

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.921 van 21 november 2025
in de zaak A. 239.975/VII-42.189**

In zake : XXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Luc Denys
 kantoor houdend te 1030 Brussel
 Adolphe Lacomblélaan 59-61/b5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
 van Asiel en Migratie
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Tine Bricout en Carmenta Decordier
 kantoor houdend te 9041 Gent (Oostakker)
 Orchideestraat 61A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 6 september 2023, strekt tot de cassatie van arrest nr. 292.841 van 16 augustus 2023 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 15.637 van 26 oktober 2023.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Pierrot T'Kindt heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 'tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State' (hierna: cassatieprocedurebesluit).

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 oktober 2025.

Staatsraad Frédéric Vanneste heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Luc Denys, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Axelle Ameele, die *loco* advocaten Tine Bricout en Carmenta Decordier verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Pierrot T'Kindt heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoeker, die verklaart de Nederlandse nationaliteit te bezitten, vestigt zich in 2002 in België.

Op 15 juni 2021 neemt de verwerende partij ten aanzien van verzoeker omwille van de nationale veiligheid een beslissing tot beëindiging van

het verblijf met bevel om het grondgebied te verlaten en inreisverbod voor tien jaar (hierna: “de beslissing van 15 juni 2021”).

Met arrest nr. 261.988 van 11 oktober 2021 verwerpt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring tegen die beslissing.

Bij beschikking nr. 14.736 van 3 februari 2022 verklaart de Raad van State het cassatieberoep tegen dat arrest ontoelaatbaar.

3.2. Op 11 januari 2023 dient verzoeker een aanvraag in tot afgifte van een verklaring van inschrijving als zelfstandige (bijlage 19). Er wordt een bijlage 19 afgegeven.

3.3. Op 10 februari 2023 beslist de verwerende partij dat de afgifte van de bijlage 19 als onbestaande moet worden beschouwd en verzoeker gevolg moet geven aan het bevel om het grondgebied te verlaten en het inreisverbod die hem op 15 juni 2021 zijn opgelegd (hierna: “de aanvankelijk bestreden beslissing”).

3.4. Op 21 februari 2023 stelt verzoeker tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

3.5. Met arrest nr. 292.841 van 16 augustus 2023 verwerpt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat beroep tot nietigverklaring. Dit is het bestreden arrest.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Het cassatieprocedurebesluit voorziet niet in de mogelijkheid om een pleitnota als een processtuk neer te leggen. Het is de partijen wel toegestaan hun antwoorden op de door de Raad van State gestelde vragen die een invloed

kunnen hebben op de ontvankelijkheid of de gegrondheid van het beroep, aan de Raad van State ter kennis te brengen. Vermits de pleitnota van verzoeker geen betrekking heeft op dergelijke vragen maar de neerslag vormt van de uiteenzetting ter terechtzitting, wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoeker voert in een eerste middel de schending aan van de artikelen 39/2, § 2, 40 en 43 van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna: vreemdelingenwet) en artikel 288, lid 3, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU).

Volgens verzoeker stelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen onterecht dat de beslissing van het bestuur wel degelijk een rechtsgrond vermeldt, namelijk het feit dat om het verblijf te verkrijgen verzoeker niet alleen dient te voldoen aan de in artikel 40 van de vreemdelingenwet gestelde vereisten, maar hij moet ook het recht hebben België binnen te komen. Dit is volgens verzoeker evenwel niet het vermelden van een rechtsgrond, maar wel van een juridische redenering. In werkelijkheid verwijst de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen volgens verzoeker als rechtsgrond naar artikel 1, 8° van de vreemdelingenwet, dat een definitie geeft van het inreisverbod. Hij stelt dat het verblijf kan geweigerd worden niet alleen omwille van de redenen vermeld in artikel 43 van de vreemdelingenwet, maar ook op grond van artikel 1, 8°, van de vreemdelingenwet waaruit volgens hem volgt dat een bestaand inreisverbod een beletsel vormt voor het verkrijgen van een verblijf van meer dan 3 maanden.

