



Datum van inontvangstneming : 15/06/2017

**Zaak C-230/17**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

2 mei 2017

**Verwijzende rechter:**

Østre Landsret (Denemarken)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

21 april 2017

**Verzoekende partijen:**

■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■  
■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■

**Verwerende partij:**

Udlændingestyrelsen

---

UITTREKSEL

UIT

HET REGISTER VAN BESLISSINGEN VAN DE ØSTRE LANDSRET

BESCHIKKING

gegeven op 21 april 2017 door de Veertiende kamer van de Østre Landsret  
(regionale rechter voor het oosten van Denemarken)

[OMISSIS]

- 1) ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■
- 2) ■■■■■■■■■■■■■■■■■■■■

[OMISSIS]

Udlændingestyrelsen (Deense immigratiedienst)



[OMISSIS]

- 1 De Østre Landsret heeft overeenkomstig artikel 267, tweede alinea, VWEU, partijen gehoord, het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) verzocht om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 21 VWEU, gelezen in samenhang met 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 (hierna: „verblijfsrichtlijn”).

### **Feiten van het hoofdgeding**

- 2 ██████████ een van de verzoekende partijen, is op 2 september 2004 geboren in Turkije en is Turks staatsburger. **[Or. 2]**
- 3 Haar vader, ██████████ eveneens een Turkse staatsburger, is naar eigen zeggen op 17 juli 2008 zonder reisdocument naar Denemarken gekomen en heeft diezelfde dag om asiel verzocht. Op 5 mei 2011 is zijn asielverzoek in eerste instantie afgewezen en op 31 oktober 2012 is ook zijn verzoek om een humanitaire verblijfsvergunning op grond van § 9 b van de udlændingelov (Deense vreemdelingenwet) afgewezen. Op 13 mei 2013 heeft de Flygtningenævnen (commissie voor beroep tegen beslissingen in vluchtelingen zaken) zijn asielverzoek definitief afgewezen. Op 26 oktober 2010 is ██████████ in Denemarken in het huwelijk getreden met ██████████ Zij is Deens staatsburger en is eveneens verzoekende partij. De Statsforvaltning (staatsbestuur, Deense centrale overheidsdienst die belast is met onder meer het toezicht op gemeenten en regio’s, familierechtelijke kwesties en bepaalde beslissingen in vreemdelingen zaken) heeft vastgesteld dat ██████████ van 1 december 2012 tot 24 oktober 2014 in Zweden heeft verbleven en dat ook ██████████ tijdens die periode aldaar heeft verbleven. Sinds 24 oktober 2014 heeft het echtpaar in Denemarken gewoond, waar ██████████ sinds 15 oktober 2014 over een EU-verblijfskaart beschikt.
- 4 ██████████ is op 26 augustus 2003 in Turkije gehuwd met ██████████ ██████████ moeder. Bij beslissing van de rechtbank te Küçükçekmece (Turkije) van 25 mei 2010 is tussen ██████████ en ██████████ de echtscheiding uitgesproken. Bij die beslissing is ██████████ tevens belast met het ouderlijke gezag over ██████████
- 5 ██████████ heeft na de echtscheiding van haar ouders bij haar moeder in Turkije gewoond.
- 6 Van 1 augustus 2013 tot 9 september 2013 en van 8 juli 2014 tot 2 september 2014 heeft zij – met een visum dat geldig was voor de Schengenlanden – ██████████ ██████████ en ██████████ in Zweden bezocht en bij hen verbleven.

- 7 Op 25 juni 2015 is zij met een Schengenvisum dat geldig was voor de periode van 15 juni 2015 tot 30 september 2015, Denemarken binnen gekomen, waar [REDACTED] en [REDACTED] toen verbleven.
- 8 Op 15 juli 2015 heeft [REDACTED] [REDACTED] moeder, als de met het ouderlijke gezag belaste persoon schriftelijk ermee ingestemd dat [REDACTED] en/of [REDACTED] namens [REDACTED] een verzoek om gezinshereniging zouden indienen om haar verblijf in Denemarken bij [REDACTED] en/of [REDACTED] mogelijk te maken.
- 9 Op 17 juli 2015 heeft [REDACTED] die toen in Denemarken verbleef, een verzoek om een EU-verblijfskaart ingediend als familielid van haar vaders echtgenoot [REDACTED] [Or. 3]
- 10 Op 9 maart 2016 heeft de Statsforvaltning [REDACTED] verzoek om toekenning van een verblijfsrecht in Denemarken op grond van de Unievoorschriften afgewezen. Tegen deze afwijzing is administratief beroep ingesteld bij de Udlændingestyrelse, die op 3 juni 2016 een beslissing heeft genomen. De Udlændingestyrelse heeft de beslissing van de Statsforvaltning, volgens welke [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] niet in aanmerking kwam voor een verblijfsvergunning in Denemarken, bevestigd. Zij werd namelijk geacht niet onder de Unievoorschriften te vallen die betrekking hebben op het verblijfsrecht van een familielid van een Deens staatsburger die naar Denemarken terugkeert na te hebben gebruikgemaakt van de regels inzake vrij verkeer. In de beslissing van de Udlændingestyrelse wordt onder meer het volgende overwogen:

**„Wij bevestigen de beslissing om de hiernavolgende redenen**

Wij zijn van oordeel dat de beslissing van de Statsforvaltning van 9 maart 2016 juist is.

