



Datum van inontvangstneming : 23/01/2018

# uitspraak

C-680/17-1



**RECHTBANK DEN HAAG**  
Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummers: AWB 16/24120, AWB 16/28901 en AWB 16/29920

**verwijzingsuitspraak van de meervoudige kamer van 30 november 2017 in de zaak tussen**

1. [redacted] n [redacted] m en [redacted] a [redacted] n, tezamen eisers
2. [redacted] ee [redacted] m, referente  
(gemachtigde: mr. M.J.A. Leijen),

en

**de minister van Buitenlandse Zaken**, verweerder  
(gemachtigde: mr. V.A.M.W. 't Hoen).

Ingeschreven in het register van het Hof van Justitie onder nr. <u>1.066.430</u>		
Luxemburg	06. 12. 2017	De Griffier, voor deze
Fax/E-mail:		<i>Maria Manuela Ferreira</i> Maria Manuela Ferreira
Neergelegd op:	<u>05.12.2017</u>	Hoofdadministrateur

## Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 19 augustus 2016 (de primaire besluiten) heeft de Zwitserse ambassade te Colombo, Sri Lanka, namens verweerder de aanvragen van eisers tot het verlenen van een visum voor kort verblijf in Nederland (Schengenvisum) bij referente afgewezen.

Bij afzonderlijke besluiten van 28 september 2016 (de bestreden besluiten I) heeft verweerder zich onbevoegd verklaard om op de bezwaren van eisers te beslissen.

Eisers hebben tegen de bestreden besluiten I beroep ingesteld. Dit beroep is bij de rechtbank geregistreerd onder de zaaknummers AWB 16/24120 (op naam van [redacted] [redacted]) en AWB 16/28901 (op naam van [redacted] [redacted]).

Daarnaast hebben eisers en referente een aanvraag voor een visum kort verblijf gedaan bij de Visadienst in Nederland.

Bij besluit van 18 oktober 2016 heeft verweerder geweigerd de aanvragen van eisers en referente ingediend bij de Nederlandse Visadienst voor een visum kort verblijf in behandeling te nemen.

Bij besluit van 23 november 2016 (het bestreden besluit II) heeft verweerder het bezwaar van eisers en referente niet-ontvankelijk verklaard.

Eisers en referente hebben tegen het bestreden besluit II beroep ingesteld. Dit beroep is bij de rechtbank geregistreerd onder het zaaknummer AWB 16/29920.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 26 januari 2017. Eisers zijn vertegenwoordigd door hun gemachtigde. Referente is verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting gesloten.

Bij beslissing van 9 maart 2017 heeft de rechtbank het onderzoek heropend in verband met het voornemen prejudiciële vragen te stellen. Partijen zijn vervolgens in de gelegenheid gesteld te reageren op de door de rechtbank in concept opgestelde prejudiciële vragen.

Eisers en referente hebben bij brief van 12 juli 2017 hierop een reactie gegeven. Verweerder heeft bij brief van 13 juli 2017 bericht geen opmerkingen te hebben over de formulering van de vragen.

## Overwegingen

### *Feiten*

1. Eisers zijn geboren op 14 oktober 1981, respectievelijk op 28 augustus 1991, en hebben beiden de Sri Lankaanse nationaliteit. Eisers zijn gehuwd en wonen in Sri Lanka. Referente is de (schoon)zus van eisers, heeft de Nederlandse nationaliteit en woont in Amsterdam (Nederland). Op 16 augustus 2014 hebben eisers een Schengenvisum aangevraagd voor familiebezoek aan referente en haar zoon in Nederland. Eisers zijn verwezen naar VFS Global in Jaffna die als visumverstrekker in opdracht van Zwitserland namens Nederland visumaanvragen afhandelt in het noorden van Sri Lanka.