Verzoeker merkt vooreerst op dat de beslissing van het bestuur geen gewag maakt van artikel 1, 8° van de vreemdelingenwet. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft op grond van artikel 39/2, § 2 van de vreemdelingenwet enkel een annulatiebevoegdheid, zodat hij de beslissing van het bestuur niet wettig kan verklaren door zich te steunen op een nieuwe rechtsgrond die niet terug te vinden is in de beslissing van het bestuur. Dat komt immers neer op het opwerpen van een middel dat niet door het bestuur werd ingeroepen om de aanvraag af te wijzen, en is bijgevolg een nieuw middel. Aldus wordt artikel 39/2, § 2, van de vreemdelingenwet geschonden.

In de tweede plaats, en in ondergeschikte orde, kan volgens verzoeker de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet een bepaling inroepen, meer bepaald artikel 1, 8° van de vreemdelingenwet, die enkel een definitie geeft van het inreisverbod. Een definitie van het inreisverbod kan niet de inhoud krijgen waardoor het een rechtsgrond vormt om de aanvraag tot verblijf van meer dan 3 maanden te weigeren. Hierdoor wordt aan artikel 1, 8° een verkeerde inhoud gegeven, waardoor het artikel geschonden wordt.

Het bestreden arrest verwijst ook naar artikel 32 van de richtlijn 2004/38/EG ‘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’ (hierna: richtlijn 2004/38). Op grond van artikel 288, lid 3, van het VWEU is een richtlijn evenwel enkel verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor de lidstaat. Daaruit volgt dat een richtlijn geen rechtstreekse werking heeft tegenover particulieren. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kan een richtlijn niet inroepen tegen verzoeker. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kan bijgevolg het annulatieberoep van verzoeker niet afwijzen op grond van dit artikel 32 van richtlijn 2004/38. Door dit volgens verzoeker toch te doen, schendt hij artikel 288, lid 3, van het VWEU.

Volgens verzoeker vermeldt het bestreden arrest bijgevolg geen enkel geldig argument om het middel van verzoeker af te wijzen volgens hetwelk zijn aanvraag tot verblijf enkel kon afgewezen worden indien hij niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 40 en op grond van een van de redenen vermeld in artikel 43 van de vreemdelingenwet. Door dit middel te verwerpen, schendt het bestreden arrest de artikelen 40 en 43 van de vreemdelingenwet. Dat is volgens verzoeker des te meer zo, nu dit artikel 43 van de vreemdelingenwet niet alleen de redenen vermeldt op grond waarvan het verblijf kan worden geweigerd, maar ook de binnenkomst. Hieruit volgt dat de binnenkomst enkel kan geweigerd worden aan een Unieburger, zoals verzoeker, op grond van artikel 43 van de vreemdelingenwet, en niet op grond van een andere rechtsnorm, meer bepaald het bestaan van een inreisverbod.

6. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker het middel. Hij voegt toe dat het middel niet de schending aanvoert van de motiveringsplicht. De beschouwingen van de verwerende partij daarover vormen bijgevolg geen antwoord op het middel.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen steunt zich volgens verzoeker niet “bijkomend” op artikel 1, 8°, van de vreemdelingenwet. Het eerste middel van verzoeker levert kritiek op het antwoord van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen op het tweede middel van het annulatieberoep. De verwerende partij verwijst ten onrechte naar artikel 44*decies*, van de vreemdelingenwet dat door de eerste rechter enkel vermeld wordt als antwoord op het eerste middel van het annulatieberoep, en het komt niet voor in het deel van het arrest dat betrekking heeft op het tweede middel. Het middel, in zoverre het de eerste rechter verwijt zijn annulatiebevoegdheid te overschrijden, is bijgevolg volgens verzoeker gegrond.

De beschouwingen van verweerder zijn volgens verzoeker onduidelijk en confuus. Enerzijds wordt gesteld dat het bestreden arrest het annulatieberoep niet heeft afgewezen op grond van artikel 32 van richtlijn 2004/38

- in welk geval het een overtollig motief zou zijn -, maar anderzijds dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen heeft onderzocht of de aanvankelijk bestreden beslissing in overeenstemming is met artikel 32 van richtlijn 2004/38. Deze beschouwingen zijn tegenstrijdig met elkaar.

