

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

8 maart 2011 *

In zaak C-34/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Arbeidsrechtbank te Brussel (België) bij beslissing van 19 december 2008, ingekomen bij het Hof op 26 januari 2009, in de procedure

Gerardo Ruiz Zambrano

tegen

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA),

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (rapporteur), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, kamerpresidenten, A. Rosas, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen en M. Berger, rechters,

* Procestaal: Frans.

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 januari 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- Ruiz Zambrano, vertegenwoordigd door P. Robert, avocat,

- de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet als gemachtigde, bijgestaan door F. Motulsky en K. de Haes, avocats,

- de Deense regering, vertegenwoordigd door B. Weis Fogh als gemachtigde,

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en N. Graf Vitzthum als gemachtigden,

- Ierland, vertegenwoordigd door D. O’Hagan als gemachtigde, bijgestaan door D. Conlan Smyth, barrister,

- de Griekse regering, vertegenwoordigd door S. Vodina, T. Papadopoulou en M. Michelogiannaki, als gemachtigden,

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Wissels, M. de Grave en J. Langer, als gemachtigden,

- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,

- de Poolse regering, vertegenwoordigd door M. Dowgiewicz, vervolgens door M. Szpunar, als gemachtigden,

- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Maidani en M. Wilderspin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 september 2010,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 12 EG, 17 EG en 18 EG evenals van de artikelen 21, 24 en 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest van de grondrechten”).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen Ruiz Zambrano, Colombiaans staatsburger, en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (hierna: „RVA”) over de weigering van de RVA om aan voornoemde op grond van de Belgische wetgeving het recht op werkloosheidsuitkeringen te verlenen.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

- 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. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77, rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35), bepaalt:

„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.”

Nationaal recht

Wetboek van de Belgische nationaliteit

- 4 Artikel 10, eerste alinea, van het Wetboek van de Belgische nationaliteit (*Belgisch Staatsblad* van 12 juli 1984, blz. 10095), in de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geldende versie (hierna: „wetboek van de Belgische nationaliteit”) bepaalt:

„Belg is het kind geboren in België en dat, op gelijk welk ogenblik voor de leeftijd van achttien jaar of voor de ontvoogding voor die leeftijd, staatloos zou zijn, indien het die nationaliteit niet bezat.”

Koninklijk besluit van 25 november 1991

- 5 Artikel 30, eerste alinea, van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 1991, blz. 29888), luidt:

„Om toegelaten te worden tot het recht op werkloosheidsuitkeringen moet de voltijdse werknemer een wachttijd doorlopen hebben die het hierna vermelde aantal arbeidsdagen omvat:

[...]

2° 468 in de loop van de 27 maanden vóór die aanvraag, indien hij van 36 tot minder dan 50 jaar is;

[...]"

6 Artikel 43, lid 1, van het Koninklijk besluit bepaalt:

„Onverminderd de voorgaande bepalingen wordt de vreemde of staatloze werknemer slechts toegelaten tot het recht op uitkeringen indien hij voldoet aan de wetgeving die betrekking heeft op de vreemdelingen en op deze die betrekking heeft op de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten.

De in België verrichte arbeid komt slechts in aanmerking indien hij verricht werd overeenkomstig de wetgeving die betrekking heeft op de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten.

[...]"

7 Artikel 69, lid 1, van dit Koninklijk besluit luidt:

„Om uitkeringen te genieten moet de vreemde of staatloze werkloze voldoen aan de wetgeving die betrekking heeft op de vreemdelingen en deze die betrekking heeft op de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten.”

Besluitwet van 28 december 1944

- 8 Artikel 7, lid 14, van de Besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders (*Belgisch Staatsblad* van 30 december 1944), ingevoegd bij de Programmawet van 2 augustus 2002 (*Belgisch Staatsblad* van 29 augustus 2002, blz. 38408), luidt:

„De vreemde of staatloze werknemer wordt enkel toegelaten tot het recht op uitkeringen indien hij op het tijdstip van de uitkeringsaanvraag voldoet aan de wetgeving die betrekking heeft op het verblijf en op de tewerkstelling van vreemde werknemers.

