



Datum van inontvangstneming : 19/09/2017

201703695/1/V2.

Datum uitspraak: 4 augustus 2017

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak in het kader van het hoger beroep van:

(hierna: vreemdeling K),  
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg,  
van 4 april 2017 in zaak nr. 16/30281 in het geding tussen:


vreemdeling K

en

de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Ingeschreven in het register van het  
Hof van Justitie onder nr. 10572 12

Luxemburg 10. 08. 2017 De Griffier,  
voor deze

Fax/E-mail:   
Maria Manuela Ferreira

Neergelegd op: 10/08/2017 Hoofdadministrateur



### Procesverloop

Bij besluit van 1 juli 2016 heeft de staatssecretaris een aanvraag van vreemdeling K om wijziging van de beperking van een aan haar verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd afgewezen en de aan haar verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd ingetrokken.

Bij besluit van 21 december 2016 heeft de staatssecretaris het daartegen door vreemdeling K gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 april 2017 heeft de rechtbank het daartegen door vreemdeling K ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft vreemdeling K, vertegenwoordigd door mr. M.S. Yap, advocaat te Bergen op Zoom, hoger beroep ingesteld.

Vreemdeling K heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft partijen bij brief van 5 juli 2017 medegedeeld dat het voornemen bestaat om het Hof van Justitie (hierna: het Hof) te verzoeken bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de voor te leggen vraag. De tekst van de vraag was in concept bijgevoegd.

Bij onderscheiden brieven van 7 juli 2017 en 18 juli 2017 hebben vreemdeling K en de staatssecretaris een reactie op de vraag gegeven.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft vreemdeling K zich bij brief van 20 juli 2017 nader uitgelaten.

### Overlap met zaak C-257/17, C en A

De prejudiciële vraag in deze zaak is identiek aan de tweede prejudiciële vraag in zaak C-257/17, C en A. Onderdeel D en de overwegingen 18 tot en met 25 van de thans voorliggende zaak zijn identiek aan onderdeel E en de overwegingen 34 tot en met 41 van zaak C-257/17. Het wettelijk kader opgenomen onder C van de thans voorliggende zaak is nagenoeg identiek aan het wettelijk kader opgenomen onder D van zaak C-257/17.

### Overwegingen

#### **A. Inleiding en terminologie**

1. Vreemdeling K was in het bezit van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking verblijf als familie- of gezinslid als bedoeld in artikel 3.4, eerste lid, aanhef en onder a, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000). De staatssecretaris heeft vreemdeling K deze vergunning verleend onder de beperking (dat is: met als doel) verblijf bij haar echtgenoot. In het vervolg van deze uitspraak zal deze verblijfsvergunning worden aangeduid als: verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot.

2. Na een verblijf van vijf jaar als houder van een dergelijke vergunning kan een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder de beperking 'niet-tijdelijke humanitaire gronden' worden verleend. Dat volgt uit artikel 3.51, eerste lid, aanhef en onder a, van het Vb 2000. Uit de nota van toelichting van dit artikel (Stb. 2010, 307, p. 110) blijkt dat de beperking 'niet-tijdelijke humanitaire gronden' de beperking 'voortgezet verblijf' omvat, zoals dat vóór de wijziging van artikel 3.51, eerste lid, van het Vb 2000 bestond. Het gaat daarbij om voortzetting van het verblijf op grond van een zelfstandige verblijfsvergunning die onafhankelijk is van het doel waarvoor oorspronkelijk een verblijfsvergunning is verleend, namelijk verblijf bij echtgenoot. In het vervolg van deze uitspraak zal deze verblijfsvergunning worden aangeduid als: verblijfsvergunning voortgezet verblijf. De verblijfsvergunning voortgezet verblijf is een autonome verblijfstitel als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van Richtlijn 2003/86/EG (PB 2003 L 251, met rectificatie in PB 2012 L 71; hierna: de Gezinsherenigingsrichtlijn).

3. Vreemdeling K heeft een aanvraag gedaan om het doel van de haar verleende verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot te wijzigen in voortgezet verblijf. De staatssecretaris heeft deze aanvraag afgewezen, omdat vreemdeling K het inburgeringsexamen niet heeft behaald. Het geschil spitst zich toe op de vraag of artikel 3.80a, eerste lid, van het Vb 2000, waarin staat dat een vergunningaanvraag moet worden afgewezen als het inburgeringsexamen niet is behaald, in overeenstemming is met artikel 15 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

## **B. Overzicht van de zaak**

### *Feiten*

4. Vreemdeling K bezit de Marokkaanse nationaliteit en had sinds 17 maart 1995 een verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot. De geldigheidsduur van deze vergunning liep tot 25 juli 2015. Hoewel uit het dossier is af te leiden dat vreemdeling K niet gedurende de gehele periode over deze verblijfsvergunning heeft beschikt, is niet in geschil dat zij vanaf 9 augustus 2001 onafgebroken een verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot heeft gehad. Haar echtgenoot bezit de Marokkaanse nationaliteit. Vast staat dat vreemdeling K sinds 19 augustus 2011 in de Basisregistratie Personen (hierna: de BRP) op een ander adres is ingeschreven dan haar echtgenoot en dat zij in 2012 van haar echtgenoot is gescheiden. Op 21 juli 2015 heeft vreemdeling K een aanvraag gedaan om het doel van de aan haar verleende verblijfsvergunning te wijzigen in voortgezet verblijf.

### *Besluit*

5. Bij besluit van 1 juli 2016 heeft de staatssecretaris de aanvraag om het doel van de verleende verblijfsvergunning te wijzigen in voortgezet verblijf afgewezen. De reden daarvoor is dat niet gebleken is dat vreemdeling K het inburgeringsexamen heeft behaald, dan wel dat zij van het inburgeringsvereiste is vrijgesteld of ontheven. Bij besluit van 21 december 2016 heeft de staatssecretaris dat afwijzende besluit gehandhaafd.