U hebt verzocht om gezinshereniging met [REDACTED] een Deens staatsburger die gebruikgemaakt heeft van de Unievoorschriften inzake vrij verkeer. Derhalve beoordelen wij uw zaak op grond van § 13 van de EU-opholdsbekendtgørelse (Deens EU-verblijfsbesluit).

Voorts hebt u verklaard dat u Denemarken binnen bent gekomen op 25 juni 2015, en heeft [REDACTED] verklaard dat zij naar Denemarken is teruggekeerd op 24 oktober 2014.

Tevens hebben wij vastgesteld dat u op 17 juli 2015 een verzoek om een EU-verblijfskaart hebt ingediend.

Wij zijn van oordeel dat u dit verzoek niet hebt ingediend als natuurlijk vervolg op [REDACTED] terugkeer naar Denemarken, en dat uw binnenkomst in Denemarken niet samenviel met die terugkeer, noch een natuurlijk vervolg daarop was.

Bij de beoordeling hebben wij betekenis gehecht aan het tijdsverloop van acht maanden tussen ██████████ terugkeer en uw binnenkomst, alsmede aan het tijdsverloop van negen maanden tussen die terugkeer en het tijdstip waarop u een verzoek om een EU-verblijfskaart hebt ingediend.

De binnenkomst en het verzoek om gezinshereniging op grond van het Unierecht kunnen naar ons oordeel niet worden geacht een natuurlijk vervolg op de terugkeer van een Deens staatsburger naar Denemarken te zijn wanneer er acht maanden zijn verstreken sinds die staatsburger heeft gebruikgemaakt van zijn recht op vrij verkeer in een ander land van de Europese Unie.

Voorts hebben wij in aanmerking genomen dat er geen informatie over de reden voor het tijdsverloop tussen enerzijds ██████████ terugkeer en anderzijds uw binnenkomst en de indiening van uw verzoek voorhanden is op grond waarvan uw binnenkomst en uw verzoek in de omstandigheden van het onderhavige geval kunnen worden geacht in een rechtstreeks temporeel verband te staan met die terugkeer, bijvoorbeeld informatie waaruit blijkt dat u om specifieke professionele of onderwijsgerelateerde redenen uw binnenkomst of de indiening van uw verzoek hebt uitgesteld. **[Or. 4]**

Wij zijn van oordeel dat de verklaring van uw raadsman dat uw binnenkomst en de indiening van uw verzoek niet hadden kunnen plaatsvinden voordat uw moeder ermee instemde dat u bij uw vader en ██████████ zou verblijven, niet leidt tot een andere uitkomst. Er is namelijk geen informatie voorhanden waaruit blijkt dat uw moeder om specifieke redenen heeft gedraald met het verlenen van toestemming voor uw binnenkomst in Denemarken en voor de indiening van een verzoek om een EU-verblijfskaart.

Wij merken op dat uit de verstrekte informatie blijkt dat uw moeder, die met het ouderlijke gezag is belast en dus de persoon is die namens u een verzoek kan indienen, ervoor gekozen heeft uw binnenkomst en de indiening van uw verzoek uit te stellen. Uw binnenkomst en de indiening van uw verzoek kunnen dan ook niet worden geacht een natuurlijk vervolg te zijn op ██████████ [...] terugkeer naar Denemarken.

Ook de verwijzing van uw raadsman naar de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in zaak C-456/12, O., leidt niet tot een andere uitkomst. Tot nog toe heeft het Hof zich namelijk niet aangesloten bij de uitlegging die de advocaat-generaal van het Unierecht heeft gegeven voor zover het gaat om het verval van het afgeleide verblijfsrecht bij terugkeer van een Unieburger naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit (secundair vrij verkeer).

Volgens de Udlændingestyrelse vervalt het afgeleide verblijfsrecht van een familielid van een Deens staatsburger wanneer de binnenkomst van het betrokken familielid of de indiening van zijn verzoek om een EU-verblijfskaart geen natuurlijk vervolg is op de terugkeer van de Deense staatsburger naar Denemarken. Een verzoek om gezinshereniging kan in een dergelijke situatie worden beschouwd als een zuiver interne situatie waarop het Unierecht niet van toepassing is, aangezien de Deense staatsburger na zijn binnenkomst in Denemarken niet langer gebruikmaakt van zijn recht van vrij verkeer binnen de Europese Unie.

Wij merken overigens op dat uw moeder pas heeft besloten dat u zich bij ██████████ in Denemarken diende te voegen nadat laatstgenoemde, u en uw vader een gezinsleven hadden geleid in Zweden. Dat besluit is dus niet genomen in de uitoefening van het recht op een familie- en gezinsleven in een ander land van de Europese Unie, wat volgens punt 159 van de conclusie van de advocaat-generaal een voorwaarde is opdat het afgeleide verblijfsrecht niet vervalt.

