



Datum van inontvangstneming : 15/06/2017

Zaak C-246/17

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

10 mei 2017

Verwijzende rechter:

Raad van State (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 april 2017

Verzoekende partij:

██████████

Verwerende partij:

Belgische Staat

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeker verzoekt om cassatie van arrest nr. 162.565 van 23 februari 2016 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 2 Op 25 november 2014 heeft verzoeker een aanvraag voor een verblijfskaart van familielid van een burger van de Europese Unie ingediend als bloedverwant in de opgaande lijn van een kind met de Nederlandse nationaliteit met woonplaats in België (artikel 40 bis, § 2, punt 5, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen).
- 3 Op 22 mei 2015 heeft verweerder de aanvraag van verzoeker geweigerd en hem het bevel gegeven om het grondgebied te verlaten.

- 4 Daarop heeft verzoeker beroep ingesteld bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, die op 29 september 2015 de voornoemde beslissingen van 22 mei 2015 nietig heeft verklaard.
- 5 Op 9 november 2015 heeft verweerder een nieuwe weigeringsbeslissing genomen en verzoeker het bevel gegeven om het grondgebied te verlaten. Die beslissingen zijn op 26 november 2015 aan verzoeker betekend en luiden als volgt:

„Krachtens artikel 52, § 4, vijfde alinea, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, is de aanvraag voor een verblijfskaart van familielid van een burger van de Unie, ingediend op 25 november 2014 door:

[...]

geweigerd omdat:

- de betrokkene niet binnen de gestelde termijn heeft bewezen aan de voorwaarden te voldoen om in aanmerking te komen voor het verblijfsrecht van meer dan drie maanden als familielid van een burger van de Unie of als ander familielid van een burger van de Unie;

Feitelijke motivering:

Verzoeker heeft op 25 november 2011 een aanvraag ingediend voor een verblijfskaart als bloedverwant in de opgaande lijn van D.V. NN [...] die de Nederlandse nationaliteit heeft. Bij beslissing van 22 mei 2015 is deze aanvraag geweigerd en is verzoeker bevolen het grondgebied te verlaten. Op 29 september 2015 heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen [...] die weigering nietig verklaard. De nieuwe bijlage 20 met het bevel om het grondgebied te verlaten vervangt de voorgaande. De betrokkene legt het bewijs van middelen van bestaan over (loonbriefjes van de BVBA [...]), maar dat bewijs betreft seizoensarbeid, en dus arbeid voor bepaalde tijd. Bovendien levert hij geen geldig bewijs dat D.V. NN [...] te zinnen laste is en dat hij daadwerkelijk over het hoederecht beschikt. De betrokkene heeft immers [...] in zijn beroep van 18 juni 2015 tot nietigverklaring van de weigering van 22 mei 2015 verklaard dat de moeder van D.V. in Nederland in hechtenis zit, waardoor hij alleen voor de vier kinderen zorgt. Uit een administratief verslag blijkt echter [...] dat de betrokkene alleen woont [...]. Uit het nationaal register blijkt dat het kind op 1 september 2015 van adres is veranderd met zijn moeder K.M'B. F. en de drie andere kinderen en niet bij de betrokkene woont.

Gelet op het voorgaande zijn de voorwaarden van artikel 40 bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, niet vervuld, en wordt de aanvraag dus geweigerd.

■■■■■

Krachtens artikel 7, eerste alinea, 2°, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, wordt de betrokkene verplicht om het grondgebied van het Rijk binnen de 30 dagen te verlaten, aangezien hij niet toegelaten of gemachtigd is tot een verblijf in een andere hoedanigheid”.

- 6 Op 11 december 2015 heeft verzoeker bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een beroep tot nietigverklaring van de voornoemde beslissingen van 9 november 2015 ingesteld, die dit heeft verworpen bij arrest van 23 februari 2016 (bestreden arrest).

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding en standpunt van de Raad van State

Intrekking van begunstigende handelingen

- 7 Verzoeker is van mening dat de overhandiging van bijlage 15 [document dat in de onderhavige zaak het verblijf van de vreemdeling voorlopig dekt door de afgifte van een verblijfskaart te vermelden] door de gemeente en de bestelling van de elektronische kaart begunstigende administratieve handelingen zijn omdat zij hem een verblijfsrecht van vijf jaar toekennen. Gesteld al dat die handelingen gebaseerd zijn op een fout van de administratie, dan nog kan een onregelmatige begunstigende individuele administratieve handeling niet worden ingetrokken als de fout in de eerste plaats toerekenbaar is aan de administratie, die haar eigen nalatigheid niet kan aanvoeren om ze in te trekken (verzoeker haalt de rechtspraak van de Raad van State aan). Verzoeker heeft geen bedrog gepleegd aangezien het de gemeente is die hem heeft opgeroepen om zijn elektronische kaart te bestellen (en de eraan verbonden kosten te betalen). De afgifte van bijlage 15 en de bestelling van de elektronische kaart leveren geen onregelmatigheid op die als onbestaand moet worden beschouwd: gelet op artikel 52 van het koninklijk besluit en de artikelen 40 en 40 bis van de wet, staat zelfs niet vast dat de afgifte van die documenten onregelmatig is; a fortiori kan zij niet onbestaande zijn.
- 8 De beslissing van 9 november 2015 heeft dus geleid tot de onwettige intrekking van de voornoemde begunstigende handelingen, waardoor die beslissing onrechtmatig is.
- 9 De Raad van State onderschrijft die argumentatie.

