

ECLI

ECLI:NL:RVS:2021:2279

Datum uitspraak

13 oktober 2021

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 30 december 2018 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid vastgesteld dat de vreemdeling geen duurzaam verblijfsrecht als gemeenschapsonderdaan in Nederland meer heeft. De vreemdeling heeft de Britse nationaliteit. Tussen 1993 en 2009 heeft zij samen met haar ouders, die beiden ook de Britse nationaliteit hebben, in Nederland gewoond. Met ingang van 1 juni 1993 beschikte de vreemdeling over een verblijfsdocument als burger van de Unie. In september 2009 is de vreemdeling verhuisd naar het VK om daar te gaan studeren. Op 26 oktober 2010 is aan de vreemdeling een verblijfsdocument verstrekt dat vermeldt dat zij een duurzaam verblijfsrecht als burger van de Unie in Nederland heeft. De staatssecretaris heeft aan de besluiten van 30 december 2018 en 29 januari 2019 ten grondslag gelegd dat de vreemdeling, gelet op de hiervoor vermelde feiten, haar duurzaam verblijfsrecht heeft verloren, omdat zij langer dan twee jaar afwezig is geweest uit Nederland.

Volledige tekst

201907130/1/V3.

Datum uitspraak: 13 oktober 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op het hoger beroep van:

[de vreemdeling],

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 27 augustus 2019 in zaak nr. 19/702 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

Bij besluit van 30 december 2018 heeft de staatssecretaris vastgesteld dat de vreemdeling geen duurzaam verblijfsrecht als gemeenschapsonderdaan in Nederland meer heeft.

Bij besluit van 29 januari 2019 heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 27 augustus 2019 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De vreemdeling heeft hierop gereageerd en nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 januari 2021, waar de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. J.B. Bierbach, advocaat te Amsterdam, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. L. Kersten en mr. L.J.T. van Es, zijn verschenen.

De Afdeling heeft partijen meegedeeld dat het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht is heropend. Daarbij is medegedeeld dat de Afdeling voornemens is het Hof van Justitie te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze zaak voor te leggen vragen. Aan partijen zijn de vragen in concept voorgelegd.

De vreemdeling en de staatssecretaris hebben hierop gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. Deze verwijzingsuitspraak gaat over de vraag of een duurzaam verblijfsrecht van een burger van de Unie, nadat het eenmaal verkregen is, verloren kan gaan als die burger van de Unie al meer dan tien jaar niet meer in Nederland woont, maar wel elk jaar voor korte bezoeken naar Nederland terugkeert. In het bijzonder gaat het daarbij over de uitleg van het begrip "afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland" in artikel 16, vierde lid, van Richtlijn 2004/38/EG. Deze richtlijn zal hierna worden aangeduid als de Verblijfsrichtlijn.

2. Het gaat in deze zaak om een voormalig burger van de Unie, afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk (hierna: het VK). Waar in deze uitspraak wordt gesproken van een "lidstaat" of een "burger van de Unie", moet daaronder, voor zover van toepassing, ook worden verstaan het VK of een onderdaan van het VK. Op de betekenis van de terugtrekking van het VK uit de Europese Unie voor het voorliggende geschil zal de Afdeling aan het slot van deze uitspraak ingaan.

3. Hierna worden eerst de feiten van deze zaak en het verloop van de procedure weergegeven. Daarna volgt een overzicht van de toepasselijke wet- en regelgeving. Tot slot volgen de redenen om prejudiciële vragen te stellen.

De feiten en het verloop van de procedure

4. De vreemdeling is geboren op [geboortedatum] 1991 en heeft de Britse nationaliteit. Tussen 1993 en 2009 heeft zij samen met haar ouders, die beiden ook de Britse nationaliteit hebben, in Nederland gewoond. Met ingang van 1 juni 1993 beschikte de vreemdeling over een verblijfsdocument als burger van de Unie.

4.1. In september 2009 is de vreemdeling verhuisd naar het VK om daar te gaan studeren. Op 26 oktober 2010 is aan de vreemdeling een verblijfsdocument verstrekt dat vermeldt dat zij een duurzaam verblijfsrecht als burger van de Unie in Nederland heeft. Vanaf 3 januari 2014 staat de vreemdeling niet meer ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP), het Nederlandse bevolkingsregister. Op 16 augustus 2016 wordt het verblijfsdocument waaruit een duurzaam verblijfsrecht als burger van de Unie blijkt vernieuwd. Op 15 februari 2018 heeft de vreemdeling haar studie in het VK afgerond met het verkrijgen van haar PhD-grad. Met ingang van 1 oktober 2018 is zij begonnen aan een eenjarig traject als postdoctoraal onderzoekster aan de University of Liverpool. De vreemdeling woont en werkt nu nog steeds in het VK.

