



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
Y. BOT
van 15 mei 2012¹

Zaak C-502/10

**Staatssecretaris van Justitie
tegen
Mangat Singh**

[verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Richtlijn 2003/109/EG — Status van langdurig ingezetenen van derde landen —
Werkingsfeer van richtlijn — Reikwijdte van uitsluiting bedoeld in artikel 3, lid 2, sub e — Begrip
„formeel beperkte verblijfsvergunning”

1. De onderhavige zaak biedt het Hof de gelegenheid om de werkingssfeer van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen² te verduidelijken.
2. De richtlijn stelt een gemeenschappelijke status van langdurig ingezetene in opdat alle onderdanen van derde landen die legaal en duurzaam in de lidstaten zijn gevestigd, deze status kunnen verkrijgen en daarvoor in aanmerking komen onder voorwaarden die in de gehele Europese Unie in zeer grote mate overeenkomen. De richtlijn harmoniseert aldus de criteria voor verkrijging van de status van langdurig ingezetene en de daaraan verbonden rechten, op basis van de waarborg dat die ingezetenen op dezelfde wijze worden behandeld als burgers van de Unie.
3. In artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn heeft de Uniewetgever 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”, uitgesloten van de werkingssfeer ervan.
4. In dat geval worden, overeenkomstig artikel 4, lid 2, eerste alinea, van de richtlijn, perioden van verblijf van onderdanen van derde landen op het grondgebied van de lidstaten niet in aanmerking genomen bij de berekening van de voor de verkrijging van de status van langdurig ingezetene vereiste verblijfsduur, die is vastgesteld op vijf jaar.³
5. In de onderhavige zaak vraagt de Raad van State (Nederland) het Hof in wezen te preciseren welke betekenis de Uniewetgever heeft willen geven aan het begrip „formeel beperkte verblijfsvergunning”, opdat de reikwijdte van de uitsluiting in artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn beter wordt afgebakend.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB 2004, L 16, blz. 44, met rectificatie in PB 2006, L 169, blz. 60; hierna: „richtlijn”. De richtlijn is, na de feiten van het hoofdgeding, gewijzigd bij richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 (PB L 132, blz. 1).

3 — Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de richtlijn „[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”.

6. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een geding tussen de Staatssecretaris van Justitie (hierna: „Staatssecretaris”) en M. Singh, een Indiase onderdaan wiens formeel beperkte verblijfsvergunning gedurende een periode van ruim zeven jaar werd verlengd, over de weigering om een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen te verstrekken.

I – Nationaal recht

7. De richtlijn is in Nederland uitgevoerd bij de Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet van 23 november 2000⁴.

8. Volgens artikel 14, lid 2, van deze wet wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Ingevolge artikel 14, lid 3, van die wet wordt deze vergunning verleend voor ten hoogste vijf achtereenvolgende jaren.

9. Voorts kan de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd overeenkomstig artikel 21, lid 1, van de Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet onder meer worden afgewezen indien de vreemdeling gedurende de vijf jaren direct voorafgaande aan deze aanvraag een formeel beperkt verblijfsrecht heeft gehad.

10. De Nederlandse wetgever heeft op basis van deze wet het Vreemdelingenbesluit 2000⁵ vastgesteld.

11. Volgens artikel 3.5, lid 2, sub d, van dat besluit is het verblijfsrecht op grond van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd tijdelijk indien de verblijfsvergunning is verleend onder een beperking verband houdend met het verrichten van arbeid als geestelijk voorganger of godsdienstleraar, tenzij de houder verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie⁶.

12. Overeenkomstig artikel 3.33, lid 1, van dat besluit wordt deze verblijfsvergunning slechts verleend indien de vreemdeling tevens schriftelijk verklaart ermee bekend te zijn dat slechts verblijf wordt toegestaan voor het verrichten van werkzaamheden als geestelijk voorganger of godsdienstleraar ten behoeve van de met name te noemen groepering, dat het verblijf slechts kan worden toegestaan voor de duur van die werkzaamheden, dat hij na beëindiging daarvan Nederland dient te verlaten en dat het hem niet is toegestaan om gedurende zijn verblijf in Nederland werkzaamheden van andere aard te verrichten.

