

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

27 juni 2018 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van Europese Unie – Richtlijn 2004/38/EG – Artikel 10, lid 1 – Aanvraag voor een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie – Afgifte – Termijn – Vaststelling en kennisgeving van het besluit – Gevolgen van niet-naleving van de termijn van zes maanden – Procedurele autonomie van de lidstaten – Doeltreffendheidsbeginsel”

In zaak C-246/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissing van 27 april 2017, ingekomen bij het Hof op 10 mei 2017, in de procedure

Ibrahima Diallo

tegen

Belgische Staat,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), kamerpresident, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 januari 2018,

gelet op de opmerkingen van:

- Ibrahima Diallo, vertegenwoordigd door D. Andrien, advocaat,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet, M. Jacobs, L. Van den Broeck en P. Cottin als gemachtigden, bijgestaan door F. Motulsky, advocaat,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Wils en E. Montaguti als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 maart 2018,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van 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, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de 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 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Ibrahima Diallo, Guinees staatsburger, en de Belgische Staat over de afwijzing van zijn aanvraag voor een verblijfskaart als familielid van een burger van de Europese Unie.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12) bepaalt in hoofdstuk 2, betreffende de gezinsleden, artikel 4, lid 2, onder a), met name het volgende:

„De lidstaten kunnen uit hoofde van deze richtlijn, en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV gestelde voorwaarden is voldaan, bij wet of bij besluit toestemming tot toegang en verblijf verlenen aan de volgende gezinsleden:

- a) ten laste komende bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn van de gezinshereniger of zijn echtgenoot, indien zij in het land van herkomst de nodige gezinssteun ontberen”.

- 4 Overweging 5 van richtlijn 2004/38 luidt als volgt:

„Het recht van alle burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten dient, wil het bestaan onder objectieve voorwaarden van vrijheid en waardigheid, ook aan familieleden, ongeacht hun nationaliteit, te worden verleend. [...]”

- 5 Artikel 1 van richtlijn 2004/38 bepaalt:

„Bij deze richtlijn worden vastgesteld:

- a) de voorwaarden voor uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten door burgers van de Unie en hun familieleden;
- b) het duurzame verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaten voor burgers van de Unie en hun familieleden;
- c) de beperkingen van de onder a) en b) genoemde rechten om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.”

- 6 Volgens artikel 2 van deze richtlijn geldt het volgende:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

2. „familielid’:

- a) de echtgenoot;
- b) de partner, met wie de burger van de Unie overeenkomstig de wetgeving van een lidstaat een geregistreerd partnerschap heeft gesloten, voor zover de wetgeving

van het gastland geregistreerd partnerschap gelijkstelt met huwelijk en aan de voorwaarden van de wetgeving van het gastland is voldaan;

- c) de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;
 - d) de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of partner als bedoeld onder b), die te hunnen laste zijn;
- 3) „gastland’: de lidstaat waarheen de burger zich begeeft om zijn recht van vrij verkeer of verblijf uit te oefenen.”

- 7 Artikel 3 van richtlijn 2004/38, getiteld „Begunstigden”, schrijft in lid 1 het volgende voor:

„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.”

- 8 Artikel 5 van dezelfde richtlijn, met het opschrift „Inreisrecht”, bepaalt in lid 2:

„Familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, mogen slechts aan de inreisvisumplicht worden onderworpen overeenkomstig verordening (EG) nr. 539/2001 [van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB 2001, L 81, blz. 1)] of, in voorkomend geval, de nationale wetgeving. Voor de toepassing van deze richtlijn verleent een geldige verblijfskaart als bedoeld in artikel 10 deze familieleden vrijstelling van de visumplicht.

De lidstaten verlenen deze personen alle faciliteiten om de nodige visa te verkrijgen. Deze visa worden zo spoedig mogelijk via een versnelde procedure kosteloos afgegeven.”

- 9 Artikel 10 van richtlijn 2004/38 luidt:

„Het verblijfsrecht van de familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, wordt 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.

