

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

27 juni 2006 *

In zaak C-540/03,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, ingesteld op 22 december 2003,

Europees Parlement, vertegenwoordigd door H. Duintjer Tebbens en A. Caiola als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door O. Petersen en M. Simm als gemachtigden,

verweerder,

* Procestaal: Frans.

ondersteund door

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. O'Reilly en C. Ladenburger als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte,

en door

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door A. Tiemann, W.-D. Plessing en M. Lumma als gemachtigden,

interveniënte,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (rapporteur) en K. Schiemann, kamerpresidenten, J.-P. Puissochet, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász, E. Levits en A. Ó Caoimh, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 juni 2005,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 september 2005,

het navolgende

Arrest

- ¹ Het Europees Parlement verzoekt om nietigverklaring van artikel 4, lid 1, laatste alinea, en lid 6, alsook van artikel 8 van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251, blz. 12; hierna: „richtlijn”).
- ² Bij beschikking van de president van het Hof van 5 mei 2004 zijn de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Bondsrepubliek Duitsland toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad van de Europese Unie.

De richtlijn

- ³ De richtlijn, die is gebaseerd op het EG-Verdrag en met name op artikel 63, punt 3, sub a, ervan, stelt de voorwaarden vast voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven.

4 Overweging 2 ervan luidt:

„Maatregelen op het gebied van gezinshereniging moeten in overeenstemming zijn met de verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren, die in veel internationale rechtsinstrumenten wordt opgelegd. In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name worden erkend in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [PB 2000, C 364, blz. 1; hierna: ‚Handvest’].”

5 In overweging 12 van de richtlijn staat:

„De mogelijkheid om het recht op gezinshereniging te beperken voor kinderen ouder dan twaalf jaar van wie de hoofdverblijfplaats niet die van de gezinshereniger is, is bedoeld om weer te geven of de kinderen zich al op jonge leeftijd kunnen integreren, en moet ervoor zorgen dat zij op school de nodige kennis en taalvaardigheid verwerven.”

6 Volgens artikel 3 ervan is de richtlijn 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.

7 Artikel 3, lid 4, van de richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn laat gunstiger bepalingen in de volgende overeenkomsten onverlet:

- a) bilaterale en multilaterale overeenkomsten tussen de Gemeenschap of de Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds en derde landen anderzijds, of
- b) het Europees Sociaal Handvest van 18 oktober 1961, het gewijzigd Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1987 en het Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers van 24 november 1977.”

8 Artikel 4, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten uit hoofde van deze richtlijn toestemming tot toegang en verblijf geven aan in het bijzonder de minderjarige kinderen, met inbegrip van geadopteerde kinderen, van de gezinshereniger en diens echtgenoot, alsmede aan die van de gezinshereniger of van zijn echtgenoot, indien de ouder het gezag over de kinderen heeft en deze te zijnen laste komen. Volgens artikel 4, lid 1, voorlaatste alinea, moeten de in dit artikel bedoelde minderjarige kinderen jonger dan de in de betrokken lidstaat geldende wettelijke meerderjarigheidsleeftijd en ongehuwd zijn. Artikel 4, lid 1, laatste alinea, bepaalt:

„In afwijking hiervan kan de lidstaat voor een kind van boven de twaalf jaar, dat onafhankelijk van de rest van het gezin aankomt, nagaan of het aan een op de eerste datum van de uitvoering van deze richtlijn in zijn wetgeving vastgelegd integratiecriterium voldoet, alvorens toestemming te geven voor toegang en verblijf op grond van deze richtlijn.”

9 Artikel 4, lid 6, van de richtlijn luidt:

„Bij wijze van uitzondering kunnen de lidstaten verlangen dat verzoeken om gezinshereniging met betrekking tot minderjarige kinderen worden ingediend voordat deze kinderen 15 jaar oud zijn, zoals bepaald wordt in de bestaande wetgeving op de datum waarop deze richtlijn toegepast wordt. Indien het verzoek wordt ingediend nadat de leeftijd van 15 jaar is bereikt, geven de lidstaten die besluiten deze afwijking toe te passen, voor deze kinderen toestemming tot toegang en verblijf om andere redenen dan gezinshereniging.”

10 Artikel 5, lid 5, van de richtlijn verplicht de lidstaten om bij de behandeling van het verzoek ervoor te zorgen dat terdege rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarige kinderen.

11 Artikel 8 van de richtlijn bepaalt:

„De lidstaten mogen van de gezinshereniger een periode van ten hoogste twee jaar legaal verblijf op hun grondgebied eisen, voordat zijn gezinsleden zich bij hem voegen.

In afwijking daarvan kan een lidstaat, indien de op de datum van aanneming van deze richtlijn geldende wetgeving rekening houdt met zijn opnamecapaciteit, voorzien in een wachttijd van ten hoogste drie jaar tussen de indiening van het verzoek om gezinshereniging en de afgifte van een verblijfstitel aan de gezinsleden.”

- 12 Artikel 16 van de richtlijn somt een aantal gevallen op waarin de lidstaten het verzoek om toegang en verblijf met het oog op gezinshereniging kunnen afwijzen of, in voorkomend geval, de verblijfstitel van een gezinslid kunnen intrekken of kunnen weigeren te verlengen.

- 13 Artikel 17 van de richtlijn bepaalt:

„In geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin houden de lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst.”

- 14 Op grond van artikel 18 van de richtlijn moet bij afwijzing van een verzoek om gezinshereniging en bij intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel beroep mogelijk zijn overeenkomstig de door de betrokken lidstaten vastgestelde procedures en bevoegdheden.

De ontvankelijkheid van het beroep

De exceptie ontleend aan het feit dat het beroep in werkelijkheid niet tegen een handeling van de instellingen is gericht

- 15 De bepalingen om nietigverklaring waarvan wordt verzocht zijn uitzonderingen op de door de richtlijn aan de lidstaten opgelegde verplichtingen op grond waarvan

deze nationale wettelijke regelingen kunnen toepassen die, volgens het Parlement, de grondrechten niet eerbiedigen. Deze instelling meent evenwel dat het de richtlijn zelf is die, voorzover zij dergelijke nationale wettelijke regelingen toestaat, de grondrechten schendt. Zij haalt dienaangaande het arrest van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, Jurispr. blz. I-12971, punt 84), aan.