13. De Staatssecretaris heeft de wijze van uitoefening van de hem bij de Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet en bij het Vreemdelingenbesluit 2000 toegekende bevoegdheden beschreven in de Vreemdelingencirculaire 2000.

14. Volgens paragraaf B1/2.4 van deze circulaire valt het antwoord op de vraag of het verblijfsrecht van een onderdaan van een derde land al dan niet tijdelijk is, niet af te leiden uit het feit dat de hem toegekende verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is verleend, maar volgt dat uitsluitend uit de toepassing van artikel 3.5 van genoemd besluit. Indien de verblijfsvergunning is verstrekt onder een beperking genoemd in artikel 3.5, lid 2, van dat besluit, is het verblijfsrecht van de vreemdeling tijdelijk van aard.

4 — Stb. 2000, 495.

5 — Stb. 2000, 497.

6 — De Associatieraad is opgericht bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds. Deze overeenkomst is namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685).

15. Gepreciseerd dient te worden dat deze regeling is gewijzigd bij wet van 7 juli 2010⁷ en bij besluit van 24 juli 2010⁸, welke echter nog niet in werking zijn getreden. Voortaan wordt het verblijf van geestelijk voorgangers en godsdienstleraren op het Nederlandse grondgebied omschreven als niet-tijdelijk van aard, en kan het bijgevolg in aanmerking worden genomen in het kader van het verlenen van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

II – Feiten van het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

16. Singh heeft op 22 oktober 2001 een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd gekregen in verband met zijn activiteit als geestelijk voorganger of godsdienstleraar ten behoeve van Guru Nanak Gurudwara. Deze vergunning is verschillende keren verlengd, telkens voor bepaalde tijd. Op 30 mei 2007, te weten bijna vijf jaar en acht maanden na zijn aankomst op het Nederlandse grondgebied, heeft Singh een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen ingediend.

17. Bij besluit van 15 november 2007 heeft de Staatssecretaris deze aanvraag afgewezen en opnieuw de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning verlengd, tot 19 januari 2009. De Staatssecretaris stond op het standpunt dat Singh, als houder van een formeel beperkte verblijfsvergunning, niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn viel.

18. In het kader van het door Singh tegen dat afwijzende besluit ingediende bezwaar heeft de Staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat de lidstaten op grond van het begrip „formeel beperkte verblijfsvergunning” als bedoeld in artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn, kunnen uitsluiten dat houders van bepaalde aan formele beperkingen onderworpen verblijfsvergunningen de status van langdurig ingezetene verwerven.

19. De Raad van State, waarbij het geding aanhangig is gemaakt, merkt op dat de beoordelingsmarge die een lidstaat de ruimte biedt om verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd toe te kennen en te verlengen – zonder dat dit uitzicht geeft op de verkrijging van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen – afbreuk zou kunnen doen aan de nuttige werking van de richtlijn en de daarin beoogde harmonisatie van de voorwaarden voor verwerving van de status van langdurig ingezetene zou kunnen ondermijnen.

20. Na te hebben vastgesteld dat het begrip „formeel beperkte verblijfsvergunning” als bedoeld in artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn niet is omschreven, 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, [...] sub e, van [de] richtlijn [...] 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 indien 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?”

21. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Singh, door de Nederlandse en de Belgische regering, alsmede door de Europese Commissie.

7 — Stb. 2010, 2009.

8 — Stb. 2010, 307.

III – Bespreking

22. Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn in die zin moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de wettelijke regeling van een lidstaat zoals die aan de orde in het hoofdeding, op grond waarvan wordt uitgesloten dat onderdanen van derde landen met een verblijfsvergunning die formeel is beperkt tot de activiteit van geestelijk voorganger of godsdienstleraar, de status van langdurig ingezetene verwerven, hoewel die formeel beperkte verblijfsvergunning verschillende keren kan worden verlengd.