2. Voor de afgifte van de verblijfskaart verlangen de lidstaten overlegging van de volgende documenten:

- a) een geldig paspoort;
- b) een document waaruit de verwantschap of het bestaan van een geregistreerd partnerschap blijkt;
- c) een verklaring van inschrijving, of indien een inschrijvingssysteem ontbreekt een ander bewijs van verblijf in het gastland, van de burger van de Unie die zij begeleiden of bij wie zij zich voegen;
- d) in de in artikel 2, lid 2, onder c) en d), bedoelde gevallen, stukken ter staving dat aan de in deze bepalingen bedoelde voorwaarden is voldaan;

[...]”

Belgisch recht

- 10 Zoals de verwijzende rechter uiteenzet, wordt ingevolge artikel 42, § 1, 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; hierna: „wet van 15 december 1980”) het recht op verblijf op Belgisch grondgebied toegekend ten laatste zes maanden nadat de aanvraag daartoe is gedaan.
- 11 Volgens artikel 52, § 4, tweede alinea, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (*Belgisch Staatsblad* van 27 oktober 1981, blz. 13740; hierna: „koninklijk besluit van 8 oktober 1981”) wordt ambtshalve een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie afgegeven aan het familielid van een Unieburger over wiens verblijfsrecht geen besluit is genomen binnen zes maanden na indiening van het verzoek om toekenning van dat recht.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 12 Op 25 november 2014 heeft Diallo, een Guinees staatsburger, als bloedverwant in opgaande lijn van een kind met de Nederlandse nationaliteit dat in België woont, een aanvraag ingediend voor een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie.
- 13 Op 22 mei 2015 heeft de Belgische Staat die aanvraag afgewezen en Diallo gelast het grondgebied te verlaten. Dat besluit is op 3 juni 2015 ter kennis gebracht van betrokkene.
- 14 Diallo is daarop in beroep gegaan bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België), die het besluit van 22 mei 2015 bij arrest van 29 september 2015 nietig heeft verklaard op grond dat het ontoereikend was gemotiveerd.
- 15 Op 9 november 2015 hebben de bevoegde Belgische autoriteiten een nieuw weigeringsbesluit genomen, dat eveneens vergezeld ging van het bevel het grondgebied te verlaten. Dat besluit is ter kennis van Diallo gebracht op 26 november 2015. Blijkens dat besluit was de Belgische Staat in wezen van mening dat Diallo niet binnen de gestelde termijn had aangetoond dat hij in aanmerking kwam voor een verblijfsrecht van meer dan drie maanden als „familielid van een burger van de Unie”. De Belgische Staat nam meer bepaald het standpunt in dat Diallo niet het bewijs had geleverd dat hij over toereikende bestaansmiddelen beschikte, en evenmin afdoend had aangetoond dat zijn kind met de Nederlandse nationaliteit te zijnen laste was of dat hij daadwerkelijk het ouderlijk gezag over dat kind had.
- 16 Op 11 december 2015 heeft Diallo zich opnieuw tot de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen gewend, deze keer met het verzoek het besluit van 9 november 2015 nietig te verklaren, maar dat beroep is verworpen bij arrest van 23 februari 2016.
- 17 Op 25 maart 2016 heeft Diallo tegen dat arrest cassatieberoep ingesteld bij de Raad van State (België). Ter ondersteuning van zijn beroep voert hij in wezen aan dat volgens artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 het besluit over het verzoek om toekenning van het verblijfsrecht aan de betrokkene moet worden meegedeeld binnen een termijn van zes maanden na indiening van dat verzoek en dat het nationale recht in overeenstemming met dat vereiste moet worden uitgelegd. Verder stelt hij dat de toekenning aan de bevoegde nationale autoriteit van een nieuwe termijn van zes maanden nadat een eerste besluit nietig is verklaard, artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 zijn nuttige werking ontnemt.
- 18 De Belgische Staat betoogt van zijn kant met name dat geen enkele wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling een termijn voorschrijft waarbinnen het besluit over een aanvraag voor een verblijfskaart ter kennis moet worden gebracht van de betrokkene. Het is voldoende dat de bevoegde nationale autoriteit een dergelijk besluit binnen de termijn van zes maanden neemt. Verder regelt richtlijn 2004/38 de gevolgen niet die het arrest tot nietigverklaring van 29 september 2015 teweegbrengt, te weten binnen welke termijn de bevoegde nationale autoriteit een nieuw besluit moet nemen nadat een eerste besluit door de rechter nietig is verklaard, zodat die kwestie onder het nationale recht valt. Hoe dan ook is niet aangetoond dat een nieuwe termijn van zes maanden om een besluit te nemen over een aanvraag voor een verblijfskaart na een dergelijke nietigverklaring onredelijk is.

