgesteld dat een beginsel van internationaal recht, dat opnieuw is bevestigd bij artikel 3 van Protocol nr. 4 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, dat het recht van de Unie in de betrekkingen tussen de lidstaten niet kan worden geacht te miskennen, zich ertegen verzet dat een lidstaat zijn eigen onderdanen het recht van toegang tot zijn grondgebied en verblijf aldaar op welke grond ook onteigt.
- 60 Aangezien de onderdanen van een lidstaat aldus beschikken over een onvoorwaardelijk verblijfsrecht op het grondgebied van die lidstaat (arrest van 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punt 37), kan een lidstaat niet rechtmatig een van zijn onderdanen verplichten zijn grondgebied te verlaten om met name de verplichtingen na te leven die uit diens huwelijk voortvloeien, zonder het in het vorige punt van dit arrest in herinnering gebracht beginsel van internationaal recht te schenden.
- 61 Gesteld al dat, zoals de verwijzende rechter met betrekking tot het Spaanse recht uiteenzet, het huwelijksrecht van een lidstaat de onderdaan van die lidstaat en diens echtgenoot verplicht om samen te leven, dan nog kan een dergelijke verplichting die onderdaan dus nooit rechtens verplichten om het grondgebied van de Unie te verlaten, ook niet wanneer aan de echtgenoot-derdelander geen recht van verblijf op het grondgebied van die lidstaat zou worden verleend. Gelet op het voorgaande volstaat een

dergelijke op de echtgenoten rustende wettelijke verplichting om samen te leven op zichzelf niet om aan te tonen dat er tussen hen sprake is van een zodanige afhankelijkheidsverhouding dat de Unieburger verplicht is om bij uitwijzing van zijn echtgenoot buiten het grondgebied van de Unie, deze te vergezellen en derhalve ook zelf het grondgebied van de Unie te verlaten.

- 62 Hoe dan ook blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de uit het Spaanse recht voortvloeiende verplichting voor de echtgenoten om samen te leven niet in rechte afdwingbaar is.
- 63 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat van een afhankelijkheidsverhouding die grond oplevert voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht op basis van dit artikel, niet reeds sprake is op de enkele grond dat de onderdaan van een lidstaat, die meerderjarig is en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, en zijn echtgenoot, die meerderjarig en derdelander is, gehouden zijn om samen te leven krachtens de verplichtingen die uit het huwelijk voortvloeien overeenkomstig het recht van de lidstaat waarvan de Unieburger onderdaan is.

Kosten

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

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat een verzoek om gezinshereniging, wanneer het wordt ingediend door de echtgenoot-derdelander van een Unieburger die de nationaliteit van die lidstaat bezit en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, afwijst op de enkele grond dat de Unieburger voor zichzelf en zijn echtgenoot niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij ten laste komen van het nationale socialebijstandstelsel, zonder dat is onderzocht of tussen beiden een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat bij weigering van een afgeleid verblijfsrecht aan de echtgenoot, de Unieburger gedwongen zou zijn het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten en aldus het effectieve genot zou verliezen van de belangrijkste rechten die hij aan zijn status ontleent.
- 2) Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat er van een afhankelijkheidsverhouding die grond oplevert voor de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht op basis van dit artikel, niet reeds sprake is op de enkele grond dat de onderdaan van een lidstaat, die meerderjarig is en nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer, en zijn echtgenoot, die meerderjarig en derdelander is, gehouden zijn om samen te leven krachtens de verplichtingen die uit het huwelijk voortvloeien overeenkomstig het recht van de lidstaat waarvan de Unieburger onderdaan is.

ondertekeningen

* Procestaal: Spaans.