Draagwijdte van de in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG bepaalde termijn

- 10 Overeenkomstig artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG „[wordt] het verblijfsrecht van de familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, [...] binnen zes maanden na de datum van indiening van een aanvraag ter zake vastgesteld door de afgifte van een document,

,verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie' genoemd. Een verklaring dat de aanvraag om een verblijfskaart is ingediend, wordt onmiddellijk afgegeven”.

- 11 De partijen staan tegenover elkaar inzake de vraag of het nemen van de administratieve beslissing betreffende de verblijfsaanvraag dan wel de betekening van die beslissing binnen de voornoemde termijn van zes maanden moet plaatsvinden.
- 12 Verzoeker is van mening dat binnen die termijn de beslissing moet worden genomen en moet worden betekend. Hij zet uiteen dat als de verblijfskaart binnen de zes maanden moet worden afgegeven, daaruit logischerwijze kan worden afgeleid dat voor de beslissing en de betekening dezelfde termijn geldt.
- 13 Volgens verzoeker tonen zowel de bewoordingen van richtlijn 2004/38/EG als de door die richtlijn nagestreefde doelen aan dat zij ertoe strekt een snelle en doeltreffende administratieve procedure te garanderen, net als artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De verwezenlijking van die doelen zou in het gedrang komen als werd toegestaan dat een beslissing, die vóór het verstrijken van de termijn van zes maanden wordt genomen, zonder tijdslimiet aan de betrokkene mag worden betekend, waardoor de afgifte van de verblijfskaart of de weigering ervan voor even lange tijd wordt uitgesteld. Artikel 5, lid 4, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging bevestigt dat standpunt („[z]o spoedig mogelijk, maar uiterlijk negen maanden na de datum van indiening van een verzoek, stellen de bevoegde instanties van de lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, schriftelijk in kennis van de ten aanzien van hem genomen beslissing”). Verder bepaalt het nationale recht dat wanneer een aanvraag voor gezinshereniging is ingediend, de beslissing aan de gemeente moet worden meegedeeld binnen de zes maanden na de aanvraag, zo niet wordt het verblijfsrecht toegekend. De familieleden van een burger van de Unie zouden dus (in strijd met de artikelen 20 en 21 van het Handvest) worden gediscrimineerd als de beslissing betreffende het verblijf van een van die leden niet binnen voornoemde termijn ter kennis van de gemeente zou worden gebracht. Bijgevolg moet niet enkel het nemen van de beslissing vóór het verstrijken van de termijn plaatsvinden, maar ook de betekening ervan.
- 14 Volgens verweerder, die hierin wordt gevolgd door het bestreden arrest, geldt de termijn van zes maanden enkel voor het nemen van de beslissing, niet haar betekening, zonder dat een betekening buiten die termijn gevolgen heeft voor het verblijf, aangezien artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG en de bepalingen van nationaal recht die deze bepaling omzetten, in geen enkele betekeningstermijn voorzien en evenmin in de toekenning van een verblijfsrecht in geval van betekening buiten de termijn van zes maanden. De enige vereiste is dat de administratie binnen de termijn van zes maanden een beslissing neemt.

-
- 15 De Raad van State is van oordeel dat het voor de toepassing van het nationale recht overeenkomstig de vereisten van artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG van belang is te bepalen of die bepaling aldus moet worden uitgelegd dat zij vereist dat de beslissing betreffende de vaststelling van het verblijfsrecht wordt genomen en betekend binnen de termijn van zes maanden, dan wel of die beslissing binnen die termijn moet worden genomen, maar later mag worden betekend (en zo ja, binnen welke termijn) en voorts of het overschrijden van de termijn de automatische toekenning van de verblijfskaart als gevolg heeft.
 - 16 De Raad van State merkt in dat verband op dat een bepaling van nationaal recht (artikel 52, § 4, tweede alinea, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981) in wezen bepaalt dat als geen beslissing betreffende het recht van een familielid van een burger van de Unie wordt genomen binnen een termijn van zes maanden na de aanvraag voor toekenning van dat recht, ambtshalve een verblijfskaart van familielid van een burger van de Unie aan hem wordt afgegeven, maar dat artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG niet in een dergelijk gevolg voorziet. De vraag kan zelfs worden gesteld of die richtlijn hieraan niet in de weg staat omdat een dergelijk gevolg automatisch is.