- 19 In die context wijst de verwijzende rechter er allereerst op dat het nationale recht enkel bepaalt dat het verblijfsrecht ten laatste zes maanden na indiening van de aanvraag wordt verleend, zonder te verduidelijken of het besluit betreffende de verlening van het verblijfsrecht binnen die termijn ook ter kennis van de betrokkene moet worden gebracht. Om ervoor te zorgen dat het nationale recht in overeenstemming met de vereisten van artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 wordt toegepast, dient volgens hem te worden uitgemaakt of deze bepaling zo moet worden uitgelegd dat het besluit tot vaststelling van het verblijfsrecht binnen de termijn van zes maanden niet alleen moet worden genomen, maar ook ter kennis van de betrokkene moet worden gebracht.
- 20 Vervolgens brengt de verwijzende rechter onder de aandacht dat richtlijn 2004/38 de gevolgen niet regelt die verbonden zijn aan de nietigverklaring van een besluit over een aanvraag voor een verblijfskaart. Hij vraagt zich met name af over welke termijn de bevoegde nationale autoriteit beschikt om een nieuw besluit te nemen over een dergelijke aanvraag nadat haar eerste besluit, waarbij het verblijfsrecht is geweigerd, door de rechter nietig is verklaard. Om die nieuwe termijn te bepalen moet volgens hem worden onderzocht of het doeltreffendheidsbeginsel zich ertegen verzet dat de bevoegde nationale autoriteit na nietigverklaring van haar besluit, opnieuw over de volledige, in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 bedoelde termijn van zes maanden beschikt.
- 21 De verwijzende rechter stipt daarbij aan dat volgens de nationale rechtspraak de bevoegde nationale autoriteit, gelet op het feit dat de termijn van artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 een dwingende termijn is en rekening houdend met de gevolgen van een arrest tot nietigverklaring, vanaf de betekening hiervan opnieuw de volledige termijn krijgt waarover zij aanvankelijk beschikte om een besluit te nemen over een aanvraag om een verblijfskaart, en niet slechts het gedeelte van de termijn dat overbleef op het ogenblik dat de nietig verklaarde handeling is vastgesteld.
- 22 Ten slotte vraagt de verwijzende rechter zich af of richtlijn 2004/38 eraan in de weg staat dat bij overschrijding van de in artikel 10, lid 1, ervan gestelde termijn van zes maanden automatisch een verblijfskaart wordt afgegeven aan de aanvrager, ook al vervult die de voorwaarden daarvoor niet. Hij zet dienaangaande uiteen dat als zou blijken dat de termijn van dat artikel 10, lid 1, in casu effectief werd overschreden en dat richtlijn 2004/38 zich niet verzet tegen het voorschrift dat de aangevraagde verblijfskaart ten gevolge van overschrijding van die termijn verplicht wordt afgegeven, het besluit van 9 november 2015, waarbij Diallo een verblijfskaart is geweigerd, dan onrechtmatig is.
- 23 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet artikel 10, lid 1, van richtlijn [2004/38] 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], gelezen in samenhang met artikel 5, lid 4, van richtlijn [2003/86] 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 te nemen 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 [een] 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]? 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], 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[,ondertekend te Rome op 4 november 1950], de artikelen 7, 24, 41 en 47 van het [Handvest van de grondrechten] en artikel 21 [VWEU], verenigbaar met nationale rechtspraak en bepalingen als artikel 39/2, § 2, en de artikelen 40, 40bis, 42 en 43 van de wet van 15 december 1980 [...], en artikel 52, § 4, van het koninklijk besluit van 8 oktober 1981 [...], 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, 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] 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] 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 het verblijfsrecht te genieten waarop hij aanspraak maakt?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Bevoegdheid van het Hof en ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