De verwerende partij kan niet ontkennen dat de eerste rechter zich gebaseerd heeft op een bepaling van het Unierecht om de juistheid van de aanvankelijk bestreden beslissing te onderstrepen, en bijgevolg de onjuistheid van de stelling van het annulatieberoep, zonder een bepaling van intern recht aan te voeren die de uitvoering zou zijn van dat artikel. Bijgevolg heeft de eerste rechter zich rechtstreeks beroepen op artikel 32 van richtlijn 2004/38, wat volgens verzoeker niet kan.

Beoordeling

7. Artikel 1, § 1, 8°, van de vreemdelingenwet luidt:

“inreisverbod: de beslissing die kan samengaan met een beslissing tot verwijdering en waarbij de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van het Rijk of het grondgebied van alle lidstaten, met inbegrip van het grondgebied van het Rijk, voor een bepaalde termijn verboden wordt;”

Artikel 40 van de vreemdelingenwet bepaalt:

“§ 1 Onverminderd de meer voordelige bepalingen vervat in wetten of Europese verordeningen waarop de burger van de Unie zou kunnen aanspraak maken, zijn de hiernavolgende bepalingen op hem van toepassing.

§ 2 Voor de toepassing van deze wet wordt onder burger van de Unie verstaan, een vreemdeling die de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie bezit en verblijft in of zich begeeft naar het Rijk.

§ 3 Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende maximaal drie maanden in het Rijk te verblijven zonder andere voorwaarden of formaliteiten te vervullen dan vermeld in artikel 41, eerste lid.

§ 4 Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden in het Rijk te verblijven indien hij de in artikel 41, eerste lid, bedoelde voorwaarde vervult en hij:

1° hetzij in het Rijk werknemer of zelfstandige is of het Rijk binnenkomt om werk te zoeken, zolang hij kan bewijzen dat hij nog werk zoekt en een reële kans maakt om te worden aangesteld;

2° hetzij voor zichzelf over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat hij tijdens zijn verblijf ten laste komt van het sociale bijstandstelsel van het Rijk, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het Rijk volledig dekt;

3° hetzij is ingeschreven aan een georganiseerde, erkende of gesubsidieerde onderwijsinstelling om er als hoofdbezigheid een studie, daaronder begrepen een beroepsopleiding, te volgen en indien hij beschikt over een verzekering die de ziektekosten in het Rijk volledig dekt, en hij door middel van een verklaring of van een gelijkwaardig middel van zijn keuze de zekerheid verschaft dat hij over voldoende middelen van bestaan beschikt om te voorkomen dat hij tijdens zijn verblijf ten laste komt van het sociale bijstandstelsel van het Rijk.

De in het eerste lid, 2° en 3°, bedoelde bestaansmiddelen moeten minstens gelijk zijn aan het inkomstenniveau onder hetwelk sociale bijstand kan worden verleend. In het kader van de evaluatie van de bestaansmiddelen wordt rekening gehouden met de persoonlijke situatie van de burger van de Unie, waarbij ondermeer rekening gehouden wordt met de aard en de regelmaat van diens inkomsten en met het aantal familieleden die te zijnen laste zijn.

De Koning bepaalt de gevallen waarbij de burger van de Unie geacht wordt de voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen, bedoeld in het eerste lid, 2°, te vervullen.”

Artikel 44*nonies* van de vreemdelingenwet luidt:

“Wanneer een bevel om het grondgebied te verlaten wordt genomen ten aanzien van een burger van de Unie of zijn familielid, kan de minister of zijn gemachtigde dit bevel met een inreisverbod voor het grondgebied van het Rijk gepaard laten gaan, en dit uitsluitend om redenen van openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid.

§ 2. De duur van het inreisverbod mag vijf jaar niet overschrijden, behalve indien de burger van de Unie of zijn familielid een ernstige bedreiging is voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

De duur wordt vastgesteld door rekening te houden met alle specifieke omstandigheden van elk geval.

§ 3. Het inreisverbod kan niet ingaan tegen het recht op internationale bescherming.”

Artikel 43 van de vreemdelingenwet luidt:

“§ 1 De minister of zijn gemachtigde kan de binnenkomst en het verblijf van de burgers van de Unie en hun familieleden weigeren :

1° wanneer zij valse of misleidende informatie of valse of vervalste documenten hebben gebruikt, of fraude hebben gepleegd of andere onwettige middelen hebben gebruikt, die hebben bijgedragen tot het verkrijgen van het verblijf;

2° om redenen van openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid.

