

ARREST VAN HET HOF

18 oktober 1990 *

In de gevoegde zaken C-297/88 en C-197/89,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel en van het Hof van Beroep te Brussel, in de aldaar aanhangige gedingen tussen

M. Dzodzi

en

Belgische Staat,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging:

- in zaak C-297/88, van sommige bepalingen van gemeenschapsrecht betreffende het verblijfsrecht en het recht om verblijf te houden van de echtgenoten van onderdanen van de Europese Economische Gemeenschap, en meer in het bijzonder van verordening (EEG) nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat na er een betrekking te hebben vervuld (PB 1970, L 142, blz. 24);
- in zaak C-197/89, van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB 1964, blz. 850),

wijst

* Procestaal: Frans.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida en G. C. Rodríguez Iglesias, kamerpresidenten; F. A. Schockweiler en F. Grévisse, rechters;

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: D. Louterman, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

- M. Dzodzi, vertegenwoordigd door L. Misson en J.-P. Brilmaker, advocaten te Luik,
- de Belgische regering, in zaak C-297/88 vertegenwoordigd door de vice-eerste minister, minister van Justitie en van Middenstand, en in zaak C-197/89 door de eerste minister, minister van Justitie en van Middenstand, bijgestaan door M. Scarcez, advocaat te Brussel,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Lasnet, juridisch adviseur, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van M. Dzodzi, vertegenwoordigd door L. Misson, M.-A. Lucas en J.-L. Dupond, advocaten te Luik, en van de Commissie ter terechtzitting van 22 mei 1990,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 juli 1990,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 5 oktober 1988, ingekomen ten Hove op 12 oktober daaraanvolgend, heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, rechtdoend in kort geding, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over het recht van verblijf van de echtgenoot van een onderdaan van een Lid-Staat op het grondgebied van die staat, het recht van die echtgenoot om verblijf te houden onder de voorwaarden van verordening (EEG) nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat na er een betrekking te hebben vervuld (PB 1970, L 142, blz. 24), en ten slotte, het recht van verblijf en het recht om verblijf te houden van de echtgenoot van een onderdaan van een Lid-Staat op het grondgebied van een Lid-Staat.
- 2 Bij beschikking van 16 mei 1989, ingekomen ten Hove op 22 mei daaraanvolgend, heeft het Hof van Beroep te Brussel, in hoger beroep van voormelde beschikking van de Rechtbank van eerste aanleg, krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee aanvullende prejudiciële vragen gesteld over de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid (PB 1964, blz. 850), en meer in het bijzonder over de voorwaarden waaronder de in de richtlijn bedoelde personen bij de nationale rechter kunnen opkomen tegen de afwijzing van een verzoek om een verblijfsvergunning of tegen een maatregel tot verwijdering van het grondgebied van een Lid-Staat.
- 3 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen verzoekster in het hoofdgeding, M. Dzodzi, van Togolese nationaliteit, weduwe van J. Herman, van Belgische nationaliteit, en de Belgische Staat, die haar verzoeken om erkenning van een verblijfsrecht, respectievelijk van het recht om verblijf te houden op het Belgische grondgebied heeft afgewezen.
- 4 Artikel 40 van de Belgische wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (*Belgisch Staatsblad* van 31.12.1980, blz. 14584) bepaalt: „Behoudens strijdige bepalingen van deze wet worden de hiernavolgende personen, van welke nationaliteit ook, met de EG-vreemdeling gelijkgesteld: 1° zijn echtgenoot; ... Worden er eveneens mede gelijkgesteld, de echtgenoot van een Belg, ...”.

- 5 Dzodzi kwam begin 1987 België binnen en huwde op 14 februari van dat jaar met Herman. In haar hoedanigheid van echtgenote van een Belgisch onderdaan diende zij vervolgens onder verwijzing naar de gemeenschapsrichtlijnen en -verordeningen bij de autoriteiten een verzoek in om erkenning van haar recht om op het Belgische grondgebied verblijf te houden. Dit verzoek bleef onbeantwoord. Intussen waren de echtgenoten naar Togo vertrokken, waar zij van april tot juli 1987 verbleven, zonder de Belgische autoriteiten hiervan in kennis te stellen. Herman overleed op 28 juli 1987, kort na zijn terugkeer naar België. Latere verzoeken van Dzodzi om afgifte van een vergunning tot voortgezet verblijf in België werden afgewezen.
- 6 Toen haar bevel werd gegeven het Belgische grondgebied te verlaten, verzocht Dzodzi de Rechtbank van eerste aanleg in kort geding de tenuitvoerlegging van dat besluit op te schorten en de Belgische Staat onder oplegging van een dwangsom te gelasten aan verzoekster een verblijfsvergunning voor vijf jaar af te geven.
- 7 In die omstandigheden heeft de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de navolgende vragen.

„A — *Het recht van verblijf*

Een persoon die geen onderdaan is van een Lid-Staat van de Gemeenschap, huwt een Belgisch onderdaan, die zes maanden later overlijdt. Dienen de voorwaarden voor toekenning van het recht van verblijf aan een persoon die met een Belg is gehuwd maar geen onderdaan van de Gemeenschap is, te worden getoetst op het tijdstip waarop deze persoon het Rijk binnenkomt, op het tijdstip van indiening van de aanvraag tot verblijf, of op het tijdstip van de binnen een redelijke termijn genomen beslissing?