- 16 De Raad benadrukt echter dat de richtlijn de lidstaten een speelruimte laat waardoor zij met de eerbiediging van de grondrechten verenigbare nationale bepalingen kunnen handhaven of vaststellen. Volgens hem toont het Parlement niet aan op welke wijze door de lidstaten vastgestelde en toegepaste bepalingen die eventueel in strijd zijn met de grondrechten, een handeling van de instellingen in de zin van artikel 46, sub d, EU vormen die vatbaar is voor toetsing door het Hof wat de naleving van de grondrechten betreft.
- 17 Hoe dan ook vraagt de Raad zich af hoe het Hof een louter abstract wettigheids-toezicht zou kunnen uitoefenen op gemeenschapsrechtelijke bepalingen die enkel verwijzen naar nationale wettelijke bepalingen waarvan noch de inhoud, noch de toepassingswijze bekend is. De noodzaak om rekening te houden met de concrete omstandigheden, volgt uit het arrest van 11 juli 2002, Carpenter (C-60/00, Jurispr. blz. I-6279), en voormeld arrest Lindqvist.
- 18 De Commissie meent dat het toezicht door het Hof op de naleving van de grondrechten die deel uitmaken van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht niet kan worden beperkt tot het enkele geval waarin een bepaling van een richtlijn de lidstaten verplicht bepaalde maatregelen te treffen die deze grondrechten schenden, maar zich eveneens moet uitstrekken tot het geval waarin de richtlijn dergelijke maatregelen uitdrukkelijk toestaat. Van de lidstaten behoeft namelijk niet te worden verwacht dat zij zichzelf rekenschap ervan geven dat een

bepaalde door een communautaire richtlijn toegestane maatregel strijdig is met de grondrechten. Zij concludeert dat het toezicht door het Hof niet kan worden uitgesloten op grond dat de litigieuze bepalingen van de richtlijn enkel naar nationale wettelijke bepalingen verwijzen.

- 19 Zij benadrukt evenwel dat het Hof bepalingen als die welke het voorwerp van het beroep vormen, enkel nietig mag verklaren wanneer het hem niet mogelijk is deze conform de grondrechten uit te leggen. Wanneer de litigieuze bepaling in het licht van de gebruikelijke uitleggingsregels een beoordelingsmarge laat, dan dient het Hof veeleer te verduidelijken welke uitlegging ervan de grondrechten eerbiedigt.
- 20 Het Parlement antwoordt dat een uitlegging a priori van de richtlijn door het Hof, zoals voorgesteld door de Commissie, tot gevolg zou hebben dat een preventief hulpmiddel werd ingevoerd dat de bevoegdheden van de communautaire wetgever zou aantasten.

Beoordeling door het Hof

- 21 Zoals de advocaat-generaal in de punten 43 tot en met 45 van haar conclusie heeft gedaan, moet deze kwestie worden benaderd vanuit de invalshoek van de ontvankelijkheid van het beroep. In wezen betwist de Raad dat het beroep gericht is tegen een handeling van de instellingen, op grond dat enkel de toepassing van in overeenstemming met de richtlijn gehandhaafde of vastgestelde nationale bepalingen, naargelang het geval, de grondrechten zou kunnen schenden.
- 22 Dienaangaande kan het feit dat de bestreden bepalingen van de richtlijn de lidstaten een bepaalde beoordelingsmarge toekennen en hun toestaan om in bepaalde omstandigheden een nationale regeling toe te passen die afwijkt van de door de richtlijn opgelegde basisregels, niet tot gevolg hebben dat deze bepalingen worden onttrokken aan het in artikel 230 EG geregelde wettigheidscontroletoezicht door het Hof.

- 23 Voorts zou een bepaling van een communautaire handeling als zodanig de grondrechten niet kunnen eerbiedigen wanneer zij de lidstaten verplichtte of expliciet of impliciet toestond om nationale wetten vast te stellen of te handhaven die voormelde rechten niet eerbiedigen.
- 24 Uit een en ander volgt dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid die is ontleend aan het feit dat het beroep in werkelijkheid niet tegen een handeling van de instellingen is gericht, moet worden verworpen.

De scheidbaarheid van de bepalingen om nietigverklaring waarvan wordt verzocht

- 25 Om te beginnen benadrukt de Bondsrepubliek Duitsland het belang voor haar van artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn, dat één van de kernpunten van het compromis omvat dat het mogelijk maakte de richtlijn vast te stellen, waarvoor de unanimité der stemmen was vereist. Zij wijst erop dat de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling alleen kan worden overwogen wanneer de handeling bestaat uit meerdere elementen die van elkaar kunnen worden gescheiden en slechts één van deze elementen onwettig is wegens schending van het gemeenschapsrecht. In casu is het niet mogelijk om de in artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn neergelegde regel inzake gezinshereniging te scheiden van de rest ervan. Een eventueel arrest tot gedeeltelijke nietigverklaring zou treden in de bevoegdheden van de communautaire wetgever, zodat enkel de nietigverklaring van de richtlijn in haar geheel mogelijk is.
- 26 Het Parlement betwist de stelling dat artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn niet kan worden gescheiden van de rest ervan enkel omdat de formulering ervan het gevolg is van een politiek compromis dat de vaststelling van de richtlijn mogelijk heeft gemaakt. Volgens deze instelling komt het eenvoudigweg erop aan of het juridisch mogelijk is een element van de richtlijn te scheiden van de rest ervan.

Aangezien de in het verzoekschrift genoemde bepalingen uitzonderingen vormen op de door de richtlijn vastgestelde algemene regels, zou de nietigverklaring ervan noch het stelsel, noch de doeltreffendheid van de richtlijn in haar geheel, waarvan het Parlement het belang voor de toepassing van het recht op gezinshereniging erkent, ter discussie stellen.

Beoordeling door het Hof

- 27 Zoals uit vaste rechtspraak blijkt, is de gedeeltelijke nietigverklaring van een communautaire handeling alleen dan mogelijk wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling (zie met name arresten van 10 december 2002, Commissie/Raad, C-29/99, Jurispr. blz. I-11221, punten 45 en 46; 21 januari 2003, Commissie/Parlement en Raad, C-378/00, Jurispr. blz. I-937, punt 29; 30 september 2003, Duitsland/Commissie, C-239/01, Jurispr. blz. I-10333, punt 33; 24 mei 2005, Frankrijk/Parlement en Raad, C-244/03, Jurispr. blz. I-4021, punt 12, en 30 maart 2006, Spanje/Raad, C-36/04, Jurispr. blz. I-2981, punt 9).
- 28 Het Hof heeft eveneens bij herhaling geoordeeld dat aan dit vereiste van scheidbaarheid niet is voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg heeft dat de kern van die handeling wordt gewijzigd (arrest van 31 maart 1998, Frankrijk e.a./Commissie, C-68/94 en C-30/95, Jurispr. blz. I-1375, punt 257; reeds aangehaalde arresten Commissie/Raad, punt 46; Duitsland/Commissie, punt 34; Frankrijk/Parlement en Raad, punt 13, en Spanje/Raad, punt 13).
- 29 In de onderhavige zaak moet voor de beoordeling of de bepalingen om nietigverklaring waarvan wordt verzocht, scheidbaar zijn, de grond van het geschil worden onderzocht, te weten de draagwijdte van deze bepalingen, om te kunnen uitmaken of de nietigverklaring ervan de geest en de kern van de richtlijn zou wijzigen.

