



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 10 februari 2017  
sj.g(2017)845809

*Documenten betreffende een  
gerechtelijke procedure*

**AAN HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE**

**SCHRIFTELIJKE OPMERKINGEN**

ingediend overeenkomstig artikel 23, tweede alinea, van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie door de

**EUROPESE COMMISSIE**

Chiara Cattabriga en Geert Wils, behorend tot haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende ten kantore van de Juridische Dienst, *Greffe contentieux*, BERL 1/169, 1049 Brussel, en ermee instemmende dat de betekening van alle processtukken via e Curia geschiedt,

**in de zaak C-550/16,**

**A. T. T. en S. T. H. t. staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
(Verwijzende rechterlijke instantie: Rechtbank Den Haag zittingsplaats Amsterdam  
(Nederland))**

betreffende de bij beslissing van 26 oktober 2016 door de Rechtbank Den Haag zittingsplaats Amsterdam (Nederland) ingediende verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 267 VWEU inzake de interpretatie van art. 2, aanhef en onder f, van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251, 3.10.2003, p. 12).

## 1. FEITELIJK EN JURIDISCH KADER EN PROCESVERLOOP

1. De prejudiciële vraag betreft de vraag of het recht op gezinshereniging met terugwerkende kracht kan worden geëffectueerd.<sup>1</sup>
2. De zaak voor de verwijzende rechter gaat over een persoon van Eritrese nationaliteit die op 26 februari 2014 in Nederland internationale bescherming vroeg en op dat ogenblik minderjarig was.<sup>2</sup>
3. Op 21 oktober 2014 werd aan deze persoon, die intussen meerderjarig was geworden, de status van vluchteling verleend met terugwerkende kracht tot 26 februari 2014 en geldig tot 26 februari 2019.<sup>3</sup>
4. Op 23 december 2014 werden op grond van gezinshereniging verblijfsvergunningen aangevraagd voor de ouders en de drie minderjarige broers van de betrokken persoon, die alle vijf de Eritrese nationaliteit hadden<sup>4</sup> en buiten de Unie verbleven.<sup>5</sup>
5. De aangevraagde verblijfsvergunningen werden op 27 mei 2015 primair, en 13 augustus 2015 op bezwaar<sup>6</sup>, geweigerd omdat de gezinshereniger meerderjarig was op het ogenblik van de aanvraag tot gezinshereniging.<sup>7</sup> Daardoor voldeed ze niet aan de voorwaarden van artikel 29, tweede lid, aanhef en onder c, van de Vreemdelingenwet 2000<sup>8</sup> gelezen in samenhang met artikel 2, aanhef en onder f, van

---

<sup>1</sup> Verwijzingsuitspraak, punt 3.

<sup>2</sup> Verwijzingsuitspraak, punt 1.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Verwijzingsuitspraak, pag. 1, omschrijving van de partijen.

<sup>5</sup> Verwijzingsuitspraak, punt 1..

<sup>6</sup> Verwijzingsuitspraak, eerste paragraaf.

<sup>7</sup> Verwijzingsuitspraak, punt 2.

<sup>8</sup> *"Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan voorts worden verleend aan de hierna te noemen gezinsleden, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd dan wel zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend:*

de Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.<sup>9</sup>

6. De verwijzende rechter behandelt het beroep tegen de weigering.

## 2. DE PREJUDICIËLE VRAGEN

7. De Rechtbank Den Haag zittingsplaats Amsterdam heeft volgende prejudiciële vraag gesteld:

*“Dient bij gezinshereniging van vluchtelingen onder 'alleenstaande minderjarige' in de zin van artikel 2, aanhef en onder f, van de Richtlijn mede te worden begrepen een onderdaan van een derde land of een staatloze jonger dan 18 jaar, die zonder begeleiding van een krachtens de wet of het gewoonterecht verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een lidstaat aankomt en die:*

- *asiel aanvraagt,*
- *gedurende de asielprocedure op het grondgebied van de lidstaat 18 jaar wordt,*
- *asiel toegewezen krijgt met terugwerkende kracht tot de aanvraagdatum, en*
- *vervolgens gezinshereniging aanvraagt?”*

## 3. DE RELEVANTE BEPALINGEN VAN HET UNIERECHT

8. In hoofdstuk I van Richtlijn 2003/86/EG, dat als titel "Algemene bepalingen" draagt, luiden art. 2 en 3 voor zover hier relevant als volgt:

*“Artikel 2*

*In deze richtlijn wordt verstaan onder:*

...

