

Zaak C-829/21

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

24 december 2021

Verwijzende rechter:

Hessischer Verwaltungsgerichtshof

Datum van de verwijzingsbeslissing:

17 december 2021

Verzoeksters:

TE

RU, wettelijk vertegenwoordigd door TE

Verweerster:

Stadt Frankfurt am Main

Voorwerp van het hoofdgeding

Verblijfsrecht – Langdurig ingezetenen van derde landen – Richtlijn 2003/109/EG – Verlenging van de verblijfsvergunning in een andere lidstaat dan die welke de status van langdurig ingezetene heeft toegekend – Voorwaarden – Onderzoeksbevoegdheid van de nationale autoriteiten – Omvang – Wederzijdse erkenning

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Is § 38a, lid 1, AufenthG (Aufenthaltsgesetz; Duitse wet inzake het verblijf, de beroepswerkzaamheid en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek; hierna: „AufenthG”), dat naar nationaal recht aldus moet worden uitgelegd dat een doorreizende langdurig ingezetene de status van langdurig ingezetene in de eerste lidstaat ook moet bezitten op de datum van verlenging van zijn verblijfsvergunning, verenigbaar met de regelingen van artikel 14 en volgende van richtlijn 2003/109/EG, die uitsluitend bepalen dat een langdurig ingezetene het recht heeft om gedurende een periode van meer dan drie maanden te verblijven in een andere lidstaat dan die welke hem de status van langdurig ingezetene heeft toegekend, op voorwaarde dat voldaan wordt aan de overige in hoofdstuk III van de richtlijn gestelde voorwaarden?

2. Heeft de immigratiedienst volgens de regelingen van artikel 14 en volgende van richtlijn 2003/109/EG het recht om bij de beoordeling van een verlengingsaanvraag overeenkomstig § 38a, lid 1, AufenthG, wanneer de overige voorwaarden voor tijdelijke verlenging zijn vervuld en de vreemdeling met name beschikt over vaste en regelmatige inkomsten, vast te stellen – met als gevolg dat de vreemdeling zijn rechten worden ontnomen – dat de vreemdeling inmiddels, met andere woorden nadat hij naar de tweede lidstaat is doorgereisd, zijn status in de eerste lidstaat heeft verloren op grond van artikel 9, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2003/109/EG? Is de datum van de laatste overheidsbeslissing of rechterlijke beslissing het relevante tijdstip voor die beoordeling?

3. Indien de eerste en de tweede vraag ontkennend worden beantwoord:

Staat het aan de langdurig ingezetene om te bewijzen dat zijn verblijfsrecht uit hoofde van zijn status van langdurig ingezetene in de eerste lidstaat niet is vervallen?

Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord: mag een nationale rechterlijke instantie of autoriteit nagaan of de aan de langdurig ingezetene verstrekte verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd is vervallen, of is dat in strijd met het Unierechtelijke beginsel van wederzijdse erkenning van overheidsbeslissingen?

4. Kan aan een derdelander die met een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd uit Italië is aangekomen in Duitsland en die beschikt over vaste en regelmatige inkomsten, een gebrek aan bewijs van passende woonruimte worden tegengeworpen, hoewel Duitsland geen gebruik heeft gemaakt van de machtiging in artikel 15, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2003/109/EG en de huisvesting van de derdelander in een sociale woning enkel noodzakelijk was omdat er geen kinderbijslag aan haar wordt uitbetaald zolang zij niet beschikt over een verblijfsvergunning overeenkomstig § 38a AufenthG?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen, artikel 9, lid 4, en artikel 14, leden 1 en 2

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Aufenthaltsgesetz, §§ 2, lid 4, 5, lid 1, punt 1, 9a, leden 1 en 2, en 38a

