

Nr. 41: Mangat Singh: formeel beperkt verblijfsrecht en langdurig ingezetenen status

Hof van Justitie Europese Unie 18 oktober 2012, C-502/10 (Silva de Lapuerta, Lenaerts, Juhász, Aresitis, Von Danwitz)

Het begrip 'verblijfsvergunning die formeel beperkt is', zoals opgenomen in artikel 3 lid 2 sub e) Langdurig Ingezetenen Richtlijn, is een communautair begrip waar lidstaten geen eigen invulling aan kunnen geven. Houders van een dergelijke vergunning vallen buiten de reikwijdte van de richtlijn. Volgens het Hof kan een formeel beperkte verblijfsvergunning niet worden gedefinieerd als een verblijfsvergunning waarvan de formele beperking betrokkene niet belet zich duurzaam te vestigen in de lidstaat. Deze uitleg zou immers het nuttig effect aan de richtlijn ontnemen, nu de richtlijn tot doel heeft om de integratie van derdelanders met een duurzaam verblijfsrecht te bevorderen, en hen rechten toe te kennen die vergelijkbaar zijn met die van Unieburgers.

Art. 3 lid 2e RI. 2003/109/EG

Staatssecretaris van Justitie
tegen
Mangat Singh

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44, met rectificatie in PB 2006, L 169, blz. 60).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Staatssecretaris van Justitie (hierna: „Staatssecretaris”) en M. Singh naar aanleiding van de afwijzing van zijn verzoek om een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen te verkrijgen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De punten 2, 4, 6 en 12 van de considerans van richtlijn 2003/109 luiden als volgt:

„(2) Tijdens de buitengewone bijeenkomst in Tampere van 15 en 16 oktober 1999 heeft de Europese Raad verklaard dat de juridische status van onderdanen van derde landen meer in overeenstemming moet worden gebracht met die van de onderdanen van de lidstaten, en dat iemand die gedurende een nader te bepalen periode legaal in een lidstaat heeft verbleven en een vergunning tot langdurig verblijf heeft, in deze lidstaat een aantal uniforme rechten zou moeten verkrijgen die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers liggen.

(4) De integratie van onderdanen van derde landen die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd is van wezenlijk belang voor de bevordering van de economische

en sociale samenhang, een fundamentele doelstelling van de Gemeenschap, die is opgenomen in het [EG-] Verdrag.

(6) Het belangrijkste criterium voor de verwerving van de status van langdurig ingezetene is de duur van het verblijf op het grondgebied van een lidstaat. Het moet gaan om een langdurig en ononderbroken verblijf, waaruit blijkt dat de betrokkene sterke banden met het land heeft gekregen. Daarbij moet een zekere flexibiliteit mogelijk zijn om rekening te houden met omstandigheden die ertoe kunnen leiden dat de betrokkene het grondgebied van de lidstaat tijdelijk verlaat.

(12) Om effect te sorteren als instrument voor de maatschappelijke integratie van langdurig ingezetenen moet de status van langdurig ingezetene waarborgen dat de betrokkene op een groot aantal economische en sociale gebieden op dezelfde wijze wordt behandeld als burgers van de lidstaat, onder de relevante voorwaarden die in deze richtlijn worden gesteld.”

4 Artikel 1 van deze richtlijn, met het opschrift „Doel”, bepaalt:

„Deze richtlijn heeft ten doel:

a) 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, [...]

5 Artikel 3, leden 1 en 2, van deze richtlijn, met het opschrift „Werkingsfeer”, luidt als volgt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op onderdanen van derde landen die:

a) in een lidstaat verblijven voor een studie of een beroepsopleiding;

b) toestemming hebben in een lidstaat te verblijven uit hoofde van een tijdelijke bescherming of op diezelfde grond toestemming om aldaar te verblijven hebben aangevraagd en een beslissing over hun status afwachten;

c) toestemming hebben in een lidstaat te verblijven uit hoofde van subsidiaire vormen van bescherming, overeenkomstig internationale verplichtingen, nationale wetgevingen of de praktijk van de lidstaten, of die op diezelfde grond toestemming om aldaar te verblijven hebben aangevraagd en een beslissing over hun status afwachten;

d) vluchteling zijn of een verzoek om erkenning als vluchteling hebben ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is gegeven;

e) in een lidstaat verblijven uitsluitend om redenen van tijdelijke aard, bijvoorbeeld als au pair of seizoensarbeider, 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;

f) een juridische status hebben die valt onder de bepalingen van het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek

verkeer van 1961, het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen van 1963, het Verdrag van New York inzake speciale missies van 1969, of het Verdrag van Wenen inzake de vertegenwoordiging van staten in hun betrekkingen met internationale organisaties met een universeel karakter van 1975.”

6 Artikel 4 van richtlijn 2003/109, met het opschrift „Verblijfsduur”, is als volgt geformuleerd:

„1. De lidstaten kennen de status van langdurig ingezetene toe aan onderdanen van derde landen die legaal en ononderbroken sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het desbetreffende verzoek op hun grondgebied verblijven.

2. Perioden van verblijf voor de in artikel 3, lid 2, sub e en f, vermelde redenen worden niet in aanmerking genomen bij de berekening van de duur van het in lid 1 bedoelde verblijf.

In de in artikel 3, lid 2, sub a, bedoelde gevallen waarin de betrokken onderdaan van een derde land een verblijfsvergunning heeft verkregen die hem in staat stelt de status van langdurig ingezetene te verkrijgen, mogen de perioden van verblijf in verband met een studie of een beroepsopleiding slechts voor de helft meegerekend worden bij de berekening van de duur van het in lid 1 bedoelde verblijf.

3. De perioden van afwezigheid van het grondgebied van de betrokken lidstaat vormen geen onderbreking van het in lid 1 bedoelde verblijf en tellen mee bij de berekening van de duur van dat verblijf, indien zij minder dan zes achtereenvolgende maanden duren en binnen de in lid 1 bedoelde periode niet langer zijn dan in totaal tien maanden.

