

tussenuitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Amsterdam

Bestuursrecht

zaaknummer: AWB 20/172

V-nummer: 130.510.2888

verwijzingsuitspraak van de meervoudige kamer voor vreemdelingenzaken van 24 november 2020 in de zaak tussen

E.K.,

geboren op 30 november 1960, van Ghanese nationaliteit, eiseres
(gemachtigde: mr. E.C. Gelok),

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, verweerder
(gemachtigde: mr. J.P. Guérain).

Procesverloop

Bij besluit van 30 augustus 2019 (het primaire besluit) heeft verweerder de aanvraag van eiseres voor een ‘EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen’ en een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd afgewezen. Het daartegen gemaakte bezwaar is bij besluit van 12 december 2019 (het bestreden besluit) ongegrond verklaard.

Op 8 januari 2020 heeft de rechtbank het beroepschrift van eiseres tegen dit besluit ontvangen. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 11 september 2020. Eiseres is verschenen, vergezeld door haar zoon en bijgestaan door haar gemachtigde. Verweerder is vertegenwoordigd door zijn voornoemde gemachtigde. Ook was ter zitting aanwezig I. Huitens, als tolk in de Engelse taal. Na de inhoudelijke behandeling van de zaak heeft de rechtbank het onderzoek ter zitting gesloten.

Bij brieven van 8 oktober 2020 heeft de rechtbank partijen meegedeeld dat het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (de Awb) is heropend en dat zij voornemens is het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze zaak voor te leggen vragen. De tekst van deze vragen was in concept bijgevoegd.

Bij brieven van 21 oktober 2020 hebben partijen hierop gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. In deze procedure is de vraag aan de orde of een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (het VWEU) naar zijn aard tijdelijk is en dus in de weg staat aan het verkrijgen van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

1.1. In deze verwijzingsuitspraak komen eerst de feiten, het besluit, de gronden van eiseres en het wettelijk kader aan de orde. Vervolgens staan in de overwegingen 9 tot en met 38 de redenen om prejudiciële vragen te stellen.

Relevante feiten

2. Eiseres is geboren op 30 november 1960 en heeft de Ghanese nationaliteit. Haar zoon, geboren op 10 februari 2002, heeft de Nederlandse nationaliteit.

3. Op 9 september 2013 is eiseres op grond van artikel 20 van het VWEU in het bezit gesteld van een EU-verblijfsdocument met de aantekening ‘Familielid van een burger van de Unie’. Dit wordt sinds 2017 ook wel aangeduid als een Chávez-Vilchez verblijfsrecht.¹

4. Op 18 februari 2019 heeft eiseres een aanvraag ingediend tot verlening van een ‘EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen’.

Besluitvorming

5. Bij het primaire besluit heeft verweerder de aanvraag van eiseres afgewezen. Verweerder heeft zich hierbij onder andere op het standpunt gesteld dat het verblijfsrecht van eiseres tijdelijk van aard is en dat zij daarom niet in aanmerking komt voor de gevraagde vergunning.

6. Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard. Volgens verweerder is het Chávez-Vilchez verblijfsrecht tijdelijk van aard, omdat het doel van het verblijfsrecht niet ziet op de rechten van eiseres, maar op de rechten van haar kind. Het doel is immers om te faciliteren dat het kind van eiseres de Europese Unie niet hoeft te verlaten. Het verblijfsrecht is gebaseerd op de afhankelijkheidsverhouding tussen eiseres en haar minderjarige kind, die per definitie tijdelijk van aard is. Eiseres komt hierdoor ook niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Verder heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat er geen ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen een verblijfsvergunning op grond van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (het EVRM) en een Chávez-Vilchez verblijfsrecht. Beide verblijfsrechten verschillen immers fundamenteel van elkaar. Ook het beroep op het gelijkheidsbeginsel kan niet slagen. Het besluit waar eiseres op gewezen heeft, is gebaseerd op een ambtelijke misslag. Het gelijkheidsbeginsel strekt niet zover dat verweerder is gehouden ambtelijke misslagen te herhalen.

Gronden

¹ Naar het arrest Chávez-Vilchez van het Hof van 10 mei 2017, C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354.