§ 2 Wanneer de minister of zijn gemachtigde overweegt een beslissing zoals bedoeld in paragraaf 1 te nemen, houdt hij rekening met de duur van het verblijf van de burger van de Unie of zijn familielid op het grondgebied van het Rijk, zijn leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het Rijk en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong.”

Artikel 44*decies* van de vreemdelingenwet luidt:

“§ 1. De burger van de Unie of zijn familielid die een inreisverbod voor het grondgebied van het Rijk krijgt, kan er de schorsing of de intrekking van aanvragen na een redelijke termijn en in elk geval na drie jaar te rekenen vanaf de uitvoering ervan.

§ 2. De aanvraag voor de schorsing of intrekking van het inreisverbod moet worden ingediend bij de minister of zijn gemachtigde vanuit het land van oorsprong of van verblijf van de burger van de Unie of zijn familielid.

De minister of zijn gemachtigde beschikt over een termijn van zes maanden om over de aanvraag te beslissen.

§ 3. Indien de aanvraag niet is ingediend overeenkomstig paragraaf 2, weigert de minister of zijn gemachtigde de aanvraag in overweging te nemen.

Indien de argumenten aangevoerd door de burger van de Unie of zijn familielid een wijziging in materiële zin bewijzen in de omstandigheden die destijds de beslissing tot inreisverbod op het grondgebied van het Rijk rechtvaardigden, schorst de minister of zijn gemachtigde het inreisverbod of trekt het in. In het tegenovergestelde geval weigert hij de aanvraag tot schorsing of intrekking van het inreisverbod.

§ 4. Tijdens de behandeling van zijn aanvraag tot schorsing of intrekking van het inreisverbod heeft de burger van de Unie of zijn familielid geen recht van toegang of verblijf op het grondgebied van het Rijk.”

8. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen antwoordt onder meer als volgt op het argument van verzoeker dat in de aanvankelijk bestreden beslissing niet de rechtsgrond kan worden teruggevonden op basis waarvan die beslissing werd genomen:

“Allereerst merkt de Raad op dat de bestreden beslissing slechts kan worden beschouwd als een beslissing waarbij wordt geweigerd om verzoekers aanvraag tot afgifte van een verklaring van inschrijving in te willigen. [...]

Daarnaast moet worden gesteld dat verzoeker niet kan worden gevolgd in zijn standpunt dat in de bestreden beslissing niet de rechtsgrond kan worden teruggevonden op basis waarvan deze beslissing werd genomen. Verweerder heeft immers duidelijk aangegeven dat verzoeker niet enkel dient te voldoen aan de in artikel 40 van de vreemdelingenwet gestelde vereisten, doch dat hij ook het recht moet hebben om België binnen te komen alvorens een recht op verblijf als zelfstandige kan worden erkend. Verweerder heeft nader toegelicht dat verzoeker geen dergelijk recht op binnenkomst heeft, aangezien hij het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod dat nog geldingskracht heeft. Het gegeven dat verweerder niet naar een specifieke wets- of reglementaire bepaling verwijst waarin is voorzien dat een verblijfsaanvraag kan worden afgewezen omdat de aanvrager niet is gerechtigd om het Rijk binnen te komen impliceert niet dat hij naliet de juridische argumentatie waarop hij zich baseerde om de bestreden beslissing te nemen weer te geven. Verweerder heeft immers gewezen op de door de wetgever bepaalde draagwijdte van een rechtsgeldig inreisverbod en de hieraan verbonden gevolgen en zijn uiteenzetting laat dus toe de juridische grondslag waarop hij zich baseerde vast te stellen.”