In gevallen van specifieke of buitengewone redenen van tijdelijke aard en overeenkomstig hun nationale recht, mogen lidstaten ermee akkoord gaan dat een langere dan de in de eerste alinea bedoelde periode van afwezigheid geen onderbreking vormt van het in lid 1 bedoelde verblijf. In dergelijke gevallen houden de lidstaten bij de berekening van de in lid 1 bedoelde totale duur van het verblijf geen rekening met deze periode.

In afwijking van de tweede alinea, mogen de lidstaten bij de berekening van de in lid 1 bedoelde totale duur van het verblijf wel rekening houden met perioden van afwezigheid in verband met beroepsmatige detachering, ook als dat in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening is.”

7 Artikel 5 van die richtlijn, „Voorwaarden voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene”, bepaalt:

„1. De lidstaten verlangen van onderdanen van derde landen het bewijs dat zij voor zichzelf en de gezinsleden te hunnen laste beschikken over:

a) vaste en regelmatige inkomsten die voldoende zijn om zichzelf en hun gezinsleden te onderhouden zonder een beroep te hoeven doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen deze inkomsten afgaande op de aard en de regelmaat ervan, waarbij zij rekening mogen houden met het niveau van het minimumloon en minimum-

pensioen voordat het verzoek om toekenning van de status van langdurig ingezetene werd ingediend;

b) een ziektekostenverzekering voor alle risico's die in de betrokken lidstaat normaliter voor de eigen onderdanen zijn gedekt.

2. De lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationaal recht.”

8 Artikel 6, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten om redenen van openbare orde of openbare veiligheid mogen weigeren de status van langdurig ingezetene toe te kennen.

9 Artikel 7, lid 3, van richtlijn 2003/109, met het opschrift „Verwerving van de status van langdurig ingezetene”, luidt als volgt:

„Indien de voorwaarden van de artikelen 4 en 5 vervuld zijn en de betrokkene geen bedreiging vormt in de zin van artikel 6, kent de lidstaat de status van langdurig ingezetene toe aan de betrokken onderdaan van een derde land.”

Nationaal recht

10 Richtlijn 2003/109 is in Nederland uitgevoerd bij de Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet van 23 november 2000 (Stb. 2000, 495), zoals gewijzigd bij de wet van 23 november 2006 (Stb. 2006, 584; hierna: „Vw 2000”).

11 Artikel 14 Vw 2000 luidt als volgt:

„1. Onze Minister is bevoegd:

a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen;

2. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de beperkingen en voorschriften.

3. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend voor ten hoogste vijf achtereenvolgende jaren. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning en de verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning.”

12 In artikel 21, lid 1, Vw 2000 is bepaald:

„Ter uitvoering van artikel 8, tweede lid, van [richtlijn 2003/109] kan de aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 slechts worden afgewezen, indien de vreemdeling:

a. niet gedurende vijf jaren ononderbroken en direct voorafgaande aan de aanvraag rechtmatig verblijf heeft gehad als bedoeld in [genoemd] artikel 8;

b. in de periode, bedoeld onder a, verblijfsrecht van tijdelijke aard heeft gehad, dan wel een formeel beperkt verblijfsrecht of een verblijfsrecht als werknemer van een dienstverlener in het kader van grensoverschrijdende diensten of als verlener van grensoverschrijdende diensten heeft gehad;

c. in de periode, bedoeld onder a, zes of meer achtereenvolgende maanden of in totaal tien of meer maanden buiten Nederland heeft verbleven;

d. al of niet tezamen met het gezinslid bij wie hij verblijft, niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan;

e. bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, dan wel hem terzake de maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht, is opgelegd;

f. een gevaar vormt voor de nationale veiligheid;

g. niet beschikt over een toereikende ziektekostenverzekering voor hemzelf en de te zijnen laste komende gezinsleden;

h. onjuiste gegevens heeft verstrekt dan wel gegevens heeft achtergehouden terwijl die gegevens tot afwijzing van de aanvraag tot het verlenen, wijzigen of verlengen zouden hebben geleid;

i. rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8, onderdeel c of d, of in afwachting is van een definitieve beslissing tot het verlenen of verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 28 of 33; of

j. een bijzondere geprivilegieerde status bezit dan wel heeft bezeten in de periode van vijf jaren direct voorafgaande aan de aanvraag;

k. het inburgeringsexamen, bedoeld in artikel 13 van de Wet inburgering, niet heeft behaald.”

13 Het Vreemdelingenbesluit (Stb. 2000, 497), als voorzien in de Vw 2000, is in werking getreden op 1 april 2001 (hierna: „Vb 2000”).

14 Artikel 3.5 Vb 2000 luidt als volgt:

„1. Het verblijfsrecht op grond van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 [Vw 2000], is tijdelijk of niet-tijdelijk.

2. Het verblijfsrecht is tijdelijk, indien de verblijfsvergunning is verleend onder een beperking, verband houdend met:

a. gezinsvorming of gezinshereniging met, of verblijf ter adoptie of als pleegkind bij, een persoon met tijdelijk verblijfsrecht of een houder van de verblijfsvergunning bedoeld in artikel 28 [Vw 2000];

b. het afwachten van onderzoek naar de geschiktheid van de aspirant-adoptiefouders, bedoeld in artikel 11 van de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie;

c. familiebezoek;

d. het verrichten van arbeid als geestelijk voorganger of godsdienstleraar, tenzij de houder verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije;

e. het zoeken en verrichten van arbeid al dan niet in loondienst, tenzij de houder verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije;

f. het zoeken van arbeid in loondienst aan boord van een Nederlands zeeschip of op een mijnbouwinstallatie op het continentaal plat, tenzij de houder verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije;

g. het afwachten van herstel en hervatting van de arbeid in loondienst aan boord van een Nederlands zeeschip of op een mijnbouwinstallatie op het continentaal plat, tenzij de houder verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije;

h. verblijf als stagiaire of als practisant;

i. verblijf als niet-geprivilegieerd militair of niet-geprivilegieerd burgerpersoneel;

j. het volgen van studie;

k. de voorbereiding op studie;

l. verblijf als au pair;

m. verblijf in het kader van uitwisseling;

n. het ondergaan van medische behandeling;

o. de vervolging van mensenhandel;

p. het afwachten van een verzoek op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap;

q. verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling;

r. verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken; of

s. werkzaamheid in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening, als bedoeld in artikel 1e van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen;

t. het doorbrengen van verlof in Nederland.