Is een eventueel recht van verblijf in gevaar gebracht doordat de echtgenoten het land gedurende meer dan drie doch minder dan zes maanden hebben verlaten vóór de afgifte van de verblijfsvergunning en zonder de bestuurlijke overheid vooraf in kennis te hebben gesteld van hun bedoeling om later eventueel naar België terug te keren? Zo neen, heeft het overlijden van de echtgenoot na de terugkeer naar België dat recht in gevaar kunnen brengen?

B — Het recht om verblijf te houden

Kan de weduwe in de gegeven omstandigheden op basis van verordening nr. 1251/70 aanspraak maken op een recht om in België verblijf te houden?

C — Subsidiaire vraag

Artikel 40 van de Belgische wet van 15 december 1980 stelt de echtgenoot van een Belg gelijk met onderdanen van de Gemeenschap. Indien de twee vorige vragen alleen wegens de Belgische nationaliteit van de overledene ontkennend moeten worden beantwoord, zou de betrokkene dan aanspraak hebben kunnen maken op een recht van verblijf of op een recht om verblijf te houden, indien haar overleden echtgenoot onderdaan was geweest van een andere Lid-Staat van de Gemeenschap?"

8 Dzodzi kwam van deze beschikking in beroep op grond dat de rechter in kort geding zich niet vooraf over de ontvankelijkheid van het bij hem aldaar aanhangig gemaakte geding had uitgesproken en had geweigerd voorlopige maatregelen te treffen ter vrijwaring van verzoeksters rechten.

9 Bij beschikking van 16 mei 1989 gelastte het Hof van Beroep te Brussel de Belgische Staat aan Dzodzi een voorlopige verblijfsvergunning af te geven voor de duur van de procedure in kort geding, en verzocht het het Hof om een prejudiciële beslissing over twee bijkomende vragen:

„1) Richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 geeft aan de onderdaan van een Lid-Staat ten aanzien van wie een besluit tot weigering van toelating, tot weigering van afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning of tot verwijdering van het grondgebied is getroffen, de mogelijkheden van beroep die openstaan voor de eigen onderdanen tegen bestuursrechtelijke besluiten' (artikel 8).

Wanneer een Belgisch onderdaan onmiddellijke schade dreigt te lijden ten gevolge van een bestuurshandeling waarvan de wettigheid betwistbaar is, kan hij bij de voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg op grond van artikel 584 Gerechtelijk Wetboek een vordering in kort geding instellen, ertoe strekkende

de overheidsinstantie te doen gelasten maatregelen te treffen tot vrijwaring van het bedreigde belang, of de tenuitvoerlegging van de bestreden handeling voorlopig te doen opschorten.

Is het in overeenstemming met genoemde bepaling van richtlijn 64/221 om aan personen die zich op die richtlijn kunnen beroepen, de toegang tot de kort-gedingprocedure te ontzeggen?

- 2) Moet artikel 9 van de richtlijn aldus worden uitgelegd, dat de belanghebbenden een beroepsmogelijkheid dienen te hebben die hen in staat stelt, vóór de tenuitvoerlegging van de bestreden maatregel met spoed een uitspraak van een nationale rechterlijke instantie uit te lokken, ten einde tijdig maatregelen ter vrijwaring van de bedreigde rechten te verkrijgen?"
- 10 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, de toepasselijke wetgeving en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De strekking van de vragen

- 11 De Rechtbank van eerste aanleg te Brussel wenst met haar vragen in wezen te vernemen of, en zo ja onder welke voorwaarden, de bepalingen van het gemeenschapsrecht een verblijfsrecht of een recht om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat toegekennen aan onderdanen van een derde land op de enkele grond van hun hoedanigheid van echtgenoot van een gemeenschapsonderdaan. Waar de nationale rechter uitdrukkelijk verwijst naar verordening nr. 1251/70 van 29 juni 1970, die van toepassing is op werknemers en hun gezinsleden, dient er, bij gebreke van nadere aanwijzingen in het dossier, van te worden uitgegaan, dat de verwijzingsbeschikking doelt op de situatie van de echtgenoot van een gemeenschapsonderdaan die de hoedanigheid van werknemer bezit of heeft bezeten.
- 12 De eerste twee vragen betreffen het geval dat de gemeenschapsonderdaan, zoals in het hoofdgeding, vóór zijn overlijden de nationaliteit bezat van de Lid-Staat die door zijn echtgenoot om erkenning van het verblijfsrecht respectievelijk het recht om verblijf te houden wordt verzocht.