4.2. Tussen partijen is niet in geschil dat de vreemdeling haar hoofdverblijf en het centrum van haar belangen heeft verplaatst naar het VK door daar te gaan studeren en werken, al verschillen partijen wel van mening over wanneer zij haar hoofdverblijf precies verplaatst heeft. Verder is tussen partijen niet in geschil dat de vreemdeling vanaf het moment dat zij in het VK is gaan studeren in 2009 tot op heden jaarlijks voor korte periodes in Nederland is geweest om haar ouders, die hier nog steeds wonen, en vrienden te bezoeken. Die bezoeken varieerden in duur van een paar dagen tot een aantal weken.

Het besluit van de staatssecretaris en het oordeel van de rechtbank

5. De staatssecretaris heeft aan de besluiten van 30 december 2018 en 29 januari 2019 ten grondslag gelegd dat de vreemdeling, gelet op de hiervoor vermelde feiten, haar duurzaam verblijfsrecht heeft verloren, omdat zij langer dan twee jaar afwezig is geweest uit Nederland. Dat de vreemdeling regelmatig terugkeert naar Nederland om haar ouders te bezoeken, is volgens de staatssecretaris onvoldoende om aan te nemen dat zij niet afwezig is uit Nederland als bedoeld in artikel 8.18 van het Vb 2000, waarin artikel 16, vierde lid, van de Verblijfsrichtlijn is geïmplementeerd. Volgens de staatssecretaris moet onder het begrip 'afwezigheid' worden verstaan: het verplaatsen van het centrum van belangen naar elders. Het feit dat het centrum van het bestaan van de vreemdeling zich al sinds 2009 in het VK bevindt, duidt op een reëel verblijf aldaar, en dus op afwezigheid uit Nederland, aldus de staatssecretaris.

6. De rechtbank heeft in de uitspraak van 27 augustus 2019 geoordeeld dat de staatssecretaris zich terecht op dit standpunt heeft gesteld. In dit verband heeft de rechtbank, onder verwijzing naar de arresten van het Hof van 7 oktober 2010, Lassal, ECLI:EU:C:2010:592, punten 55 en 56, en van 21 juli 2011, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, punten 63 en 64, overwogen dat het begrip afwezigheid, gelet op de integratiegedachte die ten grondslag ligt aan artikel 16 van de Verblijfsrichtlijn, ook kwalitatief en niet alleen feitelijk moet worden uitgelegd. De rechtbank heeft daarbij overwogen dat zij geen aanleiding ziet om aan het begrip afwezigheid in artikel 16, derde lid, van de Verblijfsrichtlijn een andere invulling te geven dan aan het gelijkkluidende begrip in het vierde lid van die bepaling, omdat de tekst van de bepaling en de jurisprudentie van het Hof daartoe geen aanleiding geven.

6.1. Over het voorliggende geval heeft de rechtbank overwogen dat de vreemdeling haar

hoofdverblijf heeft verplaatst naar het VK en daar haar leven heeft opgebouwd door daar te gaan studeren en werken. Dat de vreemdeling jaarlijks gedurende enkele dagen tot weken fysiek in Nederland is geweest en hier familie en vrienden heeft bezocht, staat er niet aan in de weg dat haar band met Nederland door haar verhuizing en vestiging in het VK in die mate losser is geworden, dat sprake is van afwezigheid in de zin van artikel 16, vierde lid, van de Verblijfsrichtlijn. Die bezoeken dragen immers onvoldoende bij aan (het onderhouden van) haar integratie in Nederland, zoals bedoeld in het arrest Dias, aldus de rechtbank.

Het hoger beroep

7. De vreemdeling heeft tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep ingesteld bij de Afdeling. In hoger beroep komt zij onder meer op tegen het oordeel van de rechtbank zoals hierboven weergegeven. Hierover betoogt zij dat uit de bewoordingen van artikel 16, vierde lid, van de Verblijfsrichtlijn volgt dat een duurzaam verblijfsrecht alleen verloren kan gaan bij twee jaar onafgebroken fysieke afwezigheid uit het gastland. Deze bepaling vormt een beperking van het duurzaam verblijfsrecht en moet daarom restrictief worden uitgelegd. De Uniewetgever heeft hiermee uitputtend geregeld wanneer de banden met het gastland losser zijn geworden. Als de Uniewetgever verdere kwalitatieve vereisten had willen stellen aan welke soort aanwezigheid een onafgebroken afwezigheid in het gastland kan stuiten, dan zouden die vereisten volgens de vreemdeling ook uitdrukkelijk zijn gesteld.

7.1. Daarnaast betoogt de vreemdeling dat de rechtbank voor haar oordeel ten onrechte steun heeft gevonden in de arresten Lassal en Dias. Deze arresten gaan namelijk over de toekenning van een recht op duurzaam verblijf als de betrokkene vóór de datum van omzetting van de Verblijfsrichtlijn vijf jaar rechtmatig verblijf heeft gehad, maar daarna een bepaalde periode afwezig was uit het gastland, of daar wel aanwezig was zonder rechtmatig verblijf te hebben. De situatie als bedoeld in punt 63 van het arrest Dias kan zich in het onderhavige geval niet voordoen, omdat de vreemdeling al een duurzaam verblijfsrecht heeft verworven, waardoor per definitie geen sprake meer kan zijn van verblijf in het gastland zonder een verblijfsrecht. Uit deze arresten kan daarom niet worden afgeleid dat aanwezigheid zonder dat sprake is van vestiging gelijk moet worden gesteld aan afwezigheid in de zin van artikel 16, vierde lid, van de Verblijfsrichtlijn, aldus de vreemdeling.

