



Datum van inontvangstneming : 15/10/2013

**Zaak C-491/13**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

13 september 2013

**Verwijzende rechter:**

Verwaltungsgericht Berlin (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

5 september 2013

**Verzoekende partij:**

Mohamed Ali Ben Alaya

**Verwerende partij:**

Bondsrepubliek Duitsland

**In het geding geroepen partij:**

Stadt Recklinghausen

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Afgifte van een visum voor studiedoeleinden aan een onderdaan van een derde land – Beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten bij de afgifte van het visum – Verenigbaarheid met richtlijn 2004/114

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

## **Prejudiciële vraag**

Volgt uit richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (PB L 375, blz. 12) een uit een gebonden bevoegdheid voortvloeiend recht op afgifte van een visum voor studiedoeleinden en een daaropvolgende verblijfstitel overeenkomstig artikel 12 van deze zogenoemde studentenrichtlijn, wanneer is voldaan aan de „toelatingsvoorwaarden”, dit wil zeggen de voorwaarden van de artikelen 6 en 7, en geen grond voor weigering van de toelating overeenkomstig artikel 6, lid 1, sub d, van de richtlijn bestaat?

## **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk, inzonderheid de artikelen 6, 7, en 12

## **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet inzake het verblijf, de beroepsactiviteit en de integratie van vreemdelingen op het federale grondgebied, hierna: „Aufenthaltsgesetz” of „AufenthG”), in herziene versie bekendgemaakt op 25 februari 2008 (BGBl. I blz. 162), laatstelijk gewijzigd bij wet van 7 augustus 2013 (BGBl. I blz. 3154), inzonderheid §§ 6 en 16

## **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Verzoeker, die op 19 februari 1989 in Recklinghausen werd geboren, heeft de Tunesische nationaliteit. Zijn ouders wonen sinds de jaren 70 in Duitsland. Zelf verliet hij Duitsland in 1995 en groeide sindsdien op bij zijn grootouders in Tunesië. Daar legde hij in juni 2010 het eindexamen af met als eindcijfer „voldoende”. Na het eindexamen middelbaar onderwijs schreef verzoeker zich in voor de informaticaopleiding aan de universiteit van Tunis. Tegelijk trachtte hij een studie in Duitsland te beginnen. Hiertoe vroeg hij bij de technische universiteit van Dortmund meermaals met succes een studieplaats aan voor de opleiding wiskunde. Ten slotte ontving hij op 21 februari 2013 een toelatingsbeslissing voor het wintersemester 2013/14.
- 2 Verweerster weigerde verzoekers herhaalde aanvragen voor een visum voor een taalcursus en een studentervisum. Ter motivering werd in wezen aangevoerd dat verzoekers studiemotivatie twijfelachtig leek. In de vakken die voor de door hem

beoogde studie belangrijk waren, heeft hij slechts onvoldoende punten behaald. Het is dan ook onzeker of hij in staat zal zijn in een voor hem vreemde taal een studie aan te vatten, dan wel de Duitse taal tijdig voor het begin van de studie aan te leren. Uit niets blijkt dat hij een ernstige analyse heeft gemaakt van de moeilijkheden die gepaard gaan met een studie in het buitenland. Evenmin is duidelijk in hoeverre een studie in Duitsland nuttig is voor het plan om later in Tunesië als wiskundeleraar te werken.

- 3 Hiertegen is het beroep gericht. Verzoeker voert aan dat bij zijn studiewens geen sprake is van misbruik in de zin van richtlijn 2004/114. Hij is er sterk van overtuigd dat hij de wiskundeopleiding in Duitsland zal voltooien zoals door de studievereisten voorgeschreven. Zijn vader, die hiertoe een verbintenisverklaring heeft afgelegd en toereikende inkomsten heeft, staat in voor zijn levensonderhoud.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

*Verenigbaarheid van de beoordelingsvrijheid van de Duitse autoriteiten naar Duits recht, met richtlijn 2004/114*

- 4 De voorwaarden voor de afgifte van het visum waarover verzoeker overeenkomstig § 6, lid 3, AufenthG moet beschikken, zijn geregeld in § 16, lid 1, AufenthG.
- 5 Volgens de bewoordingen van deze bepaling beschikt de autoriteit over een beoordelingsbevoegdheid. De autoriteit *kan* het visum voor studiedoeleinden onder de in § 16, lid 1, derde en vierde volzin, AufenthG bepaalde voorwaarden – waaraan verzoeker voldoet – afgeven, maar *hoeft* dit niet te doen.
- 6 Op deze uitlegging van de bepaling hebben de Duitse rechterlijke instanties tot nu toe geen kritiek gegeven. De verwijzende rechter betwijfelt echter of deze uitlegging verenigbaar is met specifieke bepalingen van de richtlijn, het doel ervan en de tot stand gebrachte gedeeltelijke harmonisatie.