*f) "alleenstaande minderjarige": een onderdaan van een derde land of een staatloze jonger dan 18 jaar die zonder begeleiding van een krachtens de wet of het gewoonterecht verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een lidstaat aankomt, zolang hij niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke*

---

*c. de ouders van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is in de zin van artikel 2, onder f, van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251)."*

<sup>9</sup> Verwijzingsuitspraak, punt 2.

*volwassene staat, of een minderjarige die zonder begeleiding wordt achtergelaten nadat hij op het grondgebied van de lidstaat is aangekomen.*

### *Artikel 3*

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

*2. Deze richtlijn is niet van toepassing indien de gezinshereniger:*

*a) om erkenning als vluchteling verzoekt en over wiens verzoek nog geen definitief besluit is genomen;*

*b) toestemming heeft in een lidstaat te verblijven uit hoofde van tijdelijke bescherming, of die op dezelfde grond toestemming om te verblijven heeft aangevraagd en een beslissing aangaande zijn status afwacht;*

*c) toestemming heeft in een lidstaat te verblijven uit hoofde van subsidiaire vormen van bescherming, overeenkomstig internationale verplichtingen, nationale wetgevingen of in de lidstaten gebruikelijke praktijken, of die op dezelfde grond toestemming om te verblijven heeft aangevraagd en een beslissing aangaande zijn status afwacht.*

*(...)*

*5. Deze richtlijn laat de mogelijkheid van lidstaten om gunstigere bepalingen vast te stellen of te handhaven onverlet.”*

9. In Hoofdstuk V, "gezinshereniging van vluchtelingen" van Richtlijn 2003/86/EG luiden art. 9 en 10 voor zover hier relevant als volgt:

#### *"Artikel 9*

*1. Dit hoofdstuk is van toepassing op gezinshereniging van door de lidstaten erkende vluchtelingen.*

*(...)*

#### *Artikel 10*

*1. Artikel 4 is van toepassing op de definitie van gezinsleden, (...)*

*2. De lidstaten kunnen gezinshereniging van niet in artikel 4 genoemde gezinsleden toestaan indien dezen ten laste komen van de vluchteling.*

*3. Indien de vluchteling een alleenstaande minderjarige is,*

*a) staan de lidstaten de toegang en het verblijf uit hoofde van gezinshereniging toe aan zijn bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn zonder de in artikel 4, lid 2, onder a), genoemde voorwaarden toe te passen;*

*(...)”*

#### **4. DE BEANTWOORDING VAN DE PREJUDICIELE VRAGEN**

10. De administratieve praktijk en de rechtspraak in Nederland antwoorden negatief op de gestelde vraag, en eisen dat de persoon nog minderjarig zou zijn op het ogenblik waarop de aanvraag tot gezinshereniging wordt gesteld.<sup>10</sup>
11. De verwijzende rechter heeft twijfels over de juistheid van deze benadering.<sup>11</sup>
12. De verwijzende rechter gebruikt hiervoor twee argumenten.
13. Ten eerste verwijst de verwijzende rechter naar de hiervoor geciteerde tekst van artikel 2, aanhef en onder f, van Richtlijn 2003/86/EG, waarin hij een “uitgangspunt” ziet “dat het peilmoment voor de invulling van het begrip ‘alleenstaande minderjarige’” is “gelegen in het moment van de aankomst op het grondgebied van de lidstaat”.<sup>12</sup> Op dat uitgangspunt lijkt voornoemde bepaling slechts twee uitzonderingen te maken: één uitzondering die het toepassingsbereik van het begrip “alleenstaande minderjarige” uitbreidt en één uitzondering die het toepassingsbereik verkleint.<sup>13</sup> De verwijzingsrechter stelt vast dat die twee uitzonderingssituaties (die van een aanvankelijk begeleide minderjarige die vervolgens wordt achtergelaten en die van een onbegeleid aankomende minderjarige die daarna wel onder de hoede van een verantwoordelijke volwassene komt te staan) zich in de situatie van het concrete geval niet voordoen.<sup>14</sup> De verwijzende rechter is van mening dat deze twee uitzonderingen op de datum van binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten als peilmoment van de leeftijd van de vreemdeling limitatief lijken te zijn opgesomd en

---

<sup>10</sup> Verwijzingsuitspraak, punten 4.2 en 4.3.