De door de vreemde of staatloze werknemer in België verrichte arbeid komt enkel in aanmerking voor het voldoen aan de wachttijdvoorwaarden, indien hij verricht werd overeenkomstig de wetgeving die betrekking heeft op de tewerkstelling van vreemde werknemers.

[...]”

Wet van 30 april 1999

- 9 Artikel 4, lid 1, van de Wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (*Belgisch Staatsblad* van 21 mei 1999, blz. 17800) bepaalt:

„De werkgever die een buitenlandse werknemer wenst tewerk te stellen moet vooraf een arbeidsvergunning hebben verkregen van de bevoegde overheid.

De werkgever mag de diensten van deze werknemer enkel gebruiken binnen de perken van deze vergunning.

De Koning kan, in de gevallen door Hem bepaald, afwijken van het eerste lid.”

¹⁰ Artikel 7 van deze wet luidt:

„De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit de categorieën van buitenlandse werknemers die Hij bepaalt, vrijstellen van de verplichting een arbeidskaart te verkrijgen.

De werkgevers van de buitenlandse werknemers bedoeld in het voorgaande lid worden vrijgesteld van de verplichting een arbeidsvergunning te verkrijgen.”

Koninklijk besluit van 9 juni 1999

¹¹ Artikel 2, lid 2, van het Koninklijk besluit van 9 juni 1999 houdende de uitvoering van de Wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers (*Belgisch Staatsblad* van 26 juni 1999, blz. 24162) bepaalt:

„Zijn vrijgesteld van de verplichting tot het verkrijgen van een arbeidskaart:

[...]

- 2° de echtgenoot van een Belg en, mits zij zich vestigen of komen vestigen met één van hen:
- a) de bloedverwanten in de nederdalende lijn, beneden 21 jaar of ten laste, van de Belg of zijn echtgenoot;
 - b) de bloedverwanten in de opgaande lijn, ten laste, van de Belg of zijn echtgenoot;
 - c) de echtgenoot van de personen bedoeld in a en b;

[...]"

Wet van 15 december 1980

- ¹² Artikel 9 van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 1980, blz. 14584), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „wet van 15 december 1980”), luidt:

„Om langer dan de in artikel 6 bepaalde termijn in het Rijk te mogen verblijven, moet de vreemdeling die zich niet in een der in artikel 10 voorziene gevallen bevindt, daartoe gemachtigd worden door de Minister of zijn gemachtigde.

Behoudens de in een internationaal verdrag, in een wet of in een koninklijk besluit bepaalde afwijkingen, moet deze machtiging door de vreemdeling aangevraagd worden bij de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor zijn verblijfplaats of zijn plaats van oponthoud in het buitenland.

In buitengewone omstandigheden kan die machtiging door de vreemdeling worden aangevraagd bij de burgemeester van de plaats waar hij verblijft; deze zendt ze over aan de Minister of aan diens gemachtigde. In dat geval zal ze in België worden afgegeven.”

13 Artikel 40 van die wet bepaalt:

„§ 1. Onverminderd de bepalingen vervat in de verordeningen van de Raad en van de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de meer voordelige bepalingen waarop de EG-vreemdeling zou kunnen aanspraak maken, zijn de hiernavolgende bepalingen op hen van toepassing.

§ 2. Voor de toepassing van deze wet wordt onder EG-vreemdeling verstaan, iedere onderdaan van een lidstaat van de Europese Gemeenschappen die verblijft in of zich begeeft naar het Rijk en die:

- 1° hetzij er een werkzaamheid in loondienst of anders dan in loondienst uitoefent of voornemens is uit te oefenen;
- 2° hetzij er het verrichten van diensten geniet of voornemens is te genieten;
- 3° hetzij er het recht op voortgezet verblijf geniet of voornemens is te genieten;

- 4° hetzij er het verblijfsrecht geniet of voornemens is te genieten na een beroeps-werkzaamheid in de Gemeenschap te hebben beëindigd;
- 5° hetzij er als hoofdbezigheid een beroepsopleiding volgt of voornemens is te volgen in een erkende onderwijsinstelling;
- 6° hetzij tot geen van de in het 1° tot het 5° bedoelde categorieën behoort.