### *De procedure in Zwitserland*

2. De reden waarom VFS Global namens Zwitserland de visumaanvragen van eisers in de primaire besluiten heeft afgewezen is dat eisers niet hebben aangetoond over voldoende middelen van bestaan te beschikken, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als ter garanderen van hun terugkeer naar het land van herkomst.

3. Op 21 september 2016 hebben eisers tegen de primaire besluiten bezwaar gemaakt bij de Zwitserse autoriteiten. Bij beslissing van 2 december 2016 heeft het Zwitserse Staatssekretariat für Migration (SEM) het bezwaar van eisers afgewezen. Eisers hebben hiertegen beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht, Tribunal administratif fédéral in St. Gallen (het BVG).

4. Bij tussenbeschikking van 22 juni 2017 heeft het BVG beslist dat de aanvraag van eisers om kosteloos te procederen wordt afgewezen en dat eisers binnen twee weken een voorschot op de kosten van SFr 800.– moeten betalen voor het in behandeling nemen van hun beroepen.

### *Wettelijk kader en 'note verbale'*

5. Hieronder neemt de rechtbank de relevante bepalingen uit de Vreemdelingenwet 2000 (Vw), Algemene wet bestuursrecht (Awb), Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) op. Daarna is de tekst (voor zover relevant) opgenomen van de bilaterale regeling van 1 oktober 2014 (de 'note verbale') waarin Nederland en Zwitserland afspraken hebben vastgelegd over de vertegenwoordiging in visumzaken.

CURIA GREFFE  
Luxembourg

Entrée 05. 12. 2017

---

Vreemdelingenwet 2000 (Vw)

Artikel 72, tweede lid, van de Vw bepaalt dat een beschikking omtrent de afgifte van een visum, waaronder begrepen een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv), voor de toepassing van hoofdstuk 7 (rechtsmiddelen) van de Vw gelijk wordt gesteld met een beschikking omtrent een verblijfsvergunning regulier gegeven krachtens deze wet.

Artikel 2p van de Vw bepaalt dat de Minister van Veiligheid en Justitie een mvv kan verlenen aan de vreemdeling voor wie is aangetoond dat hij voldoet aan de vereisten voor toegang en verlening van een verblijfsvergunning.

Artikel 84, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw bepaalt dat in afwijking van artikel 8:104, tweede lid, van de Awb geen hoger beroep open staat tegen een uitspraak van de rechtbank of van de voorzieningenrechter van de rechtbank over een visum voor een verblijf van 90 dagen of minder.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Artikel 6:13 van de Awb bepaalt, voor zover van belang, dat geen beroep kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen bezwaar heeft gemaakt of geen administratief beroep heeft ingesteld.

Artikel 6:15, eerste lid, van de Awb bepaalt dat indien het bezwaar- of beroepschrift wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan of bij een onbevoegde bestuursrechter, het, onder vermelding van de datum van ontvangst, zo spoedig mogelijk wordt doorgezonden aan het bevoegde orgaan, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender.

Artikel 6:15, tweede lid, bepaalt dat het eerste lid van overeenkomstige toepassing is indien in plaats van een bezwaarschrift een beroepschrift is ingediend of omgekeerd.

Artikel 6:15, derde lid, bepaalt dat het tijdstip van indiening bij het onbevoegde orgaan bepalend is voor de vraag of het bezwaar- of beroepschrift tijdig is ingediend, behoudens in geval van kennelijk onredelijk gebruik van procesrecht.

Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode)

Artikel 5, eerste lid, van de Visumcode bepaalt dat de lidstaat die bevoegd is voor het onderzoeken van en het nemen van een beslissing over een aanvraag voor een eenvormig visum, is de lidstaat op het grondgebied waarvan de enige bestemming van het bezoek is gelegen.