- 13 De derde — subsidiaire — vraag is gesteld voor het geval het Hof van oordeel zou zijn, dat de communautaire bepalingen in eerder bedoeld geval niet van toepassing zijn omdat de gemeenschapsonderdaan de nationaliteit bezat van de Lid-Staat waarin zijn weduwe wenst te verblijven en verblijf te houden. Die derde vraag betreft het geval dat de gemeenschapsonderdaan vóór zijn overlijden de nationaliteit van een andere Lid-Staat bezat. Om het nut van die vraag en het belang ervan voor de beslechting van het geschil aan te tonen, verwijst de nationale rechter naar artikel 40 van de Belgische wet van 15 december 1980. Blijkens de bewoordingen van de vraag legt de nationale rechter artikel 40 als volgt uit, dat de nationale wetgever met deze nationale bepaling — die volgens de voorbereidende werkzaamheden bedoeld is om „omgekeerde discriminatie” van buitenlandse echtgenoten van Belgische onderdanen te voorkomen — bedoelde echtgenoten in aanmerking heeft willen laten komen voor toepassing van de regels van gemeenschapsrecht die gelden voor de echtgenoten van op het grondgebied van het Koninkrijk België woonachtige onderdanen van andere Lid-Staten.
- 14 Het Hof van Beroep te Brussel wenst met zijn vragen van het Hof te vernemen, welke uitlegging moet worden gegeven aan de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221 van 25 februari 1964, betreffende de mogelijkheden van beroep tegen de weigering van een verblijfsvergunning of tegen het besluit tot verwijdering van het grondgebied. In de motivering van de verwijzingsbeschikking wordt evenwel ook melding gemaakt van artikel 40 van de Belgische wet van 15 december 1980. Er mag dus van worden uitgegaan, dat het Hof van Beroep in feite aan twee hypothesen denkt: in het eerste geval is het gemeenschapsrecht rechtstreeks toepasselijk op een situatie als die waarvan sprake in het hoofdgeding, terwijl in het tweede geval de regels van gemeenschapsrecht waarvan het Hof om uitlegging wordt verzocht, enkel in de context van artikel 40 toepassing vinden.
- 15 Bij de door de nationale rechterlijke instanties gestelde vragen moet derhalve worden onderscheiden tussen die welke enkel het gemeenschapsrecht betreffen, en die welke naar genoemd artikel 40 verwijzen om het verzoek om uitlegging van het gemeenschapsrecht te rechtvaardigen. Die twee punten zullen achtereenvolgens worden onderzocht op basis van de bepalingen van gemeenschapsrecht die ten tijde van de feiten van het hoofdgeding van toepassing waren, waarbij met name de latere bepalingen van de richtlijnen 90/364 van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht (PB 1990, L 180, blz. 26) en 90/365 van de Raad van 28 juni 1990 betreffende het verblijfsrecht van werknemers en zelfstandigen die hun beroepswerkzaamheden hebben beëindigd (PB 1990, L 180, blz. 28), buiten beschouwing zullen blijven.

De vragen over de uitlegging van het rechtstreeks toepasselijk geachte gemeenschapsrecht (eerste en tweede vraag van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel en vragen van het Hof van Beroep te Brussel)

De bevoegdheid van het Hof

- 16 Volgens de Commissie en de Belgische Staat is de aan het hoofdgeding ten grondslag liggende situatie zuiver intern, daar de gemeenschapsonderdaan wiens echtgenote aanspraak maakt op een verblijfsrecht of een recht om verblijf te houden, nooit op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan zijn land van herkomst heeft gewerkt of gewoond. Mitsdien geeft de Commissie het Hof in overweging, te verklaren dat de gemeenschapsbepalingen op een dergelijke situatie niet van toepassing zijn. Volgens de Belgische Staat is het Hof niet bevoegd de prejudiciële vragen te beantwoorden.
- 17 Dit betoog wordt door Dzodzi niet betwist. Haar opmerkingen betreffen uitsluitend de onder verwijzing naar artikel 40 gestelde vragen.
- 18 De omstandigheden waarop de Commissie en de Belgische Staat zich beroepen ten betoge dat sprake is van een zuiver interne situatie, betreffen de grond van de vragen van de nationale rechterlijke instanties. Ofschoon die omstandigheden voor de beantwoording van deze vragen van belang kunnen zijn, zijn zij derhalve niet ter zake dienend voor zover het erom gaat, of het Hof bevoegd is over de prejudiciële vragen uitspraak te doen (arrest van 28 juni 1984, zaak 180/83, Moser, Jurispr. 1984, blz. 2539, r. o. 10).
- 19 De bezwaren van de Belgische regering ter zake van de bevoegdheid van het Hof, kunnen derhalve niet worden aanvaard.

Ten gronde

- 20 Het vrije verkeer binnen de Gemeenschap van echtgenoten van werknemers uit de Gemeenschap is geregeld bij verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2).