Ook de verwijzing van uw raadsman naar de artikelen 7 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie leidt niet tot een andere uitkomst. Bij de beoordeling hiervan nemen wij in aanmerking dat u blijkens de verstrekte informatie met uw vader en ██████████ een gezinsleven hebt geleid tijdens uw – door een visum gedekte – verblijf in Zweden en Denemarken. Dat uw verzoek om een EU-verblijfskaart wordt afgewezen, heeft niet tot gevolg dat u het gezinsleven dat u tot nog toe hebt geleid, niet in stand kunt houden. Tevens wijzen wij erop dat u om gezinshereniging met uw vader kunt verzoeken op grond van de voorschriften van de udlændingelov.

Naar ons oordeel valt u dus niet onder de Unievoorschriften die gelden voor een familielid van een Deens staatsburger die naar Denemarken terugkeert na te hebben gebruikgemaakt van de Unievoorschriften inzake het aan Unieburgers toekomende recht van vrij verkeer in een ander land van de Europese Unie.

Daarom bevestigen wij de beslissing van de Statsforvaltning van 9 maart 2016.” [Or. 5]

- 11 Op 15 juni 2016 hebben ██████████ ██████████ ██████████ en ██████████ tegen de Udlændingestyrelse een rechtszaak aangespannen bij de Københavns Byret (kantonrechter Kopenhagen, Denemarken), die bij beschikking van 18 oktober 2016 de zaak heeft verwezen naar de Østre Landsret, waarvoor zij thans aanhangig is.

## Toepasselijke bepalingen van Unierecht

12 Artikel 21, lid 1, VWEU luidt:

„Iedere burger van de Unie heeft het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.”

13 In het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) is onder meer het volgende bepaald:

„Artikel 7

De eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven

Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.

[...]

Artikel 24

De rechten van het kind

1. Kinderen hebben recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Zij mogen vrijelijk hun mening uiten. Aan hun mening in hen betreffende aangelegenheden wordt in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid passend belang gehecht.

2. Bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.

3. Ieder kind heeft het recht, regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist.

Artikel 45

Vrijheid van verkeer en van verblijf

1. Iedere burger van de Unie heeft het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven.

2. De vrijheid van verkeer en van verblijf kan overeenkomstig de Verdragen worden toegekend aan onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.

## Artikel 51

### Toepassingsgebied

1. De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. [...]

### [Or. 6]

2. Dit Handvest breidt het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken, scheidt geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie, noch wijzigt het de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken.

## Artikel 52

### Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen

[...]

2. De door dit Handvest erkende rechten die voorkomen in bepalingen van de Verdragen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die door deze Verdragen zijn gesteld.

3. Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.

[...]”

14 De verblijfsrichtlijn is vastgesteld op de grondslag van onder meer artikel 18 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG), thans artikel 21 VWEU.

15 In de verblijfsrichtlijn is onder meer bepaald:

„Artikel 2

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’:

a) de echtgenoot;

b) [...];

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

Artikel 3

Begunstigden

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.”

### **Arrest van het Hof in zaak C-456/12, O., EU:2014:135**

16 In het arrest van 12 maart 2014, O., C-456/12, EU:C:2014:135, heeft het Hof onder meer het volgende overwogen: [**Or. 7**]

„33. Met zijn eerste, zijn tweede en zijn derde vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2004/38 en artikel 21, lid 1, VWEU in die zin moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat bij de terugkeer van een burger van de Unie naar de lidstaat van zijn nationaliteit weigert een verblijfsrecht toe te kennen aan een derdelander die familielid is van die burger, wanneer deze burger vóór zijn terugkeer zijn recht van vrij verkeer uit hoofde van artikel 21, lid 1, VWEU heeft uitgeoefend door met het betrokken familielid in een andere lidstaat te verblijven louter in zijn hoedanigheid van burger van de Unie, en, zo ja, onder welke voorwaarden een dergelijk verblijfsrecht moet worden toegekend.

[...]

54. Wanneer er in geval van een daadwerkelijk verblijf van een burger van de Unie in het gastland krachtens en onder eerbiediging van artikel 7, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38, aldaar een gezinsleven is opgebouwd of bestendigd, vereist de nuttige werking van de rechten die de betrokken burger van de Unie aan artikel 21, lid 1, VWEU

ontleent, dat het gezinsleven dat deze burger in het gastland heeft geleid, kan worden voortgezet bij diens terugkeer in de lidstaat van zijn nationaliteit, middels de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan het betrokken familielid dat derdelander is. Zonder een dergelijk afgeleid verblijfsrecht zou deze burger van de Unie er immers van worden weerhouden de lidstaat van zijn nationaliteit te verlaten om zijn recht uit te oefenen om krachtens artikel 21, lid 1, VWEU in een andere lidstaat te verblijven, omdat hij niet de zekerheid heeft dat hij in zijn lidstaat van oorsprong een gezinsleven met zijn naaste verwanten dat hij in het gastland heeft opgebouwd of bestendigd, kan voortzetten (zie in die zin arresten Eind, punten 35 en 36, en Iida, punt 70).