Specifieke bepalingen van richtlijn 2004/114

- 7 **Artikel 5 van de richtlijn** luidt: „*Toelating van een onderdaan van een derde land in de zin van deze richtlijn is alleen mogelijk als na controle van het dossier blijkt dat hij voldoet aan de voorwaarden die zijn gesteld in artikel 6, en, afhankelijk van de betrokken categorie, artikel 7, 8, 9, 10 of 11.*” Hier wordt dus bepaald „wordt toegelaten” en niet bijvoorbeeld „kan worden toegelaten”.\*

\* NvdV: het argument wordt geformuleerd op basis van de Duitse tekst van de richtlijn, waarin het heet: „wird ... zugelassen”, en niet bijvoorbeeld „kann zugelassen werden”. De Nederlandse tekst van de richtlijn, „toelating... is alleen mogelijk”, is op dit punt minder uitgesproken.

- 8 De woorden „alleen [...] als” houden weliswaar een drempel voor de toelating in, maar kunnen niet aldus worden uitgelegd dat zij minimumvoorwaarden voor het gebruik van de beoordelingsbevoegdheid vaststellen. Dit zou immers strijdig zijn met **artikel 4, lid 2, van de richtlijn**, volgens hetwelk de richtlijn onverlet laat dat de lidstaten „bepalingen kunnen invoeren of handhaven die gunstiger zijn voor de personen die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen”. De woorden „alleen [...] als” kunnen bijgevolg enkel relevant zijn wanneer tegelijk een gebonden bevoegdheid wordt toegekend.
- 9 Ook **artikel 12** moet mogelijk aldus worden begrepen dat niet alleen een recht op een verblijfstitel na binnenkomst, maar ook een recht op binnenkomst zelf wordt verleend. Volgens **punt 8 van de considerans** heeft de term „toelating” immers betrekking op **de binnenkomst en het verblijf** van onderdanen van derde landen met het oog op de in deze richtlijn uiteengezette doeleinden, waaruit blijkt dat een eventuele visumplicht voor de toegang niet mag afdoen aan de **doeltreffendheid** van de bepalingen van de richtlijn.
- 10 Ook de Europese Commissie gaat kennelijk uit van een recht: in haar **verslag van 28 september 2011** aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van richtlijn 2004/114 heet het in punt 3.5 – Aan studenten afgegeven verblijfstitel (artikel 12):

*„Op grond van artikel 12, lid 1, hebben studenten uit een derde land die aan de voorwaarden van artikelen 6 en 7 voldoen, **het recht om een verblijfstitel te ontvangen** en om deze te verlengen als zij aan de voorwaarden blijven voldoen. In de wetgeving van de meeste lidstaten is de verplichting om de verblijfstitel onder deze voorwaarden af te geven en te verlengen niet uitdrukkelijk opgenomen. Uit de klachten en vragen die aan de Commissie zijn gestuurd blijkt duidelijk dat zelfs als de **onderdanen van derde landen aan alle betrokken vereisten van de richtlijn voldoen, het doeltreffend uitoefenen van hun recht op een verblijfstitel vaak bemoeilijkt of zelfs onmogelijk wordt gemaakt door de aanvullende vereisten inzake visa**. Er zijn maar weinig lidstaten die geen visum eisen en zich uitsluitend baseren op de verblijfstitel.”*

In **punt 3.8 Procedure – Procedurele waarborgen en doorzichtigheid (artikel 18)** wordt verder uiteengezet: „ [...] De richtlijn bestrijkt de gehele procedure van toelating van studenten uit derde landen. De bepalingen van de richtlijn inzake procedurele waarborgen en doorzichtigheid zijn daarom ook van toepassing op langlopende nationale visa (als deze vereist zijn), aangezien een visum een persoon toestaat de betrokken lidstaat binnen te gaan en **de toekomstige student dan ook een visum moet aanvragen als hij probeert een verblijfstitel te krijgen [...]**”.