- 24 De Belgische regering betoogt dat het Hof niet bevoegd is om de vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden, aangezien de situatie van verzoeker in het hoofdgeding niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.
- 25 De Belgische regering stelt ten eerste dat Diallo geen rechten kan ontleen aan richtlijn 2004/38, aangezien hij geen „familielid” in de zin van artikel 2, punt 2, daarvan is. Ten tweede valt de situatie die in het hoofdgeding aan de orde is evenmin onder richtlijn 2003/86, daar Diallo tot staving van zijn aanvraag voor een verblijfskaart enkel heeft aangevoerd dat hij een bloedverwant in opgaande lijn van een burger van de Unie is. Ten derde kan volgens de Belgische regering aan verzoeker in het hoofdgeding ook op de grondslag van de artikelen 20 en 21 VWEU geen verblijfsrecht worden verleend.
- 26 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat de verwijzende rechter met zijn vragen het Hof verzoekt artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 uit te leggen, rekening houdend met andere bepalingen van die richtlijn, met bepalingen van richtlijn 2003/86, van het VWEU en van het Handvest van de grondrechten.
- 27 Voorts dient voor de beantwoording van de vraag of een derdelander binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/86 en/of richtlijn 2004/38 valt, het recht van de Unie te worden uitgelegd, en met name de voorwaarden die worden gesteld in artikel 4 van richtlijn 2003/86 en in de artikelen 2 en 3 van richtlijn 2004/38 (zie in die zin arresten van 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 22, en 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punt 44).
- 28 Volgens artikel 267 VWEU is het Hof bevoegd om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van onder meer de Verdragen, het Handvest van de grondrechten en de richtlijnen waarop de prejudiciële vragen betrekking hebben.
- 29 Voor zover de Belgische regering met haar betoog in werkelijkheid de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen in twijfel probeert te trekken, moet in herinnering worden geroepen dat volgens vaste rechtspraak het Hof slechts kan weigeren uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet over de elementen, feitelijk en rechtens, beschikt die het nodig heeft om een zinvol antwoord te geven op de

gestelde vragen (zie in die zin onder meer arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 23).

- 30 In casu heeft de verwijzende rechter uiteengezet waarom het hoofdgeding niet kan worden beslecht zonder een antwoord van het Hof op de voorgelegde vragen. Uit die uiteenzetting blijkt namelijk dat het antwoord van het Hof op die vragen rechtstreekse gevolgen kan hebben voor de beoordeling van de individuele situatie van Diallo, en met name van de vraag of de bevoegde nationale autoriteiten hem een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie hadden moeten afgeven.
- 31 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Hof bevoegd is om de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden en dat die vragen ontvankelijk zijn.