23. Het belang van het antwoord op de door de verwijzende rechter voorgelegde vraag is duidelijk.

24. Het gaat erom de werkingssfeer van de richtlijn nader te bepalen en in het bijzonder te bepalen welke reikwijdte de Uniewetgever heeft willen geven aan de uitsluiting van onderdanen van derde landen die houder zijn van een formeel beperkte verblijfsvergunning, van de status van langdurig ingezetene. Deze precisering is noodzakelijk voor een coherente en uniforme toepassing in alle lidstaten van de criteria voor verkrijging van de status van langdurig ingezetene en is essentieel voor de rechtszekerheid van onderdanen van derde landen die aanspraak kunnen maken op toekenning van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

25. Het begrip „formeel beperkte verblijfsvergunning” is door de Uniewetgever niet gedefinieerd. Hij heeft voor de betekenis van deze uitdrukking evenmin verwezen naar het recht van de lidstaten. Bijgevolg moet deze uitdrukking voor de toepassing van de richtlijn worden geacht te duiden op een autonoom Unierechtelijk begrip dat op het grondgebied van alle lidstaten uniform moet worden uitgelegd.⁹ Dit impliceert voorts dat de betekenis en de reikwijdte van deze uitdrukking, waarvoor het recht van de Unie geen definitie geeft, moeten worden bepaald met inachtneming van de context waarin zij worden gebruikt en van de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaken.¹⁰

26. Op basis van deze overwegingen geef ik het Hof in overweging de door de Nederlandse en de Belgische regering in hun schriftelijke opmerkingen voorgestelde uitlegging van de hand te wijzen. Zij betogen immers dat artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn de lidstaten toestaat om bepaalde verblijfsvergunningen als „formeel beperkt” aan te merken, ongeacht of de verblijven al dan niet tijdelijk van aard zijn, met het oogmerk de houders ervan uit te sluiten van de werkingssfeer van de richtlijn. De Uniewetgever heeft de lidstaten weliswaar een handelingsmarge gelaten op basis waarvan zij kunnen beoordelen in hoeverre bepaalde categorieën onderdanen wier situatie niet specifiek in de richtlijn is geregeld, kunnen worden uitgesloten van de werkingssfeer daarvan, doch dit neemt niet weg dat de beoordelingsmarge waarover zij beschikken, wordt begrensd door de hun opgelegde verplichting om de nuttige werking van de richtlijn te verzekeren.

27. Om redenen die ik thans zal uiteenzetten, lijkt het mijns inziens geen twijfel dat zowel het doel van de richtlijn als de inhoud ervan, en met name de bewoordingen van artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn, noopt tot een uitlegging van het begrip „formeel beperkte verblijfsvergunning” in deze bepaling in die zin dat het betrekking heeft op verblijfsvergunningen die door de lidstaten worden verstrekt met het oog op de uitoefening van een beroep dat of een activiteit die een tijdelijk verblijf op hun grondgebied behelst.

28. Het doel van de richtlijn, zoals dit met name in de punten 2, 4 en 12 van de considerans ervan tot uitdrukking is gebracht, is te komen tot een stelsel gericht op de integratie van onderdanen van derde landen die legaal en duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd, teneinde bij te dragen tot de economische en sociale samenhang, hetgeen een fundamentele doelstelling van de Unie is.