Artikel 5, vierde lid, van de Visumcode bepaalt dat de lidstaten samenwerken om een situatie te voorkomen waarin een aanvraag niet kan worden onderzocht en er geen beslissing over kan worden genomen omdat de op grond van de leden 1 en 3 bevoegde lidstaat niet aanwezig is of vertegenwoordigd is in het derde land waar de aanvrager overeenkomstig artikel 6 zijn aanvraag indient.

Artikel 6, eerste lid, van de Visumcode bepaalt dat een aanvraag wordt onderzocht en erover wordt beslist door het consulaat van de bevoegde lidstaat in het ambtsgebied waarvan de aanvrager legaal woont.

Artikel 8 van de Visumcode luidt als volgt:

1. Een lidstaat kan ermee instemmen een andere lidstaat die op grond van artikel 5 bevoegd is, te vertegenwoordigen voor het onderzoeken van aanvragen voor en de

---

afgifte van visa namens die lidstaat. Een lidstaat mag ook een andere lidstaat in beperkte mate vertegenwoordigen voor uitsluitend het in ontvangst nemen van aanvragen en de afname van biometrische kenmerken.

2. Indien het consulaat van de vertegenwoordigende lidstaat voornemens is een visum te weigeren, zendt het de aanvraag door aan de bevoegde autoriteiten van de vertegenwoordigde lidstaat, die er vervolgens een definitieve beslissing over nemen binnen de termijn als omschreven in artikel 23, leden 1, 2, of 3.
3. Het in ontvangst nemen en het toezenden van aanvragen en gegevens aan de vertegenwoordigde lidstaat geschieden met inachtneming van de toepasselijke gegevensbeschermings- en veiligheidsvoorschriften.
4. De vertegenwoordigende lidstaat en de vertegenwoordigde lidstaat sluiten een bilaterale regeling die de volgende elementen bevat:
  - a) daarin wordt, indien van tijdelijke vertegenwoordiging sprake is, de termijn vermeld alsmede procedures voor beëindiging van de vertegenwoordiging;
  - b) daarin kan, in het bijzonder wanneer de vertegenwoordigde lidstaat een consulaat in het betrokken derde land heeft, bepalingen bevatten betreffende de mogelijke beschikbaarstelling van ruimte, medewerkers en financiële middelen door de vertegenwoordigde lidstaat;
  - c) daarin kan worden bepaald dat aanvragen van bepaalde categorieën onderdanen van derde landen conform artikel 22 door de vertegenwoordigende lidstaat voor voorafgaande raadpleging worden doorgezonden naar de centrale autoriteiten van de vertegenwoordigde lidstaat;
  - d) in afwijking van lid 2, kan het consulaat van de vertegenwoordigende lidstaat in de bilaterale regeling worden gemachtigd om, na onderzoek van de aanvraag, te weigeren een visum af te geven.
5. Lidstaten zonder eigen consulaat in een derde land streven ernaar met lidstaten die wel over een consulaat in dat land beschikken een regeling betreffende vertegenwoordiging te sluiten.
6. Om ervoor te zorgen dat beperkte vervoersmogelijkheden of grote afstanden in een specifieke regio of geografisch gebied geen onevenredige moeite van visumaanvragers vergt om toegang tot een consulaat te krijgen, trachten lidstaten zonder eigen consulaat in die regio of dat gebied een regeling inzake vertegenwoordiging te treffen met andere lidstaten die wel over een consulaat in die regio of dat gebied beschikken.
7. De vertegenwoordigde lidstaat stelt de Commissie in kennis van de vertegenwoordigingsregelingen of van de beëindiging daarvan vóór deze van kracht worden of worden beëindigd.
8. Tegelijkertijd stelt het consulaat van de vertegenwoordigende lidstaat zowel de consulaten van andere lidstaten als de delegatie van de Commissie binnen het

desbetreffende ambtsgebied in kennis van de vertegenwoordigingsregelingen of van de beëindiging daarvan vóór deze van kracht worden of worden beëindigd.

