

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

18 april 2023 (\*)

„Prejudiciële verwijzing – Prejudiciële spoedprocedure – Grenscontroles, asiel en immigratie – Immigratiebeleid – Richtlijn 2003/86/EG – Recht op gezinshereniging – Artikel 5, lid 1 – Indiening van een verzoek om toegang en verblijf in het kader van het recht op gezinshereniging – Regeling van een lidstaat op grond waarvan de gezinsleden van de gezinshereniger het verzoek persoonlijk moeten indienen bij de bevoegde diplomatieke post van die lidstaat – Onmogelijkheid of buitengewone moeilijkheid om zich naar die post te begeven – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikelen 7 en 24”

In zaak C-1/23 PPU,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, België) bij beslissing van 2 januari 2023, ingekomen bij het Hof op dezelfde dag, in de procedure

**X,**

**Y,**

**A,** wettelijk vertegenwoordigd door X en Y,

**B,** wettelijk vertegenwoordigd door X en Y,

tegen

**Belgische Staat,**

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe, kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Derde kamer, M. Safjan (rapporteur), N. Jääskinen en M. Gavalec, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: K. Hötzel, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting van 1 maart 2023,

gelet op de opmerkingen van:

- X en Y, alsmede A en B, wettelijk vertegenwoordigd door X en Y, vertegenwoordigd door C. D’Hondt en P. Robert, advocaten,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs, C. Pochet en M. van Regemorter als gemachtigden, bijgestaan door S. Matray en C. Piront, advocaten,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,

- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Gavela Llopis als gemachtigde,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door B. Fodda en J. Illouz als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman als gemachtigde,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door R. Meyer en O. Segnana als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azéma en J. Hottiaux als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 maart 2023,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12), de artikelen 23 en 24 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9), en de artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen X en Y en hun minderjarige kinderen A en B (hierna tezamen: „verzoekers in het hoofdgeding”) enerzijds en de Belgische Staat anderzijds over de weigering van deze staat om het door X en de kinderen A en B ingediende verzoek om toegang en verblijf in het kader van gezinshereniging te registreren.

### **Toepasselijke bepalingen**

#### **Unierecht**

*Richtlijn 2003/86*

- 3 De overwegingen 2 en 8 van richtlijn 2003/86 zijn als volgt geformuleerd:

„(2) Maatregelen op het gebied van gezinshereniging moeten in overeenstemming zijn met de verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren, die in veel internationale rechtsinstrumenten wordt opgelegd. In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name worden erkend in artikel 8 van het [op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot] bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en in het [Handvest].

[...]

- (8) De situatie van vluchtelingen vraagt bijzondere aandacht vanwege de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hen beletten aldaar een gezinsleven te leiden. Om die reden moeten er voor hen gunstiger voorwaarden worden geschapen voor de uitoefening van hun recht op gezinshereniging.”

4 Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- b) ‚vluchteling‘: iedere onderdaan van een derde land of staatloze met een vluchtelingenstatus in de zin van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967;
- c) ‚gezinshereniger‘: onderdaan van een derde land die wettig in een lidstaat verblijft en die een verzoek indient of wiens gezinsleden een verzoek indienen tot gezinshereniging om met hem verenigd te worden;
- d) ‚gezinshereniging‘: toegang tot en verblijf in een lidstaat van de gezinsleden van een wettig in die lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land, teneinde de eenheid van het gezin te behouden, ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft;

[...]”

5 Artikel 4 van deze richtlijn, de enige bepaling van hoofdstuk II van deze richtlijn, dat het opschrift „Gezinsleden” draagt, bepaalt:

„1. De lidstaten geven uit hoofde van deze richtlijn, en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 gestelde voorwaarden is voldaan, toestemming tot toegang en verblijf aan de volgende gezinsleden:

- a) de echtgenoot van de gezinshereniger;
- b) de minderjarige kinderen van de gezinshereniger en diens echtgenoot, [...];

[...]”

6 Artikel 5 van deze richtlijn, dat is opgenomen in hoofdstuk III, „Indiening en behandeling van het verzoek”, luidt als volgt:

„1. De lidstaten bepalen of het verzoek tot toegang en verblijf in het kader van het recht op gezinshereniging door de gezinshereniger dan wel door het gezinslid of de gezinsleden bij de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat moet worden ingediend.

[...]

4. Zo 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.

[...]

5. Bij de behandeling van het verzoek zorgen de lidstaten ervoor dat terdege rekening wordt gehouden met de belangen van minderjarige kinderen.”

7 Artikel 7 van richtlijn 2003/86, dat deel uitmaakt van hoofdstuk IV van de richtlijn, „Vereisten voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging”, bepaalt in lid 1 ervan:

„Bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over:

- a) huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden;
- b) een ziektekostenverzekering die voor hemzelf en zijn gezinsleden in de betrokken lidstaat alle risico's dekt die normaal voor de onderdanen van die lidstaat zijn gedekt;
- c) stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel voor sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen daartoe de aard en de regelmaat van deze inkomsten en kunnen rekening houden met de nationale minimumlonen en pensioenen, evenals met het aantal gezinsleden."