6. Bij besluit van 1 juli 2016 heeft de staatssecretaris daarnaast de aan vreemdeling K verleende verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot ingetrokken met terugwerkende kracht tot 19 augustus 2011. De staatssecretaris heeft aan de intrekking ten grondslag gelegd dat vreemdeling K en haar echtgenoot sinds 19 augustus 2011 in de BRP niet meer zijn ingeschreven op hetzelfde adres. Dit onderdeel van het besluit heeft de staatssecretaris bij voormeld besluit van 21 december 2016 eveneens gehandhaafd.

#### *Aangevallen uitspraak*

7. De rechtbank heeft overwogen dat de staatssecretaris in het door vreemdeling K aangevoerde terecht geen aanleiding heeft gezien haar ontheffing van het inburgeringsvereiste te verlenen. Omdat vreemdeling K niet voldeed aan het inburgeringsvereiste heeft de staatssecretaris haar aanvraag om de haar verleende verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot te wijzigen in een verblijfsvergunning voortgezet verblijf terecht afgewezen, aldus de rechtbank. Daarnaast heeft de rechtbank overwogen dat de staatssecretaris zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden zich niet verzet tegen de intrekking van de aan vreemdeling K verleende verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot.

#### **C. Toepasselijk wettelijk kader**

##### **Recht van de Unie**

##### *Gezinsherenigingsrichtlijn (Richtlijn 2003/86/EG)*

##### Considerans

[...]

4. Gezinshereniging is een noodzakelijk middel om een gezinsleven mogelijk te maken en draagt bij tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert, [...].

15. De integratie van de gezinsleden dient te worden bevorderd. Daarom dienen zij een status te verkrijgen die onafhankelijk is van die van de gezinshereniger, met name in geval van echtscheiding en het beëindigen van een relatie. Zij moeten op dezelfde voorwaarden als de gezinshereniger toegang hebben tot onderwijs, werk en beroepsopleiding.

##### Artikel 1

Het doel van deze richtlijn is de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven.

##### Artikel 2

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

c) "gezinshereniger": onderdaan van een derde land die wettig in een lidstaat

verblijft en die een verzoek indient of wiens gezinsleden een verzoek indienen tot gezinshereniging om met hem verenigd te worden;

d) "gezinshereniging": toegang tot en verblijf in een lidstaat van de gezinsleden van een wettig in die lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land, teneinde de eenheid van het gezin te behouden, ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft;  
[...].

#### Artikel 4

1. De lidstaten geven uit hoofde van deze richtlijn, en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 gestelde voorwaarden is voldaan, toestemming tot toegang en verblijf aan de volgende gezinsleden:

a) de echtgenoot van de gezinshereniger;  
[...].

#### Artikel 7

[...]

2. De lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen. [...]

#### Artikel 15

1. 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 is vereist op aanvraag, recht op een autonome verblijfstitel, onafhankelijk van de gezinshereniger.

De lidstaten kunnen de verlening van de in de eerste alinea bedoelde verblijfstitel beperken tot de echtgenoot of niet gehuwde partner indien de gezinsband verbroken is.

2. De lidstaten kunnen een autonome verblijfstitel verlenen aan meerderjarige kinderen en bloedverwanten in rechtstreekse opgaande lijn, als bedoeld in artikel 4, tweede lid.

3. In geval van weduwnaar- of weduwschap, echtscheiding, scheiding, of van overlijden van eerstegraads bloedverwanten in rechtstreekse opgaande of neergaande lijn, kan, indien zulks vereist is op aanvraag, een autonome verblijfstitel worden verleend aan personen die uit hoofde van gezinshereniging zijn toegelaten. De lidstaten stellen bepalingen vast om te waarborgen dat in geval van buitengewoon moeilijke omstandigheden een autonome verblijfstitel wordt verleend.

4. De voorwaarden betreffende de verlening en de geldigheidsduur van de autonome verblijfstitel worden in het nationale recht vastgesteld.

#### Artikel 16

1. De lidstaten kunnen in de volgende gevallen het verzoek tot toegang en verblijf met het oog op gezinshereniging afwijzen of, in voorkomend geval, de verblijfstitel van een gezinslid intrekken of weigeren te verlengen:

a) wanneer de in deze richtlijn gestelde voorwaarden niet of niet meer worden vervuld. [...];

b) wanneer de gezinshereniger geen werkelijk huwelijks- of gezinsleven

(meer) onderhoudt met het gezinslid of de gezinsleden;  
[...].

*Richtlijn langdurig ingezetenen (Richtlijn 2003/109/EG)*

Artikel 4

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

Artikel 5

[...]

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

**Nationaal recht**

*Vreemdelingenwet 2000*

Artikel 8

De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

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

[...].

Artikel 10

1. De vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, kan geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan. [...]

Artikel 14

1. Onze minister is bevoegd:

[...]

c. een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op aanvraag of ambtshalve te wijzigen wegens veranderde omstandigheden;

[...].

3. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan. [...]

Artikel 16

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 kan worden afgewezen indien:

[...]

h. de vreemdeling, [...], na verkrijging van rechtmatig verblijf in Nederland inburgeringsplichtig zou zijn op grond van de artikelen 3 en 5 van de Wet inburgering en niet beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij;

[...].

#### Artikel 16a

1. De aanvraag tot het wijzigen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 kan worden afgewezen op de gronden, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder b tot en met g en k, alsmede indien de vreemdeling het examen, bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inburgering, of een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van die wet niet heeft behaald.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van de gronden, bedoeld in het eerste lid.

#### Artikel 18

1. Een aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 kan worden afgewezen indien:  
[...]  
f. niet wordt voldaan aan de beperking waaronder de vergunning is verleend of een voorschrift dat aan de vergunning is verbonden;  
[...].

#### Artikel 19

De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden ingetrokken op de gronden bedoeld in artikel 18, eerste lid, [...].

#### Artikel 21

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, l, dan wel op grond van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, kan slechts worden afgewezen indien de vreemdeling: [...].

#### Artikel 26

1. De verblijfsvergunning, die van rechtswege rechtmatig verblijf inhoudt, wordt verleend met ingang van de dag waarop de vreemdeling heeft aangetoond dat hij aan alle voorwaarden voldoet, maar niet eerder dan met ingang van de dag waarop de aanvraag is ontvangen.