7. Volgens eiseres heeft verweerder haar aanvraag ten onrechte afgewezen. Zij voert hiertoe het volgende aan. De weigering is in strijd met artikel 3 van de Langdurig ingezetenen richtlijn² (de Richtlijn). Of sprake is van een verblijfsrecht van tijdelijke aard moet volgens het Unierecht bepaald worden – en dus uniform worden uitgelegd – en niet volgens het nationale recht. Eiseres verwijst in dit verband naar het arrest Singh³ van het Hof. De stelling van verweerder, dat uit de arresten Chávez-Vilchez en K.A.⁴ volgt dat het een nationale aangelegenheid is om te bepalen of sprake is van een verblijfsrecht van tijdelijke aard, is onjuist. Verder stelt eiseres dat uit de Richtlijn niet volgt dat haar afgeleide verblijfsrecht tijdelijk is. Enkel verblijfsrechten waarvan duidelijk vooraf te bepalen is dat deze tijdelijk van aard zijn, zoals studie, au pair en dergelijke, zijn uitgezonderd van de Richtlijn. Uit de Richtlijn volgt niet dat alleen in het geval van zelfstandige onafhankelijke verblijfsvergunningen een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen moet worden verleend. Eiseres verzoekt om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof als de rechtbank oordeelt dat onvoldoende duidelijk is of het verblijfsrecht van eiseres tijdelijk van aard is. Verder voert eiseres aan dat verweerder niet bevoegd is om haar een vergunning te weigeren. Volgens artikel 45b, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 (de Vw 2000) kan een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen namelijk alleen geweigerd worden als de betrokkene een verblijfsvergunning heeft van tijdelijke aard op grond van artikel 14 van de Vw 2000. Eiseres is niet in het bezit van een reguliere verblijfsvergunning, maar van een EU-verblijfsrecht. Geen van de weigeringsgronden zoals genoemd in artikel 45b van de Vw 2000 doen zich voor en verweerder mocht de aanvraag dus niet weigeren. Eiseres voert voorts aan dat verweerder een ongerechtvaardigd onderscheid heeft gemaakt tussen verblijfsvergunningen op grond van 8 van het EVRM en Chávez-Vilchez verblijfsrechten. Ook stelt eiseres dat artikel 21, eerste lid, van de Vw 2000 op haar van toepassing is. Verweerder had haar dus een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd moeten verlenen. Tot slot heeft eiseres aangevoerd dat verweerder het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden.

De relevante regelgeving

8. De relevante regelgeving is te vinden in artikel 20 van het VWEU en artikel 3, tweede lid, aanhef en onder e, van de Richtlijn. Verder zijn uit het nationale recht relevant de artikelen 8, aanhef en onder e, artikel 21 en artikel 45b van de Vw 2000. De rechtbank heeft de tekst van deze artikelen opgenomen in de bijlage, die onderdeel uitmaakt van deze tussenuitspraak.

² Richtlijn 2003/109 van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

³ Arrest van het Hof van 18 oktober 2012, C-502/10, ECLI:EU:C:2012:636.

⁴ Arrest van het Hof van 8 mei 2018, C-82/16, ECLI:EU:C:2018:308.

Beoordeling door de rechtbank

9. De rechtbank stelt vast dat in geschil is of een verblijfsrecht gebaseerd op artikel 20 van het VWEU naar zijn aard tijdelijk is. Kort gezegd stelt verweerder dat eiseres niet valt onder de werking van de Richtlijn. Volgens verweerder maakt het feit dat het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU eindigt zodra de afhankelijkheid van de Unieburger van de derdelander ophoudt, dat een dergelijk verblijfsrecht naar zijn aard tijdelijk is. Daardoor is sprake van verblijf in de zin van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder e, van de Richtlijn. Eiseres daarentegen stelt dat het in de toekomst mogelijk eindigen van de afhankelijkheidsrelatie niet maakt dat haar verblijfsrecht tijdelijk van aard is. Zij heeft immers de bedoeling om zich duurzaam te vestigen. Daarom valt zij wel onder de werking van de Richtlijn. Het antwoord op de vraag of het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU tijdelijk van aard is, is van belang om te bepalen of verweerder de aanvraag van eiseres om een langdurig ingezetene vergunning dan wel een vergunning voor onbepaalde tijd mocht afwijzen.

10. De vraag of een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU naar zijn aard tijdelijk is, is volgens de rechtbank niet zonder redelijke twijfel te beantwoorden. In de arresten van het Hof en de daarbij behorende conclusies van de advocaat-generaal heeft de rechtbank aanwijzingen gevonden dat het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU niet tijdelijk van aard is (daarover later meer). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft echter op 23 september 2020 het volgende overwogen:⁵

“4.2. Uit de jurisprudentie van het Hof volgt dat een Chavez-Vilchez verblijfsrecht een afgeleid verblijfsrecht is dat als doel heeft om te voorkomen dat een burger van de Unie geen gebruik kan maken van de rechten die horen bij het Unieburgerschap. Het verblijfsrecht van [appellant] is daarmee alleen gebaseerd op de afhankelijkheidsrelatie met zijn minderjarige Nederlandse kind. Hoewel [appellant] terecht betoogt dat het verblijfsrecht lang kan voortduren, eindigt dit in beginsel zodra het kind meerderjarig wordt of zodra het kind niet langer afhankelijk is van de zorg van [appellant]. Op voorhand staat dus vast dat het verblijfsrecht een tijdelijk karakter heeft, zoals ook de rechtbank terecht heeft overwogen.”

11. Het is de rechtbank daarom niet geheel duidelijk op welke wijze bepaald moet worden of een verblijfsrecht tijdelijk van aard is. Zo is het onduidelijk of daarbij bepalend is dat een verblijfsrecht op een op voorhand specifieke datum in de toekomst zal eindigen en/of dat moet worden gekeken naar de bedoeling van de derdelander.

Behoort het vaststellen van de aard van het verblijfsrecht tot de bevoegdheden van de lidstaten?