- 8 Artikel 12 van deze richtlijn is opgenomen in hoofdstuk V, dat het opschrift „Gezinshereniging van vluchtelingen” draagt. Dit artikel bepaalt in lid 1 ervan:

„In afwijking van artikel 7 mogen de lidstaten ten aanzien van een vluchteling/gezinslid niet eisen dat hij met betrekking tot verzoeken betreffende de in artikel 4, lid 1, bedoelde gezinsleden, het bewijs levert dat de vluchteling voldoet aan de in laatstgenoemde bepaling gestelde eisen.

[...]

De lidstaten kunnen eisen dat de vluchteling aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, voldoet wanneer het verzoek om gezinshereniging niet wordt ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus."

*Richtlijn 2011/95*

- 9 Artikel 2 van richtlijn 2011/95 bepaalt:

„In deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

- j) „gezinsleden”: voor zover het gezin reeds bestond in het land van herkomst, de volgende leden van het gezin van de persoon die internationale bescherming geniet, die in verband met het verzoek om internationale bescherming in dezelfde lidstaat aanwezig zijn:

- de echtgenoot van de persoon die internationale bescherming geniet [...];
- de minderjarige kinderen van de bij het eerste gedachtestreepje bedoelde paren [...];

[...]

[...]"

### ***Belgisch recht***

- 10 Artikel 10 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (*Belgisch Staatsblad* van 31 december 1980, blz. 14584), in de versie zoals die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „wet van 15 december 1980”), zet onder meer artikel 12, lid 1, van richtlijn 2003/86 om in de Belgische rechtsorde. Dit artikel luidt als volgt:

„§ 1. Onder voorbehoud van de bepalingen van artikelen 9 en 12, zijn van rechtswege toegelaten om meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven:

[...]

4° de volgende familieleden van een vreemdeling die sedert minimaal twaalf maanden toegelaten of gemachtigd is tot een verblijf van onbepaalde duur in het Rijk of sedert minimaal twaalf maanden gemachtigd is om er zich te vestigen. Die termijn van twaalf maanden vervalt indien de echtelijke band of het geregistreerde partnerschap reeds bestond voor de vreemdeling die vervoegd wordt, in het Rijk aankwam of indien zij een gemeenschappelijk minderjarig kind hebben. [...] Deze voorwaarden met betrekking tot de aard van het verblijf en de duur van het verblijf zijn niet van toepassing indien het familieleden betreft van een vreemdeling die overeenkomstig artikel 49, § 1, tweede of derde lid, of artikel 49/2, §§ 2 of 3, als begunstigde van een internationale beschermingsstatus tot een verblijf in het Rijk is toegelaten:

- de buitenlandse echtgenoot [...], die met hem komt samenleven, op voorwaarde dat beiden ouder zijn dan eenentwintig jaar. Deze minimumleeftijd wordt echter teruggebracht tot achttien jaar wanneer, naargelang het geval, de echtelijke band of dit geregistreerd partnerschap, reeds bestond vóór de vreemdeling die vervoegd wordt, in het Rijk aankwam;
- hun kinderen, die met hen komen samenleven alvorens zij de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt en alleenstaand zijn;

[...]

§ 2 [...]

De in § 1, eerste lid, 4° tot 6°, bedoelde vreemdelingen moeten het bewijs aanbrengen dat de vreemdeling die vervoegd wordt over behoorlijke huisvesting beschikt die toelaat het familielid of de familieleden, die gevraagd heeft of hebben om zich bij hem te komen voegen, te herbergen [...] en over een ziektekostenverzekering beschikt die de risico's in België voor hem en zijn familieleden dekt.

[...]

De vreemdeling bedoeld in § 1, eerste lid, 4° en 5°, moet het bewijs aanbrengen dat de vreemdeling die vervoegd wordt beschikt over toereikende, stabiele en regelmatige bestaansmiddelen zoals bepaald in § 5 om zichzelf en zijn gezinsleden te onderhouden en om te voorkomen dat zij ten laste van de openbare overheden vallen. Deze voorwaarde is niet van toepassing indien de vreemdeling zich enkel laat vervoegen door de leden van zijn familie bedoeld in § 1, eerste lid, 4°, tweede en derde streepje.

[...]

Het tweede, [...] het derde [en het vierde] lid zijn niet van toepassing op de in § 1, eerste lid, [4° tot 6°] bedoelde familieleden van een als vluchteling erkende vreemdeling en van een vreemdeling die de subsidiaire bescherming geniet indien de bloed- of aanverwantschapsbanden of het geregistreerd partnerschap al bestonden vooraleer de vreemdeling het Rijk binnenkwam en voor zover de aanvraag tot verblijf op basis van dit artikel werd ingediend in de loop van het jaar na de beslissing tot erkenning van de hoedanigheid van vluchteling of de toekenning van de subsidiaire bescherming van de vreemdeling die vervoegd wordt.