#### Artikel 45b

- [...]
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;[...].



*Vreemdelingenbesluit 2000***Artikel 3.4**

1. De in artikel 14, tweede lid, van de Vw 2000 bedoelde beperkingen houden verband met:

a. verblijf als familie- of gezinslid;

[...]

r. niet-tijdelijke humanitaire gronden.

**Artikel 3.13**

1. De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, wordt onder een beperking verband houdend met verblijf als familielid- of gezinslid, verleend aan het in artikel 3.14 genoemde gezinslid van de in artikel 3.15 bedoelde hoofdpersoon, indien wordt voldaan aan alle in de artikelen 3.16 tot en met 3.22a genoemde voorwaarden.

**Artikel 3.17**

De verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 3.13, eerste lid, wordt verleend, indien de vreemdeling en de hoofdpersoon samenwonen en een gemeenschappelijke huishouding voeren.

**Artikel 3.51**

1. De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, kan onder een beperking verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden worden verleend aan de vreemdeling, die:

a. vijf jaar in Nederland verblijft als houder van een verblijfsvergunning onder de beperking, genoemd onder 1°, [...]:

1°. verblijf als familie- of gezinslid van een persoon met een niet-tijdelijk verblijfsrecht;

[...].

5. Artikel 3.80a is van toepassing op de in het eerste lid, onderdeel a, ten eerste, [...] bedoelde vreemdelingen.

**Artikel 3.71a**

1. Een vreemdeling beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder h, van de Vw 2000, indien hij binnen één jaar direct voorafgaand aan de aanvraag om de machtiging tot voorlopig verblijf het basisexamen inburgering, bedoeld in artikel 3.98a van het Vb 2000, met goed gevolg heeft afgelegd.

**Artikel 3.80a**

1. Een aanvraag tot het wijzigen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000 in een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met niet-tijdelijke humanitaire gronden wordt afgewezen, indien de aanvraag is ingediend door een vreemdeling als bedoeld in artikel 3.51, eerste lid, aanhef en onderdeel a, subonderdeel 1, die het examen bedoeld in artikel 7, tweede 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.

2. Het eerste lid niet van toepassing, indien de vreemdeling:  
[...].

e. op grond van artikel 6, eerste lid, onder a of b, van de Wet inburgering of dan wel artikel 6, eerste lid, of artikel 31 tweede lid, van de Wet inburgering zoals die luidde voor de inwerkingtreding van de wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige (Stb. 2012, 430) van de inburgeringsplicht is ontheven; [...].

4. Onze minister kan het eerste lid voorts buiten toepassing laten, voor zover toepassing daarvan naar zijn oordeel zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

#### Artikel 3.98a

[...]

2. Het basisexamen inburgering omvat een onderzoek naar de Nederlandse lees-, luister- en spreekvaardigheid van de vreemdeling.

3. Onze minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt een examenprogramma vast voor de vereiste lees-, luister- en spreekvaardigheid. Dit examenprogramma strekt tot waarborg dat de vreemdeling die het basisexamen inburgering met goed gevolg heeft afgelegd, beschikt over de volgende vaardigheden in de Nederlandse taal op het niveau A1 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen:

- a. leesvaardigheid;
- b. luistervaardigheid; en
- c. spreekvaardigheid.

[...]

5. Het basisexamen inburgering omvat tevens een onderzoek naar de kennis van de Nederlandse samenleving.

6. Onze minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt een examenprogramma vast voor de vereiste kennis van de Nederlandse samenleving. Dit examenprogramma waarborgt dat de vreemdeling die het basisexamen inburgering met goed gevolg heeft afgelegd, beschikt over elementaire praktische kennis van:

- a. Nederland, waaronder topografie, geschiedenis en staatsinrichting;
- b. huisvesting, onderwijs, arbeid, gezondheidszorg en inburgering in Nederland;
- c. zijn rechten en verplichtingen na aankomst in Nederland;
- d. rechten en verplichtingen van anderen in Nederland, en
- e. in Nederland gangbare omgangsregels.

#### *Voorschrift Vreemdelingen 2000*

#### Artikel 3.16

1. Bij een beroep op artikel 3.80a, tweede lid, onder e, of artikel 3.96a, tweede lid, onder e, van het Vb 2000 overlegt de aanvrager de beschikking, waarbij ontheffing van de inburgeringsplicht op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel a of b, van de Wet inburgering is verleend.

*Wet inburgering*

## Artikel 3

1. Inburgeringsplichtig is de vreemdeling, die rechtmatig verblijf verkrijgt in de zin van artikel 8, onderdelen a en c van de Vw 2000, die:

- a. anders dan voor een tijdelijk doel in Nederland verblijft, of
- b. geestelijke bedienaar is.

## Artikel 5

1. In afwijking van artikel 3 is niet inburgeringsplichtig degene die:  
[...]

- c. beschikt over een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen diploma, certificaat of ander document;  
[...].

## Artikel 6

1. Onze minister ontheft de inburgeringsplichtige van de inburgeringsplicht, indien:

- a. de inburgeringsplichtige heeft aangetoond door een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap, blijvend niet in staat te zijn het inburgeringsexamen te behalen;
- b. hij op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor de inburgeringsplichtige redelijkerwijs niet mogelijk is aan de inburgeringsplicht te voldoen.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden voorzien in:

- a. verdere ontheffing van de inburgeringsplicht, en
- b. nadere regels omtrent de toepassing van het eerste lid.

## Artikel 7

1. De inburgeringsplichtige verwerft binnen drie jaar mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen en kennis van de Nederlandse samenleving.

2. De inburgeringsplichtige heeft aan de inburgeringsplicht voldaan indien hij:

- a. het door onze minister vastgestelde examen heeft behaald, of
- b. een diploma, certificaat of ander document, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel c, heeft behaald.

3. Onze minister verlengt de in het eerste lid bedoelde termijn:

- a. indien de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat hem geen verwijt treft terzake van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht, of
- b. eenmalig met ten hoogste twee jaren, indien aantoonbaar een alfabetiseringscursus wordt of is gevolgd voor het verstrijken van die termijn.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent:

- a. de verdere verlenging van de termijn, bedoeld in het eerste lid, en de toepassing van het derde lid;  
[...].