- 11 In het ten vervoelge op dat verslag van de Commissie op 25 maart 2013 bekendgemaakte **voorstel** van de Europese Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en

verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten (2013/0081 [COD]), worden de bovenstaande overwegingen over een recht op afgifte van een studentenvisum niet ter discussie gesteld.

Weliswaar wordt daarin gesteld: „[v]olgens het voorstel moeten aanvragers die aan alle voor de toegang tot een lidstaat gestelde voorwaarden voldoen, een visum voor verblijf van langere duur of een verblijfsvergunning krijgen”, toch kan daaruit niet worden afgeleid dat volgens de Commissie tot nu toe geen recht op een visum voor studiedoeleinden bestaat. De nieuwe regeling moet veeleer gelijkelijk gelden voor alle groepen van personen, dit wil zeggen ook voor groepen van personen voor wie tot nu toe geen bindende voorschriften voor de afzonderlijke lidstaten gelden.

Zo heet het op bladzijde 1: „Richtlijn 2004/114/EG over studenten bevat verplichte regels voor de toelating van studenten uit derde landen, waarbij de lidstaten de mogelijkheid hebben om de richtlijn ook toe te passen op scholieren, vrijwilligers en onbezoldigde stagiairs. [...]” Onder het opschrift „Bestaande bepalingen op het door het voorstel bestreken gebied” wordt op bladzijde 4 uiteengezet: „Richtlijn 2004/114/EG bevat gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van studenten uit derde landen. Volgens artikel 3 van die richtlijn mogen de lidstaten echter zelf besluiten de richtlijn ook te laten gelden voor onderdanen van derde landen die met het oog op scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk verzoeken te worden toegelaten.”

De uitbreiding die hier wordt beoogd, betreft au pairs en bezoldigde stagiairs „[voor wie] thans nog geen wettelijk bindend EU-rechtskader bestaat”; hier „worden toelatingsvoorwaarden vastgesteld [...] met als doel hun wettelijke rechten en bescherming te waarborgen”. Deze uiteenzetting suggereert veeleer dat de Commissie ervan uitgaat dat het recht voor studenten reeds is geregeld.

- 12 Voor een gebonden beslissingsbevoegdheid over de visumaanvraag pleit overigens ook punt 14 van de considerans, volgens hetwelk toelating ten behoeve van de in deze richtlijn uiteengezette doeleinden „op grond van geldige redenen” kan worden geweigerd. Daarmee zou niet verenigbaar zijn dat de beslissing binnen de beoordelingsbevoegdheid van één enkele lidstaat ligt.

Doel van de richtlijn

- 13 Volgens punt 6 van de considerans moet de mobiliteit van onderdanen van derde landen die voor studiedoeleinden naar de Gemeenschap willen komen, worden bevorderd. De hoofddoelstelling bestaat erin om „van Europa een wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit te maken”.
- 14 Volgens punt 24 van de considerans bestaat de doelstelling van deze richtlijn in „het bepalen van de voorwaarden waarop onderdanen van derde landen kunnen

*worden toegelaten met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde beroepsopleiding of vrijwilligerswerk”.*

- 15 In het verslag van de Commissie van 28 september 2011 wordt daarover vermeld: *„Als onderdeel [van deze doelstellingen] [...] beoogt de richtlijn een gemeenschappelijk rechtskader tot stand te brengen, waardoor het voor mensen van buiten de Europese Unie (,onderdanen van derde landen’) makkelijker wordt om met het oog op studie de EU binnen te komen en er te verblijven. Een gecoördineerd en transparant wetgevingskader maakt de EU zichtbaarder, toegankelijker en aantrekkelijker voor studenten uit derde landen als standplaats voor hoger onderwijs. Bovendien is de mobiliteit van studenten bevorderlijk voor de economische ontwikkeling op mondiaal niveau, doordat het verkeer van kennis en ideeën wordt aangemoedigd.”*
- 16 Het gaat dus **niet** erom voor de Gemeenschap uniforme **minimum**voorwaarden voor de langdurige toegang van studenten vast te stellen, om een onaangepaste „genereuze” nationale praktijk tegen te gaan. Zoals reeds uiteengezet, zou de opvatting dat minimumvoorwaarden zijn vastgesteld, onverenigbaar zijn met de in artikel 4, lid 2, gewaarborgde mogelijkheid voor de lidstaten om zelf gunstigere bepalingen vast te stellen.
- 17 Mocht men niettemin slechts een dwingend karakter willen toekennen aan de bij vergelijking bijkomstige bepaling van artikel 8, die betrekking heeft op de mobiliteit van onderdanen van derde landen binnen de Gemeenschap, en voor het overige de voor het hoofddoel van de richtlijn vastgestelde voorwaarden opvatten als loutere oriëntatiepunten bij de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid, dan kan geen sprake zijn van een gemeenschappelijk regelgevingskader, van het vaststellen van toelatingsvoorwaarden en van een vereenvoudigde toegang voor studiedoeleinden.