Het beroep

De rechtsnormen waaraan de wettigheid van de richtlijn kan worden getoetst

- 30 Het Parlement stelt dat de bestreden bepalingen de grondrechten niet eerbiedigen, met name het recht op een gezinsleven en het recht op non-discriminatie, zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) en zoals zij voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten van de Europese Unie, als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht die de Unie moet eerbiedigen krachtens artikel 6, lid 2, EU, waarnaar artikel 46, sub d, EU verwijst voor wat de handelingen van de instellingen betreft.
- 31 Het Parlement beroept zich in de eerste plaats op het in artikel 8 EVRM neergelegde recht op eerbiediging van het gezinsleven, dat door het Hof aldus is uitgelegd dat het ook het recht op gezinshereniging omvat (arrest Carpenter, reeds aangehaald, punt 42, en arrest van 23 september 2003, Akrich, C-109/01, Jurispr. blz. I-9607, punt 59). Hetzelfde beginsel is overgenomen in artikel 7 van het Handvest, dat volgens het Parlement een nuttige aanwijzing vormt voor de uitlegging van de bepalingen van het EVRM voorzover het een lijst van bestaande grondrechten opstelt, ook al heeft het geen bindend rechtsgevolg. Het verwijst bovendien naar artikel 24 van het Handvest, dat betrekking heeft op de rechten van het kind, waarvan lid 2 bepaalt dat „[b]ij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, [...] de belangen van het kind een essentiële overweging [vormen]”, en lid 3 dat „[i]eder kind [...] het recht [heeft], regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist”.
- 32 Het Parlement beroept zich in de tweede plaats op het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd, dat zijns inziens in artikel 14 EVRM ligt opgesloten en in artikel 21, lid 1, van het Handvest uitdrukkelijk wordt genoemd.

33 Het Parlement noemt eveneens verschillende bepalingen van internationale verdragen die in het kader van de Verenigde Naties zijn ondertekend: artikel 24 van het op 19 december 1966 gesloten en op 23 maart 1976 in werking getreden Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het op 20 november 1989 gesloten en op 2 september 1990 in werking getreden Verdrag inzake de rechten van het kind, het op 18 december 1990 gesloten en op 1 juli 2003 in werking getreden Internationaal verdrag inzake bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden, alsook de op 20 november 1959 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen Verklaring van de rechten van het kind [resolutie 1386(XIV)]. Bovendien wijst het Parlement op aanbeveling nr. R (94) 14 van het Comité van ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten van 22 november 1994 inzake het coherente en geïntegreerde gezinsbeleid, alsook op aanbeveling nr. R (99) 23 van datzelfde Comité aan de lidstaten van 15 december 1999 inzake de gezinshereniging voor vluchtelingen en andere personen die internationale bescherming nodig hebben. Het Parlement vermeldt ten slotte de grondwetten van verschillende lidstaten van de Europese Unie.

34 De Raad merkt op dat de Gemeenschap geen partij is bij de verschillende volkenrechtelijke instrumenten waarop het Parlement zich beroept. Hoe dan ook vereisen deze normen enkel dat de belangen van de kinderen worden geëerbiedigd en dat hiermee rekening wordt gehouden, maar vestigen zij geen absoluut recht inzake gezinshereniging. Voorts moet het verzoekschrift niet aan het Handvest worden getoetst, aangezien dit geen bron van gemeenschapsrecht is.

Beoordeling door het Hof

35 De grondrechten maken integrerend deel uit van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. Het Hof laat zich daarbij leiden door de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten alsmede door de aanwijzingen die te vinden zijn in de internationale rechtsinstrumenten inzake de bescherming van de rechten van de mens waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten. Aan het EVRM komt in dit verband

bijzondere betekenis toe (zie met name arrest van 18 juni 1991, ERT, C-260/89, Jurispr. blz. I-2925, punt 41; advies 2/94 van 28 maart 1996, Jurispr. blz. I-1759, punt 33; arresten van 6 maart 2001, Connolly/Commissie, C-274/99 P, Jurispr. blz. I-1611, punt 37; 22 oktober 2002, Roquette Frères, C-94/00, Jurispr. blz. I-9011, punt 25; 12 juni 2003, Schmidberger, C-112/00, Jurispr. blz. I-5659, punt 71, en 14 oktober 2004, Omega, C-36/02, Jurispr. blz. I-9609, punt 33).

³⁶ Voorts bepaalt artikel 6, lid 2, EU dat „[d]e Unie [...] de grondrechten [eerbiedigt], zoals die worden gewaarborgd door het [EVRM] en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht”.

³⁷ Het Hof heeft reeds erop gewezen dat het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten behoort tot de internationale instrumenten ter bescherming van de rechten van de mens, waarmee het rekening houdt bij de toepassing van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht (zie met name arresten van 18 oktober 1989, Orkem/Commissie, 374/87, Jurispr. blz. 3283, punt 31; 18 oktober 1990, Dzodzi, C-297/88 en C-197/89, Jurispr. blz. I-3763, punt 68, en 17 februari 1998, Grant, C-249/96, Jurispr. blz. I-621, punt 44). Dit is eveneens het geval met het voormelde Verdrag inzake de rechten van het kind, dat, zoals het net aangehaalde verdrag, elk der lidstaten bindt.

³⁸ Het Handvest is op 7 december 2000 te Nice plechtig afgekondigd door het Parlement, de Raad en de Commissie. Hoewel dit Handvest geen bindend rechtsinstrument is, heeft de communautaire wetgever echter het belang hiervan willen erkennen door in overweging 2 van de richtlijn te verklaren dat deze niet alleen de beginselen in acht neemt die worden erkend in artikel 8 EVRM, maar ook in het Handvest. Overigens bestaat het hoofddoel van het Handvest, zoals blijkt uit de preambule ervan, in de bevestiging van „de rechten die met name voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities en internationale verplichtingen van

de lidstaten, uit het Verdrag betreffende de Europese Unie en de communautaire verdragen, uit het [...] [EVRM], uit de door de Gemeenschap en de Raad van Europa aangenomen sociale handvesten, alsook uit de jurisprudentie van het Hof [...] en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens”.

- 39 De overige internationale instrumenten waarop het Parlement zich beroept, blijken, met uitzondering van het Europees Sociaal Handvest, dat in punt 107 van dit arrest ter sprake komt, in ieder geval geen bepalingen te bevatten die de rechten van het kind meer beschermen dan die welke in de reeds genoemde instrumenten zijn opgenomen.

Artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn

- 40 Het Parlement stelt dat de motivering van artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn in overweging 12 ervan niet overtuigend is en dat de communautaire wetgever de begrippen „integratiecriterium” en „integratiedoelstelling” heeft verward. Aangezien een van de belangrijkste middelen voor een geslaagde integratie van een minderjarig kind de hereniging met zijn gezin is, is het ongepast een integratietest te eisen vooraleer het kind, dat lid is van het gezin van de gezinshereniger, zich bij deze voegt. Dit maakt de gezinshereniging onuitvoerbaar en vormt een ontkenning van dit recht.
- 41 Aangezien het begrip integratie niet in de richtlijn wordt gedefinieerd, mogen de lidstaten zijns inziens voorts het recht op gezinshereniging merkbaar beperken.
- 42 Dit recht wordt beschermd door artikel 8 EVRM, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en een door een nationale wettelijke regeling ingesteld integratiecriterium valt niet onder één van de legitieme doelstellingen als

bedoeld in artikel 8, lid 2, EVRM die een inmenging kunnen rechtvaardigen, te weten de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Hoe dan ook moet iedere inmenging gerechtvaardigd en evenredig zijn. Artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn vereist evenwel geen enkele afweging van de respectieve belangen die aan de orde zijn.

43 De richtlijn is voorts tegenstrijdig, aangezien zij wat de echtgenoot van de gezinshereniger betreft in geen enkele op het integratiecriterium gebaseerde beperking voorziet.