## Artikel 31

1. Onze minister legt een bestuurlijke boete op aan de inburgeringsplichtige

die niet binnen de in artikel 7, eerste lid, genoemde termijn, of de met toepassing van artikel 7, derde lid, of van de krachtens artikel 7, vierde lid, aanhef en onderdeel a, gestelde regels verlengde termijn, aan de inburgeringsplicht heeft voldaan.

### *Besluit inburgering*

#### Artikel 2.8b

1. Een aanvraag tot ontheffing van de inburgeringsplicht op grond van door de inburgeringsplichtige aantoonbaar geleverde inspanningen als bedoeld in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet inburgering, kan niet eerder worden ingediend dan zes maanden voor het verstrijken van de voor de inburgeringsplichtige geldende termijn als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Wet inburgering. [...]
2. In bijzondere gevallen die de inburgeringsplichtige betreffen, kan onze minister ambtshalve besluiten tot het verlenen van de ontheffing.
3. Bij regeling van onze minister kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het verlenen van de ontheffing.

#### Artikel 2.9

De inburgeringsplichtige verwerft de volgende vaardigheden in de Nederlandse taal op het niveau A2 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen:

- a. spreekvaardigheid;
- b. luistervaardigheid;
- c. schrijfvaardigheid;
- d. leesvaardigheid.

#### Artikel 2.10

1. De inburgeringsplichtige verwerft kennis van de Nederlandse samenleving op het niveau van de bij regeling van onze minister vast te stellen eindtermen met betrekking tot de volgende onderdelen:
  - a. kennis van de Nederlandse maatschappij;
  - b. oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt.
2. Van de in het eerste lid, onderdeel b, bedoelde te verwerven kennis is vrijgesteld de persoon die inburgeringsplichtig is geworden voor 1 januari 2015.

#### Artikel 2.12

[...]

4. Bij regeling van onze minister kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de verlenging van de termijn.

### *Regeling inburgering*

#### Artikel 2.4b

De minister verleent de ontheffing, bedoeld in artikel 2.8b van het Besluit inburgering, indien de inburgeringsplichtige:

- a. ten minste 600 uur heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus bij een instelling met Blik op Werk Keurmerk (dat is een kwaliteitskeurmerk) en ten

minste vier maal heeft deelgenomen aan de niet behaalde onderdelen van het inburgeringsexamen; of

b. ten minste 600 uren heeft deelgenomen aan een alfabetiseringscursus bij een instelling met het Blik op Werk keurmerk en uit een door de minister afgenomen toets blijkt dat de inburgeringsplichtige niet het leervermogen heeft om het inburgeringsexamen te halen.

#### Artikel 2.4c

1. De minister verleent verlenging van de voor de inburgeringsplichtige geldende termijn op grond van artikel 7, derde lid, onder a, van de Wet inburgering, indien de inburgeringsplichtige ten minste 300 uren heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus bij een instelling met het Blik op Werk Keurmerk en ten minste twee maal heeft deelgenomen aan de niet behaalde onderdelen van het inburgeringsexamen.

2. De verlenging, bedoeld in het eerste lid, wordt voor ten hoogste twee jaar verleend.

#### Artikel 2.5

De eindtermen van het in artikel 2.10, eerste lid, van het Besluit inburgering bedoelde onderdeel kennis van de Nederlandse samenleving zijn voor wat betreft het onderdeel kennis van de Nederlandse maatschappij opgenomen in bijlage 5 en voor wat betreft het onderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt opgenomen in bijlage 5A.

#### Nationaal beleid

De staatssecretaris heeft met toepassing van artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) voor de uitoefening van zijn bevoegdheid ingevolge 3.80a, vierde lid, van het Vb 2000 om het eerste lid daarvan buiten toepassing te laten beleidsregels vastgesteld in paragraaf B9/8.1 van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: de Vc 2000). Volgens artikel 4:84 van de Awb is de staatssecretaris gehouden in beginsel te handelen overeenkomstig deze beleidsregels.

#### *Vreemdelingencirculaire 2000*

##### Paragraaf B9/8.1

Op grond van artikel 3.51, eerste lid, aanhef en onder a, sub 1, verleent de Immigratie- en naturalisatiedienst (dat is de organisatie die is belast met de uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid; hierna: de IND) de verblijfsvergunning als:

[...].

2. De vreemdeling het inburgeringsexamen heeft behaald of hiervan is vrijgesteld of ontheven; en

[...].

Ad 2.

Op grond van artikel 3.80a, vierde lid, Vb 2000 past de IND in ieder geval de hardheidsclausule toe als:

a. de vreemdeling met voldoende inzet minimaal 600 uur heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus bij een instelling met het Blik op Werk Keurmerk

en minimaal vier keer niet is geslaagd voor onderdelen van het inburgeringsexamen; of

b. de vreemdeling met voldoende inzet minimaal 600 uur heeft deelgenomen aan een alfabetiseringscursus bij een instelling met Blik op Werk Keurmerk en de vreemdeling aangetoond heeft met een door de Dienst Uitvoering Onderwijs (een agentschap van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; hierna: DUO) afgenomen toets naar het leervermogen dat de vreemdeling niet het leervermogen heeft om het inburgeringsexamen te behalen; of

[...].

Vanaf 1 juli 2013 zal DUO advies geven of iemand voldoet aan de criteria genoemd onder a en b (naar aanleiding van de zogenaamde inspanningstoets). De IND gaat bij de beoordeling van deze ontheffingsgrond in beginsel uit van het door de vreemdeling overgelegd advies van DUO. De vreemdeling die in aanmerking wil komen voor deze ontheffingsgrond moet deze inspanningstoets zelf aanvragen bij DUO.