55. A fortiori vereist de nuttige werking van artikel 21, lid 1, VWEU dat de burger van de Unie bij zijn terugkeer in de lidstaat van zijn nationaliteit het gezinsleven kan voortzetten dat hij in het gastland leidde, indien deze burger en het betrokken familielid dat derdelander is, in dat gastland een duurzaam verblijfsrecht hebben verworven krachtens artikel 16, lid 1 respectievelijk lid 2, van richtlijn 2004/38.

[...]

61. Gelet op het voorgaande dient op de eerste, de tweede en de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 21, lid 1, VWEU in die zin moet worden uitgelegd dat in een situatie waarin een burger van de Unie met een derdelander een gezinsleven heeft opgebouwd of bestendigd tijdens een daadwerkelijk verblijf krachtens en onder eerbiediging van de in artikel 7, leden 1 en 2, of artikel 16, leden 1 en 2, van richtlijn 2004/38 genoemde voorwaarden, in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, deze richtlijn naar analogie toepassing vindt wanneer die burger van de Unie met het betrokken familielid terugkeert naar zijn lidstaat van oorsprong. Bijgevolg mogen de voorwaarden voor toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan de derdelander die familielid van deze burger van de Unie is, in de lidstaat van oorsprong van die burger in beginsel niet strenger zijn dan die welke in die richtlijn zijn gesteld voor **[Or. 8]** de toekenning van een afgeleid verblijfsrecht aan een derdelander die familielid is van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer en verblijf heeft uitgeoefend door zich te vestigen in een andere lidstaat dan die van zijn nationaliteit.”

- 17 In de zaak die tot dat arrest heeft geleid, had de verwijzende rechter het Hof tevens verzocht om een vierde vraag te beantwoorden. Met deze vraag wenste hij te vernemen of het verblijfsrecht dat een familielid met de nationaliteit van een derde land mogelijkwerwijs ontleende aan het Unierecht, verviel door het tijdsverloop tussen de terugkeer van de Unieburger naar de lidstaat van zijn nationaliteit en het tijdstip waarop het betrokken familielid zich – in

omstandigheden als die van het desbetreffende geding – in die lidstaat bij hem voegde.

- 18 Het Hof heeft die vraag evenwel niet beantwoord, op grond dat de omstandigheden van het geding dit niet vereisten.
- 19 Advocaat-generaal Sharpston daarentegen heeft de vierde vraag van de verwijzende rechter beantwoord in haar conclusie in de zaken C-456/12 en C-547/12, EU:C:2013:837. In die conclusie heeft zij onder meer het volgende overwogen:

„139. Dan rijst nog de vraag of het afgeleide verblijfsrecht verstrijkt indien er een (onbepaald) tijdsverloop ligt tussen de terugkeer van de EU-burger naar zijn thuisland en de overkomst van het familielid[.] Dit is aan de orde in de vierde vraag in zaak C-456/12 [...].

140. Het antwoord hangt mijns inziens [af van] de reden waarom de EU-burger en zijn familielid(leden) zich niet samen hebben verplaatst.

141. Ingevolge richtlijn 2004/38 kan het gastland het verblijf niet ontzeggen aan een derdelander op grond van verstreken tijd. Het is hun recht om de EU-burger met wie zij relevante familiebanden hebben, te ,begeleiden of zich bij hem [te] voegen’. Die formulering betekent dat een tijdsverloop nadat de EU-burger een grondgebied heeft betreden en er is gaan wonen, een derdelander niet kan beletten zich later bij ,hem te voegen’. Het Hof heeft immers geoordeeld dat richtlijn 2004/38 niet vereist dat de familieleden van de EU-burgers het gastland op hetzelfde tijdstip betreden als de EU-burger van wiens status zij rechten afleiden.

142. Mijns inziens is de reden voor de vertraging niet relevant. Van belang is dat de beslissing tot verplaatsing om bij de EU-burger te wonen, is genomen in uitoefening van het recht op familie- en gezinsleven. EU-burgers genieten de vrijheid om zelf te beslissen hoe zij het recht op familie- en gezinsleven uitoefenen (hadden zij dat niet, dan zou dat recht weinig waarde hebben). Velen zullen er de voorkeur aan geven om bij hun familieleden te wonen [**Or. 9**]; anderen hebben op een gegeven moment mogelijkwijs andere prioriteiten (die met verloop van tijd kunnen wijzigen) of er kunnen praktische obstakels voor hen zijn om onmiddellijk samen te leven. Indien daarentegen een familielid met de nationaliteit van een derde land en een EU-burger hebben besloten dat zij niet langer als stel samen willen leven en hun recht op familie- en gezinsleven niet meer willen uitoefenen, dan is er geen sprake van een afgeleid verblijfsrecht voor de derdelander.

[...]

159. In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de vragen van de Raad van State als volgt te beantwoorden:

[...]