44 De richtlijn roept bovendien een uitsluitend op de leeftijd van het kind gebaseerde discriminatie in het leven die niet objectief gerechtvaardigd is en in strijd is met artikel 14 EVRM. Zo houdt de doelstelling om ouders aan te sporen om hun kinderen vóór de leeftijd van twaalf jaar te laten overkomen, geen rekening met de economische en sociale beperkingen die een gezin beletten een kind gedurende een meer of minder lange periode op te vangen. Overigens kon de integratiedoelstelling met minder radicale middelen worden gerealiseerd, zoals maatregelen ter integratie van de minderjarige na zijn toelating tot het grondgebied van de lidstaat van ontvangst.

45 Ten slotte benadrukt het Parlement dat de standstill-clausule minder strikt is dan de gebruikelijke standstill-clausules, aangezien de nationale wettelijke regeling pas op de datum van uitvoering van de richtlijn moet zijn vastgesteld. De aan de lidstaten gelaten marge druist in tegen de doelstelling van de richtlijn, die bestaat in de vaststelling van gemeenschappelijke criteria voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging

46 De Raad, hierin ondersteund door de Duitse regering en de Commissie, stelt dat het recht op eerbiediging van het gezinsleven als zodanig niet gelijkstaat met een recht

op gezinshereniging. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volstaat het dat een gezinsleven mogelijk is, bijvoorbeeld in de staat van herkomst.

47 Voorts heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn rechtspraak weigeringen van gezinshereniging in het kader van een immigratiebeleid minstens op grond van één van de in artikel 8, lid 2, EVRM opgesomde doelstellingen gerechtvaardigd geacht. Een dergelijke weigering kan worden gebaseerd op de doelstelling van artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn, te weten de efficiënte integratie van migrerende minderjarigen door gescheiden migrerende gezinnen aan te sporen hun minderjarige kinderen vóór de leeftijd van twaalf jaar over te laten komen naar de lidstaat van ontvangst.

48 De keuze van de leeftijd van twaalf jaar is niet arbitrair, maar de reden daarvoor is dat kinderen zich vóór deze leeftijd in een fase van hun ontwikkeling bevinden die belangrijk is voor hun vermogen om zich in een samenleving te integreren. Dit is wat overweging 12 van de richtlijn tot uitdrukking brengt. Dienaangaande heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vastgesteld dat er geen sprake was van schending van artikel 8 EVRM in zaken met betrekking tot de hereniging van minderjarigen jonger dan twaalf jaar.

49 Het is gerechtvaardigd het integratiecriterium toe te passen op kinderen van boven de twaalf jaar en niet op de echtgenoot van de gezinshereniger, omdat de kinderen in het algemeen een groter deel van hun leven in de lidstaat van ontvangst zullen doorbrengen dan hun ouders.

50 De Raad benadrukt dat de richtlijn niet vooruitloopt op het resultaat van de afweging van de in het concrete geval betrokken individuele en collectieve belangen, en herinnert eraan dat de artikelen 17 en 5, lid 5, van deze richtlijn de lidstaten verplichten om rekening te houden met de belangen die door het EVRM en het Verdrag inzake de rechten van het kind worden beschermd.

- 51 Hij betoogt eveneens dat de standstill-clausule van artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn de wettigheid van deze bepaling niet ter discussie stelt. De verwijzing naar de „eerste datum van de uitvoering” van de richtlijn is een wettige politieke keuze van de communautaire wetgever, waarvoor de reden is gelegen in het feit dat de lidstaat die zich op deze uitzondering wenste te beroepen, het wetgevingsproces voor de vaststelling van de betrokken nationale regels nog niet had beëindigd. Het verdiende de voorkeur om het uiteindelijk gehanteerde criterium te kiezen boven te wachten op de voltooiing van voormeld proces alvorens de richtlijn vast te stellen.

Beoordeling door het Hof

- 52 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat het recht op eerbiediging van het gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM deel uitmaakt van de grondrechten die volgens vaste rechtspraak van het Hof in de communautaire rechtsorde worden beschermd (reeds aangehaalde arresten *Carpenter*, punt 41, en *Akrich*, punten 58 en 59). Dit recht om samen te leven met zijn naaste verwanten brengt voor de lidstaten verplichtingen mee die negatief kunnen zijn, wanneer één van de lidstaten een persoon niet mag uitzetten, of positief, wanneer hij verplicht is een persoon toe te laten op zijn grondgebied en er te laten verblijven.
- 53 Zo heeft het Hof geoordeeld dat ook al waarborgt het EVRM het recht van een buitenlander om een bepaald land binnen te komen of er te verblijven niet als een grondrecht, het uitsluiten van een persoon uit een land waar zijn naaste verwanten wonen, een inmenging kan zijn in het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals dit wordt beschermd door artikel 8, lid 1, EVRM (reeds aangehaalde arresten *Carpenter*, punt 42, en *Akrich*, punt 59)
- 54 Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld in § 31 van zijn arrest *Sen v. Nederland* van 21 december 2001, kan voorts „artikel 8 [EVRM] positieve verplichtingen meebrengen die inherent zijn aan een daadwerkelijke ‚eerbiediging’ van het gezinsleven. De op dergelijke verplichtingen toepasselijke

beginselen zijn vergelijkbaar met die welke gelden voor negatieve verplichtingen. In beide gevallen moet rekening worden gehouden met het juiste evenwicht dat tot stand moet worden gebracht tussen de concurrerende belangen van het individu en de samenleving in haar geheel; in beide gevallen beschikt de staat over een bepaalde beoordelingsmarge (arresten Gül [v. Zwitserland van 19 februari 1996, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-I], blz. 174, § 38, en Ahmut [v. Nederland van 28 november 1996, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-VI, blz. 2030], § 63)".

- 55 In § 36 van het reeds aangehaalde arrest *Sen v. Nederland* heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens als volgt herinnerd aan de ter zake van gezinshereniging toepasselijke beginselen, zoals die in § 38 van voormeld arrest Gül v. Zwitserland en in § 67 van voormeld arrest Ahmut v. Nederland zijn geformuleerd:

„a) De omvang van de verplichting van een staat om verwanten van immigranten op zijn grondgebied toe te laten, is afhankelijk van de situatie van de belanghebbenden en het algemeen belang.

b) Krachtens een vast volkenrechtelijk beginsel hebben de staten, onverminderd hun verdragsverplichtingen, het recht om de toegang van niet-onderdanen tot hun grondgebied te controleren.

c) Wat immigratie betreft, kan artikel 8 niet aldus worden uitgelegd dat het voor een staat de algemene verplichting omvat om de keuze van getrouwde koppels met betrekking tot hun gemeenschappelijke woonplaats te eerbiedigen en de gezinshereniging op zijn grondgebied toe te staan.”