3. Indien de verblijfsvergunning is verleend onder een andere beperking dan genoemd in het tweede lid, is het verblijfsrecht niet-tijdelijk, tenzij bij de verlening van de verblijfsvergunning anders is bepaald.”

15 Artikel 3.33, lid 1, Vb 2000 bepaalt:

„Onverminderd artikel 3.31 kan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 [Vw 2000], onder een beperking verband houdend met het verrichten van arbeid in loondienst als geestelijk voorganger of godsdienstleraar slechts worden verleend, indien de vreemdeling tevens schriftelijk verklaart ermee bekend te zijn dat:

a. slechts verblijf wordt toegestaan voor het verrichten van werkzaamheden als geestelijk voorganger of godsdienstleraar ten behoeve van de met name te noemen groepering;

b. het verblijf slechts kan worden toegestaan voor de duur van de werkzaamheden;

c. hij na beëindiging daarvan Nederland dient te verlaten, en

d. het hem niet is toegestaan om gedurende zijn verblijf in Nederland werkzaamheden van andere aard te verrichten.”

16 In de Vreemdelingencirculaire (hierna: „Vc 2000”), zet de minister uiteen hoe hij van de hem bij de Vw 2000 en het Vb 2000 verleende bevoegdheden gebruikmaakt.

17 Paragraaf B1/2.4 Vc 2000 vermeldt het volgende: Verblijfsrecht dat naar zijn aard tijdelijk is, wordt aangeduid als tijdelijk verblijfsrecht. De vraag of het verblijfsrecht al of niet tijdelijk van aard is, is alleen relevant zolang de vreemdeling in het bezit is van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 Vw [2000]. Deze verblijfsvergunning kan een tijdelijk en niet-tijdelijk verblijfsrecht impliceren. De tijdelijkheid van het verblijfsrecht heeft niets te maken met de omstandigheid dat de verblijfsvergunning

ning voor bepaalde tijd voor ten hoogste vijf jaren wordt verleend. De tijdelijkheid van het verblijfsrecht valt evenmin af te leiden uit het feit dat de verblijfsvergunning steeds onder een beperking wordt verleend. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd geeft de houder ofwel tijdelijk verblijfsrecht ofwel niet-tijdelijk verblijfsrecht. Of het verblijfsrecht van de vreemdeling tijdelijk of niet-tijdelijk is, wordt uitsluitend bepaald door artikel 3.5 Vb [2000]. Is de verblijfsvergunning verleend onder een beperking genoemd in het tweede lid, dan is het verblijf van de vreemdeling tijdelijk van aard. Is de verblijfsvergunning verleend onder een andere beperking, dan is het verblijf van de vreemdeling als uitgangspunt niet-tijdelijk van aard.

18 In paragraaf B1/7.1.2 Vc 2000 heet het:

„Bij de beoordeling van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, is van doorslaggevend belang dat het verblijfsrecht van de vreemdeling niet-tijdelijk van aard is. [...] Ingevolge artikel 21, eerste lid, onder b, Vw [2000] kan de aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 Vw [2000] worden afgewezen indien sprake is geweest van een formeel beperkt verblijfsrecht of een verblijfsrecht als werknemer van een dienstverlener in het kader van grensoverschrijdende diensten of als verlener van grensoverschrijdende diensten.”

19 In de wet van 7 juli 2010 (Stb. 2010, 209) en in het besluit van 24 juli 2010 (Stb. 2010, 307), die in het hoofdgeding niet van toepassing zijn, wordt ervan uitgegaan dat het verblijf van geestelijk voorgangers en godsdienstleraren niet-tijdelijk van aard is, zodat het bijgevolg in aanmerking kan worden genomen voor de verlening van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd met de aantekening „EG-langdurig ingezetenen”.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

20 Singh heeft de Indiase nationaliteit en is op 4 september 2001 naar Nederland gekomen. Op 22 oktober daaraanvolgend is hem een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verleend, waarvan de geldigheid was beperkt tot een activiteit van geestelijk voorganger of godsdienstleraar, voor het tijdvak tot 6 september 2002. De geldigheid van deze verblijfsvergunning is verlengd tot 19 januari 2005 en vervolgens tot 19 januari 2008. In de tussentijd was de aan de verblijfsvergunning verbonden beperking in die zin gewijzigd dat die vergunning voortaan beperkt was tot een activiteit van geestelijk voorganger.

21 Op 30 mei 2007 heeft Singh een aanvraag ingediend om hem een verblijfsvergunning EG-langdurig ingezetene te verlenen. Bij besluit van 15 november 2007 heeft de Staatssecretaris deze aanvraag onder toepassing van artikel 21, lid 1, sub b, Vw 2000 en artikel 3.5, lid 2, sub d, Vb 2000 afgewezen, maar wel de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verlengd tot 19 januari 2009.

22 Singh heeft tegen genoemd afwijzend besluit bezwaar gemaakt bij de Staatssecretaris, die dit bij be-

sluit van 26 februari 2008 eveneens heeft afgewezen. Bij uitspraak van 29 april 2009 heeft de Rechtbank 's Gravenhage het beroep van Singh tegen laatstgenoemd besluit gegrond verklaard en de Staatssecretaris gelast een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar te nemen met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen.

23 Volgens die rechtbank heeft richtlijn 2003/109 niet tot doel om een situatie waarin de aan een vreemdeling toegekende verblijfsvergunning naar haar aard niet als tijdelijk is te beschouwen, van haar werkingssfeer uit te sluiten, daar artikel 3, lid 2, sub e, daarvan enkel situaties betreft waarin het verblijf naar zijn aard beperkt is. Het nuttig effect van deze richtlijn zou teniet worden gedaan, indien het een lidstaat zou zijn toegestaan om de situatie waarin een vreemdeling een verblijfsvergunning heeft die onbeperkt kan worden verlengd, uit te sluiten van de werkingssfeer ervan.

24 De Staatssecretaris is bij de verwijzende rechter in hoger beroep gegaan tegen die uitspraak.

25 Volgens deze rechter kan worden aanvaard dat met de woorden „formeel beperkt” in artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109 aan de lidstaten een beoordelingsmarge is gelaten om aan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd formele beperkingen te verbinden, mits zij de volle werking van deze richtlijn daadwerkelijk verzekeren.

26 De verwijzende rechter meent echter dat de betekenis van het begrip „formeel beperkte verblijfsvergunning” in de zin van genoemde bepaling niet vaststaat en dat de toekenning van een dergelijke beoordelingsmarge aan de lidstaten afbreuk zou kunnen doen aan de nuttige werking van richtlijn 2003/109 of aan de doelstelling daarvan, te weten harmonisatie van de voorwaarden voor verwerving van de status van EG-langdurig ingezetene.

27 Wat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd betreft waaraan een beperking is verbonden inzake het verrichten van activiteiten als geestelijk voorganger of godsdienstleraar, merkt de verwijzende rechter op dat vaststaat dat de duur daarvan onbeperkt kan worden verlengd zolang de houder ervan blijft voldoen aan de in de Nederlandse regeling gestelde voorwaarden en dat bovendien uit officiële documenten van het ministerie voor Vreemdelingenzaken en Integratie blijkt dat in de praktijk veel vreemdelingen die als geestelijk voorganger op het Nederlandse grondgebied verblijven, dit niet verlaten. Dat is de reden waarom het verblijf van geestelijk voorgangers en godsdienstleraren in Nederland in de in punt 19 van het onderhavige arrest genoemde nieuwe regeling als niet-tijdelijk van aard wordt aangemerkt.

28 Daarop heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet het begrip ‚formeel beperkte verblijfsvergunning’, als bedoeld in artikel 3, lid 2, aanhef en sub e, van [richtlijn 2003/109] aldus worden uitgelegd dat daaronder een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd valt, die naar Nederlands recht geen uitzicht geeft op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, ook in-

dien de geldigheidsduur van die verblijfsvergunning voor bepaalde tijd naar Nederlands recht in beginsel onbeperkt kan worden verlengd en ook indien daardoor een bepaalde groep personen, zoals geestelijk voorgangers en godsdienstleraren, van toepassing van de richtlijn wordt uitgesloten?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

29 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in zinnen te vernemen of artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109 in die zin moet worden uitgelegd dat onder het begrip „verblijfsvergunning [die] formeel beperkt is” een aan een specifieke groep personen toegekende verblijfsvergunning voor bepaalde tijd valt waarvan de geldigheid onbeperkt kan worden verlengd, zonder echter uitzicht te geven op verkrijging van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Gevalen bedoeld in artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109

30 Volgens artikel 3, lid 1, van richtlijn 2003/109 vallen binnen de werkingssfeer ervan onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.

31 Ingevolge artikel 3, lid 2, sub e, is deze richtlijn echter 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.

32 Voor de beantwoording van de vraag van de verwijzende rechter moet dus vooraf worden bepaald of de woorden „in gevallen waarin hun verblijfsvergunning formeel beperkt is” betrekking hebben op een andere situatie dan die van onderdanen van derde landen die „in een lidstaat verblijven uitsluitend om redenen van tijdelijke aard” dan wel of het, integendeel, net als bij de au pairs, seizoenarbeiders, gedetacheerde werknemers en grensoverschrijdende dienstverleners, om een bijkomend voorbeeld gaat ter illustratie van laatstbedoeld geval, dat dus het enige geval is waarop artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109 betrekking heeft.

33 In dit verband moet worden vastgesteld dat de letterlijke bewoordingen van deze bepaling in een groot aantal taalversies geen eenduidige betekenis hebben, zodat de exacte strekking ervan dus niet duidelijk en prima facie op basis daarvan kan worden bepaald.

34 Wat de logische uitlegging van artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109 betreft, moet worden vastgesteld dat, hoewel au pairs, seizoenarbeiders, gedetacheerde werknemers en grensoverschrijdende dienstverleners uitsluitend om redenen van tijdelijke aard in de betrokken lidstaat verblijven, dit niet noodzakelijkerwijs het geval is voor de onderdanen wier verblijfsvergunning formeel is beperkt.

35 De eventuele formele beperkingen die aan een verblijfsvergunning kunnen worden verbonden, zijn immers niet beperkt tot de tijdelijkheid ervan. Voorts,

gesteld al dat de formele beperking van de „vergunning” enkel betrekking heeft op de tijdelijkheid ervan, dan betekent dat nog niet dat de reden zelf van het „verblijf”, net zoals het geval is bij een au pair, een seizoenarbeider, een gedetacheerde werknemer of een grensoverschrijdende dienstverlener, uitsluitend tijdelijk van aard is.

36 Bovendien worden verblijfsvergunningen meestal voor een bepaald tijdvak verleend, zodat indien de formele beperking van de vergunning zou moeten worden uitgelegd als uitsluitend een beperking die voortvloeit uit de tijdelijke aard van de redenen van het verblijf, de woorden „in gevallen waarin hun verblijfsvergunning formeel beperkt is” niet een voorbeeld ter illustratie van de woorden „in een lidstaat verblijven uitsluitend om redenen van tijdelijke aard” zouden vormen, maar veelmeer een herhaling daarvan.

37 Indien de tweede in punt 32 van het onderhavige arrest genoemde uitlegging zou worden aanvaard, zou tevens het gebruik van het voegwoord „of” vóór de woorden „in gevallen waarin hun verblijfsvergunning formeel beperkt is” moeilijk te verenigen zijn met het feit dat de au pairs, seizoenarbeiders, gedetacheerde werknemers en grensoverschrijdende dienstverleners toegekende verblijfsvergunning meestal formeel beperkt is tot die activiteiten.

38 Artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109 moet dus in die zin worden uitgelegd dat het betrekking heeft op twee situaties, te weten de situatie van onderdanen van derde landen die in een lidstaat verblijven uitsluitend om redenen van tijdelijke aard, en de situatie van onderdanen van derde landen wier verblijfsvergunning formeel is beperkt.

Betekenis van de woorden „in gevallen waarin hun verblijfsvergunning formeel beperkt is”

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, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Hoewel in de tekst van artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109 niet nader wordt aangegeven hoe de bewoordingen „in gevallen waarin hun verblijfsvergunning formeel beperkt is” moeten worden opgevat, verwijst deze richtlijn voor de betekenis van deze bewoordingen evenmin naar het nationale recht. Daaruit volgt dat zij voor de toepassing van deze richtlijn moeten worden geacht een autonoom Unierechtelijk begrip aan te duiden, dat op het grondgebied van alle lidstaten uniform moet worden uitgelegd.

44 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de betekenis en de draagwijdte van begrippen waarvoor het Unierecht geen definitie geeft, met name moeten worden bepaald met inachtneming van de context waarin zij worden gebruikt en de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaken (zie met name arresten van 10 maart 2005, *easyCar*, C 336/03, Jurispr. blz. I 1947, punt 21; 22 december 2008, *Wallentin-Hermann*, C 549/07, Jurispr. blz. I 11061, punt 17; 29 juli 2010, *UGT-FSP*, C 151/09, Jurispr. blz. I 7591, punt 39, en 18 oktober 2011, *Bristle*, C 34/10, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 31).

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 de lidstaten zijn gevestigd (zie arrest van 26 april 2012, *Commissie/Nederland*, C 508/10, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, 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.

51 Een formeel beperkte verblijfsvergunning in de zin van het nationale recht, waarvan de formele beperking evenwel niet belet dat de betrokken onderdaan van een derde land zich duurzaam vestigt, kan dus niet worden aangemerkt als een formeel beperkte verblijfsvergunning in de zin van artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109, omdat anders de verwezenlijking van de door deze richtlijn nagestreefde doelen in gevaar wordt gebracht en deze richtlijn haar nuttig effect wordt ontnomen (zie in die zin arrest *Commissie/Nederland*, reeds aangehaald, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Het staat dus aan de nationale rechter om na te gaan of de formele beperking van een verblijfsvergunning in de zin van het nationale recht al dan niet toelaat dat de houder van deze vergunning zich duurzaam vestigt in de betrokken lidstaat.

53 In het kader van dat onderzoek is het feit dat de formele beperking slechts een specifieke groep personen betreft, in beginsel niet relevant voor de toepassing van artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109.

54 Het feit dat de geldigheid van een verblijfsvergunning voor achtereenvolgende tijdvakken kan worden verlengd, ook gedurende meer dan vijf jaar, en met name dat zij onbeperkt kan worden verlengd, kan daarentegen een belangrijke aanwijzing vormen voor de conclusie dat de daaraan verbonden formele beperking de onderdaan van een derde land niet belet zich duurzaam in de betrokken lidstaat te vestigen. Het staat evenwel aan de nationale rechter om gelet op alle omstandigheden na te gaan of dat inderdaad het geval is.

55 Indien de nationale rechter constateert dat de aan de verblijfsvergunning verbonden formele beperking de onderdaan van een derde land niet belet zich duurzaam te vestigen, dan zal de betrokken verblijfsvergunning niet onder artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109 vallen en zal het verblijf op basis van een dergelijke vergunning moeten worden geacht een legaal verblijf te zijn voor de verkrijging, door de houder ervan, van de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen.

56 Gelet op het voorgaande dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109 in die zin moet worden uitgelegd

dat onder het begrip „verblijfsvergunning [die] formeel beperkt is” niet een aan een specifieke groep personen toegekende verblijfsvergunning voor bepaalde tijd valt waarvan de geldigheid onbeperkt kan worden verlengd, zonder echter uitzicht te geven op verkrijging van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, voor zover een dergelijke formele beperking de onderdaan van een derde land niet belet zich duurzaam in de betrokken lidstaat te vestigen; het staat aan de verwijzende rechter om dit na te gaan.

Kosten

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

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 3, lid 2, sub e, van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen, moet in die zin worden uitgelegd dat onder het begrip „verblijfsvergunning [die] formeel beperkt is” niet een aan een specifieke groep personen toegekende verblijfsvergunning voor bepaalde tijd valt waarvan de geldigheid onbeperkt kan worden verlengd, zonder echter uitzicht te geven op verkrijging van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, voor zover een dergelijke formele beperking de onderdaan van een derde land niet belet zich duurzaam in de betrokken lidstaat te vestigen; het staat aan de verwijzende rechter om dit na te gaan.

Noot

1. In deze zaak geeft het Hof in antwoord op een prejudiciële vraag van de Afdeling duidelijkheid over het begrip ‘verblijfsvergunning die formeel beperkt is’, dat is opgenomen in artikel 3 lid 2 Langdurig Ingezetenen Richtlijn (Richtlijn 2003/109). Dit begrip kan volgens het Hof niet worden uitgelegd als een onder nationaal recht formeel beperkt verblijfsrecht, waarvan de geldigheid onbeperkt kan worden verlengd zonder uitzicht te geven op een verkrijging van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, zolang de formele beperking betrokkene niet belet zich duurzaam te vestigen in de Lidstaat. Kort gezegd: houders met een formeel beperkt verblijfsrecht onder nationaal recht die niet worden belet zich duurzaam te vestigen in een lidstaat, kunnen niet worden uitgesloten van de personele reikwijdte van de richtlijn.

2. Het begrip ‘formeel beperkte verblijfsvergunning’ is vermeld in een opsomming van verblijfsvergunningen die niet meetellen voor het verblijfs criterium voor de verkrijging van de status van Langdurig Ingezetene. Artikel 4 lid 1 van de richtlijn noemt als één van de voorwaarden een legaal en ononderbroken verblijf van vijf jaar in de betreffende lidstaat onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het verzoek om de status. Considerans nr. 6 noemt deze verblijfsduur het

belangrijkste criterium voor de verwerving van de status. Toch is ook de soort verblijfsvergunning bepalend voor het recht op de status: artikel 3 lid 2 sluit een aantal verblijfsgronden uit van toepassing van de richtlijn. Het gaat dan vooral om verblijfsdoelen die in hun aard tijdelijk zijn, namelijk a) studie of een beroepsopleiding, b, c, d) - in afwachting van een verzoek tot - tijdelijke of subsidiaire bescherming of erkenning als vluchteling, en f) een consulaire status. Onderdeel e) noemt expliciet het verblijf om redenen van tijdelijke aard, en geeft daarbij de voorbeelden van het verblijf als *au pair*, seizoensarbeider, en (werknemer van) grensoverschrijdende dienstverlener. Het onderwerp van de prejudiciële vraag betrof de hierop volgende zinsnede: ‘of in gevallen waarin hun verblijfsvergunning formeel beperkt is’. Is hierop tevens het criterium tijdelijkheid van toepassing, of kan deze beperking ruimer worden uitgelegd?

3. De vraag rees naar aanleiding van de afwijzing van een verzoek om de status als langdurig ingezetene, ingediend door een houder van een vergunning voor bepaalde tijd onder de beperking ‘verblijf als geestelijk voorganger/godsdienstleraar’. Op het moment van aanvraag verbleef hij al ruim zes jaar in Nederland, met een steeds verlengde vergunning voor bepaalde tijd. De afwijzing ging gepaard met opnieuw een verlenging van de vergunning voor de duur van twee jaar. Toch was het argument van de afwijzing dat zijn verblijf op grond van artikel 3.5 lid 2 aanhef en onder d) Vb 2000 als tijdelijk is te beschouwen. Om die reden is de vergunning naar Nederlands recht als formeel beperkt aan te merken, en komt betrokkene volgens de minister op grond van artikel 3 lid 2 aanhef en onder e van de richtlijn niet in aanmerking voor de status van langdurig ingezetene.

4. Partijen waren het er over eens dat de verblijfsvergunning naar zijn aard niet als tijdelijk was aan te merken, en ook niet feitelijk in duur was gemaximeerd. Op grond van de tekst en het doel van de richtlijn oordeelt de rechtbank dat de richtlijn een dergelijke situatie niet heeft willen uitsluiten van de richtlijn. Met een andere uitleg zou het nuttig effect van de richtlijn verloren gaan, aldus de rechtbank. De rechtbank verwijst voor het doel naar considerans nrs. 4 en 18 (door toekenning van de status wordt de economische en sociale samenhang van de Unie bevorderd) en voor een uitleg van het verblijfs criterium naar considerans nr. 6, dat overweegt dat uit een ononderbroken verblijf van vijf jaar blijkt dat betrokkene sterke banden met het land heeft gekregen. Volgens de rechtbank geeft het feit dat de richtlijn niet van toepassing is op formeel beperkt verblijfsrecht, lidstaten niet de ruimte om deze definitie naar eigen inzicht toe te passen op personen die geen tijdelijk verblijfsdoel hebben en voor wie evenmin een maximale verblijfsduur geldt. Een dergelijke uitleg is niet verenigbaar met het oorspronkelijke Commissievoorstel (waarin de uitsluiting slechts zag op intentioneel tijdelijk verblijf), noch met de in considerans nr. 17 neergelegde harmonisatie doelstelling. Op deze gronden verklaarde de rechtbank het beroep gegrond en onderdeel d van het tweede lid van artikel

3.5 Vb onverbindend (Rechtbank Den Haag, nevenzittingsplaats Amsterdam van 29 april 2009, zaak nr. 08/10260).

5. De Afdeling neemt de argumenten van de rechtbank over. De Afdeling acht het niet ondenkbaar dat lidstaten de ruimte toekomt om formele beperkingen te verbinden aan verblijf, ook als het niet tijdelijk is, echter alleen voor zover dit geen afbreuk doet aan de volledige toepassing van de richtlijn. Het argument van de minister dat het nuttig effect van de richtlijn niet wordt ondermijnd door het Nederlandse beleid ten aanzien van geestelijk bedienaren omdat dit niet specifiek met het oog op de richtlijn is ingevoerd, veegt de Afdeling van tafel omdat niet de intentie van de lidstaat, maar de mogelijkheid van ondermijning van het nuttig effect van de richtlijn bepalend is. Omdat godsdienstleraren en geestelijk bedienaren in Nederland langdurig en ononderbroken in Nederland kunnen verblijven waarbij zij sterke banden kunnen opbouwen en zelfs inburgeringsplichtig zijn, zou de aan hen toegekende vergunning ten onrechte als formeel beperkt in de zin van artikel 3 lid 2 onder e) van de richtlijn kunnen zijn aangemerkt. In de op dat moment al aangenomen wetswijziging die geestelijk voorgangers wel toegang geeft tot een status als langdurig ingezetene, zag de Afdeling daarvoor een extra argument (zie Stb. 2010, nrs. 290 en 307; de inwerkingtreding van de Wet Modern Migratiebeleid is voorzien per 1 juli 2013, drie jaar na publicatie). De Afdeling waagt zich echter niet aan een eigen uitleg van het begrip formeel beperkt, omdat de richtlijn niet verwijst naar het nationale recht. Aangezien het om die reden gaat om een autonoom communautair begrip, een nadere definitie in de richtlijn ontbreekt, en ook de totstandkomingsgeschiedenis geen aanknopingspunt biedt, besluit de Afdeling tot prejudiciële vragen (ABRVs van 14 oktober 2010, LJN: BO1551).

6. Ook Advocaat-Generaal Bot sluit zich in zijn conclusie van 15 mei 2012 aan bij de redenering van de rechtbank en Afdeling. Als belangrijkste criteria voor de uitleg van het begrip formele beperking verwijst hij naar de context en doel van de bepaling. Aanvullend op het argument van de harmonisatie, noemt Bot als belangrijke reden voor een uniforme uitleg van de betreffende zinsnede de rechtszekerheid voor derdelanders, zowel wat betreft het recht op de status, als welke periode daarvoor meetelt. Bot gaat er van uit dat de term 'formeel beperkt' wel ziet op tijdelijk verblijf, omdat het begrip door het eraan voorafgaande woordje 'of' in verbinding staat tot de eerder genoemde tijdelijke verblijfsdoelen. Interessant genoeg leidt de tekstuele uitleg van het Hof tot een tegenovergestelde conclusie: omdat een tijdelijk verblijfsdoel maar één vorm van formeel beperkt verblijfsrecht is en een formele beperking ook om niet-tijdelijk verblijf kan gaan, maakt het Hof op uit het woordje 'of' dat de formele beperking hier juist geen betrekking heeft op tijdelijk verblijf. Anders zou deze tijdens de onderhandelingen toegevoegde zinsnede volgens het Hof zinledig zijn (r.o. 32-38). Met de conclusie dat onderdeel e) ziet op twee te onderscheiden situaties, namelijk een tij-

delijk verblijfsdoel enerzijds en een formeel beperkt verblijfsrecht anderzijds, benadert het Hof de uitleg van de Nederlandse regering, zij het dat het Hof de criteria voor het begrip formeel beperkt verblijfsrecht aan strikte voorwaarden verbindt. Die voorwaarden baseert ook het Hof op het doel van de richtlijn, neergelegd in considerans nummer 4, 6 en 12, om de integratie van duurzaam gevestigde derdelanders te bevorderen (teneinde de economische en sociale samenhang van de Gemeenschap te bevorderen). Anders dan de rechtbank, Afdeling en A-G hecht het Hof hierbij ook waarde aan considerans nr 2, waarin wordt gerefereerd aan de doelstelling van de Tampere conclusies om de rechten van langdurig ingezetenen derdelanders zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met die van Unieburgers. Overigens benadrukt considerans nr. 12 dat het belang van de integratie van langdurig ingezetenen derdelanders juist ook gelijke behandeling met burgers van de betreffende lidstaat vereist. In de uitspraak op de inbreukprocedure tegen Nederland over de legesheffing ten aanzien van langdurig ingezetenen, vergeleek het Hof de hoogte van de leges dan ook met de leges die Nederland betaalt voor hun identiteitskaart (HvJ EU van 26 april 2012, C-508/10, Commissie tegen Nederland, r.o. 77).

7. Op basis van zijn tekstuele uitleg concludeert het Hof dat uit de formele beperking aan een verblijfsvergunning niet altijd kan worden opgemaakt of een derdelander zich duurzaam in een lidstaat kan vestigen. Een formele beperking die volgens het nationale recht niet in de weg staat aan duurzame vestiging, kan volgens het Hof niet worden aangemerkt als een formeel beperkt verblijfsrecht zoals bedoeld in onderdeel e) van het tweede lid van artikel 3. Een andere uitleg zou de doelstelling van integratie van duurzaam gevestigde derdelanders ondermijnen, en daarmee de richtlijn haar nuttig effect ontnemen. Het door Nederland aangevoerde argument dat de formele beperking slechts ziet op een specifieke groep, acht het Hof niet relevant (r.o. 50-53).

8. Volgens het Hof ziet de in onderdeel e) genoemde formeel beperkte verblijfsvergunning dus alleen op verblijfsvergunningen die zijn afgegeven voor een niet-tijdelijk doel, maar die wel gebonden zijn aan een maximale duur. De mogelijkheid van verlenging, zelfs gedurende meer dan vijf jaar, geldt als een belangrijke aanwijzing dat de derdelander niet wordt belet zich duurzaam te vestigen. Hieruit zou zijn op te maken dat een onbeperkte verlengingsmogelijkheid op zichzelf al voldoende reden is om te concluderen dat duurzame vestiging niet wordt belet. Toch formuleert het Hof in zijn uiteindelijke beantwoording de volgende criteria als cumulatief: als de geldigheid van de vergunning onbeperkt kan worden verlengd (zonder uitzicht op verkrijging van een vergunning voor onbepaalde tijd), voor zover de beperking de derdelander niet belet zich duurzaam te vestigen. Waarom stelt het Hof aanvullende eisen aan het niet beletten van de duurzame vestiging, en welke zijn dat dan? Het enkele feit dat godsdienstleraren in Nederland hun verblijfsvergunning onbeperkt blijken te kunnen

verlengen, stelt hen immers al in staat zich duurzaam in Nederland te vestigen. In dit opzicht laat de uitspraak nog wat vragen open. Het is in elk geval aan de nationale rechter om per groep te bepalen of de feitelijke verblijfspositie overeenstemt met de categorie formeel beperkte verblijfsvergunning die mag worden uitgesloten van toepassing van de richtlijn. Zo niet, dan is de richtlijn van toepassing, ongeacht de definitie die de nationale wetgever hanteert voor een formele beperking.

9. Deze uitleg sluit nauw aan bij eerdere uitspraken over de Langdurig Ingezetenen Richtlijn, maar ook bij die over de Gezinsherenigingsrichtlijn. Derlanders hebben recht op verkrijging van de status van langdurig ingezetenen, zodra zij voldoen aan de in de richtlijn welbepaalde voorwaarden (HvJ EU van 26 april 2012, C-508/10 (Commissie tegen Nederland), r.o. 68; HvJEU van 8 november 2012, C-40/11, (Lida tegen Stad Ulm), r.o. 37 en 39). Op dezelfde wijze heeft de Gezinsherenigingsrichtlijn aan derdelanders het subjectieve recht op gezinshereniging toegekend. In het arrest Chakroun maakte het Hof duidelijk dat om die reden de voorwaarden die de lidstaten mogen stellen, strikt dienen te worden toegepast, en zodanig dat het doel van de richtlijn niet wordt aangetast (HvJEU van 4 maart 2010, C-578/08 (Chakroun tegen Nederland), r.o. 43 en 47). Dit geldt uiteraard ook voor de uitsluitingsgronden van de richtlijn.

10. Heeft de uitspraak in Nederland voor een beperkte groep derdelanders gevolgen, in sommige andere lidstaten komen hierdoor aanzienlijk meer categorieën onder de reikwijdte van de richtlijn. Groenendijk wijst in zijn JV noot bij deze uitspraak op het evaluatieverslag van de Commissie, waaruit blijkt dat sommige lidstaten dezelfde uitsluitingsgrond zo ruim uitlegen, dat naast geestelijk bedienaren ook kunstenaars, atleten, geestelijken, sociale werkers, onderzoekers, gezinsleden van duurzaam verblijvende derdelanders buiten de reikwijdte van de richtlijn blijven (zie punt 2 van de noot en pagina 2 van COM (2011)585). Omdat Cyprus praktisch alle arbeidsmigranten van buiten de EU een steeds verlengbare verblijfsvergunning voor de duur van twee jaar verleent, zal deze lidstaat er waarschijnlijk niet aan ontkomen om hen voortaan toegang tot deze EU status te verlenen (zie C.A. Groenendijk, 'Langdurig ingezetenen derdelanders: wat is hun status?', A&MR 2012 nr. 08, p. 391).

11. Het arrest Singh zal ertoe moeten leiden, in lijn met het oordeel van de rechtbank in deze zaak, dat artikel 3.5 lid 2 sub d) Vb bij de toepassing van Richtlijn 2003/109 buiten toepassing moet blijven. Wat betekent dat voor de overige onderdelen van deze bepaling? Groenendijk wijst in zijn noot op de andere daarin ondergebrachte verblijfsvergunningen waarvan het verblijfsdoel niet-tijdelijk is en de vergunninghouder niet wordt belet zich duurzaam te vestigen. Daarvan zijn de onderdelen a) (gezinsleden van een asielstatushouder) en i) (niet-geprivilegieerde militairen of burgerpersoneelsleden) niet in overeenstemming met de richtlijn omdat het ook hier gaat om een niet-tijdelijk verblijfsdoel waarbij de formele beperking geen ob-

stakel vormt voor duurzame vestiging. Toch komen deze personen niet in aanmerking voor een EG-status als langdurig ingezetenen. Dit wordt deels opgelost door de implementatiewet van Richtlijn 2011/51/EU, die de werkingssfeer van Richtlijn 2003/109 uitbreidt met vluchtelingen en subsidiaire beschermden en hun gezinsleden (Kamerstukken II, 2012-2013, 33581, nrs. 1-3; het wetsvoorstel introduceert tevens een aparte afdeling voor de omzetting van de Langdurig Ingezetenen Richtlijn). Ten eerste worden vluchtelingen en subsidiair beschermden en ook hun gezinsleden onder de werking gebracht van de richtlijn. De beschermden op grond van de onderdelen c) en d) van artikel 29 lid 1 Vw en hun gezinsleden echter niet. Dit verschil in behandeling ondermijnt het principe van het één-statusmodel, dat met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 was uitgevonden om het belang van doorprocederen weg te nemen. De regering heeft wel een heel rigoureuze oplossing voor dit mogelijke probleem bedacht, namelijk het eenvoudig afschaffen van deze beschermingsgronden (Kamerstukken II, 2011-2012, nr. 33293).

12. Een voordeel van het late tijdstip van implementatie van de nieuwe richtlijn (de implementatiedatum verstrijkt op 13 mei 2013, terwijl het wetsvoorstel pas op 19 maart 2013 is ingediend) is dat rekening kon worden gehouden met het Singh-arrest. De regering erkent dat het tijdelijk verblijfsrecht zoals bedoeld in artikel 3 lid 2 sub e) van de richtlijn, slechts ziet op verblijfsrecht dat naar zijn aard tijdelijk is. Als gevolg hiervan mogen de verblijfsrechten uit artikel 3.5 lid 2 Vb die ongelimiteerd kunnen worden verlengd zonder uitzicht te geven op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, niet meer worden aangemerkt als tijdelijk, aldus de Memorie van Toelichting (33581, nr. 3, p. 18). Deze toelichting impliceert dat voortaan ook gezinsleden van asielstatushouders, ongeacht de asielgrond, en niet-geprivilegieerde militairen en burgerpersoneelsleden in aanmerking komen voor de EG status van langdurig ingezetene. Hoewel met deze wijziging artikel 3.5 lid 2 Vb in overeenstemming is gebracht met de Richtlijn, is het omwille van de rechtszekerheid aan te bevelen de bepaling zelf hierop aan te passen.

13. Tenslotte heeft het wetsvoorstel ter implementatie van Richtlijn 2011/51/EU als gevolg van het arrest Singh de definitie van formeel beperkt verblijfsrecht versmald naar rechtmatig verblijf in afwachting van een aanvraag of uitspraak in bezwaar of beroep (33581, nr. 3, p. 19). Voor deze groep is via het nieuw voorgestelde artikel 45b lid 2 aanhef en onder a) Vw bovendien als gevolg van Afdelingsjurisprudentie het zgn. verblijfsgeat gerepareerd. Elke periode van rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 Vw telt na aanneming van het wetsvoorstel mee voor de vereiste ononderbroken periode van vijf jaar. Volgens het huidige artikel 21 lid 1 aanhef en onder b) Vw geldt nog als afwijzingsgrond voor de langdurig ingezetenenstatus dat de aanvrager gedurende de vijf voorafgaande jaren formeel beperkt verblijfsrecht heeft gehad. De Afdeling heeft in april 2012

Nr. 41: Mangat Singh: formeel beperkt verblijfsrecht en langdurig ingezetenen status

deze bepaling wat betreft dit onderdeel onverbindend verklaard, omdat op grond van artikel 4 lid 2 van de richtlijn de periode van formeel verblijfsrecht weliswaar niet meetelt voor de vereiste vijf jaren, maar er evenmin toe leidt dat de vijfjaars periode als onderbroken geldt en de telling daardoor opnieuw begint (ABRvS van 3 april 2012, zaak nr. 201101225/1/V3). Migranten die in de voorafgaande vijf jaar een dergelijk formeel beperkt verblijfsrecht hebben gehad maar bij aanvraag voldoen aan de daarvoor vereiste verblijfsvergunning, hoeven dus niet te wachten tot de inwerkingtreding van de implementatiewet, maar hebben onmiddellijk recht op de EG-status van langdurig ingezetene.

Tineke Strik