12. Partijen zijn allereerst verdeeld over de vraag of het vaststellen van de aard van het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU een nationale aangelegenheid is dan wel unierechtelijk moet worden uitgelegd. Volgens verweerder volgt uit de arresten Singh⁶, Chávez-Vilchez⁷ en K.A.⁸ dat het tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort om de

⁵ ECLI:NL:RVS:2020:2272.

⁶ Arrest Singh, rechtsoverwegingen 39 en 40.

⁷ Arrest Chávez-Vilchez, rechts overweging 64.

⁸ Arrest K.A., rechtsoverweging 54.

rechten en voorwaarden te bepalen van legaal verblijf in de lidstaat. Het is dan ook aan de lidstaat om te bepalen of het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU als tijdelijk of niet tijdelijk van aard wordt aangemerkt, aldus verweerder. Eiseres heeft hiertegen aangevoerd dat uit de door verweerder genoemde arresten niet volgt dat het aan de lidstaten is om te bepalen wat de aard van het verblijfsrecht is. Het begrip ‘verblijfsrecht van tijdelijke aard’ moet dan ook binnen de Unie uniform worden uitgelegd.

13. In het arrest Singh heeft het Hof het volgende overwogen:

“39. Vooraf moet worden vastgesteld dat richtlijn 2003/109 volgens artikel 1, sub a, ervan weliswaar tot doel heeft de voorwaarden vast te stellen waaronder een lidstaat aan onderdanen van derde landen die legaal op zijn grondgebied verblijven, de status van langdurig ingezetene kan toekennen, of deze status kan intrekken, en te bepalen welke rechten aan deze status verbonden zijn, doch dat dit doel niet de vaststelling van het begrip „legaal verblijf” en van de aan dat verblijf verbonden voorwaarden of rechten omvat, wat tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort.

40. De lidstaten kunnen dus in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden op immigratiegebied, de voorwaarden vaststellen waaronder een verblijf legaal is en in deze context verblijfsvergunningen van onderdanen van derde landen formeel beperken.

41. Het volstaat echter niet dat een verblijfsvergunning formeel beperkt is in de zin van het nationale recht van een lidstaat om als „formeel beperkte verblijfsvergunning” in de zin van artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109 te kunnen worden aangemerkt.

42. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereisen immers de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd (arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja, C-424/10 en C-425/10, Jurispr. blz. I-14035, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).”

14. In het arrest Chávez-Vilchez heeft het Hof het volgende overwogen:

“64. Kenmerkend voor de in het voorgaande punt genoemde situaties is het feit dat zij weliswaar worden geregeld in voorschriften die a priori tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, te weten de voorschriften inzake het inreis- en verblijfsrecht van derdelanders buiten de werkingssfeer van de bepalingen van afgeleid recht van de Unie, die onder bepaalde voorwaarden voorzien in een dergelijk recht, maar deze situaties een onlosmakelijke band hebben met de vrijheid van verkeer en van verblijf van de burger van de Unie, die zich, opdat aan die vrijheid geen afbreuk wordt gedaan, ertegen verzet dat het inreis- of verblijfsrecht aan die onderdanen van derde landen wordt geweigerd in de lidstaat waar die burger verblijft (arresten van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 75, en 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).”

15. In het arrest K.A. heeft het Hof het volgende overwogen:

“53. In casu moet worden vastgesteld dat de praktijk die in de hoofdzaken aan de orde is, betrekking heeft op de procedurele voorwaarden waaronder een derdelander in het kader van een verblijfsaanvraag met het oog op gezinshereniging kan aanvoeren dat hij een afgeleid recht ontleent aan artikel 20 VWEU.

54. *In dit verband is het weliswaar een zaak van de lidstaten om te bepalen hoe zij gestalte geven aan het afgeleide verblijfsrecht dat in de zeer bijzondere situaties als bedoeld in punt 51 van het onderhavige arrest krachtens artikel 20 VWEU aan de derdelander moet toekomen, maar dat neemt niet weg dat deze procedurevoorschriften geen afbreuk mogen doen aan de nuttige werking van genoemd artikel 20 (zie in die zin arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punt 76)."*