9 — Zie arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja (C-424/10 en C-425/10, Jurispr. blz. I-14035, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

10 — Ibidem (punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29. Dit stelsel is gebaseerd op de toekenning van de status van langdurig ingezetene. De definitie van een voor alle lidstaten gemeenschappelijke status moet ervoor zorgen dat wordt verzekerd dat de legaal verblijvende onderdanen van derde landen eerlijk worden behandeld, in die zin dat voor hen in de gehele Unie vergelijkbare voorwaarden gelden voor het verkrijgen van deze status en van de bijbehorende voordelen. De instelling van deze status moet dus aan onderdanen van derde landen rechtszekerheid kunnen bieden door ervoor te zorgen dat het toekennen van die status, als aan de gestelde voorwaarden is voldaan, niet wordt overgelaten aan de beslissingsbevoegdheid van de lidstaten.¹¹

30. De toekenning van een status van langdurig ingezetene moet deze onderdanen tevens rechten en verplichtingen kunnen geven die vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de Unie op een groot aantal economische en sociale gebieden, zoals arbeid, huisvesting, sociale bescherming of sociale bijstand, en beoogt een zo groot mogelijke overeenstemming van hun rechtspositie. In die zin moet deze status hun ook rechtszekerheid verschaffen door meer bescherming te bieden tegen uitzetting.

31. De integratie van onderdanen van derde landen en de status van langdurig ingezetene die daaruit voortvloeit, zijn dus gebaseerd op het criterium van duurzaam verblijf.

32. De Uniewetgever gaat uit van het beginsel dat na een voldoende lange en ononderbroken periode van verblijf op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, de onderdaan van een derde land blijk heeft gegeven van zijn wil om zich duurzaam op het grondgebied van deze lidstaat te vestigen en heeft bewezen dat hij sterke banden met dat land heeft gekregen.¹²

33. De duur van het verblijf van de onderdaan van een derde land op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst vormt immers een goede aanwijzing voor de sterkte van de banden met het grondgebied van deze lidstaat en dus voor een zekere integratie, in die zin dat hij nauwe banden met deze staat heeft ontwikkeld. Hoe langer de periode van verblijf op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, des te nauwer de banden daarmee worden geacht te zijn en des te vollediger de integratie daarin zal zijn, totdat deze onderdaan het gevoel wordt gegeven te worden gelijkgesteld met een nationale onderdaan en integrerend deel uit te maken van de samenleving van deze staat.

34. De Uniewetgever heeft de toekenning van een verblijfsvergunning van langdurig ingezetene dus willen baseren op het criterium van duurzaam verblijf in de lidstaat van ontvangst. Punt 4 van de considerans van de richtlijn verwijst immers naar het begrip „duurzame vestiging” en punt 6 daarvan wijst erop dat „het belangrijkste criterium voor de verwerving van de status van langdurig ingezetene de duur van het verblijf op het grondgebied van een lidstaat [is]”.

35. Artikel 4, lid 1, van de richtlijn stelt aldus als beginsel dat de lidstaten de status van langdurig ingezetene moeten toekennen 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, onder voorbehoud, zo dient in herinnering te worden gebracht, dat aan de drie andere voorwaarden van de artikelen 5 en 6 van de richtlijn is voldaan.¹³

36. Het doel en de systematiek die ten grondslag liggen aan de toekenning van de status van langdurig ingezetene, verduidelijken de reikwijdte van de door de Uniewetgever in artikel 3, lid 2, van de richtlijn opgenomen uitsluitingen.

11 — Zie punt 5.2 van het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen [COM(2001) 127 def; hierna: „voorstel van de Commissie”].

12 — Punt 6 van de considerans van de richtlijn.

13 — Krachtens deze bepalingen moet de onderdaan van een derde land beschikken over vaste, regelmatige en voldoende inkomsten alsmede over een ziektekostenverzekering en mag hij geen bedreiging vormen voor de openbare orde en openbare veiligheid.

37. Deze bepaling is als volgt geformuleerd:

„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 [...];
- c) toestemming hebben in een lidstaat te verblijven uit hoofde van subsidiaire vormen van bescherming [...];
- 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.”