9. Indien het consulaat van de vertegenwoordigende lidstaat besluit samen te werken met een externe dienstverlener, overeenkomstig artikel 43 of met erkende commerciële bemiddelaars als bedoeld in artikel 45, heeft deze samenwerking ook betrekking op aanvragen waarop vertegenwoordigingsregelingen van toepassing zijn. De centrale autoriteiten van de vertegenwoordigde lidstaat worden tevoren in kennis gesteld van de wijze waarop deze samenwerking wordt geregeld.

Artikel 32, derde lid, Visumcode bepaalt dat aanvragers aan wie een visum is geweigerd, in beroep kunnen gaan. Het beroep wordt ingesteld tegen de lidstaat die de definitieve beslissing over de aanvraag heeft genomen. De nationale wetgeving van die lidstaat is op het beroep van toepassing. De lidstaten verstrekken de aanvragers informatie over de procedures in geval van een beroep.

#### Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest)

Ingevolge artikel 51, eerste lid, zijn de bepalingen van het Handvest, gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegeedeeld.

Artikel 47 van het Handvest luidt:

“Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.”

#### Bilaterale regeling van 1 oktober 2014 (de ‘note verbale’)

De note verbale waarin Nederland en Zwitserland afspraken hebben vastgelegd over de vertegenwoordiging in visumzaken, luidt voor zover van belang, als volgt:

*“The Swiss Confederation represents or will represent the Kingdom of the Netherlands in accordance with the Visa Code with regard to all types of Schengen visas at the following locations.*

*(...)*

*Country: Sri Lanka*

*Consulate/responsible authority: Embassy in Colombo.*

*Visa representation started or will start per 01 October 2014.*

*(...)*

---

2. *Representation consists of:*

(...)

*d. refusing to issue the visa when appropriate in conformity with art. 8 (4) (d) of the Visa Code and dealing with appeals, in accordance with the national law of the representing Party (art. 32 (3) of the Visa Code),*

(...)

3. *Conditions of representation*

*a. Visa applications will be assessed and visas issued in accordance with the procedures, conditions and criteria laid down in de Visa Code.*

*b. Except in the cases specified in the Visa Code, a Party cannot be held liable for activities performed on behalf of the other Party.*

*c. The visa fee (art. 16 of the Visa Code) is for the representing Party.*

*d. The representing Party may work with an external service provider at one or more locations, in accordance with and under the conditions stipulated by the Visa Code (notably art. 8 (9)). In that case, the representing Party will be informed prior to the introduction of the system.*

*e. The supporting documents submitted by the applicant may need to be translated into (one of) the working language(s) used by the consulate of the representing Party.*

(...)

*Standpunten van partijen*

6. Eisers voeren in beroep aan dat Nederland hun bezwaarschriften respectievelijk hun visumaanvragen in behandeling moet nemen en dat Zwitserland slechts heeft opgetreden als vertegenwoordiger van Nederland. Volgens eisers zijn zij op grond van het Unierecht gerechtigd om hun visumaanvragen in te dienen in het land van hun hoofdbestemming. Eisers stellen dat het volledig uit handen geven van visumprocedures aan Zwitserland in strijd is met de effectieve rechtsgang als bedoeld in artikel 47 van het Handvest.