#### **D. Het Nederlandse stelsel voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voortgezet verblijf.**

8. Een vreemdeling die vijf jaar in Nederland verblijft als houder van een verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot kan een aanvraag doen om dat doel te wijzigen in voortgezet verblijf. Dat volgt uit artikel 3.51, eerste lid, aanhef en onder a, van het Vb 2000. De staatssecretaris wijst een aanvraag om het doel te wijzigen in voortgezet verblijf in beginsel af, als de vreemdeling het inburgeringsexamen niet heeft behaald. Dit volgt uit artikel 16a, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000), gelezen in samenhang met artikel 3.80a, eerste lid, van het Vb 2000. Artikel 3.80a van het Vb 2000 kent wel uitzonderingen, in welk geval vergunningverlening toch mogelijk is. Uit artikel 3.80a, tweede lid, aanhef en onder e, van het Vb 2000 volgt dat de verplichting het inburgeringsexamen te behalen niet geldt voor de vreemdeling die daarvan is ontheven op grond van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a of b, van de Wet inburgering. Uit artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet inburgering volgt dat de minister ontheffing verleent als een vreemdeling heeft aangetoond door een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap, blijvend niet in staat te zijn het inburgeringsexamen te behalen. Uit artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, volgt dat de minister ontheffing verleent als hij op grond van door de vreemdeling aantoonbaar geleverde inspanningen tot het oordeel komt dat het voor de vreemdeling redelijkerwijs niet mogelijk is aan de inburgeringsplicht te voldoen. Verder bepaalt artikel 3.80a, vierde lid, van het Vb 2000 dat de staatssecretaris het eerste lid buiten toepassing kan laten, voor zover de toepassing daarvan zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard (de hardheidsclausule). De staatssecretaris heeft ter uitvoering van dit vierde lid beleid vastgesteld, dat is neergelegd in paragraaf B9/8.1 van de Vc 2000.

9. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 16a van de Vw 2000 blijkt dat dit artikel beoogt om inburgering als voorwaarde te stellen voor het verlenen van een verblijfsvergunning voortgezet verblijf

(Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 30). Uit de totstandkomingsgeschiedenis blijkt dat deze voorwaarde met name is bedoeld voor vreemdelingen die zijn toegelaten in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming (beide vallen onder gezinshereniging als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder d, van de Gezinsherenigingsrichtlijn). Omdat de verblijfsvergunning voortgezet verblijf niet kan worden ingetrokken als de betrokken vreemdeling niet meer in gezinsverband samenwoont met degene bij wie verblijf was toegestaan, heeft de vreemdeling met deze verblijfsvergunning een sterkere verblijfsrechtelijke positie dan hij daarvoor had. Hoewel die sterkere positie in het belang is van de emancipatie van de betrokken vreemdeling, kan dat de beoogde verblijfsrechtelijke prikkel tot verdere inburgering aantasten. Om dat te voorkomen, achtte de regering het onmisbaar om in bepaalde gevallen de wijziging van een verblijfsvergunning ook afhankelijk te maken van het behalen van het inburgeringsexamen (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 112/113). Een vreemdeling moet eerst zijn ingeburgerd voordat een sterkere verblijfsrechtelijke positie wordt gegund (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 7, p. 120). De regering verwachtte dat van artikel 16a een stimulerende werking zou uitgaan om direct bij aanvang van de inburgeringsplicht daadwerkelijk met inburgeren te beginnen. De inburgeringsplichtige weet immers dat indien het inburgeringsexamen na verloop van enkele jaren nog steeds niet is behaald, als regel geen verblijfsvergunning voortgezet verblijf zal worden verleend (Kamerstukken II 2005/06, 30 308, nr. 3, p. 30).

#### *Inhoud inburgeringsvoorwaarden*

10. Uit artikel 16a, eerste lid, van de Vw 2000, gelezen in samenhang met artikel 3.80a, eerste lid, van het Vb 2000 volgt dat de staatssecretaris een aanvraag afwijst als de vreemdeling het inburgeringsexamen bedoeld in artikel 7, tweede lid, onderdeel a, van de Wet inburgering niet heeft behaald. Artikel 7, eerste lid, van de Wet inburgering regelt aan welke vereisten de vreemdeling dient te voldoen. De vreemdeling moet in de eerste plaats binnen drie jaar mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen verwerven. Die vaardigheden bestaan uit spreek-, luister-, schrijf- en leesvaardigheid. Dat volgt uit artikel 2.9 van het Besluit inburgering. In de tweede plaats moet de vreemdeling binnen die drie jaar ook kennis van de Nederlandse samenleving verwerven. Uit artikel 2.10 van het Besluit inburgering volgt dat die kennis bestaat uit de onderdelen kennis van de Nederlandse maatschappij en oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. Uit artikel 2.10, tweede lid, volgt dat het onderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt niet geldt voor vreemdelingen die voor 1 januari 2015 inburgeringsplichtig zijn geworden. Wat betreft het niveau van de te verwerven kennis van de Nederlandse samenleving dient de minister in een regeling eindtermen (dat zijn normen waarin is vastgelegd welke kennis en vaardigheden een inburgeringsplichtige moet bezitten) vast te stellen. Deze eindtermen zijn opgenomen in artikel 2.5 van de Regeling inburgering.

11. De onder 10 weergegeven inburgeringsvoorwaarden gaan verder dan de inburgeringsvoorwaarden die worden gesteld in het kader van de eerste toelating tot Nederland bij gezinshereniging. Een vreemdeling dient in dat geval over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en Nederlandse maatschappij te beschikken. Dat volgt uit artikel 16, eerste lid, aanhef en onder h, van de Vw 2000. Het gaat daarbij om lees-, luister- en spreekvaardigheid in de Nederlandse taal op niveau A1 van het Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen en elementaire praktische kennis over Nederland. Dat volgt uit artikel 3.71a, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 3.98a van het Vb 2000 (deze bepalingen waren ook aan de orde in de punten 14, 19, 20, 25 en 26 van het arrest van het Hof van 9 juli 2015, K en A, ECLI:EU:C:2015:453).