38. Het doel van deze bepaling, zoals dit duidelijk blijkt uit het voorstel van de Commissie, is om personen die niet de bedoeling hebben zich duurzaam op het grondgebied van de lidstaten te vestigen, uit te sluiten van de werkingssfeer ervan.¹⁴

39. Punt a van artikel 3, lid 2, van de richtlijn betreft studenten en personen die zijn toegelaten om een beroepsopleiding te volgen. In haar voorstel heeft de Commissie opgemerkt dat laatstbedoelden voor een bepaalde periode worden toegelaten en in principe na beëindiging van de opleiding terugkeren naar hun land van herkomst.¹⁵ Punt b daarvan heeft betrekking op personen die een tijdelijke vorm van bescherming genieten, die, ik herinner eraan, maximaal één jaar duurt.¹⁶ De punten c en d betreffen personen die internationale bescherming genieten of van wie de aanvraag in behandeling is. Punt f, ten slotte, verwijst naar personen van wie de rechtspositie is geregeld door internationale overeenkomsten op het gebied van diplomatiek verkeer, consulaire betrekkingen en betrekkingen met internationale organisaties. Artikel 3, lid 2, van de richtlijn voorziet dus in uitsluiting van verscheidene situaties waarin het verblijf van de onderdaan van een derde land niet als duurzame vestiging kan worden aangemerkt.

40. In dit kader past, in punt e, de in casu aan de orde gestelde uitsluiting.

41. Anders dan de uitsluitingen als bedoeld in artikel 3, lid 2, punten a tot en met d en f, van de richtlijn, die alle betrekking hebben op zeer specifieke situaties, kan de in punt e genoemde uitsluiting een relatief ruime werkingssfeer hebben.

¹⁴ — Voorstel van de Commissie (punt 5.3).

¹⁵ — Zie toelichting op artikel 3, lid 2 (blz. 14).

¹⁶ — Zie artikelen 2, sub a, en 4, lid 1, van richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212, blz. 12).

42. Ten eerste kunnen met de in artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn gebruikte bewoordingen, hetzij wegens de reikwijdte ervan („om redenen van tijdelijke aard”), hetzij omdat zij uitdrukkelijk uitnodigen om andere gevallen dan de in deze bepaling genoemde in beschouwing te nemen („bijvoorbeeld”), niet uitputtend alle in die uitsluiting bedoelde situaties worden omvat.

43. Ten tweede zijn de met het begrip „formeel beperkte verblijfsvergunning” bedoelde situaties niet even eenvoudig te identificeren als die welke betrekking hebben op au pairs of seizoenarbeiders, gedetacheerde werknemers of verleners van grensoverschrijdende diensten.

44. Daar artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn echter in deze uitsluiting voorziet, moet zij een betekenis hebben, die in overeenstemming moet zijn met het hierboven genoemde doel van de richtlijn en met de opzet van de bepaling waarin zij staat.

45. Voorts moet deze uitsluiting restrictief worden uitgelegd. Zij vormt immers een afwijking van de beginselen die zijn vastgelegd in enerzijds artikel 3, lid 1, van de richtlijn, dat bepaalt dat deze richtlijn van toepassing is op alle onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven, en anderzijds artikel 4, lid 1, van de richtlijn, waarin is bepaald dat een legaal en ononderbroken verblijf van vijf jaar aanspraak geeft op toekenning van de status van langdurig ingezetene. Ik breng in herinnering dat overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de richtlijn, de perioden van verblijf om de in artikel 3, lid 2, sub e, genoemde redenen, daarvoor niet in aanmerking worden genomen. Alleen met een strikte uitlegging van het begrip „formeel beperkte verblijfsvergunning” kan dus aan deze onderdanen een hoog niveau van rechtszekerheid worden geboden met betrekking tot de toekenning van de status van langdurig ingezetene.

46. Uit de bewoordingen van artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn blijkt op welk gebied het begrip „formeel beperkte verblijfsvergunning” betrekking moet hebben.