7. Verweerder stelt zich op het standpunt dat hij niet bevoegd is om te beslissen over de visumaanvragen van eisers. Daaraan heeft verweerder ten grondslag gelegd dat hij de bevoegdheid tot visumverlening in Sri Lanka op grond van artikel 8, vierde lid, van de Visumcode en de daarop gebaseerde note verbale heeft overgedragen aan de Zwitserse autoriteiten. In de note verbale is vastgelegd dat de Zwitserse autoriteiten worden gemachtigd om de visumaanvragen voor Nederland in ontvangst te nemen en hierop zelfstandig te beslissen. Er is dus sprake van een situatie als bedoeld in artikel 8, vierde lid, aanhef en onder d, van de Visumcode. Nu de besluiten tot weigering van de visa zijn genomen door de Zwitserse autoriteiten in Colombo, moeten eisers op grond van artikel 32, derde lid, van de Visumcode beroep instellen tegen Zwitserland als de lidstaat die de definitieve beslissing over de aanvraag heeft genomen. Verweerder stelt zich voorts op het standpunt dat visumaanvragen van onderdanen in Sri Lanka niet rechtstreeks bij de Visadienst in Nederland kunnen worden ingediend. Omdat Nederland door Zwitserland wordt vertegenwoordigd moeten eisers op grond van artikel 6, eerste lid, van de Visumcode hun visumaanvragen indienen in Zwitserland. Verweerder acht zich daarom niet bevoegd om op de visumaanvragen van eisers te beslissen.

---

*Positie van referente in de visumprocedures*

8. Artikel 32, derde lid, van de Visumcode bepaalt dat slechts aanvragers van een visum in beroep kunnen gaan tegen hun visumweigering. Volgens deze bepaling moet diegene aan wie een visum is geweigerd, procederen tegen de staat die het 'definitieve' of finale besluit inzake de visumaanvraag heeft genomen. Het is echter voor tweeërlei uitleg vatbaar welke staat bij een afwijzend besluit namens een andere staat, de staat is die het 'finale besluit' neemt en waarbij men dus op basis van artikel 32, derde lid, beroep tegen de weigering moet instellen. Het 'Visa Handboek' gaat er in punt 12.3 van uit dat de vertegenwoordigende staat, de staat is die de finale beslissing neemt. Het Handboek geeft aanwijzingen voor de uitvoering van de Visumcode, maar is geen bindend juridisch instrument en kan niet afdoen aan de bepalingen van het Unierecht in de Visumcode. De rechtbank ziet zich gesteld voor de vraag in hoeverre artikel 32, derde lid, van de Visumcode zich er tegen verzet dat referente bij de Nederlandse rechter beroep instelt tegen de bestreden besluiten I en II van verweerder en of in dat geval de Nederlandse wetgeving van toepassing is op het beroep.

9. De rechtbank acht daarbij van belang dat in de visumprocedure van eisers referente een bijzondere positie heeft. Bij de visumaanvraag van eisers heeft referente een persoonlijk belang bij de komst van eisers naar Nederland. Bovendien is er sprake van een verwevenheid tussen eisers en referente, omdat zij in familierechtelijke betrekking tot elkaar staan en eisers verzoeken om verblijf bij referente. Gelet op het feit dat referente optreedt als contactpersoon, kan zij door de staat Nederland worden gevraagd om meer informatie te verstrekken over de achtergronden bij de visumaanvraag. Daarnaast is de referente ook (mede) de garantsteller. Onder deze omstandigheden is de rechtbank van oordeel dat referente bij de visumaanvragen van eisers is aan te merken als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. De positie van referente als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb brengt mee dat zij tegen de afwijzing van de visumaanvragen van eisers ook op eigen naam bezwaar kan maken en beroep kan instellen. In het beroep met zaaknummer UTR 16/29920 heeft referente dat feitelijk ook gedaan.