[...]”

- 11 Artikel 12 bis, § 1, eerste alinea, van de wet van 15 december 1980, waarbij artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/86 is omgezet in de Belgische rechtsorde, bepaalt:

„De vreemdeling die verklaart dat hij zich in één der in artikel 10 voorziene gevallen bevindt, moet zijn aanvraag indienen bij de Belgische diplomatieke of consulaire vertegenwoordiger die bevoegd is voor zijn woonplaats of zijn verblijfplaats in het buitenland.”

## Hoofding en prejudiciële vraag

- 12 X en Y, Syrische onderdanen, zijn in 2016 in Syrië in het huwelijk getreden. Zij hebben twee kinderen gekregen, die respectievelijk in 2016 en 2018 zijn geboren.
- 13 In 2019 heeft Y Syrië via Turkije verlaten teneinde zich naar België te begeven, terwijl X en hun twee kinderen zijn achtergebleven in de stad Afrin, in het noordwesten van Syrië. Op 25 augustus 2022 heeft de bevoegde Belgische overheidsinstantie aan Y de vluchtelingenstatus toegekend in België. Deze beslissing is per e-mail van 29 augustus 2022 aan de advocaat van Y meegedeeld.
- 14 Bij e-mail van 28 september 2022 en bij brief van 29 september 2022 heeft de advocaat van verzoekers in het hoofding bij de Office des étrangers (Vreemdelingendienst, België; hierna: „Vreemdelingendienst”) een verzoek om toegang en verblijf in het kader van gezinshereniging ingediend namens X en de kinderen A en B, zodat zij zich bij Y in België zouden kunnen voegen (hierna: „verzoek van september 2022”). In deze correspondentie hebben verzoekers in het hoofding toegelicht dat zij dit verzoek door tussenkomst van hun advocaat bij de Vreemdelingendienst hadden ingediend, omdat X en haar kinderen zich in „uitzonderlijke omstandigheden bevonden die hun feitelijk beletten zich naar een Belgische diplomatieke post te begeven om daar een verzoek om gezinshereniging in te dienen”, zoals de Belgische wetgeving voorschrijft.
- 15 Op 29 september 2022 heeft de Vreemdelingendienst geantwoord dat het op grond van deze wetgeving niet mogelijk was een verzoek om toegang en verblijf in het kader van gezinshereniging in te dienen per e-mail. Verzoekers in het hoofding werden dan ook verzocht om contact op te nemen met de bevoegde Belgische ambassade.
- 16 Op 9 november 2022 hebben verzoekers in het hoofding een kort geding tegen de Belgische Staat aangespannen bij de tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, België), de verwijzende rechter, teneinde te bewerkstelligen dat deze lidstaat het verzoek van september 2022 zou registreren.
- 17 Zij hebben in dit verband aangevoerd dat, gelet op de onmogelijkheid voor X en haar kinderen om zich naar een bevoegde Belgische diplomatieke post te begeven, een bij de Vreemdelingendienst ingediend verzoek zou moeten worden aanvaard op grond van het Unierecht. De Belgische wetgeving, op grond waarvan de gezinsleden van een vluchteling een verzoek om toegang en verblijf slechts in persoon bij een dergelijke diplomatieke post kunnen indienen, zelfs wanneer het voor die gezinsleden niet mogelijk is om zich daar naartoe te begeven, strookt naar hun mening niet met het Unierecht.
- 18 De verwijzende rechter bevestigt dat naar Belgisch recht de echtgenoot en de minderjarige kinderen van de gezinshereniger hun verzoek om gezinshereniging moeten indienen bij de Belgische diplomatieke of consulaire vertegenwoordiger die bevoegd is voor hun woonplaats of hun verblijfplaats in het buitenland en dat er voor situaties als die van het hoofding geen uitzonderingsmogelijkheid bestaat op deze verplichting om bij aanvang van de procedure fysiek aanwezig te zijn. Volgens dit recht kunnen X en haar kinderen een dergelijk verzoek dus niet in België indienen.
- 19 De verwijzende rechter merkt echter op dat de regio rond Afrin momenteel feitelijk door Turkije wordt gecontroleerd en dat X en haar kinderen geen reële mogelijkheid hebben om deze stad te verlaten teneinde zich naar een bevoegde Belgische diplomatieke post te begeven om daar een verzoek om gezinshereniging in te dienen. In tegenstelling tot wat de Belgische Staat suggereert, kunnen X en haar kinderen zich dus niet naar de Belgische diplomatieke post in Ankara (Turkije) of Istanbul (Turkije) begeven, aangezien Turkije niet veilig is voor mensen die Syrië ontvluchten en de Turkse grenzen bovendien voor deze mensen gesloten zijn. Daarnaast is een vertrek via het zuiden van Syrië in de richting van Libanon of Jordanië eveneens uitgesloten, omdat hiervoor een frontlinie zou moeten worden doorkruist.