4) Indien er tijd verstrijkt tussen de terugkeer van de EU-burger naar de lidstaat waarvan hij staatsburger is, en de overkomst van het familielid met de nationaliteit van een derde land naar die lidstaat, komt het recht van het familielid op een afgeleid verblijfsrecht in die lidstaat niet te vervallen, mits de beslissing om zich bij de EU-burger te voegen is genomen in uitoefening van hun recht op familie- en gezinsleven.” [Voetnoten weggelaten]

### **Bepalingen van nationaal recht en nationale praktijk**

20 Bekendtgørelse nr. 474 af 12. maj 2011 om ophold i Danmark for udlændinge, der er omfattet af Den Europæiske Unions regler (besluit nr. 474 van 12 mei 2011 betreffende het verblijf in Denemarken van vreemdelingen op wie de voorschriften van de Europese Unie van toepassing zijn; hierna: „EU-verblijfsbesluit”) bevat onder meer voorschriften ter uitvoering van de verblijfsrichtlijn.

21 § 13 van het EU-verblijfsbesluit, dat ziet op familieleden van Deense staatsburgers die gebruikgemaakt hebben van hun recht van vrij verkeer, luidt:

„Voor zover zulks uit het Unierecht voortvloeit, zijn familieleden van een Deens staatsburger verblijfsgerechtigd in Denemarken na de periode van drie maanden als bedoeld in § 2, leden 1 en 2, van de udlændingelov.”

22 De Udlændingestyrelse heeft laatstelijk in EU-richtsnoer nr. 1/14 van 10 december 2014, „Orientering til Statsforvaltningen om behandling af ansøgninger om familiesammenføring efter EU-retten, hvor referencen er dansk statsborger” (richtsnoer voor de Statsforvaltning betreffende de behandeling van verzoeken om gezinshereniging op grond van het Unierecht in gevallen waarin de gezinshereniger een Deens staatsburger is; hierna; „EU-richtsnoer nr. 1/14”), vastgesteld wanneer er op grond van § 13 van het EU-verblijfsbesluit een EU-verblijfskaart kan worden afgegeven aan familieleden van een Deens staatsburger, en daarbij de in de rechtspraak van het Hof geformuleerde beginselen tot uitgangspunt genomen. In dit richtsnoer wordt onder meer het volgende overwogen:

„4.1.5. *Temporeel verband tussen de terugkeer van een Deens staatsburger naar Denemarken en een verzoek om gezinshereniging op grond van het Unierecht*

Het familielid met een vreemde nationaliteit hoeft niet tezelfdertijd als de Deense staatsburger Denemarken binnen te komen. **[Or. 10]**

Indien het familielid van een Deens staatsburger die in een ander land van de Europese Unie gebruikgemaakt heeft van zijn recht van vrij verkeer, pas om gezinshereniging op grond van de Unievoorschriften verzoekt op een later tijdstip dan dat waarop de Deense staatsburger naar Denemarken is teruggekeerd, dient in concreto te worden beoordeeld of het verzoek van het familielid is ingediend als natuurlijk vervolg op de terugkeer van de Deense staatsburger naar Denemarken.

Bij deze beoordeling dient betekenis te worden gehecht aan de reden voor het tijdsverloop tussen de terugkeer van de Deense staatsburger en de indiening van het verzoek. Zo dient in aanmerking te worden genomen of het familielid om specifieke professionele of onderwijsgerelateerde redenen de indiening van het verzoek heeft uitgesteld, en dient rekening te worden gehouden met de omvang van het tijdsverschil. Dat de indiening van het verzoek wordt uitgesteld, kan bijvoorbeeld te wijten zijn aan het feit dat de verzoeker eerst een aangevragen opleiding wil afmaken, wat onder meer kan worden gestaafd door overlegging van diploma's. Voorts kunnen specifieke gezondheidsredenen, waaronder ernstige ziekte van de verzoeker of diens familieleden, aan het uitstel ten grondslag liggen.

Een uitstel van meerdere maanden kan in de regel evenwel niet worden gerechtvaardigd door de algemene wens om een betrekking te blijven uitoefenen of verder bij familie te verblijven.

Indien de indiening van het verzoek daarentegen meerdere maanden is uitgesteld om specifieke professionele redenen, waaronder de nakoming van een contractuele verplichting, wordt het verzoek in de regel geacht te zijn ingediend als natuurlijk vervolg op de terugkeer van de Deense staatsburger. Dit kan onder meer worden gestaafd met een arbeidsovereenkomst, waaruit bijvoorbeeld blijkt dat de betrokkene deelneemt aan een concreet bouwproject.

Hetzelfde geldt wanneer de Deense staatsburger zich nog steeds bevindt in het andere land van de Europese Unie, maar bij de indiening van het verzoek niet langer de Unierechtelijk relevante activiteit verricht. Ook in dat geval moet het verzoek om een verklaring van inschrijving of om een verblijfskaart worden ingediend als natuurlijk vervolg op de beëindiging van die activiteit in dat land.

Wanneer de binnenkomst van het familielid in Denemarken samenvalt met de terugkeer van de Deense staatsburger naar Denemarken of een natuurlijk vervolg daarop is, maar dat familielid pas later een verzoek om gezinshereniging op grond van de Unievoorschriften indient, hoeft

het verzoek niet als natuurlijk vervolg op de terugkeer van de Deense staatsburger te worden ingediend indien de betrokkene voor het overige voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor gezinshereniging met de Deense staatsburger op grond van de Unievoorschriften.