- 56 Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft verduidelijkt dat het bij zijn analyse rekening houdt met de leeftijd van de betrokken kinderen, hun situatie in het land van herkomst en de mate waarin zij van verwanten afhankelijk zijn (arrest *Sen v. Nederland*, reeds aangehaald, § 37; zie ook arrest *Rodrigues da Silva v. Nederland* van 31 januari 2006, § 39).
- 57 Het Verdrag inzake de rechten van het kind erkent eveneens het beginsel van de eerbiediging van het gezinsleven. Het verdrag is gebaseerd op de in de zesde overweging ervan tot uitdrukking gebrachte erkenning dat het kind voor de harmonische ontplooiing van zijn persoonlijkheid dient op te groeien in een gezinsomgeving. Artikel 9, lid 1, van dit verdrag bepaalt aldus dat de staten die partij zijn, waarborgen dat een kind niet wordt gescheiden van zijn ouders tegen hun wil, en overeenkomstig artikel 10, lid 1, volgt uit deze verplichting dat aanvragen van een kind of van zijn ouders om een staat die partij is, voor gezinshereniging binnen te gaan of te verlaten, door de staten die partij zijn met welwillendheid, menselijkheid en spoed worden behandeld.
- 58 Ook het Handvest erkent in artikel 7 het recht op eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven. Deze bepaling moet worden gelezen in samenhang met de verplichting van artikel 24, lid 2, van het Handvest om rekening te houden met de belangen van het kind, en met inachtneming van de in artikel 24, lid 3, tot uitdrukking gebrachte noodzaak dat een kind regelmatig persoonlijke betrekkingen met zijn beide ouders onderhoudt.
- 59 Deze verschillende teksten leggen de nadruk op het belang van het gezinsleven voor het kind en bevelen de staten aan om rekening te houden met de belangen van het kind, maar scheppen geen subjectief recht voor de leden van een gezin om tot het grondgebied van een staat te worden toegelaten en mogen niet aldus worden uitgelegd dat zij de staten een zekere beoordelingsmarge zouden ontfangen bij het onderzoek van verzoeken om gezinshereniging.

- 60 Bovenop deze bepalingen legt artikel 4, lid 1, van de richtlijn de lidstaten precieze positieve verplichtingen op, waaraan duidelijk omschreven subjectieve rechten beantwoorden, aangezien het de lidstaten verplicht om in de door de richtlijn vastgestelde gevallen de gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger toe te staan zonder hun beoordelingsmarge te kunnen uitoefenen.
- 61 Artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn heeft tot gevolg dat in strikt omschreven omstandigheden, te weten wanneer een kind van boven de twaalf jaar onafhankelijk van de rest van het gezin aankomt, de beoordelingsmarge van de lidstaten gedeeltelijk wordt gehandhaafd door hun de mogelijkheid te bieden om, alvorens toestemming te geven voor toegang en verblijf van het kind op grond van de richtlijn, na te gaan of het kind aan een op de eerste datum van de uitvoering van de richtlijn in de nationale wetgeving vastgelegd integratiecriterium voldoet.
- 62 Daardoor kan artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn niet als in strijd met het recht op eerbiediging van het gezinsleven worden beschouwd. Immers, in de context van een richtlijn die de lidstaten precieze positieve verplichtingen oplegt, laat het deze staten een beperkte beoordelingsmarge, die niet verschilt van die welke hun door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn rechtspraak met betrekking tot dit recht wordt toegekend, om in iedere feitelijke situatie de betrokken belangen af te wegen.
- 63 Verder moeten de lidstaten, zoals artikel 5, lid 5, van de richtlijn vereist, bij deze afweging van belangen ervoor zorgen dat zij terdege rekening houden met de belangen van minderjarige kinderen.
- 64 Bovendien moet acht worden geslagen op artikel 17 van de richtlijn, dat de lidstaten verplicht terdege rekening te houden met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn

land van herkomst. Zoals uit punt 56 van dit arrest blijkt, beantwoorden dergelijke criteria aan die welke het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hanteert wanneer het nagaat of een staat, die een verzoek om gezinshereniging heeft afgewezen, de betrokken belangen op een juiste wijze heeft afgewogen.

⁶⁵ Ten slotte zijn de leeftijd van een kind en het feit dat het onafhankelijk van het gezin aankomt, eveneens factoren die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in aanmerking neemt, waarbij het rekening houdt met de band tussen een kind en gezinsleden in het land van herkomst, maar ook met de band die het kind heeft met de culturele en taalkundige context van dit land (zie met name reeds aangehaalde arresten *Ahmut v. Nederland*, § 69, en *Gül v. Zwitserland*, § 42).

⁶⁶ Het integratiecriterium lijkt als zodanig niet in strijd met het in artikel 8 EVRM neergelegde recht op eerbiediging van het gezinsleven. Zoals reeds gezegd, mag dit recht niet aldus worden uitgelegd dat het noodzakelijkerwijs voor een lidstaat de verplichting omvat om de gezinshereniging op zijn grondgebied toe te staan, en artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn handhaaft slechts de beoordelingsmarge van de lidstaat door deze te beperken tot het onderzoek van een door de nationale wetgeving vastgesteld criterium, dat door de lidstaat moet worden verricht met eerbiediging van met name de in de artikelen 5, lid 5, en 17 van de richtlijn neergelegde beginselen. Hoe dan ook kan de integratienoodzaak vallen onder meerdere van de in artikel 8, lid 2, EVRM bedoelde legitieme doelstellingen.

⁶⁷ In tegenstelling tot wat het Parlement betoogt, heeft de communautaire wetgever het integratiecriterium van artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn niet verward met de doelstelling van integratie van minderjarigen, die volgens het Parlement zou kunnen worden bereikt met andere middelen, zoals maatregelen die hun integratie na hun toelating vergemakkelijken. Het betreft immers twee onderscheiden factoren. Zoals blijkt uit overweging 12 van de richtlijn, is de mogelijkheid om het

recht op gezinshereniging te beperken voor kinderen ouder dan twaalf jaar van wie de hoofdverblijfplaats niet die van de gezinshereniger is, bedoeld om weer te geven of de kinderen zich al op jonge leeftijd kunnen integreren, en moet die ervoor zorgen dat zij op school de nodige kennis en taalvaardigheid verwerven.

68 De communautaire wetgever was derhalve van mening dat boven de leeftijd van twaalf jaar de integratiedoelstelling niet zo makkelijk kan worden bereikt, en heeft bijgevolg vastgesteld dat de lidstaat de mogelijkheid heeft om bij de beslissing inzake toestemming voor toegang en verblijf op grond van de richtlijn rekening te houden met een minimumniveau van integratiecapaciteit.

69 Er kan dus in het kader van het onderzoek van een verzoek om gezinshereniging rekening worden gehouden met het integratiecriterium in de zin van artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn en de communautaire wetgever is niet met zichzelf in tegenspraak door de lidstaten in de bij deze bepaling vastgestelde bijzondere omstandigheden toe te staan een verzoek aan dit criterium te toetsen in het kader van een richtlijn waarvan, zoals uit overweging 4 ervan blijkt, de algemene doelstelling is de bevordering van de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten door via de gezinshereniging een gezinsleven mogelijk te maken.

70 Dat een definitie van het begrip integratie ontbreekt, kan niet worden uitgelegd als een machtiging aan de lidstaten om dit begrip te gebruiken op een wijze die strijdig is met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht en, meer in het bijzonder, met de grondrechten. Immers, de lidstaten die van de uitzondering gebruik wensen te maken, kunnen geen onbepaald integratiebegrip hanteren, maar moeten het op de eerste datum van uitvoering van de richtlijn in hun nationale wetgeving vastgelegde integratiecriterium toepassen om de bijzondere situatie te onderzoeken van een kind van boven de twaalf jaar dat onafhankelijk van de rest van het gezin aankomt.