§ 3. Tenzij deze wet anders bepaalt, worden de hierna volgende personen, van welke nationaliteit ook, met de in § 2, 1°, 2° en 3°, bedoelde EG-vreemdeling gelijkgesteld, mits zij zich met hem vestigen of komen vestigen:

- 1° zijn echtgenoot;
- 2° zijn bloedverwanten in de nederdalende lijn of die van zijn echtgenoot, beneden 21 jaar of die te hunnen laste zijn;
- 3° zijn bloedverwanten in de opgaande lijn of die van zijn echtgenoot die te hunnen laste zijn;
- 4° de echtgenoot van de personen bedoeld in 2° en 3°.

§ 4. Tenzij deze wet anders bepaalt, worden de hierna volgende personen, van welke

nationaliteit ook, met de in § 2, 4° en 6°, bedoelde EG-vreemdeling gelijkgesteld, mits zij zich met hem vestigen of komen vestigen:

- 1° zijn echtgenoot;
- 2° zijn bloedverwanten in de nederdalende lijn of die van zijn echtgenoot die te hunnen laste zijn;
- 3° zijn bloedverwanten in de opgaande lijn of die van zijn echtgenoot die te hunnen laste zijn;
- 4° de echtgenoot van de personen bedoeld in 2° en 3°.

§ 5. Tenzij deze wet anders bepaalt, worden zijn echtgenoot en zijn kinderen of die van zijn echtgenoot die zij te hunnen laste hebben, van welke nationaliteit ook, met de in § 2, 5°, bedoelde EG-vreemdeling gelijkgesteld, mits zij zich met hem vestigen of komen vestigen.

§ 6. Met de EG-vreemdeling worden eveneens gelijkgesteld, de echtgenoot van een Belg die zich met hem vestigt of komt vestigen, alsook hun bloedverwanten in de nederdalende lijn beneden 21 jaar of die te hunnen laste zijn, hun bloedverwanten in de opgaande lijn die te hunnen laste zijn, en de echtgenoot van die bloedverwanten in de nederdalende en in de opgaande lijn, die zich met hen vestigen of komen vestigen.”

Hoofddeding en prejudiciële vragen

- ¹⁴ Op 14 april 1999 heeft Ruiz Zambrano asiel aangevraagd in België, nadat hij er was binnengekomen in het bezit van een door de Belgische ambassade te Bogota (Colombia) afgegeven visum. In februari 2000 heeft ook zijn echtgenote, eveneens van Colombiaanse nationaliteit, in die lidstaat de status van vluchteling aangevraagd.

- 15 Bij beslissing van 11 september 2000 hebben de Belgische autoriteiten hun verzoeken afgewezen, al werd het aan hen betekende bevel om het grondgebied te verlaten voorzien van een niet-terugleidingsclausule naar Colombia wegens de in dat land heersende situatie van burgeroorlog.
- 16 Op 20 oktober 2000 heeft Ruiz Zambrano een aanvraag tot regularisatie van zijn verblijf op grond van artikel 9, derde lid, van de wet van 15 december 1980 ingediend. In zijn aanvraag beriep hij zich op de absolute onmogelijkheid om naar Colombia terug te keren evenals op de aanzienlijke verslechtering van de situatie in dit land. Overigens legde hij de nadruk op zijn inspanningen tot integratie in de Belgische samenleving, zijn opleiding Frans en het feit dat zijn kind naar de kleuterschool gaat, en voorts op het risico dat hij, in geval van terugkeer naar Colombia, opnieuw gaat lijden aan het ernstig posttraumatisch syndroom dat hij in 1999 heeft opgelopen toen zijn destijds driejarig kind gedurende een week is ontvoerd.
- 17 Bij beslissing van 8 augustus 2001 werd deze aanvraag afgewezen. Tegen deze beslissing werd beroep tot nietigverklaring en tot schorsing ingesteld bij de Raad van State, die bij arrest van 22 mei 2003 het beroep tot schorsing heeft verworpen.
- 18 Sinds 18 april 2001 zijn Ruiz Zambrano en zijn echtgenote in de gemeente Schaarbeek (België) ingeschreven. Op 2 oktober 2001 heeft verzoeker in het hoofdgeding, hoewel hij niet in het bezit was van een arbeidsvergunning, met de onderneming Plastoria een voltijdse arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd gesloten, met ingang van 1 oktober 2001.
- 19 Op 1 september 2003 is de echtgenote van Ruiz Zambrano bevallen van een tweede kind, Diego, dat, ingevolge artikel 10, eerste alinea, van het Wetboek van de Belgische