- 20 De verwijzende rechter wijst erop dat aangezien artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/86 het aan de lidstaten overlaat om te bepalen door wie – de gezinshereniger dan wel zijn gezinsleden – het verzoek om gezinshereniging kan worden ingediend, de door de Belgische wetgever gemaakte keuze in beginsel in overeenstemming lijkt te zijn met deze bepaling. In casu leidt deze keuze er echter toe dat aan de echtgenoot en de minderjarige kinderen van de gezinshereniger elke mogelijkheid tot indiening van een verzoek om gezinshereniging wordt ontzegd. Derhalve moet worden onderzocht of in een dergelijke situatie de weigering om deze echtgenoot en deze kinderen toe te staan een dergelijk verzoek in België in te dienen het nuttig effect van deze richtlijn ondermijnt of inbreuk maakt op de grondrechten die zij beoogt te beschermen, te weten het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven, dat is gewaarborgd in artikel 7 van het Handvest, alsmede het recht dat rekening wordt gehouden met de belangen van het kind en het recht van het kind regelmatig persoonlijke betrekkingen met zijn beide ouders te onderhouden, welke beide rechten zijn verankerd in artikel 24 van het Handvest.
- 21 De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat de Belgische Staat ter rechtvaardiging van deze weigering stelt dat de aanwezigheid van X en haar kinderen op een Belgische diplomatieke post in Turkije, Libanon of Jordanië onontbeerlijk is om hun identiteit te controleren aan de hand van hun biometrische kenmerken. Hoe legitiem deze doelstelling van identificatie van de aanvragers van gezinshereniging ook moge zijn, dit neemt niet weg dat het door de Belgische Staat gehanteerde middel, dat wil zeggen het vereiste dat de aanvragers bij het begin van de procedure aanwezig zijn op een diplomatieke post, het evenredigheidsbeginsel in acht dient te nemen.
- 22 In die omstandigheden heeft de tribunal de première instance francophone de Bruxelles de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is de wettelijke regeling van een lidstaat op grond waarvan de gezinsleden van een erkende vluchteling enkel in een diplomatieke post van die staat toegang en verblijf kunnen aanvragen, ook al kunnen die leden zich niet naar die post begeven, verenigbaar met artikel 5, lid 1, van richtlijn [2003/86], eventueel gelezen in samenhang met het door dezelfde richtlijn nagestreefde doel om gezinshereniging te bevorderen, de artikelen 23 en 24 van richtlijn [2011/95], de artikelen 7 en 24 van het [Handvest] en de verplichting om het nuttig effect van het Unierecht te waarborgen?”

### **Verzoek om toepassing van de prejudiciële spoedprocedure**

- 23 De verwijzende rechter heeft verzocht om de onderhavige prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure van artikel 107, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.
- 24 Ter onderbouwing van zijn verzoek heeft de verwijzende rechter redenen aangevoerd die verband houden met de veiligheidssituatie in Syrië en met het feit dat een laattijdige beslissing over de registratie van het verzoek om toegang en verblijf in het kader van gezinshereniging deze hereniging zou kunnen bemoeilijken, aangezien de Belgische wet strengere eisen stelt wanneer het verzoek om gezinshereniging langer dan een jaar na erkenning van de vluchtelingenstatus van de gezinshereniger wordt ingediend.
- 25 In dit verband moet om te beginnen worden vastgesteld dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betrekking heeft op de uitlegging van onder meer de bepalingen van richtlijn 2003/86, die is vastgesteld op grondslag van artikel 63, eerste alinea, punt 3, onder a), EG (thans artikel 79 VWEU). Deze handeling valt dus onder titel V van het derde deel van het VWEU, betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Overeenkomstig artikel 107, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering kan dit verzoek derhalve worden behandeld volgens de prejudiciële spoedprocedure.
- 26 Wat in de tweede plaats de voorwaarde van spoedeisendheid betreft, blijkt uit de verwijzingsbeslissing onder meer dat de minderjarige kinderen A en B al meer dan drie jaar van hun vader zijn gescheiden

en dat het nog langer voortduren van deze situatie als gevolg van het uitblijven van de registratie van het verzoek van september 2022 de toekomstige relatie van de kinderen met hun vader ernstig zou kunnen schaden [zie naar analogie arrest van 16 februari 2023, Rzecznik Praw Dziecka e.a. (Schorsing van de terugkeerbeslissing), C-638/22 PPU, EU:C:2023:103, punt 42).