47. Deze bepaling doelt, met de woorden waarmee zij aanvangt, uitdrukkelijk op de situatie van onderdanen die „verblijven uitsluitend *om redenen van tijdelijke aard*”¹⁷. Bijgevolg noemt de Uniewetgever de voorbeelden slechts ter illustratie van situaties waarin het beroep of de activiteit van de belanghebbende in de lidstaat tijdelijk van aard is en tot een verblijf van beperkte duur leidt, en de betrokken onderdanen dus niet in staat stelt nauwe banden te creëren met de lidstaat waarin zij verblijven.

48. Met betrekking tot de situaties van au pairs, seizoensarbeiders, gedetacheerde werknemers of verleners van grensoverschrijdende diensten als bedoeld in het voorstel van de Commissie, heeft deze laatste gepreciseerd dat wat al deze personen gemeen hebben de korte duur van het verblijf is, daar zij niet de bedoeling hebben zich te vestigen in de lidstaat waar zij tijdelijk verblijven¹⁸, zoals studenten of personen die een beroepsopleiding volgen.

49. De situatie van personen die houder zijn van een formeel beperkte verblijfsvergunning is op initiatief van het Koninkrijk België toegevoegd in het kader van de werkzaamheden van de Raad van de Europese Unie.¹⁹

50. Aangezien de Uniewetgever dit begrip na de verschillende hierboven genoemde voorbeelden heeft ingevoerd middels het nevenschikkend voegwoord „of”, moet het aldus worden uitgelegd dat het eveneens, net als de voorbeelden die eraan voorafgaan, verwijst naar onderdanen wier verblijf in de lidstaat tijdelijk is.

17 — Cursivering van mij.

18 — Zie voorstel van de Commissie, toelichting op artikel 3, lid 2, sub d (blz. 14).

19 — Zie resultaten van de werkzaamheden van het Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel [COM(2001) 127 def.] (blz. 4, voetnoot 2). Dit document is beschikbaar op de website van de Raad onder referentienummer 8408/03.

51. Op grond van bovenstaande overwegingen ben ik bijgevolg van mening dat de Uniewetgever, waar hij onderdanen van derde landen die in de lidstaten houder zijn van een formeel beperkte verblijfsvergunning heeft uitgesloten van de status van langdurig ingezetene, de situaties voor ogen had waarin de lidstaten aan deze onderdanen een verblijfsvergunning hebben verleend die formeel is beperkt tot de uitoefening van een beroep dat of een activiteit die een tijdelijk verblijf op hun grondgebied behelst.

52. Met andere woorden, artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn staat mijns inziens niet toe dat onderdanen wier verblijfsvergunning formeel is beperkt tot de uitoefening van een activiteit die of een beroep dat, naar de aard ervan of vanwege de vernieuwing en/of verlenging van deze vergunning, een legaal en duurzaam verblijf op het grondgebied meebrengt, worden uitgesloten van de werkingssfeer daarvan.

53. Laatstbedoeld geval betreft situaties waarin de verblijfsvergunning weliswaar formeel is beperkt tot de uitoefening van een activiteit of een beroep, doch is vernieuwd en verlengd, zodat de onderdaan van een derde land duurzaam en ononderbroken op het grondgebied van de lidstaat heeft verbleven en de activiteit of het beroep van deze onderdaan niet langer tijdelijk van aard is, maar duurzaam is geworden.

54. Deze uitlegging is mijns inziens geboden om de nuttige werking van de richtlijn te garanderen en de verwezenlijking van de doelen ervan te verzekeren.

55. Indien het de lidstaten immers wordt toegestaan om verblijfsvergunningen los van de tijdelijkheid van het verblijf of van de betrokken activiteit als formeel beperkt aan te merken, zoals de Nederlandse en de Belgische regering voorstaan, zou dit erop neerkomen dat zowel de doelen die de Uniewetgever in het kader van de richtlijn beoogt na te streven als de werkingssfeer ervan worden omzeild, aangezien de lidstaten de reikwijdte ervan dan kunstmatig zouden kunnen beperken.