Gevolgen van een arrest houdende nietigverklaring van de eerste beslissing betreffende het verblijfsrecht

- 17 Volgens de Belgische Raad van State en het Belgische Hof van Cassatie heeft een arrest houdende nietigverklaring van een beslissing die binnen een dwingende termijn diende te worden genomen [en dus in de onderhavige zaak, het arrest houdende nietigverklaring van de eerste beslissing (van 22 mei 2015)] als gevolg dat de administratieve overheid vanaf de betekening van het arrest houdende nietigverklaring over een nieuwe termijn beschikt met dezelfde duur als de volledige termijn waarover zij beschikte om te beslissen (in de onderhavige zaak zes maanden), en niet enkel over de termijn die nog overbleef op het moment dat de nietig verklaarde handeling is vastgesteld. Het gaat dus om een stuitende en niet om een opschortende werking.
- 18 Volgens verzoeker ontnemt de toekenning aan de administratie van een nieuwe termijn van zes maanden na de nietigverklaring van een eerste beslissing de nuttige werking aan de artikelen 5, 10, lid 1, en 31 van richtlijn 2004/38/EG, aan de artikelen 8 en 13 EVRM, alsook aan de artikelen 7, 20, 21, 24, 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten. Hier zou immers uit volgen dat de administratie tot in het oneindige onwettige beslissingen zou kunnen nemen zonder een sanctie op te lopen, aangezien de rechtbank de beslissing enkel nietig kan verklaren en verweerder niet kan veroordelen tot de afgifte van een verblijfstitel. Die aanpak is strijdig met de doeltreffende voorziening in rechte alsook met het recht op behoorlijk bestuur. Enkel de opschortende werking van een arrest houdende nietigverklaring kan tezelfdertijd zorgen voor een billijke procedure voor de burger en voor een voldoende lange onderzoekstermijn voor de administratie. Hij voert aan dat bepalingen van nationaal recht in de richting van opschorting wijzen. Hij citeert in dat verband de artikelen 74/5, § 3 in fine, en 74/6, § 2 in fine, van de

wet van 15 december 1980 (opschorting van de duur van de vasthouding aan de grens tijdens de termijn die wordt gebruikt om beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in te stellen) en legt uit dat de vreemdeling de gevolgen draagt van de tijd die hij gebruikt om zijn beroep in te stellen: hoe langer hij wacht, hoe langer de maximumtermijn van vasthouding wordt. Om dezelfde redenen kan worden aangenomen dat de tijd voor het instellen van een beroep de maximumtermijn waarover de administratie beschikt om haar beslissing te nemen, opschort, en na de nietigverklaring de termijn waarover zij nog beschikt om te beslissen, met evenveel tijd verlengt. De beginselen van gelijkheid en van non-discriminatie, en van gelijkheid van wapens vereisen dat de inleiding van een procedure dezelfde gevolgen heeft voor de administratie als voor de burger. De wederkerigheid van de gevolgen van de inleiding van een beroep bevordert de gelijkheid van wapens tussen de partijen, aangezien dit systeem veronderstelt dat zij beide de risico's van het proces dragen: de burger het risico dat de maximumtermijn voor vasthouding met evenveel tijd wordt verlengd, de administratie dat na de nietigverklaring van een beslissing die zij binnen een vervaltermijn diende te nemen haar maximumtermijn om te beslissen met evenveel tijd wordt verminderd.

- 19 Verweerder antwoordt dat verzoeker er per definitie geen aanspraak op kan maken op dezelfde wijze te worden behandeld als de administratieve overheid, die over het algemeen belang moet waken en waarvan de beslissingen als wettig worden beschouwd tot de bevoegde rechter ze eventueel nietig verklaard. De kwestie wat de gevolgen van een arrest houdende nietigverklaring zijn voor de mogelijkheden om de nietig verklaarde handeling nadien opnieuw te verrichten, is een vraag van nationaal recht, niet van Unierecht. Voorts wordt niet concreet aangetoond dat het onredelijk zou zijn dat na de nietigverklaring een nieuwe termijn van zes maanden – die dus gelijk is aan de initiële termijn – ingaat om te beslissen over de aanvraag voor gezinshereniging. Verweerder haalt in dat verband het arrest van 20 januari 2005, Glaxosmithkline, aan (C-296/03, EU:C:2005:42).
- 20 Verzoeker repliceert dat het voornoemde arrest ziet op termijnen en op een materie die niet vergelijkbaar zijn met die van de onderhavige zaak: de betrokken termijn bedraagt 90 dagen (en niet zes maanden) en ziet op een aanvraag tot opneming in de lijst van vergoedbare medicijnen, wat ver weg staat van rechten die zo fundamenteel zijn als de rechten op gezinshereniging, vrij verkeer en vrijheid van vestiging van de burgers van de Unie en hun familieleden.
- 21 De Raad van State vraagt zich af of, nu de richtlijn de gevolgen van nietigverklaring krachtens haar artikel 10, lid 1, niet regelt, het doeltreffendheidsbeginsel eraan in de weg staat dat de administratie na de nietigverklaring opnieuw de volledige termijn van zes maanden krijgt waar zij ook eerder over beschikte. Als die vraag bevestigend wordt beantwoord, vraagt hij zich af over welke termijn de nationale overheid dan beschikt.