71 Bijgevolg kan artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn niet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten expliciet of impliciet machtigt om uitvoeringsbepalingen vast te stellen die strijdig zijn met het recht op eerbiediging van het gezinsleven.

72 Het Parlement heeft niet aangetoond in hoeverre de in artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn opgenomen standstill-clausule strijdig is met een hogere rechtsnorm. Aangezien de communautaire wetgever geen inbreuk heeft gemaakt op het recht op eerbiediging van het gezinsleven door de lidstaten in bepaalde omstandigheden te machtigen rekening te houden met een integratiecriterium, stond het hem vrij om grenzen voor deze machtiging vast te stellen. Het is bijgevolg van weinig belang dat de nationale wetgeving die het integratiecriterium preciseert waarmee rekening kan worden gehouden, pas moest bestaan op de eerste datum van de uitvoering van de richtlijn en niet op de datum van inwerkingtreding of vaststelling ervan.

73 Evenmin blijkt dat de communautaire wetgever niet voldoende aandacht heeft besteed aan de belangen van het kind. De inhoud van artikel 4, lid 1, van de richtlijn getuigt immers ervan dat de belangen van kinderen een doorslaggevende overweging waren bij de vaststelling van deze bepaling, en het blijkt niet dat de laatste alinea van dit artikel hiermee niet voldoende rekening houdt of de lidstaten die ervoor kiezen om een integratiecriterium in aanmerking te nemen, machtigt hiermee geen rekening te houden. Integendeel, zoals in herinnering is gebracht in punt 63 van dit arrest, verplicht artikel 5, lid 5, van de richtlijn de lidstaten om terdege rekening te houden met de belangen van minderjarige kinderen.

74 In deze context blijkt de keuze van de leeftijd van twaalf jaar geen criterium te zijn dat het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd schendt, aangezien het een criterium betreft dat overeenkomt met een fase in het leven van een minderjarige waarin deze reeds gedurende een relatief lange periode in een derde land heeft gewoond zonder zijn gezinsleden, zodat een integratie in een andere omgeving meer problemen kan veroorzaken.

75 Ook het feit dat de echtgenoot en het kind van boven de twaalf jaar niet op dezelfde wijze behandeld worden, kan niet als een ongerechtvaardigde discriminatie ten opzichte van het minderjarig kind worden beschouwd. Het eigenlijke doel van een

huwelijk is immers om een duurzame levensgemeenschap tussen de echtgenoten te vormen, terwijl een kind van boven de twaalf jaar niet noodzakelijkerwijs lang bij zijn ouders zal blijven. Daarom kon het gerechtvaardigd zijn dat de communautaire wetgever rekening houdt met deze verschillende situaties en heeft hij daarvoor verschillende regels vastgesteld zonder met zichzelf in tegenspraak te komen.

- 76 Uit een en ander volgt dat artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn niet kan worden beschouwd als in strijd met het grondrecht op eerbiediging van het gezinsleven, de verplichting om rekening te houden met de belangen van kinderen of het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd, noch als zodanig, noch voorzover het de lidstaten expliciet of impliciet machtigt aldus te handelen.

Artikel 4, lid 6, van de richtlijn

- 77 Om soortgelijke redenen als het bij het onderzoek van artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn heeft aangevoerd, stelt het Parlement dat artikel 4, lid 6, ervan, op grond waarvan de lidstaten kunnen bepalen dat verzoeken om gezinshereniging met betrekking tot minderjarige kinderen worden ingediend voordat deze kinderen 15 jaar oud zijn, eveneens het recht op eerbiediging van het gezinsleven en het verbod van discriminatie op grond van leeftijd schendt. Voorts blijven de lidstaten vrij om tot de datum waarop deze richtlijn wordt uitgevoerd, nieuwe beperkende uitzonderingsbepalingen vast te stellen. Ten slotte laat de verplichting voor de lidstaten die van deze afwijking gebruik maken, om door minderjarige kinderen van boven de 15 jaar ingediende verzoeken om toegang en verblijf op grond van niet nader omschreven „andere redenen” dan gezinshereniging te onderzoeken, veel ruimte voor de discretionaire bevoegdheid van de nationale autoriteiten en schept zij een rechtsonzekerheid.
- 78 Net als voor artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de richtlijn, merkt het Parlement op dat de integratiedoelstelling met minder radicale middelen kon worden bereikt dan een niet objectief gerechtvaardigde en bijgevolg arbitraire discriminatie op grond van leeftijd.

- 79 De Raad stelt dat artikel 4, lid 6, van de richtlijn ruimte biedt voor een met de grondrechten verenigbaar en met name met de nagestreefde doelstelling evenredig gebruik op nationaal vlak. De doelstelling bestaat erin geïmmigreerde gezinnen aan te sporen hun minderjarige kinderen al op jonge leeftijd te laten overkomen om hun integratie te vergemakkelijken. Het betreft een legitiem doel dat deel uitmaakt van het immigratiebeleid en binnen de werkingssfeer valt van artikel 8, lid 2, EVRM.
- 80 De ruime formulering „andere redenen” dient niet te worden bekritiseerd als bron van rechtsonzekerheid, aangezien deze een positieve beslissing moet bevorderen voor het merendeel van de betrokken verzoeken.
- 81 De leeftijd van 15 jaar is gekozen om een zo groot mogelijk aantal gevallen te omvatten en om geen hinderpalen op te werpen voor het schoolbezoek van de minderjarige in de lidstaat van ontvangst. Er is dan ook geen sprake van arbitraire discriminatie. De Raad stelt dat een dergelijke keuze binnen zijn beoordelingsmarge als wetgever valt.
- 82 De Commissie meent dat artikel 4, lid 6, van de richtlijn artikel 8 EVRM niet schendt, aangezien de rechten die de belanghebbenden uit dit verdrag zouden kunnen putten volledig gehandhaafd blijven. Deze bepaling verplicht de lidstaten immers om iedere andere mogelijke rechtsgrond van een verzoek om toelating op hun grondgebied van het betrokken kind te onderzoeken en die toelating te verlenen wanneer de voorwaarden rechtens zijn vervuld. Dit moet een rechtstreeks op artikel 8 EVRM gebaseerd recht omvatten, zodat een onderzoek per geval mogelijk wordt van door kinderen van 15 jaar of ouder ingediende verzoeken om toelating.

- 83 De op 15 jaar vastgestelde leeftijdsgrens is niet onredelijk en is te verklaren door het verband dat bestaat tussen artikel 4, lid 6, van de richtlijn en de wachttijd van drie jaar die in artikel 8 van deze richtlijn wordt vermeld. Het gaat er namelijk om dat geen verblijfstitels worden afgegeven aan personen die ondertussen meerderjarig zijn geworden.