- 27 In die omstandigheden heeft de Derde kamer van het Hof op 11 januari 2023, op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, besloten om het verzoek van de verwijzende rechter om het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure, in te willigen.

### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

#### ***Voortbestaan van het voorwerp van de prejudiciële vraag***

- 28 Uit de schriftelijke opmerkingen van verzoekers in het hoofdgeding en van de Belgische regering blijkt dat de Vreemdelingendienst verzoekers in het hoofdgeding bij e-mail van 3 februari 2023 heeft meegedeeld dat het hun, gelet op hun situatie en bij wijze van uitzondering, werd toegestaan om hun verzoek om toegang en verblijf in het kader van gezinshereniging in te dienen bij een Belgische diplomatieke of consulaire post naar keuze, zonder dat zij bij de indiening van dat verzoek in persoon hoefden te verschijnen.
- 29 In het licht van deze e-mail betoogt de Belgische regering primair dat het verzoek om een prejudiciële beslissing zonder voorwerp is geraakt, aangezien van verzoekers in het hoofdgeding niet langer wordt geëist dat zij zich met het oog op de indiening van hun verzoek om toegang en verblijf in het kader van gezinshereniging persoonlijk melden bij de bevoegde diplomatieke of consulaire post.
- 30 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de krachtens artikel 267 VWEU ingestelde procedure een instrument voor de samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties is, dat het Hof in staat stelt de nationale rechters de elementen voor uitlegging van het Unierecht te verschaffen die zij nodig hebben om uitspraak te kunnen doen in de bij hen aanhangige gedingen (arrest van 30 juni 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba e.a., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 De reden voor de prejudiciële verwijzing is niet het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar de behoefte aan werkelijke beslechting van een geschil. Wanneer blijkt dat de vraag klaarblijkelijk niet langer relevant is voor de beslechting van dit geschil, dient het Hof de zaak dus af te doen zonder beslissing (arrest van 30 juni 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba e.a., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 In casu vindt het hoofdgeding zijn oorsprong in het kort geding van 9 november 2022, dat ertoe strekte het verzoek van september 2022 te doen registreren op straffe van een dwangsom voor elke mogelijke vertraagde registratie. Zoals verzoekers in het hoofdgeding in hun schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting voor het Hof hebben betoogd, hebben zij er nog steeds een zeker belang bij dat dit verzoek wordt geregistreerd.
- 33 Uit artikel 5, lid 4, van richtlijn 2003/86 volgt namelijk dat de bevoegde instanties van de lidstaat hun beslissing op het verzoek om toegang en verblijf in het kader van het recht op gezinshereniging zo spoedig mogelijk en in elk geval op zijn laatst negen maanden na de datum van indiening van dat verzoek schriftelijk meedelen. Zoals de advocaat-generaal in punt 28 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is de datum waarop dit verzoek wordt geacht geldig te zijn ingediend, gezien de veiligheidssituatie waarin X en de kinderen A en B zich bevinden en gelet op het feit dat zij al meer dan drie jaar van Y zijn gescheiden, niet zonder belang voor hen. Verzoekers in het hoofdgeding hebben er dus nog steeds een belang bij dat de in artikel 5, lid 4, van deze richtlijn gestelde termijn waarbinnen de bevoegde nationale instanties op hun verzoek moeten beslissen, zo vroeg mogelijk ingaat.



- 34 Opgemerkt zij dat de e-mail van 3 februari 2023 niet neerkomt op een acceptatie door de Vreemdelingendienst om het verzoek van september 2022 te registreren, maar slechts een uitnodiging behelst om een nieuw verzoek om toegang en verblijf in het kader van gezinshereniging in te dienen zonder zich op de datum van indiening van dit nieuwe verzoek persoonlijk te hoeven melden bij de gekozen diplomatieke of consulaire post.
- 35 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat een antwoord van het Hof op de door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vraag nog steeds noodzakelijk is voor de beslechting van het hoofdgeding.
- 36 Bijgevolg moet uitspraak worden gedaan op het verzoek om een prejudiciële beslissing.