- 21 Het verblijfsrecht van die echtgenoten op het grondgebied van een Lid-Staat is geregeld bij richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der Lid-Staten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 13), het recht om verblijf te houden bij verordening nr. 1251/70 van 29 juni 1970 (reeds aangehaald).
- 22 Met deze verordeningen en de richtlijn is de grondslag gelegd voor de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 48 EEG-Verdrag betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap.
- 23 Zoals het Hof heeft beslist, kunnen de gemeenschapsregelingen betreffende het vrije verkeer van werknemers evenwel niet worden toegepast op gevallen die geen enkele aanknopng hebben met een van de situaties waarvoor het gemeenschapsrecht is geschreven (arrest van 27 oktober 1982, gevoegde zaken 35/82 en 36/82, Morson en Jhanjan, Jurispr. 1982, blz. 3723, r. o. 16).
- 24 Dit geldt ook voor het door de nationale rechter bedoelde geval van een onderdaan van een derde land die gehuwd is met een onderdaan van een Lid-Staat, wanneer voor het door de eerstgenoemde uitsluitend in zijn hoedanigheid van echtgenoot opgeëiste verblijfsrecht of recht om op het grondgebied van een Lid-Staat verblijf te houden, niet kan worden aangeknoopt bij de uitoefening door de gemeenschapsonderdaan, van het recht van vrij verkeer binnen de Gemeenschap.
- 25 Voor zover de vragen van het Hof van Beroep uitsluitend aan het gemeenschapsrecht refereren, moeten zij in dezelfde zin worden beantwoord.
- 26 Richtlijn 64/221 van 25 februari 1964, van welke artikelen 8 en 9 het Hof van Beroep uitlegging verlangt, is onder de voorwaarden van artikel 1 ervan van toepassing op de echtgenoten van gemeenschapsonderdanen, wanneer die onderdanen verblijf houden in of zich begeven naar een andere Lid-Staat van de Gemeenschap om er al dan niet in loondienst werkzaamheden te verrichten, dan wel in de hoedanigheid van personen te wier behoefte diensten worden verricht.

- 27 Het geval waarop het Hof van Beroep het oog heeft, vertoont geen enkele aanknopingspunt met de in artikel 1 van de richtlijn bedoelde situaties.
- 28 Het antwoord dient derhalve te luiden, dat verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968, richtlijn 68/360 van 15 oktober 1968, verordening nr. 1251/70 van 29 juni 1970 en richtlijn 64/221 van 25 februari 1964 niet van toepassing zijn in zuiver interne situaties in een Lid-Staat, zoals die van een onderdaan van een derde land, die uitsluitend in zijn hoedanigheid van echtgenoot van een onderdaan van een Lid-Staat aanspraak maakt op een verblijfsrecht of een recht om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat.

De vragen over de uitlegging van het ingevolge artikel 40 van de Belgische wet van 15 december 1980 toepasselijke gemeenschapsrecht (derde vraag van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel en vragen van het Hof van Beroep te Brussel)

De bevoegdheid van het Hof

- 29 Volgens de Belgische Staat en de Commissie is alleen de toepassing van intern Belgisch recht in geding, waarbij de Commissie met name aantekent dat een bepaling als artikel 40 geen invloed heeft op de afbakening van de werkingssfeer van het gemeenschapsrecht. De Belgische Staat verzoekt het Hof, zich onbevoegd te verklaren om deze vragen te beantwoorden.
- 30 Daarentegen stelt Dzodzi, dat er als gevolg van artikel 40 in het hoofdgeding bepalingen van gemeenschapsrecht aan de orde zijn en dat het Hof zich over in een dergelijk geding gerezen uitleggingsvragen dient uit te spreken om te voorkomen dat de rechtspraak van het Hof en die van de nationale instanties over de uitlegging van het gemeenschapsrecht uiteen gaan lopen.
- 31 Volgens artikel 177 EEG-Verdrag is het Hof bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van het Verdrag en van de door de instellingen van de Gemeenschap verrichte handelingen.

- 32 In de tweede en derde alinea van dat artikel heet het, dat indien een vraag van uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht wordt opgeworpen voor een rechterlijke instantie van een der Lid-Staten, deze instantie, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof van Justitie kan, of indien zij in laatste aanleg uitspraak doet, moet verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen.
- 33 De procedure van artikel 177 EEG-Verdrag is derhalve een instrument voor samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, waarbij het Hof die instanties de uitleggingsgegevens met betrekking tot het gemeenschapsrecht verschaft die zij voor de beslissing van de hun voorgelegde geschillen nodig hebben.
- 34 Mitsdien staat het uitsluitend aan de nationale rechterlijke instanties waaraan het geschil is voorgelegd en die verantwoordelijk zijn voor de te geven beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van elk geval, de noodzaak van een prejudiciële verwijzing voor hun uitspraak te beoordelen, alsmede de relevantie van hun vragen aan het Hof.
- 35 Wanneer de vragen van de nationale rechter de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht betreffen, is het Hof dus in beginsel gehouden er uitspraak over te doen.
- 36 Uit de tekst van artikel 177 noch uit het doel van de bij dit artikel ingestelde procedure blijkt, dat de auteurs van het EEG-Verdrag de bevoegdheid van het Hof om bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over een bepaling van gemeenschapsrecht hebben willen uitsluiten, in het bijzondere geval dat het nationale recht van een Lid-Staat naar de inhoud van die bepaling verwijst ter vaststelling van de voorschriften die in een zuiver interne situatie van die Lid-Staat van toepassing zijn.
- 37 Het is integendeel voor de communautaire rechtsorde van evident belang, dat ter vermindering van toekomstige uitleggingsgeschillen iedere bepaling van gemeenschapsrecht, ongeacht de omstandigheden waaronder zij toepassing moet vinden, op eenvormige wijze wordt uitgelegd.