12. De termijn van drie jaar waarbinnen een vreemdeling aan de inburgeringsplicht moet voldoen, wordt verlengd indien de vreemdeling geen verwijt treft dat hij daaraan niet heeft voldaan. Dat bepaalt artikel 7, derde lid, aanhef en onder a, van de Wet inburgering. Uit artikel 2.4c van de Regeling inburgering volgt dat de minister de termijn verlengt, als de vreemdeling ten minste 300 uur heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus bij een instelling die in het bezit is van het 'Blik op Werk Keurmerk' en ten minste twee maal heeft deelgenomen aan de niet behaalde onderdelen van het inburgeringsexamen. Uit het tweede lid volgt dat de termijn met ten hoogste twee jaar wordt verlengd. Als de vreemdeling niet binnen drie jaar of niet binnen de verlengde termijn aan de inburgeringsplicht heeft voldaan en niet van die verplichting is vrijgesteld of ontheven, dient de minister hem een bestuurlijke boete op te leggen. Dat volgt uit artikel 31, eerste lid, van de Wet inburgering.

#### **E. Beoordeling grieven**

##### *Belang vreemdeling K bij haar hoger beroep*

13. De staatssecretaris heeft de aanvraag van vreemdeling K om het doel van de haar verleende verblijfsvergunning te wijzigen in voortgezet verblijf afgewezen. Vreemdeling K heeft bij haar hogerberoepschrift een advies van DUO van 17 april 2017 overgelegd. Daaruit blijkt dat DUO heeft vastgesteld dat vreemdeling K minimaal 600 uur heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus bij een instelling die in het bezit is van het 'Blik op Werk Keurmerk' en minimaal vier keer heeft geprobeerd het inburgeringsexamen te behalen. Naar aanleiding van de inhoud van dit advies heeft de staatssecretaris vreemdeling K alsnog een verblijfsvergunning voortgezet verblijf verleend met ingang van 20 april 2017. Zoals vreemdeling K terecht betoogt in haar brief van 20 juli 2017, heeft zij ondanks deze vergunningverlening toch belang bij een inhoudelijke beoordeling van haar hoger beroep. Omdat de staatssecretaris de aan haar eerder verleende verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot heeft ingetrokken met terugwerkende kracht tot 19 augustus 2011 en de verblijfsvergunning voortgezet verblijf heeft verleend met ingang van 20 april 2017, is een onderbreking ontstaan in de periode van rechtmatig verblijf van vreemdeling K.



14. Deze onderbreking heeft voor vreemdeling K gevolgen voor de verkrijging van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd dan wel een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, omdat een vreemdeling direct voorafgaand aan een aanvraag voor deze vergunningen gedurende vijf achtereenvolgende jaren rechtmatig verblijf moet hebben. Dat volgt uit artikel 21, eerste lid, van de Vw 2000 of artikel 45b, tweede lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 (als omzetting van artikel 4 van Richtlijn 2003/109/EG (PB 2004 L 16), zoals gewijzigd bij Richtlijn 2011/51/EU (PB 2011 L 132); in het vervolg: de Richtlijn langdurig ingezetenen). Ook heeft deze onderbreking gevolgen voor het tijdstip waarop vreemdeling K voor naturalisatie in aanmerking komt. Voor het moment van het verlenen van het Nederlanderschap is de ingangsdatum van de aan de vreemdeling verleende verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd bepalend (zie de uitspraak van de Afdeling van 18 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:693). Verder impliceert de onderbreking van het rechtmatig verblijf dat vreemdeling K gedurende die periode geacht moet worden geen rechtmatig verblijf te hebben gehad. Artikel 10, eerste lid, van de Vw 2000 bepaalt dat een vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, geen aanspraak heeft op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan (bijvoorbeeld huurtoeslag of zorgtoeslag). Mocht de vreemdeling die verstrekkingen en voorzieningen wel hebben genoten, dan bestaat de mogelijkheid dat die worden teruggevorderd.

*Aanleiding voor de prejudiciële vraag*

15. Hetgeen vreemdeling K in de eerste en derde grief heeft aangevoerd, kan niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leiden. Omdat het aangevoerde geen vragen opwerpt die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven, wordt, gelet op artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000, met dat oordeel volstaan.

16. In de tweede grief klaagt vreemdeling K dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de staatssecretaris haar terecht het inburgeringsvereiste heeft tegengeworpen. Zij betoogt onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 9 juli 2015, K en A, ECLI:EU:C:2015:453 dat gelet op het evenredigheidsbeginsel de integratievoorwaarden niet verder mogen gaan dan nodig is om het doel daarvan te bereiken. In dat kader voert vreemdeling K aan dat zij al meer dan vijf jaar rechtmatig in het kader van gezinshereniging in Nederland heeft verbleven en daardoor sterke banden met Nederland heeft opgebouwd. Verder betoogt vreemdeling K dat het onduidelijk is of het inburgeringsvereiste wel in overeenstemming is met artikel 15 van de Gezinsherenigingsrichtlijn en beroept zich daarbij op de verwijzingsuitspraak van de Afdeling van 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1252.

17. De Afdeling ziet zich evenals in de bij uitspraak van 10 mei 2017 naar het Hof verwezen zaken in de onderhavige zaak voor de vraag gesteld of de in artikel 3.80a van het Vb 2000 gestelde integratievoorwaarden verenigbaar zijn met artikel 15 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Het door

het Hof aan deze verwijzingsuitspraak van 10 mei 2017 toegekende kenmerk is zaak C-257/17, C en A.

18. De Afdeling heeft eerder prejudiciële vragen gesteld over integratievoorwaarden in het kader van artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Deze vragen heeft het Hof beantwoord in het arrest K en A. Daarin heeft het Hof overwogen dat de verplichting om het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen, op zich in beginsel geen afbreuk doet aan het met de Gezinsherenigingsrichtlijn nagestreefde doel van gezinshereniging (zie punt 55). In het verlengde daarvan heeft het Hof geoordeeld dat lidstaten van derdelanders mogen verlangen dat zij, voordat hun toestemming voor toegang tot en verblijf op hun grondgebied wordt verleend uit hoofde van gezinshereniging, met goed gevolg een inburgeringsexamen afleggen, mits de toepassingsvoorwaarden voor een dergelijke verplichting de uitoefening van het recht op gezinshereniging niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (zie punt 71).