<sup>11</sup> Verwijzingsuitspraak, punt 5.1.

<sup>12</sup> Verwijzingsuitspraak, punt 5.1.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

dat die bepaling daarom geen ruimte lijkt te bieden voor anderen, niet in de bepaling zelf genoemde, uitzonderingen op dat peilmoment.<sup>15</sup>

14. Ten tweede verwijst de verwijzende rechter naar de Mededeling van de Commissie betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG, naar luid waarvan de toestemming voor gezinshereniging de algemene regel is, en afwijkingen derhalve strikt moeten worden geïnterpreteerd.<sup>16</sup>
15. De Commissie stelt het Hof voor om de redenering van de verwijzende rechter niet te volgen.
16. Om met het tweede argument van de verwijzende rechter, weergegeven in punt 14 van deze schriftelijke opmerkingen, te beginnen: dit argument gaat volgens de Commissie niet op.
17. De richtsnoeren van de Commissie stellen inderdaad dat afwijkingen van het recht op gezinshereniging strikt moeten worden geïnterpreteerd. Waar het in deze prejudiciële vraag over gaat is echter een andere vraag, nl. de definitie van een "minderjarige" in de context van de definitie van wat gezinshereniging is voor de Uniewetgeving. Het gaat hier met andere woorden over het toepassingsgebied van de richtlijn, niet over de concrete toepassing in individuele gevallen van afwijkingsmogelijkheden vervat in bij voorbeeld art. 6 van de richtlijn.
18. Het eerste argument van de verwijzende rechter, weergegeven in punt 13, is evenmin overtuigend.

---

<sup>15</sup> Verwijzingsuitspraak, punt. 5.2.

<sup>16</sup> Verwijzingsuitspraak, punt 5.2. Zie p. 3 van de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, COM(2014) 210: "*Aangezien de toestemming voor gezinshereniging de algemene regel is, moeten afwijkingen echter strikt worden geïnterpreteerd. De erkende beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken, mag niet worden gebruikt op een manier die de doelstelling van de richtlijn, namelijk het bevorderen van gezinshereniging, ondermijnt en afbreuk doet aan het nuttig effect daarvan. Tegelijkertijd is het recht op gezinshereniging niet onbeperkt. Begunstigden zijn verplicht zich te houden aan de wetten van het gastland, zoals vastgesteld in de richtlijn. In geval van misbruik en fraude is het zowel in het belang van de samenleving als in dat van bonafide aanvragers dat de lidstaten streng optreden, overeenkomstig de richtlijn.*"