- 38 Waar de bevoegdheid van het Hof ingevolge artikel 177 tot doel heeft de eenvoudige uitlegging van de bepalingen van het gemeenschapsrecht in alle Lid-Statens te verzekeren, beperkt het Hof zich ertoe, uit de letter en de geest ervan de betekenis van de betrokken gemeenschapsregels af te leiden. Het is dan uitsluitend de nationale rechter die de aldus uitgelegde bepalingen van gemeenschapsrecht heeft toe te passen, met inachtneming van de omstandigheden feitelijk en rechtens van de hem voorgelegde zaak.
- 39 In het kader van de door artikel 177 beoogde bevoegdheidsverdeling tussen de nationale rechter en het Hof, doet het Hof dus een prejudiciële uitspraak zonder dat het zich in beginsel behoeft te bekommeren om de omstandigheden die de nationale rechter ertoe hebben gebracht die vragen te stellen, en om de wijze waarop hij de gemeenschapsbepaling waarvan hij uitlegging heeft gevraagd, denkt toe te passen.
- 40 Dit zou slechts anders zijn wanneer zou blijken dat een oneigenlijk gebruik van de procedure van artikel 177 wordt gemaakt en wel om via een geconstrueerd geschil een uitspraak van het Hof uit te lokken, of wanneer duidelijk is dat de gemeenschapsbepaling waarvan het Hof om uitlegging wordt gevraagd, niet van toepassing kan zijn.
- 41 Wanneer het gemeenschapsrecht ingevolge bepalingen van nationaal recht van toepassing wordt, staat het uitsluitend aan de nationale rechter de juiste strekking van die verwijzing naar het gemeenschapsrecht te beoordelen. Indien de nationale rechter meent, dat een bepaling van gemeenschapsrecht wegens die verwijzing van toepassing is op de zuiver interne situatie die ten grondslag ligt aan het bij hem aanhangig geding, kan hij zich onder de voorwaarden van artikel 177 EEG-Verdrag zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof, met een prejudiciële vraag tot het Hof wenden.
- 42 Het Hof is evenwel enkel bevoegd bepalingen van gemeenschapsrecht te onderzoeken. Het kan in zijn antwoord aan de nationale rechter geen rekening houden met de algemene opzet van de nationale bepalingen die naar het gemeenschapsrecht verwijzen, doch tegelijkertijd bepalend zijn voor de strekking van die verwijzing. Welke grenzen de nationale wetgever eventueel heeft gesteld aan de toepassing van het gemeenschapsrecht op de zuiver interne situaties waarop het enkel via

de nationale wet van toepassing is, is een vraag van nationaal recht, die derhalve uitsluitend door de rechterlijke instanties van de betrokken Lid-Staat kan worden beoordeeld.

- 43 In casu hebben de gestelde vragen geen betrekking op bepalingen van intern Belgisch recht, maar uitsluitend op die van de verordeningen en de richtlijn betreffende het aan echtgenoten van werknemers uit de Gemeenschap toekomende verblijfsrecht respectievelijk recht om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat, en op die van richtlijn 64/221. Mitsdien is het Hof, binnen de hierboven gestelde grenzen, bevoegd om de prejudiciële vragen te beantwoorden.

Het verblijfsrecht en het recht om verblijf te houden van de echtgenoot van een gemeenschapsonderdaan (derde vraag van de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel)

- 44 Artikel 10 van verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, betreft de situatie van de echtgenoot van een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat en op het grondgebied van een andere Lid-Staat is tewerkgesteld. De echtgenoot heeft, ongeacht zijn nationaliteit, het recht om zich met de werknemer op het grondgebied van de Lid-Staat van tewerkstelling te vestigen, behoudens het bepaalde in lid 3 van artikel 10 betreffende de woning waarover de werknemer dient te beschikken.
- 45 Ingevolge de artikelen 1 en 3, lid 1, van richtlijn 68/360 van 15 oktober 1968 moet de Lid-Staat de echtgenoot op wie het bepaalde in verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 van toepassing is, op vertoon van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort zonder meer op zijn grondgebied toelaten. Artikel 3, lid 2, preciseert onder welke voorwaarden daarnaast voor echtgenoten die niet de nationaliteit van een Lid-Staat bezitten, de overlegging van een inreisvisum of de vervulling van een vergelijkbare formaliteit mag worden verlangd.
- 46 Ingevolge de artikelen 1 en 4 van de richtlijn kent de Lid-Staat de echtgenoot die de in artikel 4, lid 3, genoemde documenten kan overleggen, een verblijfsrecht op zijn grondgebied toe, welk recht wordt vastgesteld door de afgifte van een verblijfskaart.