Ten gronde

Eerste en tweede vraag

- 32 Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat het besluit over de aanvraag voor een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie binnen de in die bepaling voorgeschreven termijn van zes maanden moet worden genomen en ook ter kennis van de betrokkene moet worden gebracht.
- 33 In dat verband bepaalt artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 dat 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 wordt vastgesteld door de afgifte van een document, „verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie” genoemd.
- 34 Reeds uit de bewoordingen van die bepaling blijkt dus dat de lidstaten een verblijfskaart moeten afgeven aan de familieleden van een burger van de Unie in de zin van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2004/38, uiterlijk zes maanden na aanvraag ervan.
- 35 Zoals de advocaat-generaal in punt 44 van zijn conclusie heeft aangegeven, laat de uitdrukking „binnen zes maanden na de datum van indiening van een aanvraag ter zake” er geen twijfel over bestaan dat de lidstaten gehouden zijn de verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie binnen die termijn af te geven.
- 36 Zoals de advocaat-generaal aansluitend in de punten 45 en 46 van zijn conclusie in wezen heeft uiteengezet, betekent het in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 gebruikte begrip „afgifte” dat de bevoegde nationale autoriteiten verplicht zijn om binnen de in die bepaling gestelde termijn van zes maanden de aanvraag te behandelen, een besluit te nemen en, als de aanvrager de voorwaarden vervult om het recht van verblijf op grond van die richtlijn te verkrijgen, hem zijn verblijfskaart te verstrekken.
- 37 Zoals de advocaat vervolgt in punt 49 van zijn conclusie, vindt die uitlegging overigens steun in de rechtspraak van het Hof, dat aangaande de afgifte van de in richtlijn 2004/38 bedoelde verblijfskaart heeft geoordeeld dat de Uniewetgever zich er in hoofdzaak toe heeft beperkt in artikel 10 van deze richtlijn een opsomming te geven van de documenten die moeten worden overgelegd om een dergelijke kaart te verkrijgen, die dan binnen zes maanden na indiening van de aanvraag moet worden afgegeven (arrest van 5 september 2012, Rahman e.a. C-83/11, EU:C:2012:519, punt 42).
- 38 Hieruit volgt dat de verplichting voor de lidstaten om de verblijfskaart aan een familielid van een burger van de Unie af te geven binnen de in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 dwingend voorgeschreven termijn van zes maanden noodzakelijkerwijs inhoudt dat een besluit wordt genomen en ter kennis van de betrokkene wordt gebracht vóór die termijn verstrijkt.
- 39 Dat geldt ook wanneer de bevoegde nationale autoriteiten de betrokkene een verblijfskaart van familielid van een burger van de Unie weigeren.

- 40 De bij artikel 10 van richtlijn 2004/38 ingestelde administratieve procedure, waarbij binnen een termijn van zes maanden moet worden onderzocht wat de individuele situatie van derdelanders in het licht van het Unierecht is en, met name, of zij onder het begrip „familielid” in de zin van die richtlijn vallen, kan door de bevoegde nationale autoriteiten immers zowel met een positief besluit als met een negatief besluit worden afgerond.
- 41 In die context kan de termijn waarbinnen het besluit over de aanvraag voor een verblijfskaart als familielid van een burger van de Unie ter kennis van de aanvrager wordt gebracht niet verschillen naargelang het besluit van de bevoegde nationale autoriteit positief of negatief uitvalt.
- 42 Ook wanneer de bevoegde nationale autoriteit na behandeling van de aanvraag voor een verblijfskaart vaststelt dat de voorwaarden voor afgifte daarvan niet zijn vervuld, dient zij haar besluit tot weigering van de verblijfskaart bijgevolg te nemen en ter kennis te brengen van de aanvrager binnen diezelfde termijn van zes maanden.
- 43 Gelet op het voorgaande moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat het besluit over de aanvraag voor een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie binnen de in die bepaling gestelde termijn van zes maanden niet alleen moet worden genomen, maar ook ter kennis van de betrokkene moet worden gebracht.