In hetzelfde randnummer benadrukt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen nogmaals “dat er wel degelijk een juridische basis is voor de bestreden beslissing” en verwijst hij naar “wat reeds werd vastgesteld bij de bespreking van het eerste middel”. In tegenstelling tot wat verzoeker aanvoert, is dus ook de motivering bij de bespreking van het eerste middel pertinent. In randnummer 2.1.2. oordeelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen:

“De Raad stelt vast dat in de bestreden beslissing duidelijk het determinerende motief wordt aangegeven op grond waarvan deze beslissing is genomen. Verweerder heeft immers uiteengezet dat verzoeker het voorwerp uitmaakt van een inreisverbod dat nog steeds geldig is en dat hij slechts naar België kan terugkeren indien dit inreisverbod wordt geschorst of opgeheven. Verweerder heeft geduid dat, gelet op artikel 44*decies*, § 2 van de [vreemdelingenwet] een dergelijke aanvraag tot schorsing of opheffing van het inreisverbod dient te gebeuren vanuit het land van herkomst. Hij heeft geconcludeerd dat, aangezien verzoeker heden geen recht heeft om België binnen te komen, geen recht op verblijf kan worden erkend. Deze motivering is pertinent en draagkrachtig. Ze laat verzoeker toe om zijn rechtsmiddelen met kennis van zaken aan te wenden.”

9. Uit de geciteerde passages blijkt dat het inreisverbod doorslaggevend was voor de weigering door de verwerende partij en dat een aanvraag voor de schorsing of intrekking van het inreisverbod ingediend moet worden vanuit het land van herkomst overeenkomstig artikel 44*decies*, § 2, van de vreemdelingenwet. Daarmee geeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen aan welke de rechtsgrond is die door de bestreden beslissing is vermeld.

10. In tegenstelling tot wat verzoeker aanvoert, oordeelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet “in werkelijkheid” dat artikel 1, 8°, van de vreemdelingenwet de rechtsgrond vormt voor de aanvankelijk bestreden beslissing. Hij verwijst enkel naar de definitie van een inreisverbod in die bepaling om aan te geven dat de redenering van de aanvankelijk bestreden beslissing niet verkeerd is. Evenmin oordeelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat artikel 32 VWEU de rechtsgrond is voor de aanvankelijk bestreden beslissing. Opnieuw verwijst hij enkel naar die bepaling om aan te geven dat de verwerende partij “geen standpunt heeft ingenomen dat niet verenigbaar is met het Unierecht”. In het licht hiervan is artikel 288, lid 3, van het VWEU evenmin geschonden.

In zoverre verzoeker voor het eerst in de memorie van wederantwoord wijst op een tegenstrijdigheid in de motivering met betrekking tot artikel 32 van richtlijn 2004/38, geeft hij het middel een nieuwe wending. Het middel is in die mate niet ontvankelijk.

11. Voor zover verzoeker aanvoert dat de artikelen 40 en 43 van de vreemdelingenwet geschonden zijn omdat zijn aanvraag tot verblijf enkel kan worden afgewezen indien hij niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 40 van de vreemdelingenwet en op grond van één van de redenen vermeld in artikel 43 van de vreemdelingenwet, oordeelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen terecht dat verzoeker niet enkel dient te voldoen aan de in artikel 40 van de vreemdelingenwet gestelde vereisten, doch ook het recht moet hebben om België binnen te komen alvorens een recht op verblijf als zelfstandige kan worden erkend. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kon op wettige wijze vaststellen dat uit

artikel 44^{decies} volgt dat het recht op binnenkomst aan een Unieburger in de omstandigheden van deze zaak geweigerd kan worden wanneer voor hem nog een geldig inreisverbod van kracht is.

12. Verzoeker toont geen schending aan van de aangevoerde bepalingen. Het eerste middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. In een tweede middel voert verzoeker een schending aan van artikel 2 van de Overeenkomst van 19 september 1960 ‘inzake de tenuitvoerlegging van de artikelen 55 en 56 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie’ (hierna: Overeenkomst van 19 september 1960).

Het bestreden arrest betwist volgens verzoeker niet dat verzoeker de Overeenkomst van 19 september 1960 kan inroepen om verblijf van meer dan 3 maanden te verkrijgen. De Raad van State heeft volgens verzoeker onlangs bevestigd dat de verwerende partij *motu proprio* met alle toepasselijke rechtsnormen moet rekening houden wanneer een burger een verblijfsaanvraag indient, en dat de burger voor de eerste rechter alle toepasselijke rechtsnormen kan inroepen wanneer zulke aanvraag wordt geweigerd, ook wanneer een bepaalde rechtsnorm bij de indiening van de aanvraag niet wordt ingeroepen.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen stelt met verwijzing naar het arrest C-105/83 van 16 mei 1984 *Pakvries* van het Hof van Justitie (hierna: arrest *Pakvries*), dat op grond van artikel 350 van het VWEU het Beneluxrecht kan toegepast worden voor zover dit Beneluxrecht verder is voortgeschreden dan het Unierecht. Hij stelt evenwel volgens verzoeker ten onrechte dat dat *in casu* niet het geval is.