- 47 Ingevolge artikel 10 van de richtlijn ten slotte, kunnen de Lid-Staten slechts van — met name de hierboven vermelde — bepalingen van de richtlijn afwijken uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid.
- 48 Verordening nr. 1251/70 van 29 juni 1970, betreffende het recht om verblijf te houden, is blijkens de artikelen 1 en 3 ervan van toepassing op de echtgenoot van een werknemer uit de Gemeenschap als bedoeld in artikel 10 van verordening nr. 1612/68, van 15 oktober 1968.
- 49 Ingevolge artikel 3, lid 1, van die verordening heeft de echtgenoot van een werknemer, die bij hem op het grondgebied van een Lid-Staat woonachtig is, ook na diens overlijden, het recht aldaar duurzaam verblijf te houden, indien de werknemer het recht om verblijf te houden op het grondgebied van die Lid-Staat, overeenkomstig artikel 2 van de verordening heeft verkregen.
- 50 Artikel 2 van die verordening stelt het recht van de werknemer om verblijf te houden, buiten de in lid 1, sub b, tweede alinea, en lid 2 ervan genoemde gevallen, afhankelijk van bepaalde minimumtermijnen van tewerkstelling en verblijf op het grondgebied van een Lid-Staat.
- 51 Artikel 3, lid 2, betreft het geval dat de werknemer in de loop van zijn beroepsleven overlijdt voordat hij het recht op verblijf in de Lid-Staat heeft verkregen. In dat geval heeft de echtgenoot het recht aldaar duurzaam verblijf te houden, met name indien de werknemer op het ogenblik van zijn overlijden ten minste twee jaar bij voortduring op het grondgebied van die Lid-Staat woonachtig was, of indien de werknemer overleden is ten gevolge van een arbeidsongeval of een beroepsziekte.
- 52 Artikel 5 bepaalt onder welke voorwaarden het recht om verblijf te houden moet worden uitgeoefend. Volgens lid 1 beschikt degene op wie het recht van verblijf van toepassing is, voor de uitoefening ervan over een termijn van twee jaar vanaf de datum waarop dat recht overeenkomstig de bepalingen van de verordening werd verkregen. Hij kan gedurende deze periode het grondgebied van de Lid-Staat verlaten zonder dat zulks zijn recht op verblijf aantast. Ingevolge lid 2 worden voor de uitoefening van het recht van verblijf van de betrokkene geen formaliteiten verlangd.

- 53 Het bestaan van het recht om verblijf te houden, wordt vastgesteld door de afgifte van een verblijfskaart onder de voorwaarden van artikel 6 van de verordening.
- 54 Zo de toepassing van bovengenoemde communautaire bepalingen problematisch zou zijn doordat zij op de aan het hoofdgeding ten grondslag liggende zuiver interne situatie moeten worden toegepast, dan staat het aan de nationale rechter een oplossing voor dat probleem te vinden. Zoals gezegd, is het de nationale rechter die moet uitmaken, welke draagwijdte de nationale wetgever aan zijn verwijzing naar het gemeenschapsrecht heeft willen geven, en die bij voorbeeld moet nagaan, zo hij dat noodzakelijk acht, onder welke voorwaarden op de werknemer die de nationaliteit van de Lid-Staat heeft, de bepalingen kunnen worden toegepast van artikel 10 van verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968, betreffende de woning waarover de werknemer voor zijn gezin moet beschikken, of die van verordening nr. 1251/70 van 29 juni 1970, betreffende de minimumverblijfsduur die vereist is voor de erkenning van het recht om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat.
- 55 Mitsdien moet worden geantwoord, dat de echtgenoot van een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat en die op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid in loondienst verricht of heeft verricht, aanspraak heeft op een verblijfsrecht of een recht om verblijf te houden op het grondgebied van laatstbedoelde staat onder de voorwaarden van richtlijn 68/360 van 15 oktober 1968 en van de verordeningen nrs. 1612/68 van 15 oktober 1968 en 1251/70 van 29 juni 1970. Hoewel de nationale rechter gebonden is aan de aanwijzingen en de uitlegging van het gemeenschapsrecht die hem door het Hof worden verstrekt, dient hij, gelet op de strekking van de verwijzing in de nationale wetgeving naar voornoemde gemeenschapsregelingen, zelf te beoordelen onder welke voorwaarden die regelingen van toepassing kunnen zijn op de zuiver interne situatie die ten grondslag ligt aan het bij hem aanhangig geding.

De in richtlijn 64/221 van 25 februari 1964 bedoelde beroepsmogelijkheden (vragen van het Hof van Beroep te Brussel)

- 56 Zoals gezegd, is in artikel 1 van richtlijn 64/221 van 25 februari 1964 het toepassingsgebied van die richtlijn aldus afgebakend, dat zij geldt voor de onderdanen van een Lid-Staat die verblijf houden in of zich begeven naar een andere Lid-Staat om er in loondienst werkzaamheden te verrichten en, onder de aldaar bepaalde voorwaarden, voor hun echtgenoten.