16. De rechtbank ziet geen aanwijzingen in de hierboven door verweerder aangehaalde overwegingen van het Hof dat de uitlegging van de aard van dit verblijfsrecht een nationaalrechtelijke aangelegenheid is. Volgens de rechtbank volgt uit de aangehaalde jurisprudentie juist dat de vraag of een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU tijdelijk van aard is, binnen de Unie uniform moet worden uitgelegd. Uit die arresten volgt namelijk dat het stellen van voorschriften die horen bij een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU een nationale aangelegenheid is. Uit die arresten volgt echter niet dat het vaststellen van de aard van het verblijfsrecht ook een nationale aangelegenheid is. Het vaststellen van de aard van het verblijfsrecht is, naar het voorlopig oordeel van de rechtbank, ook heel iets anders dan het stellen van voorschriften aan het afgeleide verblijfsrecht. Voorschriften zijn, zoals het Hof ook heeft overwogen in K.A., van procedurele aard, zoals regels over de wijze waarop een derdelander kan aantonen dat hij recht heeft op een Chávez-Vilchez verblijfsrecht. In de hierboven aangehaalde overweging 54 van het arrest K.A. wordt niet voor niets verwezen naar overweging 76 van het arrest Chávez-Vilchez, waarin het volgende staat: *"Zoals de Europese Commissie opmerkt, is het in beginsel weliswaar aan de ouder die onderdaan van een derde land is om de gegevens over te leggen waaruit blijkt dat hij een verblijfsrecht aan artikel 20 VWEU ontleent, in het bijzonder de gegevens die aantonen dat bij weigering van een verblijfsrecht het kind het grondgebied van de Unie zou moeten verlaten, maar dat neemt niet weg dat de bevoegde nationale autoriteiten er in het kader van de beoordeling van de voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat die onderdaan voor een verblijfsrecht in aanmerking komt, voor moeten waken dat de toepassing van nationale voorschriften betreffende de bewijslast zoals die in de hoofdgedingen afdoet aan de nuttige werking van artikel 20 VWEU."* Het vaststellen of het verblijfsrecht al dan niet tijdelijk van aard is, raakt de kern van het verblijfsrecht. De rechtbank vraagt zich dan ook af of het wenselijk is dat de vaststelling van de aard van het verblijfsrecht tot de nationale aangelegenheid van een lidstaat zou behoren. Dat zou immers betekenen dat een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU in de ene lidstaat wel tot een vergunning op grond van de Richtlijn kan leiden en in de andere lidstaat niet. Dit brengt ongewenste rechtsongelijkheid met zich mee.

17. Voor de beantwoording van de vraag of een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU tijdelijk van aard is of niet, is het noodzakelijk om vast te stellen of dit een nationale aangelegenheid is of dat uniforme uitleg noodzakelijk is. Daarom ziet de rechtbank, ondanks hetgeen hierboven overwogen is, toch aanleiding het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vraag:

Eerste prejudiciële vraag:

Behoort het tot de bevoegdheid van de lidstaten om te bepalen of het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU op zichzelf tijdelijk of niet-tijdelijk van aard is, of dient dit Unierechtelijk te worden ingevuld?

18. Als het Hof bepaalt dat de aard van het verblijfsrecht unierechtelijk moet worden uitgelegd, verzoekt de rechtbank het Hof om ook de volgende vragen te beantwoorden.

Is het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU tijdelijk van aard of niet?

- Afgeleide verblijfsrechten

19. Verweerder heeft zich verder op het standpunt gesteld dat uit de omstandigheid dat het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU is afgeleid van de rechten van de Unieburger, kan worden opgemaakt dat een dergelijk verblijfsrecht nooit tot duurzaam verblijf kan leiden. Het recht bestaat immers alleen maar om te faciliteren dat de Unieburger het grondgebied van de Unie niet hoeft te verlaten. Er worden geen persoonlijke rechten mee in het leven geroepen en dus kan een derdelander er ook geen sterkere rechten aan ontleen, aldus verweerder. Eiseres heeft dit bestreden.

20. In het arrest Ruiz Zambrano⁹ heeft het Hof voor recht verklaard:
“Artikel 20 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat aan een staatsburger van een derde staat, die zijn kinderen van jonge leeftijd, burgers van de Unie, ten laste heeft, het recht van verblijf ontzegt in de lidstaat waar deze kinderen verblijven en waarvan zij de nationaliteit bezitten, en hem bovendien een arbeidsvergunning weigert, aangezien dergelijke beslissingen de betrokken kinderen het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten ontzeggen.”

21. Verder heeft het Hof in het arrest Chávez-Vilchez nog het volgende overwogen:
“62. De Verdragsbepalingen inzake het Unieburgerschap verlenen daarentegen geen autonome rechten aan onderdanen van een derde land. De eventuele rechten van onderdanen van derde landen zijn immers geen persoonlijke rechten van deze onderdanen, maar rechten die zijn afgeleid van die welke de burger van de Unie geniet. De doelstelling en de rechtvaardiging van die afgeleide rechten berusten op de vaststelling dat het niet erkennen van deze rechten onder meer het recht van vrij verkeer van de burger van de Unie aantast (arresten van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punten 72 en 73, en 13 september 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punten 27 en 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).”

22. De rechtbank stelt vast dat het Hof in diverse arresten heeft geoordeeld dat het Unierecht geen autonome rechten aan derdelanders verleent. De eventuele rechten die hun door de Verdragsbepalingen inzake het burgerschap van de Unie worden verleend, zijn immers geen persoonlijke rechten, maar rechten die zijn afgeleid uit de uitoefening van het recht van een burger van de Unie om te reizen en te verblijven in de Unie. Dit geldt niet alleen voor rechten die voortvloeien uit artikel 20 van het VWEU, maar ook voor rechten die voortvloeien uit de richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden¹⁰ (de Verbljfsrichtlijn). De rechtbank verwijst hiervoor onder andere naar de arresten Eind¹¹,

⁹ Arrest van het Hof van 8 maart 2011, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124.