nationaliteit, de Belgische nationaliteit heeft verkregen, aangezien, bij ontbreken van uitdrukkelijke stappen van de ouders met het oog op de toekenning van de Colombiaanse nationaliteit, de Colombiaanse wet deze nationaliteit niet toekent aan kinderen die buiten het grondgebied van Colombia zijn geboren.

- 20 Voorts blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat Ruiz Zambrano, ten tijde van de geboorte van zijn tweede kind, uit hoofde van zijn beroepsactiviteit over voldoende bestaansmiddelen beschikte om in zijn onderhoud te voorzien. Uit hoofde van deze activiteit werd hem een loon uitbetaald, overeenkomstig de verschillende toepasselijke loonschalen en na inhouding van de wettelijke socialezekerheidsbijdragen, en werden werkgeversbijdragen betaald.
- 21 Op 9 april 2004 hebben de heer en mevrouw Ruiz Zambrano een nieuwe aanvraag tot regularisatie van hun verblijf op grond van artikel 9, derde alinea, van de wet van 15 december 1980 ingediend met de geboorte van hun tweede kind als nieuw element. Zij beriepen zich op artikel 3 van Protocol nr. 4 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat zich ertegen verzet dat dit kind wordt verplicht het grondgebied van de staat, waarvan het de nationaliteit bezit, te verlaten.
- 22 Naar aanleiding van de geboorte op 26 augustus 2005 van hun derde kind, Jessica, dat, net als haar broer Diego, de Belgische nationaliteit heeft verkregen, hebben de echtgenoten Ruiz Zambrano op 2 september 2005, als bloedverwanten in opgaande lijn van een Belgisch staatsburger, een aanvraag tot vestiging op grond van artikel 40 van de wet van 15 december 1980 ingediend. Op 13 september 2005 werd aan elk van hen een attest van immatriculatie afgegeven, waarmee zij voorlopig tot en met 13 februari 2006 in het land mochten blijven.
- 23 De aanvraag tot vestiging van Ruiz Zambrano werd op 8 november 2005 afgewezen, op grond dat hij „geen aanspraak kan maken op de toepassing van artikel 40 van de

wet van 15 december 1980 omdat hij de wettelijke regeling van zijn land niet heeft nageleefd door zijn kind niet in te schrijven bij de diplomatieke of consulaire autoriteiten, maar wel nauwkeurig de openstaande procedures heeft gevolgd om [voor dit kind] de Belgische nationaliteit te verkrijgen en om op deze wijze vervolgens zijn eigen verblijf trachten te regulariseren.” Op 26 januari 2006 werd de aanvraag tot vestiging van zijn echtgenote om dezelfde reden afgewezen.

- 24 Sinds de indiening in maart 2006 van zijn beroep tot herziening tegen de beslissing tot weigering van zijn aanvraag tot vestiging beschikt Ruiz Zambrano over een speciale verblijfsvergunning, die geldig is voor de duur van de behandeling van dit beroep.
- 25 Inmiddels was Ruiz Zambrano op 10 oktober 2005 economisch werkloos geworden, wat hem ertoe noopte een eerste maal werkloosheidsuitkeringen aan te vragen, wat bij een op 20 februari 2006 aan betrokkene betekende beslissing werd geweigerd. Bij verzoekschrift van 12 april 2006 stelde Zambrano bij de verwijzende rechter beroep in tegen deze beslissing.
- 26 In het kader van de behandeling van het beroep tegen deze beslissing, heeft de Dienst Vreemdelingenzaken bevestigd dat „betrokkene en zijn echtgenote geen enkele beroepsactiviteit [mochten] uitoefenen, maar er niettemin geen enkele verwijderingsmaatregel tegen hen mocht worden genomen, aangezien hun aanvraag tot regularisatie nog steeds in behandeling was.”
- 27 Tijdens een onderzoek, op 11 oktober 2006 door de algemene directie voor toezicht op de sociale wetten in de vestiging van de werkgever van Ruiz Zambrano uitgevoerd, werd vastgesteld dat betrokkene aan het werk was. Hij heeft het werk onmiddellijk moeten staken. De daaropvolgende dag heeft de werkgever van Ruiz Zambrano de arbeidsovereenkomst van deze laatste met onmiddellijke ingang en zonder schade-loosstelling beëindigd.