### ***Ten gronde***

- 37 Vooraf moet worden vastgesteld dat de verwijzende rechter in zijn enige vraag zowel verwijst naar artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/86 als naar de artikelen 23 en 24 van richtlijn 2011/95, die betrekking hebben op de instandhouding van het gezin en op de verblijfstitel. Zoals de advocaat-generaal in punt 31 van zijn conclusie heeft opgemerkt, lijken laatstgenoemde bepalingen echter niet relevant te zijn voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie, aangezien die bepalingen volgens artikel 2, onder j), van die richtlijn niet van toepassing zijn op de leden van het gezin van een vluchteling die zich niet op het grondgebied van de betrokken lidstaat, maar nog steeds op het grondgebied van een derde land bevinden.
- 38 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat de verwijzende rechter met zijn vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/86, gelezen in samenhang met artikel 7 en artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die voor de indiening van een verzoek om toegang en verblijf in het kader van gezinshereniging eist dat de gezinsleden van de gezinshereniger, in het bijzonder van een erkende vluchteling, zich persoonlijk begeven naar de diplomatieke of consulaire post van een lidstaat die bevoegd is voor hun woonplaats of hun verblijfplaats in het buitenland, ook in situaties waarin het voor hen onmogelijk of buitengewoon moeilijk is om zich naar die post te begeven.
- 39 Volgens artikel 5, lid 1, van deze richtlijn bepalen de lidstaten of het verzoek om toegang en verblijf in het kader van het recht op gezinshereniging door de gezinshereniger dan wel door de gezinsleden moet worden ingediend bij de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat.
- 40 Uit deze bepaling volgt dat het aan de lidstaten is om te bepalen wie gerechtigd is een verzoek om toegang en verblijf in het kader van het recht op gezinshereniging in te dienen en welke instanties bevoegd zijn om een dergelijk verzoek te registreren.
- 41 Niettemin dient eraan te worden herinnerd, in de eerste plaats, dat de lidstaten ingevolge artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/86 in dit verband weliswaar over een beoordelingsmarge beschikken, maar dat zij deze marge niet zodanig mogen gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel en de nuttige werking van deze richtlijn [zie naar analogie arresten van 13 maart 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, punt 53, en 12 december 2019, G. S. en V. G. (Bedreiging van de openbare orde), C-381/18 en C-382/18, EU:C:2019:1072, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 42 Wat het doel van richtlijn 2003/86 aangaat, heeft het Hof bij herhaling geoordeeld dat deze richtlijn beoogt gezinshereniging te bevorderen en met name minderjarige derdelanders bescherming te bieden. Om dit doel te verwezenlijken legt artikel 4, lid 1, van deze richtlijn de lidstaten nauwkeurige positieve verplichtingen op, waartegenover duidelijk omschreven subjectieve rechten staan. Zo verplicht deze bepaling de lidstaten om de gezinshereniging van bepaalde leden van het gezin van de gezinshereniger toe te staan zonder dat zij dienaangaande over een beoordelingsmarge beschikken, mits is voldaan aan de in hoofdstuk IV van deze richtlijn gestelde voorwaarden [arrest van 12 december 2019, G. S. en V. G. (Bedreiging van de openbare orde), C-381/18 en C-382/18, EU:C:2019:1072, punten 60 en 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 43 Bovendien heeft richtlijn 2003/86 blijkens overweging 8 ervan tot doel om extra bescherming te bieden aan derdelanders aan wie de vluchtelingenstatus is toegekend, door gunstiger voorwaarden voor hen te scheppen voor de uitoefening van hun recht op gezinshereniging, aangezien hun situatie bijzondere aandacht vraagt vanwege de redenen die hen ertoe hebben gedwongen hun land te ontvluchten en die hun beletten aldaar een gezinsleven te leiden.
- 44 In de tweede plaats volgt uit overweging 2 van richtlijn 2003/86 dat deze richtlijn de in het Handvest verankerde grondrechten erkent en de daarin vastgelegde beginselen in acht neemt. Derhalve moeten de lidstaten niet alleen hun nationale recht conform het Unierecht uitleggen, maar er ook op toezien dat zij zich niet baseren op een uitlegging van een tekst van afgeleid recht die in conflict zou komen met de door de rechtsorde van de Unie beschermde grondrechten (arrest van 13 maart 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, punten 53 en 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 In dat verband zij opgemerkt dat artikel 7 van het Handvest, dat rechten omvat die overeenstemmen met de rechten die worden gewaarborgd door artikel 8, lid 1, van het – in overweging 2 van richtlijn 2003/86 uitdrukkelijk genoemde – Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven erkent. Deze bepaling van het Handvest moet worden gelezen in samenhang met artikel 24, lid 2, ervan, dat de verplichting bevat de belangen van het kind in aanmerking te nemen, en met lid 3 van dat artikel, dat bepaalt dat een kind regelmatig persoonlijke betrekkingen met zijn beide ouders moet kunnen onderhouden [arrest van 16 juli 2020, Belgische Staat (Gezinshereniging – Minderjarig kind), C-133/19, C-136/19 en C-137/19, EU:C:2020:577, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 46 Hieruit volgt dat de bepalingen van richtlijn 2003/86 moeten worden uitgelegd en toegepast in het licht van artikel 7 en artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest, zoals blijkt uit de bewoordingen van overweging 2 en artikel 5, lid 5, van deze richtlijn, op grond waarvan de lidstaten verzoeken om gezinshereniging moeten onderzoeken in het belang van de betrokken kinderen en met het oog op de bevordering van het gezinsleven [arrest van 16 juli 2020, Belgische Staat (Gezinshereniging – Minderjarig kind), C-133/19, C-136/19 en C-137/19, EU:C:2020:577, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 47 De bevoegde nationale autoriteiten dienen dus een evenwichtige en redelijke beoordeling van alle in het geding zijnde rechten en belangen te maken en daarbij in het bijzonder rekening te houden met de belangen van de betrokken kinderen (zie in die zin arrest van 13 maart 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 In het licht van de voorgaande overwegingen moet worden onderzocht of artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/86, gelezen in samenhang met artikel 7 en artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest, zich ertegen verzet dat een lidstaat verlangt dat de gezinsleden van de gezinshereniger bij de indiening van het verzoek om gezinshereniging in persoon verschijnen bij de bevoegde diplomatieke of consulaire post van die lidstaat, zelfs indien dat wegens hun feitelijke situatie onmogelijk of buitengewoon moeilijk is.
- 49 In dit verband zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat artikel 12 bis, § 1, eerste alinea, van de wet van 15 december 1980, waarbij artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/86 is omgezet in Belgisch recht, bepaalt dat de gezinsleden van de gezinshereniger en niet de gezinshereniger zelf een verzoek om toegang en verblijf in het kader van het recht op gezinshereniging moeten indienen en dat deze gezinsleden een dergelijk verzoek moeten indienen bij de Belgische diplomatieke of consulaire vertegenwoordiger die bevoegd is voor hun woonplaats of hun verblijfplaats in het buitenland.
- 50 Zoals de verwijzende rechter onderstreept, kent het Belgische recht geen uitzonderingen op deze verplichting om bij de indiening van een verzoek om gezinshereniging in persoon te verschijnen voor situaties waarin een dergelijke verschijning onmogelijk of buitengewoon moeilijk is, met name wanneer de gezinsleden van de gezinshereniger woonachtig zijn in een conflictgebied en zij, door zich te verplaatsen, het risico lopen om te worden blootgesteld aan onmenselijke of vernederende behandelingen of zelfs om hun leven in gevaar te brengen.