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoekster TE, die in 1990 in Ghana is geboren, is in 2013 het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland binnengekomen vanuit Italië. Zij is in het bezit van een „permesso di soggiorno” (verblijfsvergunning), die ook „illimitata” (onbeperkt) en „soggiornante di lungo periodo-CE” (EG-langdurig ingezetene) vermeldt. Zij verkreeg een verblijfsvergunning overeenkomstig § 38a AufenthG, die geldig was tot en met 5 december 2014. Op 5 augustus 2014 beviel TE van haar dochter RU, die aan een zeer ernstige hartafwijking leed en meerdere operaties en nazorgonderzoeken moest ondergaan. Als gevolg daarvan kon TE aanvankelijk haar beroepswerkzaamheden niet langer uitoefenen en ontving het gezin sociale uitkeringen. Nadat de immigratiedienst een verlengingsaanvraag en een aanvraag van een verblijfsvergunning had afgewezen bij besluiten van 30 januari 2015, hadden verzoeksters het bevel gekregen Duitsland te verlaten en werden zij bedreigd met uitzetting naar Italië (TE) respectievelijk Ghana (RU). Ter motivering voerde de immigratiedienst aan dat er met betrekking tot het ontbreken van voldoende bestaansmiddelen geen sprake was van een atypisch geval in de zin van § 5, lid 1, punt 1, AufenthG. Het tegen die besluiten ingestelde beroep tot verkrijging van een rechterlijk bevel werd verworpen bij beslissing van het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (bestuursrechter in eerste aanleg Frankfurt am Main, Duitsland) van 20 november 2015. In het kader van dat beroep had TE verschillende documenten overgelegd waaruit bleek dat RU zeer ernstige hartproblemen had, van 25 augustus 2015 tot en met 17 september 2015 was opgenomen in het ziekenhuis en operaties had ondergaan.
- 2 Bij beschikking van 11 maart 2016 heeft de verwijzende rechter op verzoek van verzoeksters toestemming gegeven om hoger beroep in te stellen tegen de uitspraak van het Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, omdat hij ernstige twijfels had over de juistheid van die uitspraak. Volgens de verwijzende rechter stond vast dat de zorgbehoeften van RU veel groter waren dan die van gezonde kinderen van dezelfde leeftijd. Er was reden om aan te nemen dat de gezinssituatie van TE als alleenstaande ouder en haar belasting door de noodzakelijke verzorging en verpleging van RU een situatie vormden die een afwijking van de algemene toekenningsvoorwaarde van § 5, lid 1, punt 1, AufenthG – beschikbaarheid van voldoende bestaansmiddelen – kon vereisen.

- 3 De procedure lag stil van 1 november 2017 tot 7 september 2020. Op 7 september 2020 heeft verweerster de procedure hervat.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 Verweerster betoogt dat het niet langer mogelijk is om TE op grond van § 38a AufenthG een verblijfsvergunning voor doorreizende langdurig ingezetenen te verlenen, omdat TE meer dan zes jaar afwezig is geweest van het grondgebied van Italië en het aan haar status van langdurig ingezetene verbonden verblijfsrecht aldaar derhalve is vervallen. Bijgevolg is de afgifte van een verblijfsvergunning op grond van § 38a, lid 1, eerste volzin, AufenthG uitgesloten. Een verblijfsvergunning overeenkomstig § 9a AufenthG kan niet worden afgegeven, omdat verzoeksters verbleven in een door de sociale dienst gefinancierde woning en dus niet beschikten over passende woonruimte.
- 5 Verzoeksters werpen tegen dat de door de Italiaanse Republiek uitgereikte EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen nog steeds geldig is, aangezien het om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd gaat. Verzoeksters verbleven in een door de sociale dienst van de stad Frankfurt am Main gefinancierde woning. TE ontvangt geen uitkeringen in contanten van de sociale instanties en beschikt over regelmatige en vaste inkomsten uit twee arbeidsverhoudingen. Indien haar een verblijfsvergunning zou worden verleend, zou zij niet alleen aanspraak kunnen maken op een sociale woning, maar zou zij ook kinderbijslag ontvangen, die haar in staat zou stellen een woning op de vrije markt te vinden.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 6 Het hoger beroep kan alleen slagen wanneer TE recht heeft op verlenging van haar verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, ongeacht of zij op de datum van de laatste pleitzitting voor de feitenrechter nog steeds de status van langdurig ingezetene in Italië bezat, of wanneer verweerster de vraag of de in Italië afgegeven verblijfsvergunning voor langdurig ingezetene nog geldig was, ten onrechte heeft beoordeeld en ontkennend heeft beantwoord (eerste en tweede vraag) en de datum van de laatste zitting voor de feitenrechter ten onrechte als het bepalende tijdstip voor haar beoordeling heeft beschouwd. Mocht het Hof de eerste en de tweede vraag ontkennend beantwoorden, dan moet worden verduidelijkt of het aan verzoeksters staat om te bewijzen dat de status van TE in Italië niet is vervallen (derde vraag) en of nationale rechterlijke instanties mogen nagaan of de door de eerste lidstaat afgegeven verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd nog geldig is. Ten slotte moet worden vastgesteld of het gebrek aan bewijs van passende woonruimte kan worden tegengeworpen aan verzoeksters, hoewel Duitsland geen gebruik heeft gemaakt van de machtiging in artikel 15, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2003/109/EG (hierna: „richtlijn 2003/109”) (vierde vraag).