19. Verder heeft de Centrale Raad van Beroep eerder vragen gesteld over integratievoorwaarden in het kader van artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn langdurig ingezetenen. Volgens de tekst van deze bepaling zijn lidstaten bevoegd om het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene afhankelijk te maken van het eerst hebben voldaan aan integratievoorwaarden. De Centrale Raad van Beroep had de vraag gesteld of het opleggen van de inburgeringsplicht in de Wet inburgering, gesanctioneerd door een boetestelsel, aan onderdanen van derde landen die reeds in het bezit zijn van de status van langdurig ingezetene, verenigbaar is met onder andere artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn langdurig ingezetenen.

Het Hof heeft deze vraag beantwoord in het arrest van 4 juni 2015, P en S, ECLI:EU:C:2015:369 (hierna: het arrest P en S). Het Hof heeft daarin overwogen dat de Richtlijn langdurig ingezetenen en in het bijzonder de artikelen 5, tweede lid, en 11, eerste lid, ervan zich niet verzet tegen een nationale regeling waarbij aan derdelanders die reeds de status van langdurig ingezetenen hebben verworven, de verplichting wordt opgelegd om, op straffe van een geldboete, een inburgeringsexamen te behalen, mits de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelen niet in gevaar kan brengen (zie punten 38 en 56).

20. Uit de arresten K en A, en P en S, kan niet met zekerheid worden afgeleid of integratievoorwaarden ook mogen worden gesteld voor het verkrijgen van een autonome verblijfstitel na een rechtmatig verblijf van meer dan vijf jaar. Het verkrijgen van een autonome verblijfstitel is geregeld in artikel 15 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Het vierde lid daarvan bepaalt dat de voorwaarden betreffende de verlening van de autonome verblijfstitel in het nationale recht worden vastgesteld. De in de Nederlandse taalversie gebruikte formulering 'voorwaarden betreffende de verlening' wijkt niet af van in verschillende andere taalversies gebruikte formuleringen. Zo staat in de Franse versie *les conditions applicables à l'octroi*, in de Duitse *die Bedingungen für die Erteilung* en in de Engelse *the conditions relating to the granting*. Anders dan in artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn, waarover het Hof in het arrest K en A uitleg heeft

gegeven, en artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn langdurig ingezetenen, waarover het Hof in het arrest P en S uitleg heeft gegeven, geeft de tekst van artikel 15, vierde lid, geen indicatie waarop de voorwaarden betrekking mogen hebben. De Afdeling bespreekt hierna of het doel, de systematiek en de totstandkoming van de Gezinsherenigingsrichtlijn aanknopingspunten geven voor de nadere uitleg van dit artikel.

21. De bevordering van de integratie van onderdanen van derde landen en hun gezinsleden is een doelstelling van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Dat blijkt uit de punten 4 en 15 van de considerans daarvan. In punt 4 staat dat gezinshereniging een middel is dat gezinsleven mogelijk maakt en bijdraagt tot de vorming van een sociaal-culturele stabiliteit die de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten bevordert. In punt 15 staat dat de integratie van gezinsleden dient te worden bevorderd. Daarom dienen gezinsleden een status te verkrijgen die onafhankelijk is van de gezinshereniger en moeten zij op dezelfde voorwaarden als de gezinshereniger toegang hebben tot onderwijs, werk en beroepsopleiding. Verder bepaalt artikel 7, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn dat lidstaten van onderdanen van derde landen kunnen verlangen dat zij aan integratievoorwaarden voldoen. De Gezinsherenigingsrichtlijn kent dus verschillende middelen om de integratie van onderdanen van derde landen en hun gezinsleden te bevorderen. Hoewel deze middelen onder omstandigheden, zoals in het hoofdgeding, op gespannen voet met elkaar kunnen staan omdat het stellen van integratievoorwaarden het verkrijgen van een autonome verblijfstitel kan belemmeren, lijkt het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn zich er zo bezien niet tegen te verzetten artikel 15, vierde lid, aldus uit te leggen, dat de voorwaarden op integratie betrekking mogen hebben.

22. Artikel 15, eerste lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt dat de echtgenoot van de gezinshereniger uiterlijk na een verblijf van vijf jaar recht heeft op een autonome verblijfstitel. Die verblijfstitel maakt dat gezinsleden voor hun verblijfsrecht niet meer afhankelijk zijn van de gezinshereniger, bijvoorbeeld in geval van vertrek van de gezinshereniger uit de lidstaat waar hij met het gezinslid verblijft, zijn overlijden of het beëindigen van het huwelijk of de relatie tussen de gezinshereniger en het gezinslid. De autonome verblijfstitel heeft tot doel de rechtspositie van het gezinslid van de gezinshereniger te versterken en dat gezinslid meer rechtszekerheid te verschaffen. Dat blijkt uit punt 15 van de considerans, uit de toelichting op het door de Europese Commissie ingediende voorstel (COM (1999) 638 definitief; p. 22-23) en uit een document van de Raad van ministers van de Europese Unie (hierna: de Raad) van 9 augustus 2002, nr. 10857/02.

De autonome verblijfstitel is het sluitstuk van de uitoefening van het recht op gezinshereniging. Deze verblijfstitel heeft tot doel de rechtspositie van het gezinslid van de gezinshereniger te versterken en de afhankelijkheid van de gezinshereniger in duur te beperken tot maximaal vijf jaar. Dit alles pleit voor een strikte uitleg van artikel 15, vierde lid. Dit zou kunnen betekenen dat de voorwaarden, anders dan bij eerste toelating, geen betrekking zouden mogen hebben op integratie.

23. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 15, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn blijkt niet dat daarbij ook is gedacht aan integratievoorwaarden. Artikel 15, vierde lid, was al in het voorstel opgenomen, voordat aan artikel 7 het tweede lid werd toegevoegd waarin wel expliciet de term integratievoorwaarden is opgenomen (zie het document van de Raad van 26 november 2002, nr. 14272/02). Die toevoeging heeft geen aanleiding gevormd om artikel 15, vierde lid, van het voorstel te wijzigen.