*Begrip 'vertegenwoordiging'*

10. De Visumcode gaat uit van een verdeling in lidstaten die voor het behandelen van visumaanvragen "bevoegd" zijn. Artikel 5 van de Visumcode bevat de criteria voor het vaststellen van de bevoegde lidstaat. In het normale geval is de lidstaat bevoegd op wiens grondgebied de enige bestemming van het (de) bezoek(en) is gelegen. Hoofdgeregeld is dat de aanvraag wordt onderzocht door het consulaat van die bevoegde lidstaat in het ambtsgebied waar de aanvrager legaal woont (artikel 6 van de Visumcode). Op grond van artikel 8 van de Visumcode kan de "bevoegde" lidstaat zich door een andere lidstaat laten vertegenwoordigen. Op basis van artikel 8 van de Visumcode kunnen lidstaten bilaterale afspraken met elkaar sluiten waarbij de ene lidstaat er mee instemt een andere lidstaat te vertegenwoordigen bij het nemen van besluiten over de visumaanvragen. Nederland heeft ervoor gekozen om zich voor de afgifte van visa in Colombo (Sri Lanka) te laten vertegenwoordigen door Zwitserland. Op grond van artikel 8, tweede lid, van de Visumcode, moet het consulaat van de vertegenwoordigende staat, wanneer het overweegt een visum te weigeren, de aanvraag voorleggen aan de autoriteiten van de vertegenwoordigde staat. Deze staat neemt vervolgens een 'definitieve beslissing' (het finale besluit) binnen de door de Visumcode gegeven termijn. Op grond van artikel 8, vierde lid, aanhef en onder d, van de Visumcode kan een lidstaat een andere lidstaat machtigen om na onderzoek van de aanvraag het visum zelf af te geven dan wel te weigeren. Het begrip 'machtiging' wordt in de



---

Visumcode niet nader toegelicht. Artikel 8, vierde lid, van de Visumcode schrijft slechts voor wat in de bilaterale regelingen tenminste moet worden vastgelegd, zoals de duur van de vertegenwoordiging, het ter beschikkingstellen van ruimte en personeel en de betaling door de vertegenwoordigende staat.

11. De vraag waarvoor de rechtbank zich vervolgens gesteld ziet, is welke Unierechtelijke betekenis moet worden toegekend aan het begrip “vertegenwoordigen” in artikel 8, vierde lid, van de Visumcode. Indien moet worden uitgegaan van ‘mandaat’ dan geldt naar Nederlands recht op grond van artikel 10:2 van de Awb dat een door de Zwitserse autoriteiten binnen de grenzen van hun bevoegdheid genomen besluit als een besluit van Nederland als mandaatgever. Vertegenwoordigen betekent dan dat de vertegenwoordiger de vertegenwoordigde niet volledig vervangt maar iets namens hem doet. Indien er sprake is van ‘delegatie’, dan geldt naar Nederlands recht op grond van artikel 10:3 van de Awb dat de bevoegdheid tot het nemen van visumbesluiten door het Nederlandse bestuursorgaan volledig wordt overgedragen aan de Zwitserse autoriteiten, die die bevoegdheid onder eigen verantwoordelijk uitoefenen. Delegatie heeft tot gevolg dat de delegatiegever de verantwoordelijkheid voor de uitoefenen van de bevoegdheid verliest. In de Nederlandse rechtspraak heerst de opvatting dat bij de vertegenwoordiging op grond van artikel 8, vierde lid, aanhef en onder d, van de Visumcode, sprake is van delegatie, waarbij de verantwoordelijkheid voor de visumprocedure overgaat naar de vertegenwoordigende staat. De rechtbank verwijst bij wijze van voorbeeld naar de uitspraak van deze rechtbank, zittingsplaats ‘s-Hertogenbosch, van 2 februari 2016 (ECLI:NL:RBDHA:2016:1762), de uitspraak van deze rechtbank, zittingsplaats Haarlem, van 25 mei 2016 (ECLI:NL:RBNHO:2016:5094), de uitspraak van deze rechtbank van 15 juni 2016 (ECLI:NL:RBDHA:2016:6635) en de uitspraak van deze rechtbank, zittingsplaats Haarlem, van 21 februari 2017 (ECLI:NL:RBNHO:2017:1292).