19. De definitie van 'alleenstaande minderjarige' in artikel 2, onder f, van de Richtlijn omvat twee aspecten: de betrokkene moet zowel “alleenstaand” als “minderjarig” zijn, en deze twee aspecten dienen onafhankelijk van elkaar te worden beoordeeld.
20. Wat het aspect “minderjarig” zijn betreft, volgt duidelijk uit de tekst van artikel 2, onder f, van de Richtlijn dat de betrokkene “jonger dan 18 jaar” moet zijn, een feitelijke situatie waarover niet veel verschillende juridische interpretaties lijken te kunnen bestaan.
21. Wat is het relevante ogenblik waarop de betrokkene jonger dan 18 jaar moet zijn? Richtlijn 2003/86/EG bevat geen enkele aanduiding dat een vroeger ogenblik dan dat van het verzoek tot gezinshereniging hiervoor relevant zou kunnen zijn. De algemene opzet van de richtlijn is er één waarbij het recht op gezinshereniging afhangt van een verzoek bij de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat, gevolgd door een beoordeling door deze instantie dat de voorwaarden vervuld zijn. Dit blijkt onder meer uit Art. 5 van de richtlijn. Was het de bedoeling van de wetgever geweest om een vroeger moment dan dat van het verzoek relevant te maken voor het beoordelen van de voorwaarde “jonger dan 18 jaar zijn”, dan zou de wetgever dat duidelijk hebben gemaakt. Het relevante ogenblik is dus wel degelijk dat van het verzoek tot gezinshereniging.
22. Wat het aspect “alleenstaand” betreft onderkent artikel 2, onder f, van de Richtlijn twee mogelijke situaties: die van een minderjarige die zonder begeleiding van een verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een lidstaat aankomt (zolang hij niet daadwerkelijk onder de hoede van een volwassene staat) en die van een minderjarige die zonder begeleiding wordt achtergelaten nadat hij op het grondgebied van de lidstaat is aangekomen.
23. Deze erkenning, door de tekst van de definitie van “alleenstaande minderjarige”, van twee mogelijke situaties met betrekking tot het “alleenstaand” zijn, is zonder invloed op de betekenis of de definitie van minderjarigheid. Dit laatste aspect hangt alleen af van de leeftijd van de betrokkene op het ogenblik dat om gezinshereniging wordt verzocht. Uit de erkenning van de twee mogelijke situaties waarin iemand “alleenstaand” is komt overigens ook duidelijk naar voren dat dit aspect dient te worden beoordeeld op het ogenblik van het verzoek om gezinshereniging.

24. Dit aspect van de definitie in art. 2, onder f) bevestigt dus dat het ogenblik waarop dient te worden beoordeeld of iemand een “alleenstaande minderjarige” is, het ogenblik is van het verzoek om gezinshereniging. Anders dan de verwijzende rechter stelt (- zie hiervoor onder punt 13 -) gaat het hier dus niet om twee uitzonderingen, maar om de regel.
25. De visie die door de verwijzende rechter wordt naar voren geschoven lijkt in te houden dat een kwalificatie als “alleenstaande minderjarige”, eenmaal verworven in de context van een asielprocedure, na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar zou kunnen worden behouden met het oog op het verkrijgen van rechten onder Richtlijn 2003/86/EG. Voor deze visie is er geen steun in de tekst van artikel 2, onder f, van de Richtlijn. Zulke visie wordt ook niet vereist door het *effet utile* van de relevante bepalingen van de Richtlijn, dat erin bestaat te verzekeren dat alleenstaande minderjarige vluchtelingen, gezien hun bijzondere kwetsbaarheid als minderjarigen, de mogelijkheid krijgen dat hun ouders bij hen komen en zo te genieten van de hoede die dezen over hen uitoefenen. In de logica van de Richtlijn houdt de bijzondere kwetsbaarheid op te bestaan wanneer de betrokkenen meerderjarig worden; de bijzondere regels die alleen voor minderjarigen gelden, houden dan ook op van toepassing te zijn op dat ogenblik. Het is niet duidelijk in de redenering van de verwijzende rechter hoe lang en onder welke omstandigheden de voorkeursbehandeling inzake gezinshereniging voor voormalige alleenstaande minderjarigen zou moeten duren na het bereiken van de meerderjarigheid; het lijkt moeilijk te verdedigen dat zulke mate van rechtsonzekerheid in het leven wordt geroepen door een interpretatie die duidelijk ingaat tegen de tekst van de Richtlijn.
26. Richtlijn 2003/86/EG voorziet alleen in gezinshereniging voor de ouders van meerderjarige gezinsherenigers in gevallen waarin de ouders afhankelijk zijn van de gezinshereniger (zie art. 4, lid 2, onder a in het algemeen en art. 10, lid 2 voor vluchtelingen). De lidstaten kunnen in overeenstemming met art. 3, lid 5 gunstigere bepalingen vaststellen om het recht op gezinsleven in de zin van art. 8 EVRM te waarborgen in individuele gevallen.
27. Er zij in deze context verwezen naar de bepalingen van Richtlijn 2005/85/EG van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de



toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus<sup>17</sup>, die van kracht was op het ogenblik van de feiten in het geding ten gronde. Deze richtlijn verplichtte de lidstaten ertoe, asielverzoeken zo spoedig mogelijk te behandelen, met zes maanden als indicatief tijdsbestek.<sup>18</sup> In de sindsdien van kracht geworden richtlijn 2013/32/EU luidt het dat de lidstaten "ervoor zorgen dat de behandelingsprocedure binnen zes maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond".<sup>19</sup> In de mate waarin de duur van de behandelingsprocedure van aanvragen verschilt tussen de lidstaten, bestaat het risico dat het recht om als alleenstaande minderjarige vluchteling gezinshereniging aan te vragen in een belangrijke mate afhangt van de snelheid waarmee de betrokken lidstaat een beslissing neemt over de aanvraag. Hetzelfde geldt overigens voor de gevallen waarin een meerderjarige gezinshereniger een kind dat bijna meerderjarig is bij zich wil laten komen. De lidstaten doen er goed aan om, met het oog op het eerbiedigen van artikel 8 EVRM, enige soepelheid te voorzien in hun nationale wetgeving, om willekeurige en onevenredige beslissingen in individuele gevallen te vermijden.

28. In het geval dat voor de verwijzende rechter aanhangig is werd de status van vluchteling na acht maanden<sup>20</sup> retroactief toegekend, wat betekent dat de aanvrager vanaf de dag van de asielaanvraag (toen zij nog minderjarig was) mocht genieten van de rechten die uit de status van vluchteling volgen. Indien de Nederlandse wetgever met de mogelijkheid van zulke retroactieve asielbeslissingen de bedoeling zou hebben om de aanvrager ook vanaf het ogenblik van de asielaanvraag te laten genieten van het recht op gezinshereniging, dan moet de wetgever deze mogelijkheid in de wetgeving opnemen en er de voorwaarden en procedures voor bepalen. Er zijn echter geen regels van Unierecht die hier een verplichting van maken voor de lidstaten.
29. Dit wordt ten overvloede bevestigd door het hoger geciteerde art. 3, lid 2, onder a, van de Richtlijn, naar luid waarvan deze niet van toepassing is indien de gezinshereniger

---

<sup>17</sup> PB L 326, 13.12.2005, p. 13.

<sup>18</sup> Artikel 23, lid 2 van richtlijn 2005/85/EG.

<sup>19</sup> Artikel 31 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), PB L 180, 29.6.2013, p. 60.

<sup>20</sup> Zie punten 2 en 3 van deze schriftelijke opmerkingen.

om erkenning als vluchteling verzoekt en over haar verzoek nog geen definitief besluit is genomen.

30. Uit een en ander volgt dat uit Artikel 2, onder f, van de Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging aldus moet worden uitgelegd dat bij gezinshereniging van vluchtelingen onder 'alleenstaande minderjarige' niet wordt begrepen een onderdaan van een derde land of een staatloze jonger dan 18 jaar, die zonder begeleiding van een krachtens de wet of het gewoonterecht verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een lidstaat aankomt en die asiel aanvraagt, gedurende de asielprocedure op het grondgebied van de lidstaat 18 jaar wordt, asiel toegewezen krijgt met terugwerkende kracht tot de aanvraagdatum en na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar gezinshereniging aanvraagt.

## **5. CONCLUSIE**

31. De Commissie stelt voor de prejudiciële vraag als volgt te beantwoorden:

Artikel 2, onder f, van de Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging moet aldus worden uitgelegd dat bij gezinshereniging van vluchtelingen onder 'alleenstaande minderjarige' niet wordt begrepen een onderdaan van een derde land of een staatloze jonger dan 18 jaar, die zonder begeleiding van een krachtens de wet of het gewoonterecht verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een lidstaat aankomt en die asiel aanvraagt, gedurende de asielprocedure op het grondgebied van de lidstaat 18 jaar wordt, asiel toegewezen krijgt met terugwerkende kracht tot de aanvraagdatum en na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar gezinshereniging aanvraagt.

Chiara CATTABRIGA

Geert WILS

Gemachtigden van de Commissie