56. Op basis van artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn en door toekenning van een formeel beperkte verblijfsvergunning zouden de lidstaten immers bijzondere categorieën onderdanen van derde landen kunnen uitsluiten van de status van langdurig ingezetene, hoewel die onderdanen op grond van hun legale en duurzame vestiging op het grondgebied van de lidstaten voor die status in aanmerking zouden komen.

57. Ten eerste zou dat ertoe leiden dat deze onderdanen de aan de toekenning van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen verbonden rechten, die niet te vergelijken zijn met die waarover de houders van een formeel beperkte verblijfsvergunning beschikken, worden ontnomen.

58. Ten tweede zou dat tot gevolg hebben dat deze onderdanen de rechtszekerheid wordt ontnomen die de richtlijn juist beoogt toe te kennen aan iedere ingezetene die legaal en duurzaam op het grondgebied van een lidstaat is gevestigd, waardoor afbreuk zou worden gedaan aan hun integratie in die staat.

59. Ten derde zou dat leiden tot een doorkruising van de eerlijke behandeling die alle legaal en duurzaam op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen ten deel moet vallen. Wanneer immers het verblijf van een onderdaan van een derde land in een lidstaat niet-tijdelijk van aard is en zijn verblijf vijf jaar heeft geduurd, gelet op het aantal en de gecumuleerde duur van de hem verleende formeel beperkte verblijfsvergunningen, is er mijns inziens geen enkele rechtvaardiging om hem de mogelijkheid te ontnemen, ten eerste, om zijn verblijfsperioden mee te tellen overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de richtlijn en, ten tweede, om – mits aan de andere voorwaarden van de richtlijn is voldaan – aanspraak te maken op de rechten en waarborgen die aan de status van langdurig ingezetene zijn verbonden.

60. Ten vierde zou dan wat in het licht van punt 6 van de considerans en artikel 4 van de richtlijn het voornaamste criterium voor de verkrijging van de status van langdurig ingezetene is, te weten de verblijfsduur, uit het oog worden verloren en worden verruild voor vagere criteria, zoals die welke verband houden met een bepaald type beroep of activiteit.

61. De onderhavige zaak vormt mijns inziens een perfecte illustratie van deze risico's, gezien de bijzondere omstandigheden ervan en met name het aantal en de gecumuleerde duur van de aan Singh verleende formeel beperkte verblijfsvergunningen.²⁰

62. Hem is immers op 22 oktober 2001 een formeel beperkte verblijfsvergunning verleend die telkens voor een bepaald tijdvak is verlengd, om te beginnen tot 8 september 2002, daarna tot 19 januari 2005, vervolgens tot 19 januari 2008 en ten slotte tot 19 januari 2009, dat wil zeggen gedurende een periode van in totaal meer dan zeven jaar. Zijn verblijf is dus, in strijd met artikel 14, lid 3, van de Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet, voor veel langer dan vijf jaar toegestaan.

63. Het lijkt geen twijfel dat Singh gedurende dat tijdvak de bedoeling had zich duurzaam te vestigen op het Nederlandse grondgebied, hetgeen blijkt uit, ten eerste, zijn activiteiten, die, zoals hieronder duidelijk zal worden, niet wijzen op een tijdelijk verblijf en, ten tweede, zijn aanvraag van 30 mei 2007 tot verkrijging van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

64. Hoewel Singh gedurende een periode van meer dan zeven jaar op het Nederlandse grondgebied heeft verbleven, dat wil zeggen veel langer dan voor de verkrijging van de status van langdurig ingezetene vereist is, is hem, enerzijds, de mogelijkheid ontnomen om die verblijfstijdvakken mee te tellen voor de verkrijging van deze status, en bijgevolg om aanspraak op deze status te maken, en is hem, anderzijds, de rechtszekerheid ontnomen die de richtlijn beoogt te waarborgen voor legaal en duurzaam op het grondgebied van de lidstaten gevestigde onderdanen.