- 51 Opgemerkt zij dat het in punt 42 van dit arrest genoemde doel van richtlijn 2003/86 om gezinshereniging te bevorderen slechts kan worden verwezenlijkt indien de lidstaten in dergelijke situaties de nodige soepelheid aan de dag leggen om de betrokkenen in staat te stellen hun verzoek om gezinshereniging daadwerkelijk en tijdig in te dienen, door de indiening van een dergelijk verzoek te vergemakkelijken en met name toe te staan dat gebruik wordt gemaakt van telecommunicatiemiddelen.
- 52 Zonder een dergelijke flexibiliteit biedt het – zonder uitzonderingen geldende – vereiste om bij de indiening van het verzoek in persoon te verschijnen, zoals dat wordt gesteld in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, immers niet de mogelijkheid om rekening te houden met eventuele belemmeringen die de daadwerkelijke indiening van een dergelijk verzoek zouden kunnen beletten en dus de uitoefening van het recht op gezinshereniging onmogelijk zouden maken, waardoor de gezinshereniger gescheiden zou blijven van zijn gezinsleden en de veelal precare situatie van deze gezinsleden zou worden bestendigd. In het bijzonder wanneer laatstgenoemde personen zich in een land bevinden waar een gewapend conflict heerst, kunnen de mogelijkheden om naar bevoegde diplomatieke of consulaire posten te reizen aanzienlijk beperkt zijn. Om te voldoen aan de verplichting om in persoon te verschijnen zouden deze personen, die bovendien wellicht minderjarig zijn, zich dan gedwongen zien om te wachten tot de veiligheidssituatie hen in staat stelt te reizen zonder zich bloot te stellen aan onmenselijke of vernederende behandelingen en zonder gevaar voor hun leven te lopen.
- 53 Met betrekking tot de bijzondere situatie van vluchtelingen, zoals Y in het hoofdgeding, moet daaraan worden toegevoegd dat het ontbreken van enige flexibiliteit van de zijde van de betrokken lidstaat, waardoor de leden van hun gezin worden belet om ongeacht de omstandigheden hun verzoek om gezinshereniging in te dienen, tot gevolg kan hebben dat de betrokkenen de termijn bedoeld in artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 of de termijn bedoeld in de ter omzetting daarvan vastgestelde nationaalrechtelijke bepaling niet in acht kunnen nemen, waardoor voor hun gezinshereniging de aanvullende en minder gemakkelijk te vervullen voorwaarden van artikel 7, lid 1, van die richtlijn zouden kunnen gaan gelden, hetgeen haaks staat op de in punt 43 van dit arrest aangehaalde doelstelling om bijzondere aandacht te besteden aan de situatie van vluchtelingen.
- 54 Gelet op deze overwegingen moet worden geconstateerd dat het vereiste om bij de indiening van een verzoek om gezinshereniging in persoon te verschijnen – zonder dat hiervan mag worden afgeweken teneinde rekening te houden met de concrete situatie waarin de gezinsleden van de gezinshereniger zich bevinden, en met name met de onmogelijkheid of buitengewone moeilijkheid voor hen om aan dit vereiste te voldoen – ertoe leidt dat de uitoefening van het recht op gezinshereniging in de praktijk onmogelijk wordt gemaakt, zodat een dergelijke regeling, indien zij zonder de nodige soepelheid wordt toegepast, afbreuk doet aan het met richtlijn 2003/86 nagestreefde doel en de nuttige werking van deze richtlijn ondermijnt.
- 55 In de tweede plaats zij opgemerkt dat richtlijn 2003/86, zoals in punt 44 van dit arrest in herinnering is gebracht, de in het Handvest verankerde grondrechten erkent en de daarin vastgelegde beginselen in acht neemt.
- 56 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat een nationale bepaling die zonder uitzondering vereist dat de gezinsleden van de gezinshereniger bij de indiening van een verzoek om gezinshereniging in persoon verschijnen, zelfs wanneer dit onmogelijk of buitengewoon moeilijk is, inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van de eenheid van het gezin, zoals vastgelegd in artikel 7 van het Handvest, in voorkomend geval gelezen in samenhang met artikel 24, leden 2 en 3, daarvan.
- 57 Zoals de advocaat-generaal in punt 65 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vormt een dergelijke verplichting namelijk – in strijd met artikel 52, lid 1, van het Handvest – een onevenredige inbreuk op het recht op eerbiediging van de eenheid van het gezin in verhouding tot de door de Belgische regering ingeroepen – ongetwijfeld legitieme – doelstelling om fraude bij gezinshereniging te bestrijden.
- 58 De overwegingen in de punten 56 en 57 van dit arrest vinden steun in het feit dat de procedure betreffende het verzoek om gezinshereniging in verschillende fasen verloopt, zoals uit de opbouw van