Artikel 8 van de richtlijn

- 57 Luidens artikel 8 moet een ieder op wie de richtlijn van toepassing is, „tegen het besluit tot weigering van toelating, tot weigering van afgifte of verlenging van de verblijfsvergunning of tegen het besluit tot verwijdering van het grondgebied kunnen beschikken over de mogelijkheden van beroep die openstaan voor de eigen onderdanen tegen bestuursrechtelijke besluiten”.
- 58 In deze bepaling worden de in de richtlijn bedoelde besluiten als „bestuursrechtelijke” besluiten gekwalificeerd en wordt de Lid-Staten de verplichting opgelegd, een ieder die door zulk een maatregel wordt getroffen, de mogelijkheid te bieden daartegen dezelfde acties in te stellen als waarmee eigen onderdanen tegen bestuurshandelingen kunnen opkomen. Een Lid-Staat handelt dus in strijd met de krachtens artikel 8 op hem rustende verplichting wanneer hij voor de in de richtlijn bedoelde personen bijzondere beroepsprocedures inricht die minder waarborgen bieden dan die welke openstaan voor eigen onderdanen die tegen bestuurshandelingen opkomen (arrest van 5 maart 1980, zaak 98/79, Pecastaing, Jurispr. 1980, blz. 691, r. o. 10).
- 59 Wanneer dus in een Lid-Staat niet de administratieve rechter bevoegd is de werking van een bestuursrechtelijk besluit op te schorten of ten aanzien van de tenuitvoerlegging van dat besluit conservatoire maatregelen te nemen, doch deze bevoegdheid aan de gewone rechter toekomt, is die Lid-Staat verplicht de onder de richtlijn vallende personen toegang te geven tot de gewone rechter en wel onder dezelfde voorwaarden als voor eigen onderdanen gelden. Er zij evenwel op gewezen, dat een en ander in hoofdzaak afhangt van de rechterlijke organisatie en de verdeling van rechtsmacht in de onderscheiden Lid-Staten. Deze zijn ingevolge artikel 8 enkel verplicht, personen die door het gemeenschapsrecht worden beschermd, ten aanzien van hun beroepsmogelijkheden niet ten achter te stellen bij eigen onderdanen die tegen bestuursrechtelijke besluiten wensen op te komen (arrest van 5 maart 1980, Pecastaing, zoals aangehaald, r. o. 11).
- 60 Mitsdien moet worden geantwoord, dat artikel 8 van richtlijn 64/221 van 25 februari 1964 de Lid-Staten verplicht, aan de in die richtlijn bedoelde personen een rechtsbescherming te waarborgen die, in het bijzonder met betrekking tot de instantie waarbij beroep kan worden ingesteld en met betrekking tot de bevoegdheden van die instantie, niet minder gunstig is dan die welke zij in beroepen tegen bestuurshandelingen aan hun eigen onderdanen verlenen.

Artikel 9 van de richtlijn

- 61 De vraag strekt er in wezen toe te vernemen, of artikel 9 van de richtlijn voor de Lid-Staten de verplichting meebrengt om aan de in de richtlijn bedoelde personen het recht te verlenen, zich vóór de tenuitvoerlegging van een besluit tot weigering van een verblijfsvergunning of van een maatregel tot verwijdering van het grondgebied tot een rechterlijke instantie te wenden die in een spoedprocedure uitspraak doet en bevoegd is conservatoire maatregelen met betrekking tot het verblijfsrecht te nemen.
- 62 Artikel 9, lid 1, van richtlijn 64/221 van 25 februari 1964 beoogt minimale procedurele waarborgen te bieden aan personen aan wie verlenging van de verblijfsvergunning is geweigerd, of aan houders van een verblijfsvergunning te wier aanzien een besluit tot verwijdering van het grondgebied is genomen. Deze bepaling, die van toepassing is ingeval beroep op de rechter niet mogelijk is of ingeval het beroep slechts betrekking heeft op de wettigheid van het besluit dan wel geen schorsende werking heeft, voorziet in de tussenkomst van een andere bevoegde instantie dan die welke tot het nemen van het besluit bevoegd is. Behoudens in dringende gevallen, kan de overheidsinstantie haar besluit slechts nemen na advies van het raadgevend orgaan. De betrokkene moet ten overstaan van die instantie gebruik kunnen maken van zijn middelen van verweer en zich kunnen doen bijstaan of vertegenwoordigen volgens de procedure van de nationale wetgeving.
- 63 Volgens lid 2 van het artikel kunnen personen aan wie afgifte van de eerste verblijfsvergunning is geweigerd of te wier aanzien vóór de afgifte van een dergelijk document een besluit tot verwijdering van het grondgebied is genomen, zich wenden tot de instantie die ingevolge lid 1 tevoren moet worden geraadpleegd. De betrokkene is dan gemachtigd, in persoon zijn verweermiddelen voor te dragen, tenzij redenen van staatsveiligheid zich hiertegen verzetten.
- 64 Het advies van die instantie moet, naar uit het doel van het in de richtlijn voorziene systeem volgt, ter kennis van de betrokkene worden gebracht (arrest van 18 mei 1982, gevoegde zaken 115/81 en 116/81, Adoui en Cornuaille, Jurispr. 1982, blz. 1665, r. o. 18).
- 65 De richtlijn preciseert niet, hoe de in artikel 9 bedoelde bevoegde instantie wordt aangewezen. Zij verlangt niet, dat het een rechterlijk of een uit magistraten bestaand orgaan is. Zij verlangt evenmin dat de leden van de bevoegde instantie voor

een bepaalde periode worden aangewezen. Waar het op aankomt, is dat die instantie haar taak in volkomen onafhankelijkheid kan vervullen en daarbij niet rechtstreeks of zijdelings gecontroleerd wordt door de instantie die de in de richtlijn bedoelde maatregelen moet nemen (arrest van 18 mei 1982, Adoui en Cornuaille, reeds aangehaald, r. o. 16), en voorts, dat zij een procedure volgt die de betrokkene onder de in de richtlijn vastgelegde voorwaarden in staat stelt zijn verweermiddelen voor te dragen.