¹⁰ Richtlijn 2004/38 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.

¹¹ Arrest van het Hof van 11 december 2007, C-291/05, ECLI:EU:C:2007:771, rechtsoverweging 23.

Dereci¹², Lida¹³, O. en B.¹⁴ en Rendón Marín.¹⁵

23. Zoals de advocaat-generaal in de conclusie¹⁶ bij het arrest Rendón Marín ook heeft opgemerkt, zijn er in de rechtspraak van het Hof drie soorten verblijfsrechten voor familieleden van een burger van de Unie erkend. De advocaat-generaal heeft hierover het volgende opgemerkt:

“77. Wat de eerste twee typen betreft, wordt familieleden van een burger van de Unie een verblijfsrecht toegekend in de staat waarvan die burger van de Unie de nationaliteit bezit. Het eerste type betreft het recht op gezinshereniging dat de burger toekomt als gevolg van de voorafgaande of gelijktijdige uitoefening van het recht van vrij verkeer en dat zijn grondslag heeft in het verbod op belemmeringen. Het tweede type verblijfsrecht volgt uit de nuttige werking van artikel 20 VWEU en heeft tot doel te voorkomen dat burgers het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten. Het betreft uitzonderingsgevallen.

78. Het derde type verblijfsrecht wordt familieleden van een burger van de Unie in het gastland toegekend. Het Hof heeft namelijk geoordeeld dat een burger van de Unie die het grondgebied van een lidstaat nooit heeft verlaten, zich op de uit het Verdrag voortvloeiende rechten kan beroepen, mits hij onderdaan is van een andere lidstaat. Het heeft dit verblijfsrecht gebaseerd op de nuttige werking van het recht van verblijf van de burger van de Unie.”

24. De rechtbank merkt op dat de afgeleide rechten die een derdelander familielid toekomen op grond van de Verblijfsrichtlijn wel kunnen leiden tot duurzaam verblijf. Dit kan op grond van artikel 16 van de Verblijfsrichtlijn. Voorwaarde hiervoor is dat het derdelander familielid, net als de Unieburger zelf, vijf jaar legaal verblijf heeft gehad in de gastlidstaat op grond van artikel 7 van de Verblijfsrichtlijn.

25. De vraag is dan ook of er onderscheid gemaakt kan worden tussen afgeleide rechten op grond van richtlijnen en afgeleide rechten op grond van artikel 20 van het VWEU. De rechtbank vraagt zich af of het wenselijk is dat er een onderscheid wordt gemaakt in de behandeling tussen derdelanders met voornoemde afgeleide verblijfsrechten. De rechtbank wijst hierbij ook op de conclusie van de advocaat-generaal bij het arrest Rendón Marín, waarin het volgende wordt overwogen:

“150. Het is juist dat Rendón Marín(144) en CS hun afgeleide verblijfsrecht niet aan richtlijn 2004/38 ontleenen.(145) Deze rechten vloeien voort uit de omstandigheid dat zij beiden ouder zijn van een kind, burger van de Unie, waarvoor zij als enigen daadwerkelijk zorgen, aangezien door hun uitzetting hun respectieve kinderen, in lijn met het arrest Ruiz Zambrano(146), „het effectieve genot van de belangrijkste rechten” die hun als burger van de Unie toekomen, zou worden ontzegd.

151. Ik zie dan ook niet waarom de rechtspraak aangaande verwijderingsmaatregelen ten

¹² Arrest van het Hof van 15 november 2011, C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734, rechtsoverweging 55.

¹³ Arrest van het Hof van 8 november 2012, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691, rechtsoverweging 66-68.

¹⁴ Arrest van het Hof van 12 maart 2014, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135, rechtsoverweging 36.

¹⁵ Arrest van het Hof van 13 september 2016, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, rechtsoverweging 36.

¹⁶ Conclusie A-GM. Szpunar, 4 februari 2016, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:75.

aanzien van strafrechtelijk veroordeelde onderdanen van een lidstaat niet ook, naar analogie, op hen van toepassing zou zijn, aangezien hun situatie binnen de werkingsfeer van het Unierecht valt.

152. *Sterker nog, zou deze rechtspraak worden geacht niet op het geval van Rendón Marín en dat van CS van toepassing te zijn, dan zou dat mijns inziens inconsistentie in de behandeling van het afgeleide verblijfsrecht tot gevolg hebben, afhankelijk van de vraag of dat recht aan richtlijn 2004/38 of aan artikel 20 VWEU als uitgelegd in het arrest Ruiz Zambrano(147) is ontleend. Zou het dan aanvaardbaar zijn dat op de openbare orde of de openbare veiligheid gegronde beperkingen van een dergelijk afgeleid verblijfsrecht verschillen naargelang dat recht voortvloeit uit het primaire dan wel het secundaire recht? (...)*

157. *In dit verband merkt de Commissie terecht op dat de waarborgen die richtlijn 2004/38 biedt, op zijn minst als minimumnorm zouden moeten gelden wanneer de derdelander, zoals in casu, ouder van een burger van de Unie is die overeenkomstig het arrest Ruiz Zambrano (C 34/09, EU:C:2011:124) een verblijfsrecht in de Unie geniet.”*