- 28 Daarop verzocht Ruiz Zambrano om toekenning van uitkeringen wegens volledige werkloosheid vanaf 12 oktober 2006, welk verzoek bij een op 20 november 2006 betekende beslissing van de RVA werd afgewezen. Ook tegen deze beslissing werd, bij verzoekschrift van 20 december 2006, bij de verwijzende rechter beroep ingesteld.
- 29 Op 23 juli 2007 is betrokkene in kennis gesteld van de beslissing van de Dienst Vreemdelingenzaken, die zijn aanvraag tot regularisatie van zijn verblijf van 9 april 2004 niet-ontvankelijk heeft verklaard. Het beroep tegen deze beslissing bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen werd bij arrest van 8 januari 2008 zonder voorwerp verklaard, aangezien de Dienst Vreemdelingenzaken de bedoelde beslissing had ingetrokken.
- 30 Bij brief van 25 oktober 2007 heeft de Dienst Vreemdelingenzaken Ruiz Zambrano meegedeeld dat het beroep tot herziening, dat hij in maart 2006 tegen de beslissing tot weigering van zijn aanvraag tot vestiging van 2 september 2005 had ingediend, binnen een termijn van 30 dagen vanaf de betekening van voormelde brief opnieuw moest worden ingediend, in de vorm van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.
- 31 Op 19 november 2007 heeft Ruiz Zambrano een dergelijk beroep ingesteld, dat hij vooreerst baseert op het niet-bestaan van de „juridische kunstgreep” die hem in de betreffende beslissing wordt verweten, eraan herinnerend dat het verkrijgen van de Belgische nationaliteit door zijn in België geboren minderjarige kinderen niet het gevolg was van een of andere stap die hij daartoe zou hebben ondernomen, maar van de toepassing van de Belgische regelgeving. Bovendien voert hij een schending aan van de artikelen 2 en 7 van richtlijn 2004/38 evenals een schending van artikel 8 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”), en van artikel 3, lid 1, van Protocol nr. 4 bij dit Verdrag.

- 32 In haar bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen, zet de Belgische regering uiteen dat Ruiz Zambrano sinds 30 april 2009 een voorlopig verblijfsrecht heeft, dat verlengbaar is, tenzij anders vermeld, en dat hij over een arbeidsvergunning C zou moeten beschikken, overeenkomstig de instructies van de minister van Migratie- en asielbeleid van 26 maart 2009 betreffende de toepassing van oud artikel 9, derde alinea, en van artikel 9bis van de wet van 15 december 1980.
- 33 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de twee beslissingen, die in het hoofdgeding aan de orde zijn en waarbij de RVA heeft geweigerd Ruiz Zambrano een recht op werkloosheidsuitkeringen toe te kennen, eerst tijdens de periode van tijdelijke werkloosheid vanaf 10 oktober 2005 en vervolgens vanaf 12 oktober 2006 ten gevolge van het verlies van zijn werk, uitsluitend zijn gebaseerd op de vaststelling dat de arbeidsdagen die deze laatste als vereiste wachttijd voor werklozen van zijn leeftijdscategorie inroept, namelijk 468 arbeidsdagen in de loop van de 27 maanden die voorafgingen aan de aanvraag tot werkloosheidsuitkeringen, niet werden volbracht overeenkomstig de regelgeving betreffende het verblijf van vreemdelingen en de tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten.
- 34 Voor de verwijzende rechter weerlegt Ruiz Zambrano deze redenering met het argument dat hij rechtstreeks aan het EG-Verdrag een verblijfsrecht ontleent of dat hij op zijn minst het afgeleide verblijfsrecht heeft, dat bij arrest van 19 oktober 2004, Zhu en Chen (C-200/02, Jurispr. blz. I-9925), werd toegekend aan bloedverwanten in opgaande lijn van een kind van jonge leeftijd, staatsburger van een lidstaat, zodat de verplichting om in het bezit te zijn van een arbeidsvergunning voor hem niet gold.