65. Voorts is aan Singh een verblijfsvergunning verleend die formeel is beperkt tot de uitoefening van een beroep dat niet-tijdelijk van aard is en dat dus duidelijk verschilt van de situatie van au pairs, seizoensarbeiders of studenten, wier verblijfsduur wel in de tijd beperkt is en die niet de bedoeling hebben te integreren in de lidstaat op het grondgebied waarvan zijn verblijven.

66. Blijkens de verwijzingsbeslissing staat vast dat de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning van een geestelijk voorganger of een godsdienstleraar onbeperkt kan worden verlengd. In dit verband wijst de verwijzende rechter erop dat volgens een brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 11 mei 2006 in de praktijk veel onderdanen die op deze grondslag verblijven Nederland niet verlaten, dat in veel gevallen sprake is van langdurig verblijf en dat die minister mede om die reden voornemens was om de situatie van geestelijk voorgangers en godsdienstleraren in de toekomst aan te merken als niet-tijdelijk van aard. Het is immers veelzeggend, zoals de verwijzende rechter vermeldt, dat sinds 1 januari 2002 van deze onderdanen wordt verwacht dat zij de Nederlandse taal leren en inburgeren in de maatschappij.

67. De Nederlandse regering erkent overigens, volgens de opmerkingen van de verwijzende rechter, dat het verblijf van geestelijk voorgangers en godsdienstleraren op het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden niet-tijdelijk van aard is.

20 — Voor een andere illustratie, zie de mededeling aan de leden van 26 oktober 2009 inzake verzoekschrift 0118/2008, ingediend bij de commissie verzoekschriften van het Europees Parlement, betreffende de toepassing van de in artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn bedoelde uitsluiting op Cyprus. Deze mededeling kan worden geraadpleegd op de website van het Parlement. In dat verzoekschrift wordt de bevoegde nationale autoriteiten verweten te hebben geweigerd de status van langdurig ingezetene toe te kennen aan een onderdaan van een derde land die houder is van een verblijfsvergunning die formeel is beperkt tot de activiteit van hulp in de huishouding, terwijl haar vergunning verschillende keren is verlengd, zodat zij sedert negen jaar legaal op het Cypriotische grondgebied woonde.

68. In feite hebben de Nederlandse autoriteiten, zoals in punt 15 van de onderhavige conclusie is gezegd, recentelijk een wetswijziging vastgesteld, die nog niet in werking is getreden, waarbij artikel 3.5 van het vreemdelingenbesluit 2000 wordt herzien opdat geestelijk voorgangers en godsdienstleraren aanspraak kunnen maken op toekenning van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen.

69. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het verblijf van deze onderdanen in Nederland niet-tijdelijk van aard is, zodat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die hun wordt verleend met een beperking die verband houdt met de uitoefening van een activiteit van geestelijk voorganger of godsdienstleraar, niet als „formeel beperkt” in de zin van artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn kan worden aangemerkt.

70. Gelet op al het voorgaande ben ik bijgevolg van mening dat artikel 3, lid 2, sub e, van de richtlijn in die zin moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de wettelijke regeling van een lidstaat zoals aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan wordt uitgesloten dat onderdanen van derde landen met een verblijfsvergunning die formeel is beperkt tot de uitoefening van een activiteit die of een beroep dat, naar de aard ervan of vanwege de vernieuwing en/of verlenging van die vergunning, een legaal en duurzaam verblijf op het grondgebied van deze staat behelst, de status van langdurig ingezetene verwerven.

IV – Conclusie

71. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de vraag van de Raad van State als volgt te beantwoorden:

„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 het zich verzet tegen de wettelijke regeling van een lidstaat zoals aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan wordt uitgesloten dat onderdanen van derde landen met een verblijfsvergunning die formeel is beperkt tot de uitoefening van een activiteit die of een beroep dat, naar de aard ervan of vanwege de vernieuwing en/of verlenging van die vergunning, een legaal en duurzaam verblijf op het grondgebied van deze staat behelst, de status van langdurig ingezetene verwerven.”