Alsdan geldt als voorwaarde dat het familielid Denemarken binnen is gekomen om er een gezinsleven te leiden met de Deense staatsburger, en dat het in aanmerking zou zijn gekomen voor gezinshereniging met de Deense staatsburger op grond van de Unievoorschriften indien het reeds bij binnenkomst daarom had verzocht. Voorts moet de verzoeker aan deze voorwaarden blijven voldoen tot de indiening van het verzoek. **[Or. 11]**

Bij de beoordeling van dergelijke gevallen is dus beslissend dat het familielid tijdens de hele periode heeft voldaan aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor gezinshereniging met de Deense staatsburger op grond van de Unievoorschriften, maar enkel geen verzoek daartoe heeft ingediend. In dat geval ontleent het familielid aan de Unievoorschriften een verblijfsrecht in Denemarken, ook al wordt het eigenlijke verzoek om een verblijfskaart pas later ingediend.

Wanneer het verzoek niet bij binnenkomst wordt ingediend, dient de verzoeker aan te tonen dat de binnenkomst samenviel met of een natuurlijk vervolg was op de terugkeer van de Deense staatsburger naar Denemarken, en dat hij tijdens de hele periode heeft voldaan aan de voorwaarden voor gezinshereniging met de Deense staatsburger op grond van de Unievoorschriften, wat onder meer inhoudt dat hij de hele tijd samen met de Deense staatsburger in Denemarken heeft verbleven. Dat kan bijvoorbeeld worden gestaafd door overlegging van kaartjes, adreswijzigingen in het bevolkingsregister, huurkwitanties enzovoort.”

## **Argumenten van partijen**

*Argumenten van* ██████████ *en van* ██████████

- 23 ██████████ en ██████████ voeren aan dat het Unierecht zich ertegen verzet dat een lidstaat een afgeleid verblijfsrecht ontzegt aan een derdelander die een minderjarig familielid is van een Unieburger die de nationaliteit van die lidstaat bezit en daarheen is teruggekeerd na te hebben gebruikgemaakt van zijn recht van vrij verkeer, wanneer de binnenkomst van het minderjarige familielid of de indiening van zijn verzoek om een EU-verblijfskaart geen natuurlijk vervolg is op de terugkeer van de Unieburger naar de betrokken lidstaat.

- 24 Het afgeleide verblijfsrecht vervalt dus niet wanneer er enige tijd verstrijkt tussen de activiteit waaraan het recht van vrij verkeer wordt ontleend, en de uitoefening van dat recht, mits de Unieburger samen met het minderjarige familielid het recht op een familie- en gezinsleven heeft uitgeoefend in een gastland, en wenst dat het familielid zich bij hem voegt wanneer hij terugkeert naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit.
- 25 In een situatie als de onderhavige is het daarbij niet van belang of tijdens het verblijf in het gastland is besloten dat het familielid zich bij de Unieburger zal voegen wanneer deze terugkeert naar de lidstaat van oorsprong. Het afgeleide verblijfsrecht vervalt uitsluitend indien afgezien wordt van de uitoefening van het recht op een familie- en gezinsleven.
- 26 Volgens vaste rechtspraak van het Hof (zie de in punt 33 aangehaalde arresten) genieten familieleden van een Unieburger die terugkeert naar de lidstaat van zijn nationaliteit na te hebben gebruikgemaakt van zijn recht van vrij verkeer, een afgeleid verblijfsrecht omdat de Unieburger ervan zou kunnen worden weerhouden zijn lidstaat te verlaten [**Or. 12**] indien hij het in een gastland opgebouwde gezinsleven niet zou kunnen voortzetten bij zijn terugkeer naar de lidstaat van oorsprong. In casu doet deze omstandigheid zich voor. Indien het afgeleide verblijfsrecht vervalt omdat er enige tijd verstrijkt vooraleer het familielid de lidstaat van oorsprong van de Unieburger binnen komt of om de toekenning van een verblijfsrecht verzoekt, kan de Unieburger er namelijk van worden weerhouden de lidstaat van zijn nationaliteit te verlaten teneinde gebruik te maken van het recht om in een andere lidstaat te verblijven dat hem krachtens artikel 21, lid 1, VWEU toekomt. De betrokkene heeft dan immers niet de zekerheid dat hij een door hem gewenst gezinsleven met zijn naaste verwanten dat in het gastland is opgebouwd of bestendig, in zijn lidstaat van oorsprong kan voortzetten.
- 27 In dit verband is het voor de vraag of de betrokken Unieburger ervan kan worden weerhouden zijn lidstaat te verlaten, niet van belang of het familielid in voorkomend geval zijn verblijfsrecht kan behouden, te weten wanneer de binnenkomst of de indiening van het verzoek om gezinshereniging onverwijld plaatsvindt, dan wel – zo dat niet het geval is – wanneer er specifieke redenen bestaan voor het uitstel van de binnenkomst of de indiening van het verzoek om gezinshereniging. De betrokken Unieburger kan daarvan reeds worden weerhouden wanneer de verwezenlijking van zijn wens om zich naar zijn land van oorsprong te begeven teneinde aldaar te verblijven met het familielid waarmee hij in het gastland een gezinsleven heeft opgebouwd, kan worden verhinderd. De omstandigheid dat de binnenkomst van het familielid of de indiening van zijn verzoek om gezinshereniging niet onverwijld plaatsvindt, en de redenen daarvoor, zijn dan ook niet van belang, temeer daar de betrokken Unieburger – zoals in de onderhavige zaak het geval is – daarop niet altijd vat heeft.
- 28 Voorts wordt aangevoerd dat het Handvest (zie artikel 51, lid 1, ervan) van toepassing is in een situatie als de onderhavige waarin er sprake is van een