12. Anderzijds biedt het Unierecht ook aanwijzingen voor een andere opvatting over het begrip ‘vertegenwoordiging’. De rechtbank verwijst in dit verband naar artikel 12, tweede lid, van de herziene Dublinverordening 604/2013 waarin de vertegenwoordigde lidstaat verantwoordelijk blijft voor de behandeling van een asielverzoek en niet de lidstaat die op basis van een bilaterale overeenkomst namens deze eerste staat het visum heeft verstrekt. Ook lijken de artikelen 121, vierde lid, 126, dertiende lid, 139, vierde lid, en 235, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ervan uit te gaan dat als een lidstaat een andere lidstaat vertegenwoordigt, de gevolgen van dat optreden van de vertegenwoordigende lidstaat worden toegerekend aan de vertegenwoordigde lidstaat.

#### *Effectieve rechtsbescherming*

13. De centrale vraag die de rechtbank moet beantwoorden is of de beslissing van verweerder om het beroep van eisers en referente tegen de afwijzing van hun visumaanvragen niet te behandelen in overeenstemming is met het recht op een effectieve rechtsbescherming neergelegd in artikel 47 van het Handvest. Omdat op grond van de bilaterale regeling Nederland zich als bevoegde lidstaat voor visumaanvragen door Zwitserland laat vertegenwoordigen, moeten eisers en referente het rechtsmiddel tegen de afwijzing van hun visumaanvraag instellen bij Zwitserland als de lidstaat die de definitieve beslissing als bedoeld in artikel 32, derde lid, van de Visumcode heeft genomen. Eisers en referente hebben zich daartegen verzet met de stelling dat hier geen sprake is van een effectieve rechtsbescherming, omdat zij moeten procederen in een voor hen vreemd land waarmee zij geen band hebben en waarvan zij de taal niet spreken. Bovendien, zo betogen

---

eisers en referente, worden zij in Zwitserland niet gehoord en hebben zij, in vergelijking met het Nederlandse recht, minder of geen recht op gefinancierde rechtsbijstand en kosteloos procederen. In feite wijzen eisers en referente daarmee op de verhouding tussen systeemwereld van de Visumcode aan de ene kant en de leefwereld waarin hun feitelijke toegang tot de rechter in het gedrang komt aan de andere kant.

14. Volgens het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie) van 19 december 2013, C-84/12 ( ) beschikken de nationale autoriteiten bij het onderzoek van de visumaanvragen over een 'ruime beoordelingsmarge' om aan de voorwaarden zoals omschreven in artikel 32, eerste lid, en artikel 35, zesde lid, van de Visumcode te toetsen (punt 60). In het -arrest heeft het Hof van Justitie beklemtoond dat de beoordeling van de individuele situatie van de visumaanvrager om te bepalen of zijn aanvraag niet afstuit op een weigeringsgrond, complexe evaluaties impliceert, gebaseerd op met name de persoon van de aanvrager, zijn integratie in het land waarin hij woont, zijn politieke, sociale en economische situatie, alsmede de eventuele bedreiging die de komst van die aanvrager zou vormen voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten (punten 56-59). Ook in het Visa Handboek staat dat bij de afwijzing van visumaanvragen nationale overwegingen een rol mogen spelen.

15. Gelet op wat hiervoor is overwogen, ziet de rechtbank zich in de voorliggende beroepen gesteld voor de vraag of het verplicht procederen in Zwitserland, een andere staat dan die van de reisbestemming van eisers, een schending betekent van het recht op een effectief rechtsmiddel als bedoeld in artikel 47 van het Handvest. Hierbij benadrukt de rechtbank dat het in het bijzonder via de band met referente voordelen biedt om in Nederland te procederen gezien de mogelijkheden voor contact en overleg met de rechtsbijstandverlener, de taal waarin wordt geprocedeerd, de hoogte en vrijstellingsmogelijkheden voor leges- en griffierechten en de mogelijkheid voor gefinancierde rechtsbijstand. Omgekeerd brengt verplicht procederen in Zwitserland aanzienlijke hindernissen mee voor eisers en referente. Gelet op de beoordelingsmarge die een staat in visumzaken heeft, is vervolgens de vraag hoe effectief de rechtsbescherming is die een Zwitserse rechter kan bieden in een Nederlandse situatie.