Vijfde vraag

- 44 Met zijn vijfde vraag, die vóór de derde en de vierde vraag moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde, die de bevoegde nationale autoriteiten verplicht ambtshalve een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie aan de betrokkene af te geven wanneer de in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 voorgeschreven termijn van zes maanden wordt overschreden, zonder dat eerst wordt vastgesteld dat die persoon daadwerkelijk voldoet aan de voorwaarden om in overeenstemming met het Unierecht in het gastland te verblijven.
- 45 In dat verband moet erop worden gewezen dat richtlijn 2004/38 geen bepalingen bevat tot regeling van de gevolgen die verbonden zijn aan de overschrijding van de in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 gestelde termijn, zodat het in beginsel aan de lidstaten is om die kwestie in het kader van hun procedurele autonomie te regelen met inachtneming van het doeltreffendheids- en het gelijkwaardigheidsbeginsel (zie in die zin arrest van 17 maart 2016, Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, punt 24).
- 46 Daarbij verzet het Unierecht zich er weliswaar niet tegen dat de lidstaten regelingen tot stilzwijgende goedkeuring of toestemming invoeren, maar die mogen geen afbreuk doen aan de nuttige werking van het Unierecht.
- 47 Dienaangaande blijkt uit artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 dat het verblijfsrecht van de familieleden van een burger van de Unie in de zin van artikel 2, punt 2, daarvan wordt „vastgesteld” door de afgifte van een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie. Met het oog daarop vermeldt datzelfde artikel 10 in lid 2 de documenten die derdelanders moeten overleggen om die kaart te verkrijgen en waaruit moet blijken dat zij een „familielid” in de zin van richtlijn 2004/38 zijn.
- 48 Volgens vaste rechtspraak van het Hof schept de afgifte van een verblijfstitel als bedoeld in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 aan een derdelander geen rechten, maar gaat het om een handeling waarbij de lidstaat vaststelt wat de individuele situatie van een dergelijke derdelander is in het licht van het Unierecht (zie in die zin arresten van 21 juli 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punt 48, en 12 maart 2014, O. en B., C-456/12, EU:C:2014:135, punt 60).
- 49 De declaratoire aard van de verblijfskaarten brengt mee dat deze kaarten niet meer doen dan een reeds bestaand recht van de betrokkene bevestigen (arresten van 25 juli 2008, Metock

e.a., C-127/08, EU:C:2008:449, punt 52, en 21 juli 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punt 54).

- 50 Daaruit volgt dat artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 eraan in de weg staat dat een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie wordt afgegeven aan een derdelander die niet voldoet aan de voorwaarden waarvan de richtlijn die afgifte afhankelijk stelt.
- 51 Hoewel er niets op tegen is dat een nationale wettelijke regeling het stilzwijgen van het bevoegde bestuur gedurende een termijn van zes maanden na indiening van de aanvraag gelijkstelt met een weigeringsbesluit, blijkt reeds uit de bewoordingen van richtlijn 2004/38 dat deze zich ertegen verzet dat dat stilzwijgen wordt beschouwd als een goedkeuringsbesluit.
- 52 In het hoofdgeding blijkt echter uit het bij het Hof ingediende dossier ten eerste dat verzoeker niet met succes kan stellen een „rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn” te zijn die „ten laste” is van de betrokken burger van de Unie in de zin van artikel 2, punt 2, onder d), van richtlijn 2004/38 en artikel 4, lid 2, onder a), van richtlijn 2003/86, zodat hij niet kan worden beschouwd als een „familielid” in de zin van die bepalingen (zie in die zin arrest van 8 november 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punt 54).
- 53 Volgens vaste rechtspraak van het Hof ontlenen niet alle derdelanders aan richtlijn 2004/38 rechten van binnenkomst en verblijf in een lidstaat, maar uitsluitend diegenen die in de zin van artikel 2, punt 2, van die richtlijn „[familielieden]” zijn van een burger van de Unie die van zijn recht van vrij verkeer heeft gebruikgemaakt door zich in een andere lidstaat te vestigen dan die waarvan hij de nationaliteit bezit (arrest van 8 november 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punt 51).
- 54 Ten tweede blijkt uit het bij het Hof ingediende dossier en uit de toelichtingen die de Belgische regering ter terechtzitting heeft verstrekt, dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling een stelsel voor automatische afgifte van verblijfskaarten van een familielid van een burger van de Unie in het leven heeft geroepen, waarbij de bevoegde nationale autoriteit dergelijke kaarten ambtshalve aan de aanvragers moet afgeven wanneer de in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 gestelde termijn van zes maanden wordt overschreden.
- 55 Een dergelijk stelsel staat haaks op de doelstellingen van richtlijn 2004/38 voor zover het het mogelijk maakt dat een verblijfskaart wordt afgegeven aan iemand die niet voldoet aan de voorwaarden daarvoor.
- 56 Gelet op het voorgaande moet op de vijfde vraag worden geantwoord dat richtlijn 2004/38 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde, die de bevoegde nationale autoriteiten verplicht ambtshalve een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie aan de betrokkene af te geven wanneer de in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 voorgeschreven termijn van zes maanden wordt overschreden, zonder dat eerst wordt vastgesteld dat die persoon daadwerkelijk voldoet aan de voorwaarden om in overeenstemming met het Unierecht in het gastland te verblijven.