26. Anderzijds merkt de rechtbank op dat de lidstaten zelf het afgeleide verblijfsrecht op grond van de Verblijfsrichtlijn in het leven hebben geroepen. Verder hebben zij er ook zelf mee ingestemd dat derdelander familieleden op grond van de Verblijfsrichtlijn in aanmerking kunnen komen voor duurzaam verblijf. Deze rechten staan immers opgenomen in de Verblijfsrichtlijn. Wat betreft het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU merkt de rechtbank op dat dit is ontwikkeld in de jurisprudentie van het Hof. Lidstaten hebben dit niet zelf direct in het leven geroepen. Het is een gevolg van het Unieburgerschap. Dat zou een indicatie kunnen zijn voor een verschil in behandeling tussen de diverse afgeleide verblijfsrechten. De rechtbank vraagt zich af of dit wenselijk is. Bovendien ziet de rechtbank in de omstandigheid dat andere afgeleide verblijfsrechten tot duurzaam verblijf kunnen leiden een aanwijzing dat het enkele feit dat het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU een afgeleid verblijfsrecht is, op zichzelf onvoldoende is om te stellen dat het naar zijn aard een tijdelijk verblijfsrecht is.

- Richtlijn 2003/109

27. Het is vaste jurisprudentie van het Hof dat in Richtlijn 2003/109 het begrip ‘legaal verblijf’ nationaal ingevuld kan worden.¹⁷ Als een derdelander voorafgaand aan de aanvraag vijf jaar onafgebroken legaal verblijf heeft gehad, kan een vergunning op grond van de Richtlijn worden verleend. Volgens artikel 3, tweede lid, aanhef en onder e, van de Richtlijn is de Richtlijn niet van toepassing op onderdanen van derde landen die in een lidstaat verblijven uitsluitend om redenen van tijdelijke aard, bijvoorbeeld als au pair of seizoenarbeider, of als gedetacheerd werknemer van een dienstverlener in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening, of als verlener van grensoverschrijdende diensten, of in gevallen waarin hun verblijfsvergunning formeel beperkt is.

28. In het arrest Singh heeft het Hof overwogen:

“45. Blijkens de punten 4, 6 en 12 van de considerans van richtlijn 2003/109, is het hoofddoel van deze richtlijn de integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in

¹⁷ Zie bijvoorbeeld het arrest Singh, rechtsoverweging 39.

de lidstaten zijn gevestigd (zie arrest van 26 april 2012, Commissie/Nederland, C 508/10, punt 66). Zoals voorts ook blijkt uit punt 2 van de considerans van deze richtlijn heeft zij tot doel om, door toekenning van de status van langdurig ingezetene aan die onderdanen van derde landen, hun juridische status meer in overeenstemming te brengen met die van de onderdanen van de lidstaten.

46. Zoals in artikel 4, lid 1, en punt 6 van de considerans van richtlijn 2003/109 is bepaald, blijkt uit een legale en ononderbroken verblijfsduur van vijf jaar dat de betrokkene sterke banden met het land heeft gekregen en zich daar dus duurzaam heeft gevestigd.

47. Gelet op bovengenoemde doelen sluit artikel 3, lid 2, van die richtlijn het verblijf van onderdanen van derde landen dat weliswaar legaal en eventueel ononderbroken is maar niet a priori blijkt geeft van hun bedoeling om zich duurzaam op het grondgebied van de lidstaten te vestigen, uit van de werkingssfeer ervan.

48. Artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109 sluit aldus uit van haar werkingssfeer: het verblijf „om redenen van tijdelijke aard”. Dergelijke redenen impliceren immers dat de onderdaan van een derde land zich niet duurzaam in de betrokken lidstaat vestigt. Deze richtlijn geeft daartoe enkele voorbeelden van een verblijf dat verband houdt met de uitoefening van een activiteit die naar haar aard tijdelijk is, zoals au pairwerk, seizoensarbeid of grensoverschrijdende dienstverlening.

49. Voorts sluit deze bepaling onderdanen van derde landen die op basis van een formeel beperkte verblijfsvergunning in een lidstaat verblijven, eveneens uit van de werkingssfeer van richtlijn 2003/109.

50. Anders dan het geval van de onderdanen van derde landen wier verblijf uitsluitend is terug te voeren op redenen van tijdelijke aard, in welk geval vaststaat dat deze tijdelijkheid geen duurzame vestiging van de betrokken onderdaan toelaat, kan op basis van het enkele feit dat een verblijfsvergunning een formele beperking bevat niet worden uitgemaakt of deze onderdaan van een derde land zich, niettegenstaande het bestaan van een dergelijke beperking, duurzaam in de lidstaat zou kunnen vestigen.”

29. Hieruit volgt dat voor het bepalen van de aard van het verblijfsrecht het van belang is om te beoordelen of de derdelander de bedoeling heeft om zich duurzaam in de betrokken lidstaat te vestigen. Als dat het geval is, is dat een aanwijzing dat het verblijfsrecht niet tijdelijk van aard is.