Beoordeling door het Hof

- 84 Er zij aan herinnerd dat in het kader van onderhavig beroep de toetsing door het Hof betrekking heeft op de vraag of de bestreden bepaling als zodanig de grondrechten eerbiedigt, en meer in het bijzonder het recht op eerbiediging van het gezinsleven, de verplichting om rekening te houden met de belangen van kinderen en het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd. Met name moet worden nagegaan of artikel 4, lid 6, van de richtlijn de lidstaten expliciet of impliciet machtigt om aan deze fundamentele beginselen voorbij te gaan doordat het hun, in afwijking van de andere bepalingen van artikel 4 van de richtlijn, toestaat een vereiste vast te stellen dat verband houdt met de leeftijd van een minderjarig kind voor wie in het kader van een gezinshereniging een verzoek om toegang tot en verblijf op het nationale grondgebied is ingediend.

- 85 Het blijkt niet dat de bestreden bepaling het in artikel 8 EVRM, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, neergelegde recht op eerbiediging van het gezinsleven schendt. Artikel 4, lid 6, van de richtlijn verleent de lidstaten immers de bevoegdheid om de door de richtlijn vastgestelde voorwaarden voor gezinshereniging enkel toe te passen op aanvragen die zijn ingediend vooraleer het kind de leeftijd van 15 jaar heeft bereikt. Deze bepaling kan evenwel niet aldus worden uitgelegd dat zij het de lidstaten zou verbieden om een verzoek met betrekking tot een kind van boven de 15 jaar in overweging te nemen of hen zou machtigen om dit niet te doen.

86 Dienaangaande is het van weinig belang dat de laatste zin van het bestreden voorschrift bepaalt dat de lidstaten die besluiten om de afwijking toe te passen, voor de kinderen voor wie het verzoek is ingediend nadat zij de leeftijd van 15 jaar hebben bereikt, toestemming tot toegang en verblijf geven „om andere redenen dan gezinshereniging”. De uitdrukking „gezinshereniging” moet immers in de context van de richtlijn aldus worden uitgelegd dat daarmee de gezinshereniging wordt bedoeld in de gevallen waarin deze door de richtlijn wordt voorgeschreven. Zij kan niet aldus worden uitgelegd dat zij het een lidstaat die de afwijking heeft toegepast, verbiedt om toestemming te geven voor toegang en verblijf van een kind zodat het zich bij zijn ouders kan voegen.

87 Bovendien moet artikel 4, lid 6, van de richtlijn worden gelezen in het licht van de beginselen die zijn neergelegd in artikel 5, lid 5, van de richtlijn, dat de lidstaten verplicht terdege rekening te houden met de belangen van minderjarige kinderen, en artikel 17 van de richtlijn, dat hen verplicht om rekening te houden met een aantal factoren, waaronder de gezinsband van de persoon.

88 Hieruit volgt dat hoewel een lidstaat ingevolge artikel 4, lid 6, van de richtlijn kan bepalen dat op door minderjarigen van boven de 15 jaar ingediende verzoeken niet de algemene voorwaarden van artikel 4, lid 1, van de richtlijn worden toegepast, de lidstaat verplicht blijft het verzoek te onderzoeken in het belang van het kind en met het streven om het gezinsleven te bevorderen.

89 Om de in punt 74 van dit arrest uiteengezette reden blijkt a fortiori niet dat de keuze van de leeftijd van 15 jaar een met het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd strijdig criterium is. Zo blijkt om de in punt 72 van dit arrest uiteengezette reden ook niet dat de standstill-clausule, zoals deze is geformuleerd, enige hogere rechtsnorm schendt.

- 90 Uit een en ander volgt dat artikel 4, lid 6, van de richtlijn niet kan worden beschouwd als in strijd met het grondrecht op eerbiediging van het gezinsleven, de verplichting om rekening te houden met de belangen van kinderen of het beginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd, noch als zodanig, noch voorzover het de lidstaten expliciet of impliciet machtigt aldus te handelen.

Artikel 8 van de richtlijn

- 91 Het Parlement benadrukt dat het recht op gezinshereniging aanzienlijk wordt beperkt door de periodes van twee en drie jaar waarin artikel 8 van de richtlijn voorziet. Dit artikel, dat geen onderzoek per geval voor de verzoeken voorschrijft, machtigt de lidstaten om maatregelen te handhaven die onevenredig zijn met betrekking tot het evenwicht dat zou moeten bestaan tussen de betrokken belangen.
- 92 Het Parlement betoogt bovendien dat de door artikel 8, tweede alinea, van de richtlijn toegestane uitzondering dreigt te leiden tot een verschillende behandeling in vergelijkbare gevallen, naargelang de betrokken lidstaat al dan niet beschikt over een wetgeving die rekening houdt met zijn opnamecapaciteit. Ten slotte komt een op de opnamecapaciteit van de lidstaat gebaseerd criterium neer op een quotaregeling die niet verenigbaar is met de vereisten van artikel 8 EVRM. Dienaangaande is het door de Republiek Oostenrijk gehanteerde restrictieve systeem van jaarlijkse quota door het Oostenrijks Verfassungsgerichtshof (grondwettelijk hof) ongrondwettig verklaard (arrest van 8 oktober 2003, zaak G 119,120/03-13).
- 93 De Raad benadrukt dat artikel 8 van de richtlijn zelf geen wachttijd oplegt en dat een wachttijd niet gelijkstaat met een weigering van gezinshereniging. Overigens is de wachttijd een klassiek element in het immigratiebeleid dat in de meeste lidstaten bestaat, zonder dat het door de bevoegde rechterlijke instanties onwettig is bevonden. Deze wachttijd streeft een legitiem doel van het immigratiebeleid na, te

weten de doeltreffende integratie van de gezinsleden in de ontvangende samenleving, door te verzekeren dat de gezinshereniging enkel plaatsvindt nadat de gezinshereniger in de staat van ontvangst zowel in economisch opzicht als wat de gezinssituatie betreft een solide basis heeft gevonden om er een gezin te vestigen.

- 94 Het verschil in behandeling tussen de lidstaten is enkel het gevolg van het proces van het geleidelijk nader tot elkaar brengen van de wetgevingen; in tegenstelling tot wat het Parlement betoogt, brengt artikel 8 van de richtlijn, gelet op de strikte aard van de standstill-clausule die het omvat, de wetgevingen van de lidstaten in belangrijke mate nader tot elkaar.
- 95 De Raad betwist dat de verwijzing in artikel 8, tweede alinea, van de richtlijn naar de opnamecapaciteit van een lidstaat neerkomt op een quotaregeling. Dit criterium dient enkel ertoe om de lidstaten te identificeren die de wachttijd tot drie jaar kunnen verlengen. De overwegingen van het Parlement met betrekking tot de wijze waarop deze bepaling in de lidstaten wordt toegepast, zijn bovendien speculatief.
- 96 Volgens de Commissie is de door artikel 8 van de richtlijn ingevoerde wachttijd aan te merken als een administratiefrechtelijke regel die niet tot gevolg heeft dat het recht op hereniging wordt uitgesloten. Een dergelijke regel streeft een legitiem doel na en wel op evenredige wijze. De Commissie benadrukt dienaangaande dat de lengte van het tijdvak waarin de gezinshereniger in het land van ontvangst heeft verbleven, evenals de opnamecapaciteit van het land, een belangrijke factor is waarmee in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens rekening wordt gehouden bij de afweging van de belangen. Zoals het Verfassungsgerichtshof heeft erkend, moet de nationale wetgeving hoe dan ook de mogelijkheid toestaan om voor het verstrijken van de wachttijd een rechtstreeks op artikel 8 EVRM gebaseerd verzoek om hereniging in te dienen.