Bestaansmiddelen

- 22 De Raad van State merkt op dat verzoeker hoe dan ook over toereikende bestaansmiddelen moet beschikken en dat hij niet betwist dat hij niet aan die voorwaarde voldoet.
- 23 Het feit dat die voorwaarde niet is vervuld, volstaat dus op zich om een weigering van toekenning van het verblijfsrecht aan verzoeker te rechtvaardigen.
- 24 Mocht het Hof niettemin oordelen dat de gestelde termijn is overschreden, en dat die overschrijding de automatische toekenning van het verblijfsrecht als gevolg heeft (te weten zonder dat wordt nagegaan of de toekenningsvoorwaarden daadwerkelijk zijn nageleefd), dan volgt daaruit dat de aan verzoeker geweigerde verblijfstitel hem had moeten worden toegekend, los van die bestaansmiddelenvoorwaarde.

Andere grieven

- 25 Verzoeker voert een aantal andere grieven aan waarvan de Raad van State heeft geoordeeld dat zij ofwel niet-ontvankelijk, ofwel ongegrond zijn, dan wel dat zij geen verband houden met de gestelde vragen.

Prejudiciële vragen

- 1) Moet artikel 10, 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, aldus worden uitgelegd dat het vereist dat de beslissing betreffende de vaststelling van het verblijfsrecht binnen de termijn van zes maanden wordt genomen en betekend of dat het toestaat dat de beslissing binnen die termijn wordt genomen, maar pas achteraf wordt betekend? Als die beslissing achteraf mag worden betekend, binnen welke termijn moet dat dan gebeuren?
- 2) Moet artikel 10, 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, gelezen in samenhang met haar artikel 5, met artikel 5, lid 4, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging en met de artikelen 7, 20, 21 en 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd en toegepast dat de op die grondslag genomen beslissing binnen de erin gestelde termijn van zes maanden enkel moet worden genomen, zonder dat er een termijn geldt voor de betekening van de beslissing en zonder dat betekening buiten die termijn gevolgen heeft voor het verblijfsrecht?

3) Gelet op het feit dat de doeltreffendheid van het verblijfsrecht van een familielid van een burger van de Unie moet worden gewaarborgd, staat het doeltreffendheidsbeginsel eraan in de weg dat de nationale overheid na de nietigverklaring van een beslissing betreffende het voornoemde recht opnieuw de volledige termijn van zes maanden krijgt waarover zij ook eerder al beschikte krachtens artikel 10, 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? Zo ja, over welke termijn beschikt de nationale overheid na de nietigverklaring van haar beslissing waarbij zij heeft geweigerd het betrokken recht toe te kennen?

4) Zijn de artikelen 5, 10 en 31 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, gelezen in samenhang met de artikelen 8 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, de artikelen 7, 24, 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, verenigbaar met nationale rechtspraak en bepalingen als de artikelen 39/2, § 2, 40, 40 bis, 42 en 43 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, en artikel 52, § 4, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, die als gevolg hebben dat een door de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen gewezen arrest houdende nietigverklaring van een beslissing waarbij verblijf krachtens die bepalingen is geweigerd, de dwingende termijn van zes maanden die wordt voorgeschreven bij artikel 10 van richtlijn 2004/38/EG, artikel 42 van de wet van 15 december 1980 en artikel 52 van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981, niet schorst maar stuit?

5) Vereist 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, dat aan de overschrijding van de in artikel 10, lid 1, van die richtlijn voorgeschreven termijn van zes maanden gevolgen worden verbonden en zo ja, welke? Vereist of staat richtlijn 2004/38/EG toe dat het gevolg van de overschrijding van die termijn erin bestaat dat de aangevraagde verblijfskaart automatisch wordt afgegeven zonder dat is vastgesteld dat de aanvrager daadwerkelijk voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor het verblijfsrecht waarop hij aanspraak maakt?