artikel 5 van richtlijn 2003/86 blijkt. De lidstaten kunnen dus ook verlangen dat de gezinsleden van de gezinshereniger in een later stadium van deze procedure in persoon verschijnen teneinde onder meer de gezinsband en de identiteit van de betrokken personen te verifiëren, zonder dat het voor de behandeling van het verzoek om gezinshereniging noodzakelijk is om te eisen dat dit bij de indiening van het verzoek geschiedt.

- 59 Om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van richtlijn 2003/86 om gezinshereniging te bevorderen en aan de grondrechten die deze richtlijn beoogt te beschermen, dient de lidstaat die de persoonlijke verschijning van de gezinsleden van de gezinshereniger in een later stadium van de procedure verlangt, deze verschijning echter te vergemakkelijken door onder meer consulaire documenten of een laissez-passer te verstrekken en het aantal verschijningen tot het strikte minimum te beperken. De lidstaat moet dus de mogelijkheid bieden dat de verificatie van de gezinsband en de identiteit – waarvoor de aanwezigheid van deze gezinsleden vereist is – aan het einde van de procedure geschiedt en, indien mogelijk, tegelijk met de eventuele afgifte van de documenten die toegang verlenen tot het grondgebied van de betrokken lidstaat.
- 60 Gelet op de voorgaande overwegingen dient de gestelde vraag in die zin te worden beantwoord dat artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/86, gelezen in samenhang met artikel 7 en artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die voor de indiening van een verzoek om toegang en verblijf in het kader van gezinshereniging vereist dat de gezinsleden van de gezinshereniger, in het bijzonder van een erkende vluchteling, zich persoonlijk begeven naar de diplomatieke of consulaire post van een lidstaat die bevoegd is voor hun woonplaats of hun verblijfplaats in het buitenland, ook in een situatie waarin het voor hen onmogelijk of buitengewoon moeilijk is om zich naar die post te begeven, onverminderd de mogelijkheid voor die lidstaat om te vereisen dat die gezinsleden in een later stadium van de procedure betreffende het verzoek om gezinshereniging in persoon verschijnen.

### **Kosten**

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

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, gelezen in samenhang met artikel 7 en artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,**

**moet aldus worden uitgelegd dat**

**het zich verzet tegen een nationale regeling die voor de indiening van een verzoek om toegang en verblijf in het kader van gezinshereniging vereist dat de gezinsleden van de gezinshereniger, in het bijzonder van een erkende vluchteling, zich persoonlijk begeven naar de diplomatieke of consulaire post van een lidstaat die bevoegd is voor hun woonplaats of hun verblijfplaats in het buitenland, ook in een situatie waarin het voor hen onmogelijk of buitengewoon moeilijk is om zich naar die post te begeven, onverminderd de mogelijkheid voor die lidstaat om te vereisen dat die gezinsleden in een later stadium van de procedure betreffende het verzoek om gezinshereniging in persoon verschijnen.**

Ondertekening

---

\* Procestaal: Frans.