Beoordeling door het Hof

- 97 Evenals de andere bepalingen die in het kader van onderhavig beroep worden bestreden, machtigt artikel 8 van de richtlijn de lidstaten om af te wijken van de bij deze richtlijn vastgestelde regels inzake gezinshereniging. Volgens de eerste alinea van voormeld artikel 8 kunnen de lidstaten van de gezinshereniger een legaal verblijf van ten hoogste twee jaar eisen, voordat zijn gezinsleden zich bij hem mogen voegen. Op grond van de tweede alinea ervan kunnen de lidstaten waarvan de wetgeving rekening houdt met hun opnamecapaciteit, voorzien in een wachttijd van ten hoogste drie jaar tussen het verzoek om hereniging en de afgifte van een verblijfstitel aan de gezinsleden.
- 98 Deze bepaling heeft dus niet tot gevolg dat iedere gezinshereniging wordt verhinderd, maar handhaaft een beperkte beoordelingsmarge voor de lidstaten door hun de mogelijkheid te bieden zich ervan te vergewissen dat de gezinshereniging in gunstige omstandigheden plaatsvindt, nadat de gezinshereniger gedurende een voldoende lange periode in de staat van ontvangst heeft verbleven om aan te nemen dat er sprake is van een duurzame vestiging en een bepaalde graad van integratie. Het feit dat een lidstaat rekening houdt met deze factoren en de mogelijkheid om de gezinshereniging met twee, of naargelang het geval, met drie jaar uit te stellen, zijn niet strijdig met het met name in artikel 8 EVRM geformuleerde recht op eerbiediging van het gezinsleven, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.
- 99 Evenwel zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit artikel 17 van de richtlijn, de duur van het verblijf in de lidstaat slechts één van de factoren is waarmee de lidstaat rekening moet houden bij het onderzoek van een verzoek en dat een wachttijd niet kan worden opgelegd zonder in bijzondere gevallen rekening te houden met alle relevante factoren.
- 100 Hetzelfde geldt voor het criterium van de opnamecapaciteit van de lidstaat, dat één van de factoren kan zijn waarmee bij het onderzoek van een verzoek rekening wordt gehouden, maar dat niet aldus mag worden uitgelegd dat het eender welk

quotasysteem toestaat of een wachttijd van drie jaar die wordt voorgeschreven zonder acht te slaan op de bijzondere omstandigheden van specifieke gevallen. Op grond van de in artikel 17 van de richtlijn voorgeschreven analyse van alle factoren is het immers niet toegestaan enkel met deze factor rekening te houden en moet de opnamecapaciteit op het moment van het verzoek daadwerkelijk worden onderzocht.

101 Zoals in punt 63 van dit arrest is opgemerkt, moeten de lidstaten bij deze analyse ervoor zorgen dat zij terdege rekening houden met de belangen van minderjarige kinderen.

102 De coëxistentie van verschillende situaties, naargelang de lidstaten ervoor kiezen om al dan niet gebruik te maken van de mogelijkheid om een wachttijd van twee of drie jaar voor te schrijven wanneer hun op de datum van vaststelling van de richtlijn geldende wetgeving rekening houdt met hun opnamecapaciteit, is enkel de uitdrukking van de moeilijkheid om de wetgevingen nader tot elkaar te brengen op een gebied dat tot dan toe viel onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. Zoals het Parlement zelf erkent, is de richtlijn in haar geheel van belang voor de geharmoniseerde toepassing van het recht op gezinshereniging. In casu blijkt niet dat de communautaire wetgever de door de grondrechten vastgestelde grenzen heeft overschreden door de lidstaten die over een specifieke wetgeving beschikten of deze wensten vast te stellen, toe te staan bepaalde aspecten van het recht op hereniging aan te passen.

103 Bijgevolg kan artikel 8 van de richtlijn niet worden beschouwd als in strijd met het grondrecht op eerbiediging van het gezinsleven of de verplichting om rekening te houden met de belangen van kinderen, noch als zodanig, noch voorzover het de lidstaten expliciet of impliciet machtigt aldus te handelen.

- 104 Ten slotte moet worden vastgesteld dat hoewel de richtlijn de lidstaten een beoordelingsmarge laat, deze zodanig ruim is dat zij de regels van de richtlijn in overeenstemming met de uit de bescherming van de grondrechten voortvloeiende eisen kunnen toepassen (in die zin arrest van 13 juli 1989, Wachauf, 5/88, Jurispr. blz. 2609, punt 22).
- 105 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de vereisten die voortvloeien uit de bescherming van in de communautaire rechtsorde erkende algemene beginselen, waaronder de grondrechten, de lidstaten ook bij de uitvoering van gemeenschapsregelingen binden en dat zij bijgevolg gehouden zijn, deze regelingen zo veel mogelijk toe te passen in overeenstemming met die vereisten (zie arresten van 24 maart 1994, Bostock, C-2/92, Jurispr. blz. I-955, punt 16; 18 mei 2000, Rombi en Arkopharma, C-107/97, Jurispr. blz. I-3367, punt 65; in die zin arrest ERT, reeds aangehaald, punt 43).
- 106 De uitvoering van de richtlijn is onderworpen aan het toezicht van de nationale rechterlijke instanties, omdat, zoals artikel 18 van de richtlijn bepaalt, „[d]e lidstaten waarborgen dat de gezinshereniger en/of de leden van zijn gezin het recht heeft/hebben beroep in te stellen in geval van afwijzing van een verzoek tot gezinshereniging, van intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel of in geval van een verwijderingsmaatregel”. Wanneer zij moeilijkheden ondervinden met betrekking tot de uitlegging of de geldigheid van deze richtlijn, staat het aan deze rechterlijke instanties om het Hof onder de voorwaarden van de artikelen 68 EG en 234 EG een prejudiciële vraag te stellen.
- 107 Wat de door de desbetreffende instrumenten gebonden lidstaten betreft, moet overigens eraan worden herinnerd dat de richtlijn in artikel 3, lid 4, bepaalt dat zij gunstiger bepalingen in het Europees Sociaal Handvest van 18 oktober 1961, het gewijzigd Europees Sociaal Handvest van 3 mei 1987 en het Europees Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers van 24 november 1977, evenals in de bilaterale en multilaterale overeenkomsten tussen de Gemeenschap of de Gemeenschap en de lidstaten enerzijds en derde landen anderzijds, onverlet laat.

108 Aangezien het beroep ongegrond is, behoeft niet te worden onderzocht of de bestreden bepalingen kunnen worden gescheiden van de rest van de richtlijn.

109 Bijgevolg moet het beroep worden verworpen.

Kosten

110 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Parlement in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Raad worden verwezen in de kosten. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, eerste alinea, van dit Reglement zullen de Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie, die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) Het Europees Parlement wordt verwezen in de kosten.**
- 3) De Bondsrepubliek Duitsland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen zullen hun eigen kosten dragen.**

ondertekeningen