beperking van het afgeleide verblijfsrecht dat voortvloeit uit artikel 21, lid 1, VWEU en uit de rechtspraak van het Hof. In dit verband wordt bijvoorbeeld verwezen naar de arresten van 26 februari 2013, [REDACTED] C-617/10, EU:C:2013:105, punten 19 tot en met 22; 4 oktober 2004, Omega, C-36/02, EU:C:2004:614, punten 33 tot en met 38, en 17 september 2002, [REDACTED] en R, C-413/99, punt 91.

- 29 Ten slotte wordt aangevoerd dat met name artikel 7 van het Handvest (inzake het recht op een familie- en gezinsleven) en artikel 24, lid 2, van het Handvest (inzake de belangen van het kind) van toepassing zijn in een situatie als de onderhavige, en dat deze bepalingen met zich meebrengen dat bij de beantwoording van de vraag of het afgeleide verblijfsrecht vervallen is, moet worden nagegaan of er een gezinsleven is opgebouwd en of de betrokkenen de voortzetting van dat gezinsleven wensen, en rekening moet worden gehouden met de belangen van het kind. De genoemde bepalingen van het Handvest impliceren inzonderheid dat het verblijfsrecht niet louter door het verstrijken van de tijd kan vervallen. Het gezinsleven dat ten grondslag ligt aan het afgeleide verblijfsrecht van het familielid in de lidstaat van oorsprong, is in een situatie als de onderhavige immers niet opgegeven na de totstandkoming ervan in het gastland. Het familielid moet dat afgeleide **[Or. 13]** verblijfsrecht, uitgelegd in het licht van de artikelen 7 en 24, lid 2, van het Handvest, bijgevolg ook genieten wanneer er enige tijd verstrijkt tussen het tijdstip waarop de Unieburger de lidstaat van oorsprong binnen komt en het tijdstip waarop het familielid daar binnenkomt. Alleen dan wordt voldoende recht gedaan aan hun belangen en aan hun gezinsleven. Zie in die zin arresten van 4 maart 2010, [REDACTED] C-578/08, EU:C:2010:117, punt 63, en 6 december 2011, [REDACTED] en [REDACTED] C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 80.

#### *Argumenten van de Udlændingestyrelse*

- 30 De Udlændingestyrelse stelt dat het Unierecht zich er niet tegen verzet dat een lidstaat een afgeleid verblijfsrecht ontzegt aan een derdelander die een familielid is van een Unieburger die de nationaliteit van die lidstaat bezit en daarheen is teruggekeerd na te hebben gebruikgemaakt van zijn recht van vrij verkeer, wanneer de binnenkomst van het familielid of de indiening van zijn verzoek om een EU-verblijfskaart geen natuurlijk vervolg is op de terugkeer van de Unieburger naar de betrokken lidstaat. In een dergelijke situatie kan de Unieburger niet langer worden geacht gebruik te maken van zijn recht van vrij verkeer. Er is dan sprake van een zuiver interne situatie waarin de Unievoorschriften inzake vrij verkeer niet (langer) van toepassing zijn.
- 31 Het Hof heeft zich nog niet specifiek uitgesproken over de vraag wanneer een Unieburger die naar zijn eigen land terugkeert, de rechten verliest die hij aan de uitoefening van zijn recht van vrij verkeer ontleent, daaronder begrepen de vraag wanneer het afgeleide verblijfsrecht van zijn familieleden met de nationaliteit van een derde land vervalt.