- 7 Volgens § 38a, lid 1, eerste volzin, AufenthG dient een vreemdeling de status van langdurig ingezetene in een andere lidstaat te bezitten. In geval van een vordering tot verkrijging van een rechterlijk bevel moet de laatste pleitzitting voor de feitenrechter in beginsel in aanmerking worden genomen als het tijdstip met betrekking tot de relevante feitelijke en juridische situatie. De doorreizende langdurig ingezetene die een door een andere lidstaat verleende EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen heeft overgelegd – zoals in casu de in Italië afgegeven verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd –, heeft in beginsel voldaan aan alle formele voorwaarden voor de afgifte van een verblijfsvergunning overeenkomstig artikel 19, lid 2, van richtlijn 2003/109 of, in Duitsland, overeenkomstig § 38a AufenthG. De immigratiedienst mag in dat verband niet nagaan of aan de toekenningsvoorwaarden in de staat van herkomst – in casu Italië – was voldaan, aangezien dat in strijd zou zijn met het Unierechtelijke beginsel van wederzijdse erkenning van overheidsbeslissingen. In beginsel komt de doorreizende vreemdeling zijn verplichting tot samenwerking dan ook na wanneer hij overeenkomstig artikel 15, lid 4, juncto artikel 8 van richtlijn 2003/109 ter onderbouwing van zijn verblijf in een tweede lidstaat aantoont dat hij op het tijdstip waarop hij is doorgereisd, in het bezit was van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen (artikel 8, lid 2, van richtlijn 2003/109).
- 8 Het lijkt geen twijfel dat TE aan deze voorwaarden heeft voldaan.
- 9 Aangezien TE inmiddels meer dan zes jaar niet in Italië, maar in Duitsland verblijft, rijst de vraag of de situatie, feitelijk en rechtens, wegens het tijdsverloop is gewijzigd in het nadeel van TE en of verweerster – zonder de in Italië geldende regelingen betreffende het verval van een permanente verblijfsvergunning te kennen – met betrekking tot de verlengingsaanvraag mag veronderstellen – met als gevolg dat TE de mogelijkheid wordt ontnomen om haar rechten uit te oefenen – dat de in Italië verleende permanente verblijfsvergunning niet langer geldig is op grond van artikel 9, lid 4, van richtlijn 2003/109 en bijgevolg niet het tijdstip waarop TE is doorgereisd, maar de datum van de overheidsbeslissing of rechterlijke beslissing als het bepalende tijdstip voor de beoordeling in aanmerking neemt.
- 10 Volgens de verwijzende rechter moet de vraag inzake het verval van de status van langdurig ingezetene in de eerste lidstaat strikt worden gescheiden van de vraag of een doorgereiste langdurig ingezetene recht heeft op verlenging van zijn verblijfsvergunning. Indien de derdelander op het tijdstip waarop hij is doorgereisd en waarop hij in de tweede lidstaat een verblijfsvergunning heeft aangevraagd, zonder twijfel de status van langdurig ingezetene overeenkomstig artikel 14 en volgende van richtlijn 2003/109 in de tweede lidstaat bezit, is voor de vraag of hij recht heeft op verlenging van zijn verblijfsvergunning alleen relevant of aan de voorwaarden van artikel 14 en volgende van richtlijn 2003/109 is voldaan, maar niet of zijn verblijfsstatus in de eerste lidstaat – nog steeds – geldt. Het bepalende tijdstip voor de beoordeling van de vraag of hij de status van langdurig ingezetene bezit, is het tijdstip waarop hij is doorgereisd en zijn (eerste)

aanvraag van een verblijfsvergunning in de tweede lidstaat heeft ingediend, maar niet de datum – in geval van een verlengingsaanvraag – van de laatste overheidsbeslissing of rechterlijke beslissing. Anders zou dat namelijk betekenen dat een tijdelijke verlenging voor de doorreizende langdurig ingezetene slechts mogelijk is binnen een periode van zes jaar, wat niet kan worden afgeleid uit richtlijn 2003/109. Artikel 19, lid 2, van richtlijn 2003/109 bepaalt juist dat indien aan de voorwaarden van de artikelen 14, 15 en 16 is voldaan, en onder voorbehoud van de bepalingen van de artikelen 17 en 18 betreffende de openbare orde, de binnenlandse veiligheid en de volksgezondheid, de tweede lidstaat aan de langdurig ingezetene een verblijfsvergunning moet verstrekken die kan worden verlengd. Deze verblijfsvergunning wordt, zo nodig en op verzoek, bij het verstrijken van de geldigheidsperiode verlengd. De tweede lidstaat stelt de eerste lidstaat in kennis van zijn besluit. De voorwaarden van artikelen 17 en 18 van richtlijn 2003/109 staan in casu niet eraan in de weg dat de verblijfsvergunning wordt verlengd.