35 Daarop heeft de Arbeidsrechtbank te Brussel de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende prejudiciële vragen verzocht:

- „1) Verlenen de artikelen 12 [EG], 17 [EG] en 18 [EG], afzonderlijk dan wel in hun onderling verband beschouwd, een verblijfsrecht aan de burger van de Unie op het grondgebied van de lidstaat waarvan deze burger de nationaliteit bezit, ongeacht de eerdere uitoefening van zijn recht om op het grondgebied van de lidstaten te reizen?

- 2) Moeten de artikelen 12 [EG], 17 [EG] en 18 [EG] junctis de artikelen 21, 24 en 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat het recht dat zij zonder discriminatie op grond van nationaliteit aan iedere burger van de Unie toekennen om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, inhoudt dat, wanneer deze burger een minderjarige van jonge leeftijd is, die ten laste is van een bloedverwant in opgaande lijn, staatsburger van een derde staat, hem het genot van dit verblijfsrecht in de lidstaat waar hij woont en waarvan hij de nationaliteit bezit, moet worden gewaarborgd ongeacht de eerdere uitoefening van het recht om te reizen door het kind zelf of via zijn wettelijke vertegenwoordiger, waarbij aan dit recht het volgens de communautaire rechtspraak noodzakelijk geachte nuttige effect wordt verleend [arrest van 19 oktober 2004, Chen e.a. (C-200/02)] door aan de bloedverwant in opgaande lijn, staatsburger van een derde staat, te wiens laste het kind komt en die over voldoende bestaansmiddelen en een ziekteverzekering beschikt, het afgeleide verblijfsrecht te verlenen dat deze zelfde staatsburger van een derde staat zou hebben indien de te zijnen laste komende minderjarige een burger van de Unie was die niet de nationaliteit bezit van de lidstaat waarin hij woont?

- 3) Moeten de artikelen 12 [EG], 17 [EG] en 18 [EG] junctis de artikelen 21, 24 en 34 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat het recht van een minderjarig kind, staatsburger van een lidstaat, om te verblijven op het grondgebied van de lidstaat waar hij woont, inhoudt dat de bloedverwant in opgaande lijn, staatsburger van een derde staat, te wiens laste het kind komt en die, afgezien van de vereiste van een arbeidsvergunning als

voorgeschreven door het nationale recht van de lidstaat waar hij woont, uit hoofde van zijn arbeid in loondienst, waardoor hij onder het socialezekerheidssysteem van die staat valt, voldoet aan de voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen en bezit van een ziektekostenverzekering, moet worden vrijgesteld van het bezit van een arbeidsvergunning, zodat aan het verblijfsrecht van het kind het nuttig effect wordt verleend dat de communautaire rechtspraak [arrest van 19 oktober 2004, Chen e.a. (C-200/02)] heeft erkend in het geval van een minderjarig kind, burger van de Unie, dat een andere nationaliteit heeft dan die van de lidstaat waar het woont en ten laste komt van een bloedverwant in opgaande lijn, staatsburger van een derde staat?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- ³⁶ Met deze vragen, die samen dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bepalingen van het VWEU aangaande het burgerschap van de Unie aldus moeten worden uitgelegd dat zij aan de bloedverwant in opgaande lijn, staatsburger van een derde staat, die zijn kinderen van jonge leeftijd, burgers van de Unie, ten laste heeft, een verblijfsrecht verleent in de lidstaat waarvan deze kinderen de nationaliteit bezitten en waarin zij verblijven evenals een vrijstelling van een arbeidsvergunning in die lidstaat.
- ³⁷ Alle regeringen die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, alsook de Europese Commissie stellen dat een situatie als deze van het tweede en het derde kind van Ruiz Zambrano, niet valt onder de situaties die door de bij het Unierecht gewaarborgde vrijheden van verkeer en verblijf worden bedoeld, aangezien deze kinderen in de lidstaat verblijven waarvan zij de nationaliteit bezitten en deze lidstaat nooit hebben verlaten. Bijgevolg zijn de door de verwijzende rechter bedoelde bepalingen van het Unierecht op het hoofdgeding niet van toepassing.