Derde en vierde vraag

- 57 Met zijn derde en zijn vierde vraag, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen nationale rechtspraak als in het hoofdgeding aan de orde, volgens welke de bevoegde nationale autoriteit na nietigverklaring door de rechter van een besluit tot weigering van een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie automatisch opnieuw beschikt over de volledige in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 bedoelde termijn van zes maanden.
- 58 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat richtlijn 2004/38 niets zegt over de gevolgen die verbonden zijn aan nietigverklaring door de rechter van besluiten waarbij de bevoegde nationale autoriteiten afgifte van de verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie weigeren. De richtlijn bevat met name geen bepalingen over de termijn waarover die autoriteiten na een dergelijke nietigverklaring beschikken om een nieuw besluit te nemen.

- 59 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het bij gebreke van Unievoorschriften ter zake, krachtens het beginsel van procedurele autonomie van de lidstaten een zaak van hun interne rechtsorde dergelijke voorschriften vast te stellen, op voorwaarde evenwel dat die voorschriften niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties naar nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie in die zin met name arresten van 17 maart 2016, Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, punt 24, en 13 december 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punt 26).
- 60 In het hoofdgeding rijst enkel de vraag naar de eerbiediging van het doeltreffendheidsbeginsel.
- 61 De verwijzende rechter maakt gewag van nationale rechtspraak volgens welke bij nietigverklaring door de rechter van een besluit dat door een bestuurlijke autoriteit binnen een dwingende termijn is genomen, de volledige termijn waarover die autoriteit aanvankelijk beschikte om haar besluit vast te stellen, automatisch opnieuw ingaat zodra het arrest tot nietigverklaring aan de betrokkene is betekend. Krachtens die rechtspraak beschikte de bevoegde nationale autoriteit, nadat haar oorspronkelijke besluit door de rechter nietig was verklaard, bijgevolg opnieuw over een op artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 gebaseerde termijn van zes maanden om te reageren op de aanvraag van Diallo voor een verblijfskaart als familielid van een burger van de Unie.
- 62 In die context is het duidelijk dat het automatisch ingaan van een nieuwe termijn van zes maanden nadat het aanvankelijke besluit van de bevoegde nationale autoriteit door de rechter nietig is verklaard, de uitoefening van het recht van het familielid van een burger van de Unie om krachtens artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 een besluit te verkrijgen over zijn aanvraag voor een verblijfskaart, erg kan bemoeilijken.
- 63 In de eerste plaats, en zoals in punt 40 van dit arrest is uiteengezet, streeft de bij artikel 10 van richtlijn 2004/38 ingestelde administratieve procedure ernaar dat binnen een dwingende termijn van zes maanden wordt onderzocht wat de individuele situatie van derdelanders is in het licht van het Unierecht. Meer bepaald moeten de bevoegde nationale autoriteiten binnen die termijn uitsluitend nagaan of de derdelander aan de hand van de in artikel 10, lid 2, van die richtlijn vermelde documenten kan aantonen dat hij onder het begrip „familielid” van een burger van de Unie in de zin van richtlijn 2004/38 valt, zodat hij zijn verblijfskaart kan verkrijgen.
- 64 In de tweede plaats blijkt uit de vaste rechtspraak van het Hof dat richtlijn 2004/38 de uitoefening van het fundamentele en individuele recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat bij artikel 21, lid 1, VWEU rechtstreeks aan alle burgers van de Unie wordt verleend, beoogt te vergemakkelijken en te versterken. In overweging 5 van deze richtlijn wordt voorts beklemtoond dat dit recht, om onder objectieve voorwaarden van vrijheid en waardigheid te kunnen worden uitgeoefend, ook moet worden toegekend aan de familieleden van deze burgers, ongeacht hun nationaliteit (arrest van 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 65 Om dat doel te bereiken is vereist dat de derdelander die aantoont dat hij onder het begrip „familielid” van een burger van de Unie in de zin van richtlijn 2004/38 valt, zo spoedig mogelijk in het bezit wordt gesteld van de verblijfskaart waaruit die hoedanigheid blijkt.
- 66 Zoals om te beginnen de Europese Commissie in wezen opmerkt, kan de derdelander, wiens rechtssituatie wordt gekenmerkt door onzekerheid over de legaliteit van zijn verblijf, dankzij de declaratoire aard van zijn verblijfskaart namelijk bewijzen – voor zover is voldaan aan de materiële voorwaarden voor het verkrijgen van het verblijfsrecht – dat hij een afgeleid verblijfsrecht heeft, waardoor hij dat recht makkelijker kan uitoefenen en makkelijker in het gastland kan inburgeren.
- 67 Verder moet in herinnering worden gebracht dat volgens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/38 familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, slechts zijn vrijgesteld van de inreisvisumplicht indien zij in het bezit zijn van een geldige verblijfskaart. Blijkens overweging 8 van deze richtlijn strekt die vrijstelling ertoe het vrije