- 66 Ofschoon niet is bepaald, dat de betrokken instantie conservatoire maatregelen met betrekking tot het verblijfsrecht moet kunnen nemen, moet wel worden opgemerkt, dat volgens artikel 9 van de richtlijn zoals uitgelegd door het Hof (arrest van 5 maart 1980, Pecastaing, reeds aangehaald, r. o. 18), een uitwijzingsmaatregel als bedoeld in dat artikel, die aan voormelde instantie is voorgelegd, behoudens in dringende gevallen eerst ten uitvoer kan worden gelegd nadat het advies van die instantie is gegeven en ter kennis van de betrokkene is gebracht. Bovendien mag bij de tenuitvoerlegging van een uitwijzingsmaatregel geen inbreuk worden gemaakt op het recht van de betrokkene om op het grondgebied van de Lid-Staat te verblijven zolang als nodig is om het beroep in te stellen dat krachtens artikel 8 van de richtlijn voor hem openstaat (arrest van 5 maart 1980, Pecastaing, reeds aangehaald, r. o. 12).
- 67 Uit een en ander volgt, dat artikel 9 niet aldus kan worden uitgelegd, dat het de verplichting meebrengt om ten behoeve van de in de richtlijn bedoelde personen te voorzien in een mogelijkheid van beroep in rechte als door de Belgische rechter bedoeld.
- 68 Anders dan Dzodzi stelt, is deze uitlegging van artikel 9 van de richtlijn niet onverenigbaar met een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, dat met name zou zijn neergelegd in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 of in artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 19 december 1966 (*Recueil des traités des Nations unies*, deel 999, blz. 171). In geen enkele bepaling van die volkenrechtelijke overeenkomsten kan immers worden gelezen, dat een beroep in rechte met de door het Hof van Beroep te Brussel genoemde kenmerken mogelijk dient te zijn.
- 69 Het antwoord dient dus te luiden, dat artikel 9 van richtlijn 64/221 van 25 februari 1964 de Lid-Staten niet verplicht, de in die richtlijn bedoelde personen vóór de tenuitvoerlegging van een besluit tot weigering van een verblijfsvergunning of

van een maatregel tot verwijdering van het grondgebied de mogelijkheid te bieden, zich tot een rechterlijke instantie te wenden die in een spoedprocedure uitspraak doet en bevoegd is conservatoire maatregelen met betrekking tot het verblijfsrecht te nemen.

Kosten

70 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de bij beschikking van 5 oktober 1988 door de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel en bij beschikking van 16 mei 1989 door het Hof van Beroep te Brussel gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) **Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der Lid-Staten en van hun familie binnen de Gemeenschap, verordening (EEG) nr. 1251/70 van de Commissie van 29 juni 1970 met betrekking tot het recht van werknemers om verblijf te houden op het grondgebied van een Lid-Staat na er een betrekking te hebben vervuld, en richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 voor de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, zijn niet van toepassing in zuiver interne situaties in een Lid-Staat, zoals die van een onderdaan van een derde land, die uitsluitend in zijn hoedanigheid van echtgenoot van een onderdaan van een Lid-Staat aanspraak maakt op een verblijfsrecht of op een recht om verblijf te houden op het grondgebied van deze Lid-Staat.**

- 2) De echtgenoot van een werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat en die op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid in loondienst verricht of heeft verricht, heeft aanspraak op een verblijfsrecht of een recht om verblijf te houden op het grondgebied van laatstbedoelde staat onder de voorwaarden van richtlijn 68/360/EEG van 15 oktober 1968 en van de verordeningen (EEG) nrs. 1612/68 van 15 oktober 1968 en 1251/70 van 29 juni 1970. Hoewel de nationale rechter gebonden is aan de aanwijzingen en de uitlegging van het gemeenschapsrecht die hem door het Hof worden verstrekt, dient hij, gelet op de strekking van de verwijzing in de nationale wetgeving naar voornoemde gemeenschapsregelingen, zelf te beoordelen onder welke voorwaarden die regelingen van toepassing kunnen zijn op de zuiver interne situatie die ten grondslag ligt aan het bij hem aanhangig geding.
- 3) Artikel 8 van richtlijn 64/221/EEG van 25 februari 1964 verplicht de Lid-Staten, aan de in die richtlijn bedoelde personen een rechtsbescherming te waarborgen die, in het bijzonder met betrekking tot de instantie waarbij beroep kan worden ingesteld, en met betrekking tot de bevoegdheden van die instantie, niet minder gunstig is dan die welke zij in beroepen tegen bestuurshandelingen aan hun eigen onderdanen verlenen.
- 4) Artikel 9 van richtlijn 64/221 van 25 februari 1964 verplicht de Lid-Staten niet, de in die richtlijn bedoelde personen vóór de tenuitvoerlegging van een besluit tot weigering van een verblijfsvergunning of van een maatregel tot verwijdering van het grondgebied de mogelijkheid te bieden, zich tot een rechterlijke instantie te wenden die in een spoedprocedure uitspraak doet en bevoegd is conservatoire maatregelen met betrekking tot het verblijfsrecht te nemen.

Due

Mancini

O'Higgins

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Grévisse

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 oktober 1990.

De griffier

De president

J.-G. Giraud

O. Due