- 11 TE voldoet niet aan de uitsluitingsgronden van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2003/109. Aangezien artikel 9, lid 6, van richtlijn 2003/109 voorziet in de verlenging van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, moet ervan worden uitgegaan dat ook in de eerste lidstaat meerdere tijdelijke verlengingen mogelijk zijn tot de derdelander de status van langdurig ingezetene bezit. Dat dit anders zou moeten worden beoordeeld wanneer de derdelander doorreist naar een andere lidstaat, kan net zomin worden afgeleid uit richtlijn 2003/109 als de aanname dat tijdelijke verlenging slechts mogelijk is binnen de in artikel 9, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2003/109 bedoelde periode van 6 jaar. Hiertegen pleit ook overweging 22 van deze richtlijn. Bijgevolg is de cruciale vraag of een aan een langdurig ingezetene verstrekte tijdelijke verblijfsvergunning kan worden verlengd, ongeacht de periode als bedoeld in artikel 9, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2003/109.
- 12 Indien de eerste en de tweede vraag ontkennend worden beantwoord, dan is de verwijzende rechter met de derde vraag van oordeel dat de samenwerkingsplicht van de derdelander die beschikt over een permanente verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen buitensporig is indien hij moet aantonen dat de aan hem verstrekte verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd niet is vervallen. Een dergelijke samenwerkingsverplichting blijkt ook niet uit richtlijn 2003/109.
- 13 Bovendien rijst in casu tegen de achtergrond van het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten de vraag of nationale autoriteiten en rechterlijke instanties mogen nagaan of de in de eerste lidstaat verstrekte verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd nog geldig is. Het Unierecht berust immers op de fundamentele premisse dat elke lidstaat met alle andere lidstaten een reeks gemeenschappelijke waarden deelt waarop de Unie berust, en dat elke lidstaat erkent dat de andere lidstaten deze waarden met hem delen, zoals is bepaald in artikel 2 VEU. Deze premisse impliceert en rechtvaardigt dat de lidstaten er onderling op vertrouwen dat de andere lidstaten deze waarden erkennen en het Unierecht dus in acht nemen (zie arrest van het Hof van 19 maart 2019, Ibrahim

e.a., C-297/17, punt 83). Het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten is in het Unierecht van wezenlijk belang, aangezien het de mogelijkheid biedt om een ruimte zonder binnengrenzen te verwezenlijken en in stand te houden. Meer in het bijzonder vereist het beginsel van wederzijds vertrouwen, met name wat de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht betreft, dat elk van de lidstaten, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, ervan uitgaat dat alle andere lidstaten het Unierecht en, met name, de door dat recht erkende grondrechten in acht nemen [zie arresten van het Hof van 19 maart 2019, Ibrahim e.a., C-297/17, punt 84, en 19 maart 2019, (Jawo,) C-163/17, punt 80].

- 14 Met de vierde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het gebrek aan bewijs van passende woonruimte kan worden tegengeworpen aan een doorreizende langdurig ingezetene, wanneer – zoals in casu – de tweede lidstaat artikel 15, lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2003/109 niet heeft omgezet en de langdurig ingezetene in een sociale woning is gehuisvest om de enkele reden dat zij geen aanspraak kan maken op een sociale woning en geen recht op kinderbijslag heeft zolang zij niet beschikt over een verblijfsvergunning naar nationaal recht (§ 38a AufenthG). Het recht op toewijzing van een sociale woning staat overigens niet in de weg aan het vereiste naar nationaal recht dat de betrokkene in zijn levensonderhoud kan voorzien. Overeenkomstig § 2, lid 4, AufenthG zijn de algemene toekenningsvoorwaarden ten aanzien van passende woonruimte niet strenger dan die voor de huisvesting van een woningzoekende in een door de overheid gesubsidieerde woning.