verkeer te vergemakkelijken van derdelanders die familielid zijn van een burger van de Unie (arrest van 18 december 2014, McCarthy e.a., C-202/13, EU:C:2014:2450, punten 40 en 41).

- 68 Bijgevolg is het in het licht van het doel van de in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 bedoelde administratieve procedure en van het doel van de richtlijn als geheel kennelijk onevenredig dat na nietigverklaring door de rechter van een besluit tot weigering van een verblijfskaart, automatisch een nieuwe termijn van zes maanden begint te lopen.
- 69 Hieruit volgt dat het doeltreffendheidsbeginsel en het streven naar voortvarendheid dat in richtlijn 2004/38 besloten ligt, eraan in de weg staan dat de nationale autoriteiten automatisch een nieuwe termijn van zes maanden krijgen nadat een eerste besluit, waarbij een verblijfskaart is geweigerd, door de rechter nietig is verklaard. Die autoriteiten zijn verplicht een nieuw besluit te nemen binnen een redelijke termijn, die de in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 gestelde termijn in geen geval kan overschrijden.
- 70 Gelet op een en ander moet op de derde en de vierde vraag worden geantwoord dat het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen nationale rechtspraak als in het hoofdgeding aan de orde, volgens welke de bevoegde nationale autoriteit na nietigverklaring door de rechter van een besluit tot weigering van een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Europese Unie automatisch opnieuw beschikt over de volledige in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 bedoelde termijn van zes maanden.

Kosten

- 71 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **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, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de 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, moet aldus worden uitgelegd dat het besluit over de aanvraag voor een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Europese Unie binnen de in die bepaling gestelde termijn van zes maanden niet alleen moet worden genomen, maar ook ter kennis van de betrokkene moet worden gebracht.**
- 2) **Richtlijn 2004/38 moet aldus worden uitgelegd dat zij zich verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde, die de bevoegde nationale autoriteiten verplicht ambtshalve een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Europese Unie aan de betrokkene af te geven wanneer de in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 voorgeschreven termijn van zes maanden wordt overschreden, zonder dat eerst wordt vastgesteld dat die persoon daadwerkelijk voldoet aan de voorwaarden om in overeenstemming met het Unierecht in het gastland te verblijven.**
- 3) **Het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen nationale rechtspraak als in het hoofdgeding aan de orde, volgens welke de bevoegde nationale autoriteit na nietigverklaring door de rechter van een besluit tot weigering van een verblijfskaart van een familielid van een burger van de Europese Unie automatisch opnieuw beschikt over de volledige in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2004/38 bedoelde termijn van zes maanden.**

ondertekeningen

* Procestaal: Frans.