#### Gedeeltelijke harmonisatie

- 18 De richtlijn maakt zelf een onderscheid tussen gebieden die de lidstaten verplicht moeten omzetten, en gebieden waarvoor de lidstaten beschikken over een beoordelingsbevoegdheid voor de omzetting. **Artikel 3, lid 1, eerste volzin**, bepaalt dat de richtlijn dwingend geldt voor onderdanen van derde landen die verzoeken te worden toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat om daar te studeren. Voor de toepassing op het gebied van scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk beschikken de lidstaten daarentegen over beoordelingsbevoegdheid (artikel 3, lid 1, tweede alinea). Volgens punt 10 van de considerans kunnen de lidstaten wat studenten betreft enkel nog beslissen over de duur en de overige voorwaarden voor voorbereidende opleidingen.
- 19 Dit stelsel waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen dwingende en binnen de beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten vallende regelingen duidt op een gedeeltelijke harmonisatie. Mocht, wat het dwingende deel betreft, een

beoordelingsbevoegdheid bij de toepassing van het recht worden toegestaan, dan zou het doel van een minstens gedeeltelijk geharmoniseerd stelsel worden ondermijnd.

*Door verweerster aangevoerde weigeringsgronden*

- 20 Verzoeker, die voor voorafgaande semesters voldeed aan de toelatingsvoorwaarden van de artikelen 6 en 7 van de richtlijn, kan geenszins worden verweten dat hij voornemens is misbruik te maken van het voor studiedoeleinden aangevraagde visum, zodat ook de richtlijn zelf hem geen recht zou toekennen.
- 21 De overweging dat een aanvrager die is toegelaten tot een studieprogramma van een „instelling voor hoger onderwijs” (zie artikel 7, lid 1, sub a) de gewenste studie niet vlot zal kunnen doorlopen, lijkt de richtlijn niet als weigeringsgrond toe te laten. Volgens **punt 15** kunnen de lidstaten weliswaar de „coherentie” van de aanvraag onderzoeken „teneinde misbruik en verkeerd gebruik van de procedure van de richtlijn tegen te gaan”, maar van „misbruik” kan slechts sprake zijn in geval van een bewuste misleiding over de echte reden voor de binnenkomst. Voor het overige moeten de bevoegde instanties zich beperken tot de in artikel 12, lid 1, sub b, bepaalde mogelijkheid om de verblijfstitel niet te verlengen of in te trekken indien de houder volgens de nationale wetgeving of de bestuurlijke gebruiken onvoldoende voortgang boekt bij zijn studie. Dit betekent dat zij, behoudens in geval van misbruik, de kandidaat die door een bepaalde instelling voor hoger onderwijs is aanvaard en dus wordt beschouwd als in staat om te studeren, de mogelijkheid moeten bieden eerst te bewijzen dat hij daartoe in staat is.
- 22 Verzoeker, die zijn voorbereidingswerkzaamheden voor en het eindexamen middelbaar onderwijs zelf met wiskunde als hoofdvak heeft voltooid, zich daarna heeft ingeschreven voor informatica en sinds lang wenst over te stappen op een wiskundeopleiding, kan geen misbruik worden verweten. Het feit dat hij met Dortmund een studiebestemming in de buurt van de woonplaats van zijn ouders heeft gekozen, is vanzelfsprekend, gelet op zijn recht op levensonderhoud en de mogelijkheid om bij zijn ouders te wonen. Dat het hier niet gaat om een gezinshereniging als zodanig, kan reeds worden afgeleid uit het feit dat hij zich op geen enkel tijdstip heeft beroepen op zijn tot het bereiken van de meerderjarigheid bestaande recht op hereniging.