- 32 Het Hof heeft evenwel het beginsel geformuleerd dat er een temporeel verband moet bestaan tussen de activiteit waaraan het recht van vrij verkeer wordt ontleend, en de uitoefening van dat recht. Zie in dit verband arrest van 23 maart 2004, ██████████ C-138/02, EU:C:2004:172, punt 28.
- 33 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vindt het afgeleide verblijfsrecht van familieleden van een Unieburger die terugkeert naar de lidstaat van zijn nationaliteit na te hebben gebruikgemaakt van zijn recht van vrij verkeer, zijn rechtvaardiging in het feit dat de betrokken Unieburger ervan kan worden weerhouden zijn lidstaat te verlaten indien hij het in een gastland opgebouwde gezinsleven niet kan voorzetten in zijn lidstaat van oorsprong. Zie bijvoorbeeld arresten van 7 juli 1992, Singh, C-370/90, EU:C:1992:296, punten 19 tot en met 21; 11 december [Or. 14] 2007, Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, punten 35 tot en met 37, en 8 november 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punt 70.
- 34 Het feit dat het afgeleide verblijfsrecht verloren gaat in een situatie als de onderhavige – waarin niet om gezinshereniging wordt verzocht als natuurlijk vervolg op de terugkeer van de Unieburger en waarin er geen informatie voorhanden is waaruit blijkt dat er specifieke redenen bestaan om de indiening van het verzoek uit te stellen – zal een Unieburger er geenszins van weerhouden zijn land te verlaten.
- 35 Voorts wordt aangevoerd dat voor de beoordeling of het Unierecht van toepassing is op een situatie als in het hoofdgeding, beslissend is of de Unieburger ervan wordt weerhouden zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen. Daarvan is in casu geen sprake. Het familielid van de Unieburger moet dus samen met hem de lidstaat waarvan deze laatste de nationaliteit heeft, binnen komen of het verzoek om een EU-verblijfskaart indienen als natuurlijk vervolg op de terugkeer van de Unieburger naar die lidstaat. Tevens wordt in aanmerking genomen of er bijvoorbeeld specifieke professionele of onderwijsgerelateerde redenen bestaan voor een latere binnenkomst of voor de indiening van het verzoek op een later tijdstip.
- 36 Wat het Handvest betreft, stelt de Udlændingestyrelse in de eerste plaats dat het niet van toepassing is, op grond dat de situatie van verzoeksters om de bovengenoemde redenen niet valt onder de Unievoorschriften betreffende het afgeleide verblijfsrecht dat verband houdt met het vrije verkeer (zie artikel 51, lid 1, van het Handvest). In de tweede plaats voert de Udlændingestyrelse aan dat de artikelen 7, 24 en 45 van het Handvest – waarop verzoeksters zich hebben beroepen – er hoe dan ook niet aan in de weg staan dat het verblijfsrecht in een situatie als die van het hoofdgeding vervalt.

### **Motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

- 37 De Østre Landsret acht het voor de beslechting van het voor hem aanhangige geding noodzakelijk dat het Hof zich uitspreekt over de reikwijdte van het afgeleide verblijfsrecht dat volgens de rechtspraak van het Hof voortvloeit uit

artikel 21 VWEU, gelezen in samenhang met de verblijfsrichtlijn. De verwijzende rechter wenst onder meer te vernemen of een Unieburger die naar zijn eigen land terugkeert na te hebben gebruikgemaakt van zijn recht van vrij verkeer, op een bepaald ogenblik de rechten verliest die hij door de uitoefening van zijn recht van vrij verkeer heeft verworven.

- 38 Met het oog op de beslechting van het voor de verwijzende rechter aanhangige geding dient met name te worden gepreciseerd of het Unierecht zich ertegen verzet dat een lidstaat aan een afgeleid verblijfsrecht van derdelanders die familieleden zijn van een Unieburger die de nationaliteit van die lidstaat bezit [Or. 15] en daarheen is teruggekeerd na te hebben gebruikgemaakt van zijn recht van vrij verkeer, de voorwaarde verbindt dat de binnenkomst van de betrokken derdelander of de indiening van zijn verzoek om toekenning van een verblijfsrecht een „natuurlijk vervolg” is op de terugkeer van de eigen staatsburger van de lidstaat in kwestie.
- 39 Voor zover de verwijzende rechter kan nagaan, is de vraag of een dergelijke voorwaarde verenigbaar is met het Unierecht, nog niet door het Hof beantwoord.
- 40 Dienaangaande zij opgemerkt dat het Hof – zoals hierboven in de punten 16 tot en met 18 is vermeld – in de zaak O., C-456/12, EU:C:2014:135, door een Nederlandse rechter was verzocht een soortgelijke vraag te beantwoorden, maar dat het Hof het in die zaak niet nodig heeft geacht die vraag te beantwoorden (zie punt 63 van het arrest in die zaak).
- 41 Voorts zij opgemerkt dat advocaat-generaal Sharpston de vraag heeft beantwoord in haar conclusie van 12 december 2013 in de zaken C-456/12 en C-457/12, EU:C:2013:837 (zie de hierboven in punt 19 aangehaalde punten 139-142 en 159 van die conclusie). Niettemin is de kwestie nog steeds niet opgelost. Zo is het onduidelijk hoe het door de advocaat-generaal ingenomen standpunt dient te worden begrepen in een situatie als de onderhavige.
- 42 Opgemerkt dient tevens te worden dat het onduidelijk is welke betekenis de bepalingen van het Handvest waarop verzoeksters zich hebben beroepen, eventueel hebben voor de beantwoording van de bovengenoemde uitleggingsvraag.
- 43 Gelet op een en ander verzoekt de Østre Landsret het Hof om de onderstaande vraag te beantwoorden.

### B e s l i s s i n g

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een antwoord op de volgende vraag:

„Verzet artikel 21 VWEU, gelezen in samenhang met de verblijfsrichtlijn, zich ertegen dat een lidstaat een afgeleid verblijfsrecht ontzegt aan een derdelander die een familielid is van een Unieburger die de nationaliteit van die lidstaat bezit en

daarheen is teruggekeerd na zijn recht van vrij verkeer te hebben uitgeoefend, **[Or. 16]** wanneer de binnenkomst van het familielid of de indiening van zijn verzoek om toekenning van een verblijfsrecht geen natuurlijk vervolg is op de terugkeer van de Unieburger?”

[OMISSIS]