Met betrekking tot de indiening van een aanvraag tot verblijf zijn er volgens verzoeker minstens 2 verschillen waaruit blijkt dat de Overeenkomst van 19 september 1960 verder is voortgeschreden dan het Unierecht. Krachtens artikel 2 van de Overeenkomst van 19 september 1960 kan een Nederlander zich in België vestigen wanneer hij over voldoende bestaansmiddelen beschikt en van “goed zedelijk gedrag” is. Er is volgens verzoeker geen voorwaarde dat hij niet een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid uitmaakt. Daarnaast is nergens in de Overeenkomst de mogelijkheid voorzien dat de aanvraag tot verblijf kan geweigerd worden omwille van een inreisverbod vermits de Overeenkomst van 19 september 1960 zelfs niet in het bestaan van een inreisverbod voorziet, anders dan het Unierecht.

Hieruit volgt volgens verzoeker dat de aanvraag tot verblijf dient ingewilligd te worden wanneer hij voldoende bestaansmiddelen heeft en van goed zedelijk gedrag is, ongeacht van het bestaan van een inreisverbod beslist op grond van het Unierecht. Zoals in het annulatieberoep voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen gesteld, dient artikel 2 van de Overeenkomst van 19 september 1960 als meer voordelige bepaling dan het Unierecht toegepast te worden en, door dit niet toepasselijk te achten, schendt het bestreden arrest dit artikel 2 van de Overeenkomst van 19 september 1960.

Noch artikel 2 van de Overeenkomst van 19 september 1960, noch enig ander artikel van deze Overeenkomst laat toe een aanvraag tot verblijf af te wijzen omwille van een inreisverbod, dat op grond van het Beneluxrecht overigens niet toegelaten is te nemen ten aanzien van een Nederlander. Bijgevolg wordt dit artikel 2 geschonden.

Het bestreden arrest verwijst onterecht naar artikel 5 van de Overeenkomst van 19 september 1960, dat hier niet van toepassing is vermits het betrekking heeft op de redenen op grond waarvan een Beneluxonderdaan van het grondgebied van een lidstaat kan worden verwijderd, terwijl het hier gaat om een aanvraag tot verblijf.

14. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoeker het tweede middel. Hij voegt toe dat de verwerende partij niet betwist dat een Beneluxonderdaan het verblijf/de vestiging kan worden geweigerd enkel wanneer hij niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt of als hij niet van goed zedelijk gedrag is, en er bijgevolg geen voorwaarde is dat verzoeker geen gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid oplevert. Dit is volgens verzoeker reeds voldoende om aan te nemen dat verzoeker zich terecht op artikel 2 van de Overeenkomst van 19 september 1960 baseert, vermits uit het administratief dossier blijkt dat verweerder hem in het verleden heeft beschouwd als een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid, reden waarom er een inreisverbod werd uitgevaardigd.

Daar de binnenkomst en het verblijf krachtens richtlijn 2004/38 aan een Unieburger kan geweigerd worden omwille van redenen van openbare orde en nationale veiligheid, voorziet artikel 2 van de Overeenkomst in een ruimere bescherming voor Beneluxonderdanen.

Artikel 5 van de Overeenkomst heeft geen betrekking op de binnenkomst en het verblijf, maar op de verwijdering van het grondgebied. Bijgevolg is dit artikel hier niet van toepassing en de vergelijking met artikel 27 van richtlijn 2004/38 niet pertinent.

Het bestreden arrest stelt niet dat de Overeenkomst van 19 september 1960 de mogelijkheid van een inreisverbod voorziet, enkel dat die Overeenkomst niet de mogelijkheid voorziet om te laten vaststellen dat een Beneluxonderdaan niet langer een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Wel voorziet artikel 7 van de Overeenkomst dat tegen een beslissing tot verwijdering genomen op grond van artikel 4 of 5 van de Overeenkomst een beroep kan worden ingediend. Anders dan verweerder aanvoert bevat de Overeenkomst geen bepaling dat een verwijderingsmaatregel genomen op grond van artikel 4 of 5 van de Overeenkomst van 19 september 1960 impliceert dat de Beneluxonderdaan gedurende een bepaalde periode van een andere lidstaat

zou moeten verwijderd blijven. Zulke maatregel kan niet impliciet afgeleid worden uit het begrip “verwijdering”.