30. De in de Richtlijn genoemde voorbeelden zijn weliswaar niet uitputtend bedoeld, maar al deze voorbeelden hebben wel gemeen dat het gaat om gevallen waarin de betrokken derdelander niet de bedoeling heeft om zich duurzaam te vestigen in de lidstaat. Het gaat in die gevallen telkens om een verblijf van beperkte duur, er worden geen nauwe banden met de lidstaat aangeknoopt en de banden met het land van herkomst blijven bestaan. Zoals de advocaat-generaal ook heeft opgemerkt in de conclusie¹⁸ in het arrest Singh, hebben de derdelanders in de genoemde voorbeelden ook niet de bedoeling om zich in het gastland te vestigen.

31. Uit het bovenstaande volgt volgens de rechtbank dat om te bepalen of een verblijfsrecht tijdelijk van aard is, de bedoeling van de derdelander om zich in een land te

¹⁸ Conclusie A-GY. Bot, 15 mei 2012, C-502/10, ECLI:EU:C:2012:294, overweging 48.

vestigen van belang is. De vraag is waarom dit voor een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU anders zou zijn dan bij een ander verblijfsrecht dat wel tot een EU-verblijfsrecht kan leiden.

32. Immers, volgens de Richtlijn moet gekeken worden naar de bedoeling van de derdelander om zich al dan niet duurzaam in de lidstaat te vestigen. Het doel van de Richtlijn is namelijk de integratie van derdelanders in de lidstaat van verblijf. In het geval van een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU heeft de derdelander het verblijfsrecht verkregen zodat de Unieburger effectief gebruik kan maken van zijn burgerschapsrechten. Dit heeft in de praktijk echter tot gevolg dat de derdelander ook activiteiten onderneemt waardoor hij of zij duurzaam deelneemt aan de maatschappij, zoals bijvoorbeeld het aangaan van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd, de aanschaf van een woning en het investeren van tijd in het opbouwen en onderhouden van een sociaal netwerk. In het geval van een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU geldt bovendien dat de derdelander ouder juist vanwege het Unieburgerkind – dat in de lidstaat onder meer naar school gaat, vrienden krijgt en sport beoefent – sterke en duurzame banden zal aangaan met de lidstaat en de integratie van de ouder in de lidstaat juist een belangrijk onderdeel zal zijn van de opvoeding van het kind aldaar.

33. Ook in de stelling van verweerder dat doordat de afhankelijkheidsrelatie op een zeker moment in de toekomst eindigt, namelijk als het Unieburgerkind de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt, en dat daardoor gesteld kan worden dat het verblijfsrecht tijdelijk van aard is, ziet de rechtbank vooralsnog geen aanknopingspunten voor het oordeel dat een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU naar zijn aard tijdelijk is. Zo is het onduidelijk of voornoemd verblijfsrecht inderdaad direct ophoudt als het Unieburgerkind achttien is geworden. Zo is het denkbaar dat ten aanzien van een achttienjarig kind dat nog naar school gaat, nog steeds een afhankelijkheidsrelatie bestaat met zijn verzorgende ouder. Bovendien zijn er ook andere verblijfsgronden die op een zeker moment kunnen ophouden te bestaan. Niet al deze verblijfsgronden zijn tijdelijk van aard. Bijvoorbeeld, een vergunning op grond van artikel 8 van het EVRM die is verleend op basis van familielevens met een minderjarige wordt door verweerder niet als tijdelijk van aard beschouwd. Terwijl dit eveneens een afhankelijke vergunning is en deze kan ook bij meerderjarigheid komen te vervallen. Er is dus, in ieder geval in het nationale recht, geen eenduidigheid in het bepalen van de tijdelijk aard van het verblijfsrecht.

34. Dit alles overziend brengt de rechtbank ertoe dat er aanknopingspunten zijn om ervan uit te gaan dat het verblijfsrecht op grond van artikel van het 20 VWEU niet tijdelijk van aard is. Omdat er gelet op de uitspraak van de Afdeling van 23 september 2020 bij de rechtbank twijfel is, verzoekt de rechtbank het Hof om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

Tweede prejudiciële vraag:

Indien nierechtelijke uitlegging van toepassing is, bestaat er bij de toepassing van Richtlijn 2003/109/EG onderscheid tussen de verschillende afhankelijke verblijfsrechten die aan derdelanders toekomen op grond van het Unierecht, waaronder het afhankelijke verblijfsrecht dat wordt toegekend aan een familielid van een burger van de Unie op grond van de Verbljfsrichtlijn en het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU?

Derde prejudiciële vraag:

Is het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU, dat naar zijn aard afhankelijk is

van het bestaan tussen een afhankelijkheidsverhouding tussen de derdelander en de Unieburger en dus eindig is, tijdelijk van aard?

Is artikel 3, tweede lid, aanhef en onder e, van de Richtlijn juist geïmplementeerd?