16. De rechtbank overweegt dat beslissingen van deze rechtbank in visumzaken niet vatbaar zijn voor hoger beroep (artikel 84, aanhef en onder b, van de Vw). Gelet op artikel 267, derde lid, van het VWEU is de rechtbank verplicht om zich tot het Hof van Justitie te wenden met een vraag over de uitleg van het Unierecht wanneer zij van oordeel is dat een beslissing van het Hof daarover noodzakelijk is om een uitspraak te kunnen doen. De rechtbank is van oordeel dat de vraag om uitleg van de hierna opgenomen prejudiciële vragen van belang is voor de uniforme toepassing van het Unierecht en dat bestaande rechtspraak hierover geen duidelijkheid geeft. Bovendien bestaat er twijfel over de juiste uitleg van de betrokken rechtsregels van het Unierecht. Daarbij acht de rechtbank van belang dat het BVG in zijn tussenbeschikking van 22 juni 2017 heeft geoordeeld dat artikel 47 van het Handvest op de procedure van eisers in Zwitserland niet van toepassing is, terwijl dat artikel in Nederlandse beroepsprocedures wel geldt.

17. De rechtbank ziet daarom aanleiding het Hof van Justitie te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

- I. Staat artikel 32, derde lid, van de Visumcode er aan in de weg dat een referent als belanghebbende bij de visumaanvraag van eisers, een bezwaar- en beroepsmogelijkheid tegen de weigering van dat visum op eigen naam heeft?
- II. Moet de vertegenwoordiging, zoals die is geregeld in artikel 8, vierde lid, van de Visumcode, worden opgevat in die zin dat de verantwoordelijkheid (ook) bij de vertegenwoordigde staat blijft of dat de verantwoordelijkheid volledig wordt overgedragen aan de vertegenwoordigende staat, zodat de vertegenwoordigde staat niet zelf meer bevoegd is?
- III. In het geval artikel 8, vierde lid, aanhef en onder d, van de Visumcode beide vertegenwoordigingsvormen als bedoeld onder II mogelijk maakt, welke lidstaat moet dan worden aangemerkt als de lidstaat die de definitieve beslissing heeft genomen als bedoeld in artikel 32, derde lid, van de Visumcode?
- IV. Is een uitleg van artikel 8, vierde lid, en artikel 32, ~~derde~~ lid, van de Visumcode, waarbij de visumaanvragers het beroep tegen de afwijzing van hun aanvragen uitsluitend bij een bestuurlijke of rechterlijke instantie van de vertegenwoordigende lidstaat kan instellen en niet in de vertegenwoordigde lidstaat waarvoor het visum is aangevraagd, in overeenstemming met het recht op een effectieve rechtsbescherming als bedoeld in artikel 47 van het Handvest? Is voor het antwoord op deze vraag relevant dat de geboden rechtsgang waarborgt dat de aanvrager het recht heeft om te worden gehoord, dat hij het recht heeft om te procederen in een taal van één van de lidstaten, dat de hoogte van leges of griffierechten voor bezwaar- en beroepsprocedures voor de aanvrager niet onevenredig zijn en dat de mogelijkheid van gefinancierde rechtshulp aanwezig is? Is, gelet op de bij visumzaken geldende beoordelingsmarge voor de staat, voor het antwoord op deze vraag relevant of een Zwitserse rechter voldoende zicht heeft op de Nederlandse situatie om effectief rechtsbescherming te kunnen bieden?

### Beslissing

De rechtbank:

- verzoekt het Hof van Justitie bij prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de hierboven onder rechtsoverweging 17 genoemde vragen;
- schorst de behandeling van de beroepen en houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. G.A. Bouter-Rijksen, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. M. Wolfrat, leden, in aanwezigheid van mr. L.E. Mollerus, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 30 november 2017.