Beoordeling

15. Artikel 2 van de overeenkomst van 19 september 1960 luidt:

“Het is de onderdanen van elk der Verdragsluitende Partijen toegestaan zich op het grondgebied van de andere Verdragsluitende Partijen te vestigen, indien zij over voldoende middelen van bestaan beschikken en van goed zedelijk gedrag zijn.”

Artikel 5 van dezelfde overeenkomst luidt als volgt:

“Tegen de onderdanen van een der Verdragsluitende Partijen, die sedert drie jaar op het grondgebied van een andere Verdragsluitende Partij gevestigd zijn, kunnen slechts maatregelen tot verwijdering worden getroffen wanneer zij gevaar opleveren voor de nationale veiligheid, of indien zij, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een bedreiging vormen voor de gemeenschap van dat land.”

16. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen motiveert zijn beslissing:

“Het bestaan van een algemene Europese. regelgeving inzake het recht op binnenkomst en verblijf van burgers van de Unie sluit niet uit dat ook nog andere, meer, specifieke, bepalingen inzake deze materie rechtskracht kunnen hebben, in dit verband moet erop worden gewezen dat artikel 350 van het Verdrag betreffende de Werking, van de Europese Unie (hierna: het VWEU) als volgt luidt:

"De bepalingen van de Verdragen vormen geen beletsel voor het bestaan en de voltooiing van de regionale unies tussen België en Luxemburg alsmede tussen België, Luxemburg en Nederland, voor zover de doelstellingen van die regionale unies niet bereikt zijn door toepassing van de Verdragen."

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna het Hof van Justitie) blijkt dat deze bepaling — voorheen artikel 233 van het ÉEG-Verdrag — beoogt te voorkomen dat de regionale unie van Nederland, België en het Groothertogdom Luxemburg door de toepassing van het Europese Unierecht uiteen zou vallen of in haar ontwikkeling zou

worden belemmerd en zij aldus de drie betrokken lidstaten in staat stelt om, in afwijking van de voorschriften van het Europese Unierecht, de bepalingen toe te passen die binnen hun unie gelden, voor zover die unie verder is voortgeschreden dan de gemeenschappelijke markt (cf. HvJ 16 mei 1984, nr. C-105/83, Pakvries, § 11). Bepalingen zoals de Overeenkomst van 19 september 1960 kunnen derhalve verder uitwerking hebben indien er een doelstelling wordt bij nagestreefd die niet wordt bereikt door de toepassing van het Europese Unierecht. Verzoeker maakt niet aannemelijk dat dit het geval is. Er blijkt geenszins dat de bepalingen van de richtlijn 2004/38/G niet verenigbaar zijn met de door verzoeker aangehaalde bepalingen van de Overeenkomst van 19 september 1960 en in artikel 2 van deze overeenkomst - waarin is bepaald dat onderdanen van België, Nederland en het Groothertogdom Luxemburg zich op elkaars grondgebied mogen vestigen indien zij over voldoende bestaansmiddelen beschikken en van goed zedelijk gedrag zijn - in een ruimere bescherming is voorzien voor Nederlanders die zich in België wensen te vestigen. Ook in artikel 7 van de richtlijn 2004/38/EG is immers vastgelegd dat een burger van de Unie die werknemer of zelfstandige is of beschikt over voldoende bestaansmiddelen een recht op verblijf kan laten gelden. Dit recht is evenwel onderhevig aan beperkingen. In artikel 5 van de Overeenkomst van 19 september 1960 wordt uitdrukkelijk verwezen naar de mogelijkheid om maatregelen te nemen ten aanzien van onderdanen van Nederland, België en het Groothertogdom Luxemburg die een "gevaar opleveren voor de nationale veiligheid, of indien zij, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een bedreiging vormen voor de gemeenschap van dat land". Een soortgelijke bepaling kan worden teruggevonden in artikel 27 van de richtlijn 2004/38/EG, met dien verstande dat deze bepaling verder is uitgewerkt en dus een ruimere bescherming biedt. De Overeenkomst van 19 september 1980 bevat namelijk geen verdere bepalingen omtrent de mogelijkheid voor burgers om te laten vaststellen dat zij niet langer een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid en om een maatregel waardoor hen de toegang tot andere landen is ontzegd te laten opheffen. De richtlijn 2004/38/EG bevat, in artikel 32, wel een dergelijke regeling, waarvan verzoeker — zoals verweerder terecht heeft vastgesteld — geen gebruik heeft gemaakt. Er kan dan ook niet worden besloten dat de artikelen 2 en 5 van de Overeenkomst van 19 september 1960 nog een zelfstandige betekenis toekomt (cf. *mutatis mutandis* RvS NL, 16 februari 2010, nr. 20090469911N1) en verzoeker uit deze bepalingen rechten zou kunnen putten die hij niet kan putten uit het Europese Unierecht. Bijgevolg kan ook om deze reden niet worden besloten dat enige verwijzing naar de bepalingen van de Overeenkomst van 19 september 1960 in de bestreden beslissing vereist zou zijn. Verzoekers betoog ter terechtzitting dat, aangezien verweerder wordt geacht de wet te kennen, het niet vereist was dat hij in zijn verblijfsaanvraag uitdrukkelijk verwees naar de Overeenkomst van 19 september 1960 en verweerder dus had moeten uiteenzetten waarom voormelde overeenkomst niet van toepassing was, wijzigt niets aan het voorgaande.”

17. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen schendt artikel 2 van de Overeenkomst van 19 september 1960 niet door te oordelen dat verzoeker hieruit niet meer rechten kan putten dan uit richtlijn 2004/38 en bijgevolg geen verwijzing *motu proprio* naar de bepalingen van de Overeenkomst van 19 september 1960 vereist is in de aanvankelijk bestreden beslissing.

Artikel 2 van de Overeenkomst van 19 september 1960 dient gelezen te worden in samenhang met de overige bepalingen van die Overeenkomst. Artikel 5 van de Overeenkomst van 19 september 1960 voorziet in de mogelijkheid om “maatregelen tot verwijdering” te treffen wanneer de betrokkenen “gevaar opleveren voor de nationale veiligheid, of indien zij, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een bedreiging vormen voor de gemeenschap van dat land”. Zoals de verwerende partij terecht opmerkt wordt nergens gedefinieerd wat onder “maatregelen tot verwijdering” begrepen moet worden, waarbij niet uitgesloten wordt dat aan een verwijderingsmaatregel een bepaalde duur wordt gekoppeld gedurende dewelke de betrokken onderdaan niet het recht heeft om een andere Verdragsluitende staat binnen te komen en aldaar te verblijven. Dat de Overeenkomst van 19 september 1960 niet expliciet voorziet in een “inreisverbod”, zoals verzoeker aanvoert, betekent niet dat de Overeenkomst uitsluit dat aan een verwijderingsmaatregel een bepaalde duur wordt gekoppeld gedurende dewelke de betrokken onderdaan niet het recht heeft om een andere Verdragsluitende staat binnen te komen.

Artikel 2 van de Overeenkomst van 19 september 1960 vereist dat verzoeker “van goed zedelijk gedrag” moet zijn. Dit betekent dat rekening kan worden gehouden met een inreisverbod omwille van het gevaar voor de nationale veiligheid bij de beoordeling of een Beneluxonderdaan zich kan vestigen in België. De vereiste van “goed zedelijk gedrag” in artikel 2 van de Overeenkomst van 19 september 2019 impliceert niet alleen een morele integriteit, maar ook de afwezigheid van een gevaar voor nationale veiligheid.

Dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen verder oordeelt dat het Unierecht meer bescherming voorziet door in artikel 32 van richtlijn 2004/38 uitdrukkelijk te voorzien in de mogelijkheid om een aanvraag tot opheffing van een definitief besluit tot verwijdering in te dienen, terwijl dat niet voorzien is in de Overeenkomst van 19 september 1960, doet niet anders oordelen.

18. Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenentwintig november tweeduizend vijftientig door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
met bijstand van	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams