Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. RICHARD DE LA TOUR
van 17 maart 2022 [1]

Zaak C-624/20

E.K.
tegen
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[verzoek van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Grenscontroles, asiel en immigratie – Immigratiebeleid – Status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen – Verblijven die zijn uitgesloten van de werkingssfeer van richtlijn 2003/109/EG – Verblijf om redenen van tijdelijke aard – Verblijf krachtens het afgeleid recht op grond van artikel 20 VWEU”

I. Inleiding

1. Kan een ouder die onderdaan van een derde land is en in een lidstaat verblijft op grond van het recht dat hij ontleent aan de hoedanigheid van burger van de Europese Unie van zijn minderjarige kind, zich tegenover de autoriteiten van die lidstaat op dat verblijf beroepen teneinde de status van langdurig ingezetene te verkrijgen?

2. In de rechtspraak zoals die voortvloeit uit zijn arresten van 8 maart 2011, Ruiz Zambrano [2], en 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a. [3], heeft het Hof erkend dat de ouders van een kind dat een burger van de Unie is en dat van hen afhankelijk is, een verblijfsrecht genieten dat is afgeleid van de rechten als burger van de Unie van dit kind. Deze ouders mogen zich dus op het grondgebied van de lidstaat waar dit kind verblijft, ophouden zolang deze afhankelijkheid bestaat. Wanneer deze afhankelijkheidsrelatie ophoudt te bestaan, houdt dus ook het afgeleide verblijfsrecht op te bestaan.

3. De verwijzende rechter vraagt zich af of deze ouders zich op grond van dit verblijf kunnen beroepen op een voldoende langdurig verblijf om in aanmerking te komen voor de status van langdurig ingezetene. Een daartoe strekkende aanvraag is bij de Staatssecretaris van Justitie en

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] C-34/09, EU:C:2011:124; hierna: „arrest Ruiz Zambrano”.

[3] C-133/15, EU:C:2017:354. In Nederland wordt dit verblijfsrecht het „Chavez-Vilchez”-verblijfsrecht genoemd, omdat het verwijst naar deze zaak, die betrekking had op een Nederlandse situatie.

Veiligheid (Nederland) ingediend door E.K., een Ghanese onderdaan die al vele jaren met haar inmiddels meerderjarige zoon in Nederland woont. Deze aanvraag is afgewezen en wordt ten overstaan van de verwijzende rechter betwist.

4. Deze rechter vraagt zich af of dit verblijf wegens de specifieke aard ervan kan worden geschaard onder de categorie tijdelijke verblijven in de zin van artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen[4]. Indien dit het geval is, valt dit verblijf niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn.

5. In deze conclusie zal ik vaststellen dat het begrip tijdelijk verblijf in de zin van artikel 3, lid 2, onder e), van voornoemde richtlijn een Unierechtelijk begrip is en dat het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU onder deze categorie valt.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Richtlijn 2003/109

6. De overwegingen 4, 6 en 17 van richtlijn 2003/109 luiden als volgt:

„(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 [Unie], die is opgenomen in het 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 [legaal] 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.

[…]

(17) Harmonisatie van de voorwaarden voor de verwerving van de status van langdurig ingezetene bevordert het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten. Sommige lidstaten stellen gunstiger voorwaarden voor de afgifte van permanente verblijfstitels of verblijftitels met een onbeperkte geldigheidsduur dan deze richtlijn. De mogelijkheid om nationale bepalingen toe te passen die gunstiger zijn, wordt niet uitgesloten door het Verdrag. In het kader van deze richtlijn is het echter van belang te bepalen dat aan verblijfstitels die onder gunstiger voorwaarden worden verstrekt, niet het recht van verblijf in een andere lidstaat is verbonden."

[4] PB 2004, L 16, blz. 44, met rectificatie in PB 2006, L 169, blz. 60.

7. 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, en

b) de voorwaarden vast te stellen waaronder onderdanen van derde landen aan wie door een lidstaat de status van langdurig ingezetene is toegekend, in andere lidstaten mogen verblijven."

8. Artikel 3, lid 2, onder e), van deze richtlijn bepaalt:

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

[…]

e) 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."

9. Artikel 13 van dezelfde richtlijn, met het opschrift „Gunstiger nationale bepalingen", luidt als volgt:

„De lidstaten mogen permanente verblijfstitels of verblijfstitels van onbeperkte duur afgeven onder gunstiger voorwaarden dan die welke in deze richtlijn zijn vastgesteld. Deze verblijfstitels geven geen toegang tot het recht van verblijf in de andere lidstaten zoals bepaald in hoofdstuk III van deze richtlijn."

B. Nederlands recht

1. Vreemdelingenwet 2000

10. Artikel 8, onder e), van de Vreemdelingenwet 2000 van 23 november 2000 [5] bepaalt:

„De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

[…]

e. als [onderdaan van de Unie] zolang deze onderdaan verblijf houdt op grond van een regeling krachtens het [VWEU] dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte [van 2 mei 1992 [6]]."

[5] Stb. 2000, 495; hierna: „Vw 2000".

[6] PB 1994, L 1, blz. 3.

11. Artikel 21, leden 1 en 6, van de Vw 2000 bepaalt:

„1. De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 van de vreemdeling die direct voorafgaande aan de aanvraag, gedurende vijf achtereenvolgende jaren rechtmatig verblijf heeft genoten als bedoeld in artikel 8, onder a, c, e [of] l, dan wel op grond van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, kan slechts worden afgewezen indien de vreemdeling:

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

b. 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;

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

d. een gevaar vormt voor de nationale veiligheid;

e. zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd;

f. op de dag waarop de aanvraag is ontvangen, een verblijfsrecht van tijdelijke aard heeft; of

g. het examen, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de Wet inburgering [van 30 november 2006[7]], of een diploma, certificaat of ander document als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van die wet niet heeft behaald.

[…]

6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de gronden bedoeld, in het eerste lid. Daarbij kunnen andere gevallen dan bedoeld in het eerste tot en met vierde lid worden aangewezen waarin een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20 kan worden verleend."

12. Artikel 45b van de Vw 2000 is geformuleerd als volgt:

„1. De aanvraag tot het verlenen van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen wordt afgewezen, indien de vreemdeling direct voorafgaande aan de aanvraag:

a. een verblijfsrecht van tijdelijke aard heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14;

b. een formeel beperkt verblijfsrecht heeft;

c. verblijf heeft op grond van een bijzondere geprivilegieerde status;

7 Stb. 2006, 625.

d. verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, die niet is verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b;

e. verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, die is verleend op grond van artikel 29, tweede lid, bij een vreemdeling die in het bezit is van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28, die niet is verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b.

2. Onverminderd het eerste lid kan de aanvraag tot het verlenen van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen slechts worden afgewezen, indien de vreemdeling:

a. niet gedurende vijf jaren ononderbroken en direct voorafgaande aan de aanvraag rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8 heeft gehad, met inachtneming van het derde lid;

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

c. al of niet tezamen met de gezinsleden bij wie hij verblijft, niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan;

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

e. een gevaar vormt voor de nationale veiligheid;

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

g. het examen, bedoeld in artikel 7, eerste lid, onderdeel a van de Wet inburgering, of een diploma, certificaat of ander document als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van die wet niet heeft behaald.

3. Voor de berekening van de periode bedoeld in het tweede lid, onder a, wordt verblijf als bedoeld in het eerste lid en verblijf als bedoeld in het tweede lid, onder b, niet meegeteld, met uitzondering van verblijf voor studie of beroepsopleiding, dat voor de helft wordt meegeteld.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid."

2. Vreemdelingenbesluit 2000

13. Artikel 3.5 van het Vreemdelingenbesluit 2000 van 23 november 2000[8] bepaalt:

„1. Het verblijfsrecht op grond van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd is tijdelijk of niet-tijdelijk.

[8] Stb. 2000, 497.

2. Tijdelijk is het verblijfsrecht op grond van de verblijfsvergunning, verleend onder een beperking verband houdend met:

a. verblijf als familie- of gezinslid, indien de hoofdpersoon:

1°. tijdelijk verblijfsrecht heeft, of

2°. houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is;

b. seizoenarbeid;

c. overplaatsing binnen een onderneming;

d. grensoverschrijdende dienstverlening;

e. lerend werken;

f. studie;

g. het zoeken naar en verrichten van arbeid al dan niet in loondienst;

h. uitwisseling, al dan niet in het kader van een verdrag;

i. medische behandeling;

j. tijdelijke humanitaire gronden;

k. het afwachten van een verzoek op grond van artikel 17 van de Rijkswet op het Nederlanderschap [van 19 december 1984[9]].

3. Bij ministeriële regeling kunnen ter uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit verdragen of uit verbindende besluiten van volkenrechtelijke organisaties, gevallen worden aangewezen waarin het verblijfsrecht, in afwijking van het tweede lid, niet-tijdelijk van aard is.

4. 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."

III. Hoofdgeding en prejudiciële vragen

14. Verzoekster in het hoofdgeding, E.K., is geboren op 30 november 1960 en heeft de Ghanese nationaliteit. Zij heeft een zoon, die geboren is op 10 februari 2002 en de Nederlandse nationaliteit heeft. Op 9 september 2013 is zij op grond van artikel 20 VWEU in het bezit gesteld van een EU-verblijfsdocument met de aantekening „familielid van een burger van de Unie".

[9] Stb. 1984, 628.

15. Op 18 februari 2019 heeft E.K. een aanvraag tot verlening van een „EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen" ingediend. Op 30 augustus 2019 heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid deze aanvraag afgewezen op grond dat het verblijfsrecht van E.K. tijdelijk van aard was, zodat zij niet in aanmerking kwam voor de gevraagde vergunning.

16. Het daartegen door E.K. gemaakte bezwaar is bij besluit van 12 december 2019 ongegrond verklaard. E.K. heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

17. Deze rechter vraagt zich in de eerste plaats af of het een aangelegenheid van de lidstaten is om te bepalen of het verblijf van een onderdaan van een derde land die een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU geniet, al dan niet tijdelijk van aard is, dan wel of dit een begrip is dat binnen de Unie op uniforme wijze moet worden uitgelegd.

18. Voor zover het begrip „tijdelijk verblijf" een Unierechtelijk begrip is, vraagt deze rechter zich in de tweede plaats af of het verblijf van een derdelander uit hoofde van het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU (hierna: „afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU") al dan niet tijdelijk van aard is. De rechtspraak van het Hof verleent namelijk geen autonome rechten aan dergelijke derdelanders. De eventuele rechten die hun door het Verdrag of het afgeleide recht worden verleend, zijn slechts rechten die zijn afgeleid van de uitoefening van het recht van een Unieburger om op het grondgebied van de Unie te reizen en te verblijven.

19. De verwijzende rechter merkt voorts op dat iemand die op grond van richtlijn 2004/38/EG[10] een afgeleid verblijfsrecht geniet weliswaar in aanmerking komt voor een recht op duurzaam verblijf, maar dat dit een regeling is waarmee de lidstaten hebben ingestemd, terwijl het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU daarentegen in de rechtspraak is ontwikkeld.

20. De verwijzende rechter herinnert eraan dat artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 onderdanen van derde landen die uitsluitend om redenen van tijdelijke aard in een lidstaat verblijven, van de werkingssfeer van deze richtlijn uitsluit. Het gaat daarbij om gevallen waarin de derdelander niet de bedoeling heeft om zich duurzaam in het betrokken land te vestigen. De verwijzende rechter leidt hieruit af dat de al dan niet tijdelijke aard van een verblijf op grond van artikel 20 VWEU moet worden beoordeeld aan de hand van het criterium of iemand de bedoeling heeft om zich duurzaam te vestigen. Hij voegt hieraan toe dat verweerder in het hoofdgeding erkent, dat een vergunning op grond van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden[11] die op basis van familieleven aan de ouder van een minderjarige is verleend, niet tijdelijk van aard is.

21. In de derde plaats vraagt de verwijzende rechter zich af hoe het Koninkrijk der Nederlanden artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 dient toe te passen, indien het verblijf van de derdelander uit hoofde van het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU als tijdelijk wordt aangemerkt. Artikel 45b Vw 2000 bepaalt namelijk dat een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen alleen kan worden geweigerd als iemand een nationale verblijfsvergunning van tijdelijke aard heeft. A contrario kan iemand wél een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen krijgen, indien zijn tijdelijke verblijfsrecht is gebaseerd op het Unierecht.

[10] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 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 (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35).

[11] Ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM").

22. In die omstandigheden heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederland), de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Behoort het tot de bevoegdheid van de lidstaten om te bepalen of het verblijfsrecht op grond van artikel 20 […] 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 […] 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 [richtlijn 2004/38] en het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU?

3) Is het verblijfsrecht op grond van artikel 20 […] VWEU, dat naar zijn aard afhankelijk is van het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding tussen de derdelander en de Unieburger en dus eindig is, tijdelijk van aard?

4) Indien het verblijfsrecht op grond van artikel 20 […] VWEU tijdelijk van aard is, moet artikel 3, [lid 2], onder e), van [richtlijn 2003/109] dan zo worden uitgelegd dat [het] 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 [deze] richtlijn?”

23. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door E.K., de Nederlandse, de Deense en de Duitse regering en door de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 7 december 2021 hebben al deze deelnemers aan de procedure, met uitzondering van de Deense regering, mondelinge opmerkingen gemaakt.

IV. Analyse

24. Met deze vragen wenst de verwijzende rechter te vernemen of het verblijf van een derdelander die een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU geniet, zoals het Hof dat in het arrest Ruiz Zambrano en het arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a. [12], heeft erkend met betrekking tot een derdelander die de ouder is van een jong kind dat een Unieburger is, al dan niet tijdelijk van aard is, teneinde onder meer te kunnen bepalen of de situatie van die persoon al dan niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/109 valt.

A. Eerste prejudiciële vraag: wanneer een derdelander een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU geniet, moet dan, om te bepalen of het verblijf al dan niet tijdelijk van aard is in de zin van richtlijn 2003/109, worden gebruikgemaakt van een uniforme en autonome uitlegging binnen de Unie?

25. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het begrip „tijdelijk verblijf”, zoals dat onder meer voorkomt in artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109, een Unierechtelijk begrip is dan wel of de invulling daarvan tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort.

[12] C-133/15, EU:C:2017:354.

26. In navolging van alle deelnemers aan de procedure, met uitzondering van de Deense regering, ben ik van mening dat dit begrip een Unierechtelijk begrip is, dat binnen de Unie autonoom en op eenvormige wijze moet worden uitgelegd.

27. Uit de vaste rechtspraak van het Hof kunnen namelijk twee regels worden afgeleid.

28. Ten eerste heeft het Hof in het kader van de uitlegging van richtlijn 2003/109 verklaard dat het, gelet op het in artikel 1, onder a), geformuleerde doel van deze richtlijn, tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort om het begrip „legaal verblijf" en de aan dit verblijf verbonden voorwaarden of rechten vast te stellen.[13] Het heeft echter ook geoordeeld dat de in artikel 3, lid 2, onder e), van deze richtlijn gebezigde bewoordingen „in gevallen waarin hun verblijfsvergunning formeel beperkt is" moeten worden geacht een autonoom Unierechtelijk begrip aan te duiden en – aangezien daarin niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten wordt verwezen – op uniforme wijze moeten worden uitgelegd om de betekenis en de draagwijdte ervan vast te stellen, teneinde te voldoen aan de vereisten van een eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel.[14]

29. Voor de betekenis van de in deze prejudiciële vraag centraal staande formulering, te weten een „verblijf uitsluitend om redenen van tijdelijke aard", ontbreekt in richtlijn 2003/109 een uitdrukkelijke verwijzing naar het recht van de lidstaten.

30. Ten tweede moet de eerbiediging van de eenvormige toepassing en van het gelijkheidsbeginsel a fortiori prevaleren wanneer de omvang en de aard van de uit het Unieburgerschap voortvloeiende rechten in geding zijn[15], wat in casu het geval is, aangezien het verblijfsrecht van de derdelander is afgeleid van de rechten van een Unieburger.

31. Ik stel derhalve voor om deze eerste vraag aldus te beantwoorden dat het begrip „tijdelijk verblijf" in de zin van met name artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 een Unierechtelijk begrip is, dat autonoom en op uniforme wijze moet worden uitgelegd.

B. Tweede en derde prejudiciële vraag: is het afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU tijdelijk van aard in de zin van artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109?

32. Met zijn tweede en derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter om te beginnen te vernemen of er een onderscheid bestaat tussen het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU en het in richtlijn 2004/38 bedoelde afhankelijke verblijfsrecht dat toekomt aan een familielid van een Unieburger. Voorts wil hij weten of de omstandigheid dat het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU afhangt van het bestaan van een afhankelijkheidsrelatie tussen de derdelander die dat recht geniet en de betrokken Unieburger, volstaat om het verblijf als tijdelijk te kunnen aanmerken. Deze vragen lenen zich voor een gezamenlijke behandeling, want in wezen wordt daarmee de vraag aan het Hof voorgelegd of het verblijf van de derdelander die een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU geniet, tijdelijk van aard is in de zin van artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109.

[13] Zie arrest van 18 oktober 2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, punt 39).

[14] Zie in die zin arrest van 18 oktober 2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, punten 42 en 43).

[15] Zie in die zin arresten van 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31), en 2 maart 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punt 43).

33. Het antwoord op deze vragen is voor de verwijzende rechter noodzakelijk om te kunnen beslissen of E.K. op grond van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/109 al dan niet in aanmerking komt voor de status van langdurig ingezetene. Volgens die bepaling kennen de lidstaten 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, met dien verstande dat artikel 4, lid 2, van deze richtlijn bepaalt dat „perioden van verblijf voor de in artikel 3, lid 2, onder e) […] vermelde redenen […] niet in aanmerking [worden] genomen bij de berekening van de duur van het in lid 1 bedoelde verblijf".

34. Indien het verblijf van een derdelander die een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU geniet, als tijdelijk in de zin van artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 wordt aangemerkt, kan de duur van dit verblijf dus niet in aanmerking worden genomen bij de berekening van de noodzakelijke verblijfsduur van vijf jaar die artikel 4 van deze richtlijn vereist om de status van langdurig ingezetene te kunnen krijgen.

35. In casu is onomstreden dat E.K. gedurende de vijf jaar voorafgaand aan haar aanvraag van de status van langdurig ingezetene een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU heeft genoten.

36. Dit staat los van de vraag of verzoekster in het hoofdgeding na het bereiken van de meerderjarige leeftijd van haar kind dat een Unieburger is, nog steeds een afgeleid verblijfsrecht in verband met de afhankelijkheid van haar kind zou kunnen genieten, hetgeen volgens de rechtspraak niet op principiële bezwaren lijkt te stuiten, mits de nationale rechter deze afhankelijkheid vaststelt, waarvoor een strengere maatstaf zal worden gehanteerd dan in het geval van een jong kind. [16]

37. Ik merk in dit verband op dat E.K., zoals ter terechtzitting in herinnering is geroepen, momenteel een verblijfsrecht „privé-, familie- en gezinsleven" op basis van artikel 8 EVRM geniet, waardoor zij na een termijn van vijf jaar in aanmerking komt voor de status van langdurig ingezetene.

38. In feite botsen de verdedigde stellingen met elkaar waar het de vraag betreft of de oplossing uitsluitend afhangt van de aan richtlijn 2003/109 ten grondslag liggende filosofie dan wel of er rekening moet worden gehouden met de specifieke aard van dit afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU, zodat de daaraan te verbinden gevolgen strikt beperkt blijven tot het doel waarvoor dit recht in de rechtspraak is erkend, namelijk ervoor te zorgen dat de Unieburger het effectieve genot heeft van de essentiële rechten die hij aan zijn status ontleent. Het doel dat het Hof voor ogen stond, was niet om eigen rechten toe te kennen aan een derdelander die een van hem afhankelijke Unieburger begeleidt en verzorgt, en evenmin om – buiten deze afhankelijkheidsverhouding om – op basis van een feitelijke situatie eigen rechten voor deze derdelander te doen ontstaan.

39. Ik stel voor om eerst de klassieke uitleggingsmethoden toe te passen en vervolgens de specifieke aard te beoordelen van het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU. Tot slot zal ik deze specifieke aard vergelijken met de afhankelijke verblijfsrechten die recht geven op een vergunning voor langdurig verblijf.

[16] Zie onder meer arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België) (C-82/16, EU:C:2018:308, punt 65).

1. Tijdelijke aard van het verblijf in de zin van artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 in het licht van de verschillende uitleggingsmethoden

40. In de eerste plaats leidt de letterlijke methode er mijns inziens toe dat de bewoordingen verblijf om „redenen van tijdelijke aard" aldus moeten worden uitgelegd dat het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU is uitgesloten van de werkingssfeer van richtlijn 2003/109.

41. De tijdelijke aard houdt namelijk in dat iets slechts een beperkte tijd duurt, en verzet zich er dus tegen dat een verblijf duurzaam of definitief van aard is. Het betekent dat het verblijf van meet af aan bedoeld is om van korte duur te zijn. Aldus opgevat moge het duidelijk zijn dat het verblijf dat voortvloeit uit de uitoefening van het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU duurzaam noch definitief is, omdat de duur ervan is gekoppeld aan het bestaan van een afhankelijkheidsverhouding tussen de ouder die dit recht geniet en zijn kind. Dit verblijf is dus „tijdelijk" in de letterlijke betekenis van het woord.

42. In de tweede plaats is er de teleologische uitlegging en vanuit deze invalshoek zou de beoordeling eerder omgekeerd uitvallen. Uit de doelstellingen van richtlijn 2003/109, zoals geformuleerd in de overwegingen 4 en 6 ervan, volgt namelijk dat de duurzame vestiging en de duur van het legale en ononderbroken verblijf op het betrokken grondgebied van wezenlijk belang zijn om de status van langdurig ingezetene te verwerven en om de economische en sociale samenhang mogelijk te maken.

43. Het staat buiten kijf dat de opvoeding van een kind gedurende diens gehele minderjarigheid in een land gepaard kan gaan – zonder dat dat altijd het geval is – met een duurzame vestiging en een relatief lange of zelfs zeer lange verblijfsduur, die mogelijk langer is dan de vijf jaar die richtlijn 2003/109 voorschrijft om de status van langdurig ingezetene te kunnen verwerven.

44. Verder moet ook worden gekeken naar de voorbeelden die deze richtlijn geeft van de in artikel 3, lid 2, onder e), bedoelde verblijven om redenen van tijdelijke aard, te weten een verblijf als au pair, als seizoenarbeider of als gedetacheerd werknemer van een dienstverlener in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening. Uit deze voorbeelden komt naar voren dat dit verblijf van meet af aan bedoeld is als een verblijf van korte duur. Hieruit kan ten eerste worden afgeleid dat het opvoeden van een kind in een land niet vergelijkbaar is met een verblijf als au pair of seizoenarbeider en ten tweede dat het tijdelijke karakter van dit verblijf niet van dezelfde aard is als in het geval van de in deze richtlijn genoemde voorbeelden. Gelet op de doelstellingen van richtlijn 2003/109 kan de tijdelijke aard van het verblijf naar mijn mening dus in die zin worden uitgelegd dat het van meet af aan impliceert dat er geen sprake is van een duurzame vestiging.

45. Meerdere elementen bieden duidelijk steun voor deze uitlegging. Allereerst kan in de toelichting bij het richtlijnvoorstel dat tot de vaststelling van richtlijn 2003/109 heeft geleid, met betrekking tot de werkingssfeer ervan juist worden gelezen dat alleen „onderdanen van derde landen die niet in een lidstaat verblijven met de bedoeling zich daar te vestigen, zoals degenen die er verblijven om te studeren of seizoensarbeid te verrichten, of degenen die tijdelijke bescherming genieten […] niet onder deze categorie [vallen]".[17] Daarnaast heeft de Commissie onlangs nog in haar „Verslag over migratie en asiel" van 29 september 2021 aangekondigd dat zij een voorstel ter herziening van de richtlijn betreffende langdurig ingezetenen zou indienen, teneinde de rechten

[17] Toelichting op het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen [COM(2001) 127 definitief, punt 5.3].

en de mobiliteit binnen de Unie te verbeteren van migranten die al goed geïntegreerd waren in de lidstaten. [18] Ten slotte heeft het Hof in een zaak waarin het om uitlegging werd verzocht van de andere categorie van verblijfsrechten die volgens artikel 3, lid 2, onder e), van de werkingssfeer van de richtlijn zijn uitgesloten, namelijk „verblijfsvergunning[en] [die] formeel beperkt [zijn]", met betrekking tot het verblijf „om redenen van tijdelijke aard" overwogen dat dergelijke redenen „niet a priori blijk [geven] van [een] bedoeling om zich duurzaam op het grondgebied van de lidstaten te vestigen". [19]

46. Bovendien kunnen de sociale en economische implicaties van de opvoeding van een kind bijdragen tot de integratie van de ouder, terwijl de lidstaten krachtens artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/109 mogen controleren of de onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden overeenkomstig het nationale recht. Het is echter niet in het stadium van het onderzoek van de voorwaarde inzake de duur en de aard van het verblijf dat de lidstaten zich uitspreken over de integratie van de betrokken persoon, ook al is integratie duidelijk een doelstelling die door richtlijn 2003/109 wordt nagestreefd.

47. Het in artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 gebezigde begrip „redenen van tijdelijke aard" moet dus worden verduidelijkt aan de hand van de bedoeling om zich te vestigen. Dit betekent dat, uitgaande van het moment dat het recht op tijdelijk verblijf werd toegekend, moet worden onderzocht of het de bedoeling was dat het zou gaan om een duurzaam verblijf, en of de ouder die de Unieburger vergezelt, de bedoeling had zich daar te vestigen. Dit komt erop neer dat het subjectieve begrip „bedoeling om zich te vestigen" – waarvan sprake zou kunnen zijn met betrekking tot bepaalde tijdelijke verblijfsrechten die uitdrukkelijk van de werkingssfeer van deze richtlijn zijn uitgesloten, zoals bijvoorbeeld het geval van een au pair die mogelijk de bedoeling heeft om zich uiteindelijk te vestigen – buiten beschouwing wordt gelaten. Het is daarentegen duidelijk dat een persoon die een verblijfsvergunning heeft om als au pair in een gezin te werken daarmee niet ook meteen de bedoeling heeft om zich daar te vestigen. Insgelijks mag integratie evenmin bij de beoordeling worden betrokken, omdat dit, zoals ik in het voorgaande punt heb uiteengezet, een andere voorwaarde voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene is, die rekening houdt met de wijze waarop het verblijf is verlopen en niet met de reden waarom toestemming voor dat verblijf was gegeven.

48. In de derde plaats biedt ook de subjectieve uitlegging geen duidelijke aanknopingspunten op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/109 valt.

49. De toelichting bij het richtlijnvoorstel maakt namelijk op het eerste gezicht weliswaar gewag van de bedoeling van gezinsleden van Unieburgers om zich te vestigen [20], maar er dient evenwel rekening te worden gehouden met het feit dat deze vermelding slechts valt te verklaren doordat dit voorstel aanvankelijk een artikel 3, lid 3, behelsde, dat specifiek gold voor de gezinsleden van deze Unieburgers die gebruik hadden gemaakt van hun recht van vrij verkeer. [21] Dit artikellid is in de loop van de wetgevingsprocedure komen te vervallen, omdat het als weinig begrijpelijk werd

[18] Zie in die zin mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Verslag over migratie en asiel [COM(2021) 590 final, blz. 17].

[19] Arrest van 18 oktober 2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, punt 47).

[20] Zie toelichting bij het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen [COM(2001) 127 definitief, punt 5.3. (PB 2001, C 240 E, blz. 79)].

[21] Volgens artikel 3, lid 3, van dit voorstel kunnen „[o]nderdanen van derde landen die gezinslid zijn van een burger van de Unie die gebruikmaakt van zijn recht van vrij verkeer van personen, […] de status van langdurig ingezetene in de lidstaat van ontvangst van de burger van de Unie pas verkrijgen nadat zij een permanente verblijfsvergunning in deze lidstaat hebben gekregen in de zin van de wetgeving inzake het vrij verkeer van personen" (PB 2001, C 240 E, blz. 81).

ervaren en deze kwestie in het kader van de richtlijn inzake het vrije verkeer moest worden geregeld.[22] De gezinssituatie is dus alleen vermeld in het kader van gevallen waarin de burger reeds gebruik van deze vrijheid had gemaakt en is vervolgens in de loop van de onderhandelingen over dit voorstel geschrapt.

50. Mijns inziens kan evenmin steun worden ontleend aan het feit dat de tekst van de richtlijn niet is gewijzigd naar aanleiding van het arrest Ruiz Zambrano. Deze uitspraak is namelijk gewezen tijdens de laatste onderhandelingen over de herziening, bij richtlijn 2011/51/EU[23], van richtlijn 2003/109, zodat daarmee geen rekening (in welke zin dan ook) kon worden gehouden.

51. In de vierde plaats is er nog de systematische uitlegging, die in feite neerkomt op een beoordeling van de erg specifieke aard van het betrokken afgeleide verblijfsrecht.

2. De specifieke aard van het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU

52. Ik herinner eraan dat het Hof in het arrest Ruiz Zambrano als beginsel heeft geformuleerd dat „artikel 20 VWEU aldus moet 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 zulke beslissingen de betrokken kinderen het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten ontzeggen”.[24]

53. In latere arresten is gepreciseerd dat „[d]e Verdragsbepalingen inzake het Unieburgerschap […] geen autonome rechten aan derdelanders [verlenen]” en dat „de eventuele rechten die de Verdragsbepalingen inzake het Unieburgerschap aan derdelanders verlenen, […] geen persoonlijke rechten van deze derdelanders [zijn], maar rechten die zijn afgeleid uit die welke de Unieburger geniet”.[25] Het Hof heeft daarbij verduidelijkt dat het om zeer bijzondere situaties ging waarin aan het Unieburgerschap de nuttige werking zou worden ontnomen, „indien als gevolg van de weigering om een dergelijk recht [op verblijf aan de onderdaan van een derde land] te verlenen deze [Unie]burger feitelijk genoopt is het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten en hem zo het effectieve genot van de essentie van de aan die status ontleende rechten wordt ontzegd”.[26]

54. Deze uitspraken hebben aldus een afgeleid verblijfsrecht in het leven geroepen voor zeer bijzondere situaties op het gebied van het verblijfsrecht van derdelanders, dat onder de bevoegdheid van de lidstaten valt. Aangezien dit afgeleide verblijfsrecht uitsluitend in het belang van de Unieburger wordt toegekend, is als tegenwicht tegen deze inmenging besloten om deze onderdaan niet een eigen recht toe te kennen, maar slechts een verblijfsrecht in het kader van het Unieburgerschap van het van hem afhankelijke kind en wel zolang die afhankelijkheidsverhouding voortduurt.

[22] Zie verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement van 30 november 2001 over het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen [(COM(2001) 127 – C5 – 0250/2001-2001/0074(CNS), blz. 36], beschikbaar op het volgende Internetadres: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0436_NL.pdf.

[23] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 tot wijziging van richtlijn 2003/109 (PB 2011, L 132, blz. 1).

[24] Arrest Ruiz Zambrano (punt 45 en dictum).

[25] Arrest van 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punten 72 en 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[26] Zie onder meer, arresten van 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België) (C-82/16, EU:C:2018:308, punt 51).

55. Het lijdt geen twijfel dat richtlijn 2003/109 met de invoering van de status van langdurig ingezetene in een eigen recht voor derdelanders voorziet, mits zij voldoen aan de voorwaarden van de hoofdstukken I en II van deze richtlijn. Bovendien worden de van de werkingssfeer van deze richtlijn uitgesloten verblijven „om redenen van tijdelijke aard" slechts geïllustreerd met voorbeelden waarin de onderdanen een persoonlijk verblijfsrecht genieten (bijvoorbeeld personen die als au pair werken). Hieruit blijkt dat zelfs het feit dat men over een eigen verblijfsrecht beschikt [27], niet volstaat om dit verblijf binnen de werkingssfeer van deze richtlijn te doen vallen en dus om onder bepaalde voorwaarden in aanmerking te komen voor de status van langdurig ingezetene.

56. Derhalve beschikt E.K., die op grond van het arrest Ruiz Zambrano slechts een afgeleid verblijfsrecht in verband met de afhankelijkheid van haar kind geniet, naar mijn mening niet over een eigen verblijfsrecht. Het feit dat zij geen eigen rechten kan claimen, moet hier in verband worden gebracht met de bedoeling om zich duurzaam te vestigen, waarop richtlijn 2003/109 berust.

57. Hoe dan ook zou het mijns inziens de grenzen overschrijden van de gevolgen die het Hof in dit verband aan artikel 20 VWEU heeft willen verbinden, indien er rekening werd gehouden met de bedoeling van E.K. om zich duurzaam op het grondgebied van de betrokken lidstaat te vestigen, teneinde na vijf jaar verblijf op grond van het afgeleide verblijfsrecht te kunnen profiteren van de bepalingen van richtlijn 2003/109. De bedoeling om zich duurzaam te vestigen hoort volgens mij namelijk bij de eigen rechten van de derdelander, waarvoor hij niet in aanmerking komt wegens het afgeleide karakter van zijn verblijfsrecht. Bovendien zou een uitlegging van deze richtlijn in de door E.K. voorgestane zin erop neerkomen, zoals de Commissie in haar opmerkingen heeft opgemerkt, dat zij niet alleen in aanmerking komt voor de status van langdurig ingezetene, maar daardoor ook het recht verwerft om in andere lidstaten te verblijven. [28]

58. Zolang er een afhankelijkheidsverhouding bestaat met het kind dat een Unieburger is, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan, mag de ouder immers op het grondgebied blijven teneinde te verzekeren dat dit kind het effectieve genot heeft van de essentiële rechten die het aan de status van Unieburger ontleent.

59. Daarentegen heeft het Hof geoordeeld dat „[h]et enkele feit dat het voor een staatsburger van een lidstaat misschien wenselijk is, […] om de eenheid van de familie op het grondgebied van de Unie te bewaren, dat de leden van zijn familie, die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, bij hem op het grondgebied van de Unie verblijven, […] op zich niet [volstaat] om aan te nemen dat de burger van de Unie verplicht zal worden om het grondgebied van de Unie te verlaten indien een dergelijk recht niet wordt toegekend". [29] Uit artikel 20 VWEU vloeit dus geen recht op verblijf ter instandhouding van de eenheid van de familie voort wanneer het vertrek van de derdelander niet impliceert dat ook de Unieburger zelf zou moeten vertrekken. Wat beschermd wordt, is dus niet het recht op de eenheid van de familie als zodanig, maar de mogelijkheid voor deze Unieburger om op het grondgebied te blijven.

[27] Zie ook alle uitzonderingen die in artikel 3, lid 2, van richtlijn 2003/109 worden vermeld.

[28] Zie in die zin artikel 14 van richtlijn 2003/109.

[29] Arrest van 15 november 2011, Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 68).

60. Als tussenconclusie stel ik vast dat, wanneer rekening wordt gehouden met de specifieke aard van het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU, waarbij de begunstigde van dit recht niet de bedoeling heeft zich te vestigen, dit verblijf mijns inziens niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/109 valt, aangezien het hier gaat om een verblijf om redenen van tijdelijke aard.

61. Men kan zich zelfs afvragen of de uitsluiting van de werkingssfeer van de richtlijn van het verblijf zoals dat voortvloeit uit het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU in feite niet inherent is aan de aard ervan, die geen eigen rechten schept.

3. Specifieke aard van het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU in het licht van een analoge redenering

62. Het voornaamste argument dat E.K. en de Commissie aanvoeren om aan het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU gevolgen te verbinden met het oog op de verkrijging van de status van langdurig ingezetene, is ontleend aan het feit dat in het Unierecht voorbeelden bestaan van afgeleide verblijfsrechten die recht geven op een duurzaam verblijfsrecht, dat een eigen recht is. Hier zou dus een analoge redenering moeten worden gevolgd.

63. Op deze premisse berust de tweede prejudiciële vraag, die naar de bepalingen van richtlijn 2004/38 verwijst, waarvan artikel 16, lid 2, bepaalt dat een afgeleid verblijfsrecht na een periode van vijf jaar recht geeft op een duurzaam verblijfsrecht.[30] E.K. verwijst in haar opmerkingen verder ook nog naar artikel 15 van richtlijn 2003/86/EG[31], dat in een autonome verblijfstitel voor de gezinsleden van de gezinshereniger voorziet.[32]

64. Wat richtlijn 2004/38 betreft, kan de analogie met de bij deze richtlijn ingevoerde regeling op het eerste gezicht aantrekkelijk voorkomen, want de feitelijke omstandigheden zijn, bezien vanuit het oogpunt van de ouder, identiek: de ouder, die onderdaan is van een derde land, geniet een afgeleid verblijfsrecht dat gekoppeld is aan de status van Unieburger van zijn kind voor een periode die langer duurt dan vijf jaar. Bovendien spelen deze twee afgeleide verblijfsrechten in het kader van het vrije verkeer van personen, en beschermt het Unierecht daarmee deze vrijheid van de Unieburger.[33] In de onder voornoemde richtlijn en artikel 21 VWEU vallende gevallen[34] kan de ouder om die reden na vijf jaar een duurzaam verblijfsrecht krijgen.

65. Er bestaan echter een aantal aanzienlijke verschillen tussen deze twee afgeleide verblijfsrechten.

66. Ten eerste hebben de lidstaten het afgeleide verblijfsrecht en het duurzame verblijfsrecht dat daar krachtens richtlijn 2004/38 uit voortvloeit uitdrukkelijk toegekend aan derdelanders die familieleden van Unieburgers zijn, terwijl het Hof heeft geredeneerd vanuit het standpunt van de

[30] Deze bepaling luidt als volgt: „Lid 1 is eveneens van toepassing ten aanzien van familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal in het gastland bij de burger van de Unie hebben gewoond."

[31] Richtlijn van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12).

[32] Lid 1 van deze bepaling luidt als volgt: „Uiterlijk na vijf jaar verblijf, en voor zover aan de gezinsleden geen verblijfstitel is verleend om andere redenen dan gezinshereniging, hebben de echtgenoot of de niet-gehuwde partner en meerderjarige kinderen, indien zulks vereist is op aanvraag, recht op een autonome verblijfstitel, onafhankelijk van de gezinshereniger."

[33] Zie in die zin arrest van 2 september 2021, Belgische Staat (Verblijfsrecht in geval van huiselijk geweld) (C-930/19, EU:C:2021:657, punt 74).

[34] Zie in dit verband arrest van 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675 punt 52).

Unieburger die belet zou kunnen worden om de met zijn status verbonden rechten uit te oefenen en om die reden een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU heeft toegekend aan de derdelander van wie deze Unieburger afhankelijk is.

67. Ten tweede zijn de feitelijke situaties in werkelijkheid niet identiek vanuit de invalshoek van de Unieburger. Richtlijn 2004/38 is immers niet van toepassing wanneer de Unieburger nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer en altijd in de lidstaat is gebleven waarvan hij de nationaliteit bezit [35], hetgeen de situatie is van het kind van E.K. Het door het Hof erkende afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU is dus slechts gerechtvaardigd zolang de afhankelijkheidsverhouding tussen het kind (Unieburger) en zijn ouder (derdelander) voortduurt. Om te waarborgen dat de Unieburger het effectieve genot van de met zijn status verbonden essentiële rechten behoudt, is het dus niet nodig om het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU te verlengen met een duurzaam verblijfsrecht van de ouder (derdelander) wanneer de afhankelijkheidsverhouding voortduurt.

68. Bovendien is het zonneklaar dat het Hof zelfs in het geval van richtlijn 2004/38, die doelstellingen van bescherming van het gezinsleven en van integratie van het gezin in het gastland nastreeft, deze doelstellingen ondergeschikt acht aan het primaire doel om het vrije verkeer van Unieburgers te bevorderen. [36] De rechten van vrij verkeer en verblijf van het kind van E.K. worden echter niet belemmerd zolang diens afhankelijkheid van zijn ouder, en daarmee ook het afgeleid verblijfsrecht van die ouder, voortduurt. Wanneer deze afhankelijkheid ophoudt te bestaan, zal het eventuele vertrek van de ouder niet meer automatisch het vertrek van het kind (Unieburger) met zich brengen.

69. Het Hof ziet inderdaad een analogie tussen enerzijds de beperkingen van het vrije verkeer om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid als bedoeld in artikel 27 van richtlijn 2004/38 en anderzijds die waarop de lidstaten zich te allen tijde kunnen beroepen in het kader van het bij artikel 20 VWEU ingevoerde Unieburgerschap. [37]

70. Deze analoge redenering kan mij echter evenmin overtuigen, omdat deze verwijzing naar het gevaar voor de openbare orde doelt op de mogelijkheid om het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU al dan niet te beperken, terwijl E.K. in casu verlangt dat aan de begunstigde van dit afgeleide verblijfsrecht een eigen verblijfsrecht wordt toegekend. Wat ten slotte de voorwaarde van voldoende bestaansmiddelen betreft, die het afgeleid verblijfsrecht eveneens kan beperken, heeft het Hof geweigerd een analoge redenering te hanteren ten aanzien van de regeling van richtlijn 2004/38 en die van artikel 20 VWEU. Het overwoog namelijk dat „[w]anneer er tussen een Unieburger en een derdelander die een familielid is sprake is van een afhankelijkheidsverhouding […], artikel 20 VWEU […] eraan in de weg [staat] dat een lidstaat een uitzondering maakt op het afgeleide verblijfsrecht dat bij dit artikel wordt toegekend aan de derdelander, op de enkele grond dat de Unieburger niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt”. [38] Dus ook wanneer het Hof de beperkingen van het afgeleide verblijfsrecht beoordeelt (wat in casu niet aan de orde is), weigert het om automatisch een analoge redenering te hanteren.

[35] Zie onder meer arrest van 5 mei 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, punt 57).

[36] Zie in die zin arrest van 2 september 2021, Belgische Staat (Verblijfsrecht in geval van huiselijk geweld) (C-930/19, EU:C:2021:657, punt 82).

[37] Zie onder meer arrest van 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punt 81).

[38] Arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een Unieburger) (C-836/18, EU:C:2020:119, punt 49).

71. Wat de door E.K. ingeroepen richtlijn 2003/86 aangaat, lijkt een dergelijke analogie mij nog delicater. Het Hof heeft namelijk onlangs in herinnering geroepen dat met een Unieburger gehuwde derdelanders die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld door hun echtgenoot, zich ten aanzien van het behoud van hun recht van verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat niet in een vergelijkbare situatie bevinden naargelang zij onder richtlijn 2004/38 dan wel onder richtlijn 2003/86 vallen.[39] Bovendien zijn de gezinsleden van deze Unieburgers uitdrukkelijk uitgesloten van de werkingssfeer van deze richtlijn.[40] Tot slot is het zo dat, ofschoon in het oorspronkelijke voorstel voor een richtlijn inzake het recht op gezinshereniging de Unieburgers die hun recht op vrij verkeer niet hadden uitgeoefend binnen de werkingssfeer ervan waren opgenomen, deze opneming in de definitieve versie van de richtlijn is geschrapt.[41]

72. De redenering naar analogie van bepalingen van afgeleid recht wettigt dus niet de conclusie dat er een eigen recht van de onderdaan bestaat op bestendiging van het afgeleide verblijfsrecht dat hij op grond van artikel 20 VWEU geniet.

73. Ik wil niettemin preciseren dat artikel 13 van richtlijn 2003/109 bepaalt dat de lidstaten permanente verblijfstitels of verblijfstitels van onbeperkte duur mogen afgeven onder gunstiger voorwaarden dan die welke in deze richtlijn zijn vastgesteld. Dienaangaande blijkt uit de stukken van het dossier dat de Nederlandse overheid een verblijfstitel op grond van artikel 8 EVRM heeft kunnen verlenen en dat zij ter terechtzitting heeft erkend dat deze titel na vijf jaar recht op de status van langdurig ingezetene kan geven. Ik wijs erop dat aan deze titel geen recht op verblijf in andere lidstaten kan worden ontleend.

74. Gelet op de specifieke aard van het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU en in aanmerking genomen dat dit verblijf niet bewijst dat er sprake is van een bedoeling tot duurzame vestiging, zodat het kan worden aangemerkt als een verblijf om redenen van tijdelijke aard die een uitsluiting van de werkingssfeer van voornoemde richtlijn rechtvaardigen, ben ik van mening dat dit afgeleide verblijfsrecht, wegens het tijdelijke karakter ervan, geen recht geeft op de status van langdurig ingezetene als bedoeld in artikel 4 van deze richtlijn.

75. Artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 moet derhalve aldus worden uitgelegd dat het verblijf van een onderdaan van een derde land die over een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU beschikt, moet worden aangemerkt als een verblijf uitsluitend om redenen van tijdelijke aard.

C. Vierde prejudiciële vraag: is het nationale recht, dat enkel nationale vergunningen voor korte duur uitsluit van de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor de EU-status van langdurig ingezetene, in overeenstemming met richtlijn 2003/109?

76. De verwijzende rechter vraagt zich af of het nationale recht verenigbaar is met richtlijn 2003/109, voor zover het gunstiger is dan deze richtlijn, doordat het enkel nationale vergunningen voor korte duur uitsluit van de mogelijkheid van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

[39] Zie in dit verband arrest van 2 september 2021, Belgische Staat (Verblijfsrecht in geval van huiselijk geweld) (C-930/19, EU:C:2021:657, punt 90).

[40] Zie artikel 3, lid 3, van deze richtlijn.

[41] Zie arrest van 15 november 2011, Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 49).

77. Gelet op de antwoorden op de overige vragen, waaruit volgt dat het afgeleide verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt, hoeft deze vraag niet te worden beantwoord.

V. Conclusie

78. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, als volgt te beantwoorden:

„1) Het begrip ‚tijdelijk verblijf' in de zin van met name artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen is een Unierechtelijk begrip, dat autonoom en op uniforme wijze moet worden uitgelegd.

2) Artikel 3, lid 2, onder e), van richtlijn 2003/109 moet aldus worden uitgelegd dat het verblijf van een onderdaan van een derde land die over een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU beschikt, moet worden aangemerkt als een verblijf uitsluitend om redenen van tijdelijke aard."