35. Als het antwoord op de derde vraag bevestigend luidt, is het volgende van belang.

36. Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder e, van de Richtlijn is volgens de Memorie van Toelichting¹⁹ geïmplementeerd in artikel 45b van de Vw 2000. Volgens dit artikel is een verblijfsrecht van tijdelijke aard als bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000 een weigeringsgrond voor een EU-vergunning als langdurig ingezetene. Met verblijfsvergunningen als bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000 worden nationale vergunningen voor bepaalde tijd bedoeld. Een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU valt hier niet onder. Dat is immers een verblijfsrecht op grond van het Unierecht. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat artikel 3, tweede lid, aanhef en onder e, van de Richtlijn niet juist is geïmplementeerd. Nederland lijkt er, al dan niet bewust, voor te hebben gekozen om artikel 3, tweede lid, aanhef en onder e, van de Richtlijn restrictiever uit te leggen dan mogelijk is.

37. De vraag die opkomt is hoe de rechtbank hiermee om moet gaan. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof²⁰ mag, als er onjuist geïmplementeerd is en de nationale rechter richtlijnconform moet interpreteren niet *contra legem* gegaan worden aan het nationale recht. In dit geval lijkt het nationale recht gunstiger voor de derdelander dan de Richtlijn. Immers, volgens het nationale recht kunnen verblijfsrechten die tijdelijk van aard zijn, maar zijn gebaseerd op het Unierecht niet leiden tot afwijzing van een EU-vergunning voor langdurig ingezetenen. Terwijl op grond van de Richtlijn deze verblijfsrechten de derdelander wel uitsluiten van de werkingssfeer van de Richtlijn. Aangezien een EU-vergunning voor langdurig ingezetenen kan leiden tot een vergunning in een andere lidstaat, kunnen door deze restrictievere omzetting rechtsgevolgen voor andere lidstaten in het leven worden geroepen die de andere lidstaten niet hebben gewild.

38. De rechtbank verzoekt het Hof dan ook om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vraag:

Vierde vraag:

Indien het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU tijdelijk van aard is, moet artikel 3, tweede lid, onder e, van de Richtlijn zo worden uitgelegd dat die in de weg staat aan een nationale regeling die slechts nationaalrechtelijke verblijfsvergunningen uitsluit van het verkrijgen van een status als langdurig ingezetene zoals bedoeld in de Richtlijn?

Conclusie

39. Er is ten aanzien van deze vragen niet gebleken van een *acte éclairé*, aangezien er in het verleden niet al door het Hof duidelijke antwoorden op deze vragen zijn geformuleerd of dat de antwoorden op de vragen kunnen worden gevonden aan de hand van vaste rechtspraak van het Hof in vergelijkbare gevallen. Daarnaast is ten aanzien van de vragen evenmin gebleken van een *acte clair*, aangezien artikel 3, tweede lid, aanhef en onder e, van de

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 581, nr 3.

²⁰ Arrest van het Hof van 24 januari 2012, C-282/10, ECLI:EU:C:2012:33, rechts overweging 25.

Richtlijn geen uitsluitel geeft over de definitie en reikwijdte van ‘tijdelijke aard’. De bepaling is bovendien niet dusdanig helder geformuleerd dat gezegd kan worden dat redelijkerwijs geen twijfel over de uitleg of het toepassingsbereik hiervan kan bestaan.

40. De hiervoor gegeven overwegingen geven de rechtbank aanleiding vragen voor te leggen aan het Hof met betrekking tot de uitleg van de aard van een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU.

BESLISSING

De rechtbank

- verzoekt het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het VWEU uitspraak te doen over de volgende vragen:
 1. Behoort het tot de bevoegdheid van de lidstaten om te bepalen of het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU op zichzelf tijdelijk of niet-tijdelijk van aard is of dient dit Unierechtelijk te worden ingevuld?
 2. Indien unierechtelijke uitlegging van toepassing is, bestaat er bij de toepassing van Richtlijn 2003/109/EG onderscheid tussen de verschillende afhankelijke verblijfsrechten die aan derdelanders toekomen op grond van het Unierecht, waaronder het afhankelijke verblijfsrecht dat wordt toegekend aan een familielid van een burger van de Unie op grond van de Verblijfsrichtlijn en het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU?
 3. Is het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU, dat naar zijn aard afhankelijk is van het bestaan tussen een afhankelijkheidsverhouding tussen de derdelander en de Unieburger en dus eindig is, tijdelijk van aard?
 4. Indien het verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU tijdelijk van aard is, moet artikel 3, tweede lid, onder e, van de Richtlijn zo worden uitgelegd dat die in de weg staat aan een nationale regeling die slechts nationaalrechtelijke verblijfsvergunningen uitsluit van het verkrijgen van een status als langdurig ingezetene zoals bedoeld in de Richtlijn?
- houdt de verdere behandeling van dit geding aan totdat het Hof uitspraak zal hebben gedaan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.M.L.A.T. Doll, voorzitter, mr. B.C. Langendoen en mr. Y. Moussaoui, rechters, in tegenwoordigheid van mr. J.C.E. Krikke, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op

griffier

voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan geen rechtsmiddel worden aangewend.