24. De geschiedenis van de totstandkoming van artikel 15, eerste, derde en vierde lid, gezien in onderlinge samenhang, bevat enige aanwijzingen die steun kunnen bieden voor de uitleg dat met 'voorwaarden betreffende de verlening' vooral formele voorwaarden zijn beoogd. In deze uitleg zouden de voorwaarden betrekking mogen hebben op de mogelijkheid voor lidstaten te eisen dat een autonome verblijfstitel moet worden aangevraagd, welke gegevens daarbij moeten worden verstrekt en hoe de aanvraag moet worden ingediend. In het door de Europese Commissie ingediende, gewijzigd voorstel voor een Gezinsherenigingsrichtlijn was artikel 15, eerste lid, zo geformuleerd, dat een autonome verblijfstitel van rechtswege wordt verkregen (zie COM (2002) 225 definitief). Bij beraadslagingen over dat voorstel heeft het Verenigd Koninkrijk de kanttekening geplaatst dat de autonome verblijfstitel na afloop van de termijn van vijf jaar niet automatisch zou moeten worden verkregen, maar zou moeten worden aangevraagd. Deze kanttekening heeft geleid tot een gewijzigd voorstel, waarin in artikel 15, eerste en derde lid, de mogelijkheid is opgenomen het verkrijgen van een autonome verblijfstitel afhankelijk te stellen van het indienen van een aanvraag daartoe. Deze wijziging heeft vervolgens geleid tot het toevoegen van het vierde lid aan artikel 15 (zie de documenten van de Raad van 9 augustus 2002, nr. 10857/02, van 30 september 2002, nr. 11787/02, en van 23 oktober 2002, nr. 13053/02).

Daarnaast zijn er aanknopingspunten voor de uitleg dat 'voorwaarden betreffende de verlening' ook zien op welke categorieën gezinsleden voor een autonome verblijfstitel in aanmerking kunnen komen. In een later stadium van de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 15 is in het eerste lid daarvan een tweede alinea toegevoegd. Daarin is opgenomen dat indien de gezinsband is verbroken, lidstaten de verlening van een autonome verblijfstitel kunnen beperken tot bepaalde gezinsleden. Tegelijkertijd is in de tekst van het vierde lid ook de term 'verlening' ingevoegd (zie het document van de Raad van 23 januari 2003, nr. 5508/03). Ook de mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging COM (2014) 210 *final* biedt enige steun voor deze uitleg. In het kader van de bespreking van artikel 15, vierde lid, wordt verwezen naar de in het derde lid beschreven gevallen waarin de lidstaten een autonome verblijfstitel kunnen verlenen.

25. In het hoofdgeding heeft de staatssecretaris de aanvraag van vreemdeling K om haar een autonome verblijfstitel te verlenen afgewezen, omdat zij niet had voldaan aan de gestelde integratievoorwaarden. Dat betekent dat zij, ondanks een rechtmatig verblijf van meer dan vijf jaar als

gezinslid van een gezinshereniger, niet in aanmerking komt voor een autonome verblijfstitel. De vraag is of de gestelde integratievoorwaarden verenigbaar zijn met artikel 15 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Naar het voorlopig oordeel van de Afdeling dient deze vraag, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen onder 18 tot en met 24, ontkennend te worden beantwoord. Bij gebrek aan eenduidige aanknopingspunten acht zij deze uitleg van artikel 15 echter niet buiten twijfel. De Afdeling ziet daarom aanleiding het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vraag:

*Prejudiciële vraag*

Dient artikel 15, eerste en vierde lid, van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003 L 251, met rectificatie in PB 2012 L 71) aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regel als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan een aanvraag voor een autonome verblijfstitel van een vreemdeling die langer dan vijf jaar uit hoofde van gezinshereniging rechtmatig op het grondgebied van een lidstaat verblijft, kan worden afgewezen wegens het niet hebben voldaan aan in het nationale recht gestelde integratievoorwaarden?

26. De staatssecretaris heeft na de uitspraak van de rechtbank van 4 april 2017 vreemdeling K alsnog een verblijfsvergunning voortgezet verblijf verleend met ingang van 20 april 2017. Omdat de staatssecretaris de aan vreemdeling K verleende verblijfsvergunning voor verblijf bij echtgenoot met terugwerkende kracht heeft ingetrokken tot 19 augustus 2011, is er een onderbreking van de periode van rechtmatig verblijf van vreemdeling K ontstaan van 19 augustus 2011 tot 20 april 2017. Daardoor ontstaat dezelfde situatie als die waarop de derde prejudiciële vraag in zaak C-257/17, C en A, betrekking heeft (zie de overwegingen 50 tot en met 56 daarvan). Echter, omdat in de thans voorliggende zaak in de grieven niet wordt geklaagd over de datum met ingang waarop een verblijfsvergunning voortgezet verblijf dient te worden verleend, ziet de Afdeling geen aanleiding dezelfde prejudiciële vraag te stellen als de derde prejudiciële vraag in zaak C-257/17, C en A.

*Verzoek om gelijktijdige behandeling*

27. De Afdeling verzoekt het Hof om onderhavige zaak gelijktijdig te behandelen met de al bij het Hof aanhangige zaak C-257/17, C en A. De reden daarvoor is dat in deze zaken dezelfde problematiek speelt en de in de onderhavige zaak gestelde prejudiciële vraag identiek is aan de tweede prejudiciële vraag in zaak C-257/17, C en A.

28. De behandeling van het hoger beroep wordt geschorst, totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vraag:

Dient artikel 15, eerste en vierde lid, van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003 L 251, met rectificatie in PB 2012 L 71) aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regel als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan een aanvraag voor een autonome verblijfstitel van een vreemdeling die langer dan vijf jaar uit hoofde van gezinshereniging rechtmatig op het grondgebied van een lidstaat verblijft, kan worden afgewezen wegens het niet hebben voldaan aan in het nationale recht gestelde integratievoorwaarden?

- II. schorst de behandeling en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A.M.J. Graat, griffier.

w.g. Lubberdink  
voorzitter

w.g. Graat  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 augustus 2017

307.

Verzonden: 4 augustus 2017