- 38 Ruiz Zambrano stelt daarentegen dat zijn kinderen, Diego en Jessica, de bepalingen betreffende het burgerschap van de Unie kunnen inroepen zonder zich buiten de betreffende lidstaat te verplaatsen, en dat hij zelf, als familielid, aanspraak kan maken op een verblijfsrecht evenals op een vrijstelling van een arbeidsvergunning in die lidstaat.
- 39 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat, volgens artikel 3, lid 1, van richtlijn 2004/38, met als opschrift „Begunstigden”, deze richtlijn van toepassing is op 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”. Deze richtlijn is bijgevolg niet van toepassing op een situatie zoals deze in het hoofdgeding.
- 40 Artikel 20 VWEU verleent aan eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit de status van burger van de Unie (zie met name arresten van 11 juli 2002, D’Hoop, C-224/98, Jurispr. blz. I-6191, punt 27, en 2 oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, Jurispr. blz. I-11613, punt 21). Aangezien zij de Belgische nationaliteit bezitten, waarvan de voorwaarden tot verkrijging tot de bevoegdheid van de betrokken lidstaat behoren (zie in die zin arrest van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, Jurispr. blz. I-1449, punt 39), hebben het tweede en het derde kind van verzoeker in het hoofdgeding ontegenzeggelijk deze status (zie in die zin eerder aangehaalde arresten Garcia Avello, punt 21, en Zhu en Chen, punt 20).
- 41 Het Hof heeft herhaaldelijk verklaard dat de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten moet zijn (zie met name arresten van 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, Jurispr. blz. I-6193, punt 31, en 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 82, en eerder aangehaalde arresten Garcia Avello, punt 22, Zhu en Chen, punt 25, en Rottmann, punt 43).

- 42 In die omstandigheden verzet artikel 20 VWEU zich tegen nationale maatregelen die tot gevolg hebben dat burgers van de Unie het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten (zie in die zin arrest Rottmann, punt 42).
- 43 Een dergelijke situatie ontstaat wanneer een staatsburger van een derde staat het recht wordt ontzegd te verblijven in de lidstaat waar zijn kinderen van jonge leeftijd, staatsburgers van die lidstaat en te zijnen laste, verblijven, en wordt geweigerd hem een arbeidsvergunning af te geven.
- 44 Er is namelijk van uit te gaan dat een dergelijke weigering ertoe zal leiden dat deze kinderen, burgers van de Unie, zullen worden verplicht het grondgebied van de Unie te verlaten om hun ouders te volgen. Tevens loopt de betrokken persoon, indien hem geen arbeidsvergunning wordt afgegeven, het risico niet over voldoende bestaansmiddelen te beschikken om te voorzien in zijn eigen onderhoud en in dat van zijn gezin, wat er eveneens toe zou leiden dat zijn kinderen, burgers van de Unie, zouden worden verplicht het grondgebied van de Unie te verlaten. In die omstandigheden zullen bedoelde burgers van de Unie in de feitelijke onmogelijkheid verkeren de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten uit te oefenen.
- 45 Op de voorgelegde vragen dient dus te worden geantwoord dat artikel 20 VWEU aldus moet worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat aan een staatsburger van een derde staat, die zijn kinderen van jonge leeftijd, burgers van de Unie, ten laste heeft, het recht van verblijf ontzegt in de lidstaat waar deze kinderen verblijven en waarvan zij de nationaliteit bezitten, en hem bovendien een arbeidsvergunning weigert, aangezien zulke beslissingen de betrokken kinderen het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten ontzeggen.

Kosten

- ⁴⁶ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat aan een staatsburger van een derde staat, die zijn kinderen van jonge leeftijd, burgers van de Unie, ten laste heeft, het recht van verblijf ontzegt in de lidstaat waar deze kinderen verblijven en waarvan zij de nationaliteit bezitten, en hem bovendien een arbeidsvergunning weigert, aangezien dergelijke beslissingen de betrokken kinderen het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten ontzeggen.

ondertekeningen