7.2. De vreemdeling voert ten slotte aan dat zij belang heeft bij het behouden van haar duurzame verblijfsrecht. Weliswaar kan zij ook zonder dit verblijfsrecht voor kortere perioden haar ouders en vrienden in Nederland bezoeken, maar zij wil in de toekomst graag de mogelijkheid behouden om in Nederland of in een andere lidstaat van de Europese Unie te gaan werken. Daarbij merkt zij op dat ze is opgegroeid in Nederland en daarom, naast de Engelse taal, de Nederlandse taal vloeiend spreekt en dat werken in Nederland daarom voor haar een goede optie is.

Wettelijk kader

Het recht van de Europese Unie

Verblijfsrichtlijn

Overwegingen 17 en 18 van de considerans:

(17) Het recht van een duurzaam verblijf voor burgers van de Unie die ervoor gekozen hebben zich in een andere lidstaat blijvend te vestigen, zou het gevoel van Unieburgerschap versterken en is een kernelement voor het bevorderen van de sociale samenhang, zijnde een fundamentele doelstelling van de Unie. Daarom moet worden voorzien in een duurzaam verblijfsrecht voor alle burgers van de Unie en hun familieleden die in overeenstemming met

de voorwaarden van deze richtlijn gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar in het gastland verblijf hebben gehad en die niet onderworpen zijn geweest aan een verwijderingsmaatregel.

(18) Met het oog op de totstandbrenging van een effectief mechanisme voor de integratie in de samenleving van het gastland waar de burger van de Unie woont, mogen, wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal verworven is geen voorwaarden meer worden gesteld.

Artikel 16

1. Iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, heeft aldaar een duurzaam verblijfsrecht. Dit recht is niet onderworpen aan de voorwaarden van hoofdstuk III.

2. Lid 1 is eveneens van toepassing ten aanzien van familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten en die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal in het gastland bij de burger van de Unie hebben gewoond.

3. Het ononderbroken karakter van het verblijf wordt niet beïnvloed door tijdelijke afwezigheden van niet meer dan zes maanden per jaar, door afwezigheden van langere duur voor de vervulling van militaire verplichtingen, door één afwezigheid van ten hoogste twaalf achtereenvolgende maanden om belangrijke redenen, zoals zwangerschap en bevalling, ernstige ziekte, studie of beroepsopleiding, noch door uitzending om werkzaamheden te verrichten in een andere lidstaat of een derde land.

4. Wanneer het duurzame verblijfsrecht eenmaal is verkregen, kan het slechts worden verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland.

Nationaal recht

Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 8.7

1. Deze paragraaf is van toepassing op vreemdelingen die de nationaliteit bezitten van een staat die partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, dan wel van Zwitserland, en die zich naar Nederland begeven of in Nederland verblijven.

(...).

Artikel 8.17

1. Duurzaam verblijfsrecht in Nederland heeft:

a. de vreemdeling, bedoeld in artikel 8.7, eerste lid, die gedurende vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf in Nederland heeft gehad;

(...).

2. Voor de berekening van het ononderbroken verblijf, bedoeld in het eerste lid, vormt geen onderbreking een afwezigheid uit Nederland:

a. van ten hoogste zes maanden per jaar;

b. om belangrijke redenen, zoals zwangerschap en bevalling, ernstige ziekte, studie of beroepsopleiding, gedurende een eenmalige periode van ten hoogste twaalf achtereenvolgende maanden;

- c. voor de vervulling van militaire verplichtingen; of
 - d. wegens uitzending voor het verrichten van werkzaamheden.
- (...).

Artikel 8.18

1. Duurzaam verblijfsrecht kan slechts worden verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit Nederland.
2. Duurzaam verblijfsrecht kan door Onze Minister uitsluitend worden beëindigd om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

Aanleiding prejudiciële vraag

8. De in deze zaak te beantwoorden vraag is of het begrip "een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland" in artikel 16, vierde lid, van de Verbljfsrichtlijn, zo moet worden uitgelegd, dat het ononderbroken karakter van deze afwezigheid wordt doorbroken door de kortdurende periodes die de vreemdeling jaarlijks in Nederland heeft doorgebracht, onder andere om haar ouders te bezoeken, terwijl zij sinds 2009 niet in Nederland heeft gewoond en haar hoofdverblijf op een gegeven moment naar het VK heeft verplaatst door daar te gaan wonen, studeren en werken. Een antwoord op deze vraag is nodig om te bepalen of de vreemdeling haar duurzame verblijfsrecht al dan niet op grond van deze bepaling heeft verloren.

9. De bewoordingen van artikel 16, vierde lid, geven geen nadere uitleg van het begrip "afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren". De normale betekenis van het woord "achtereenvolgende" zou erop kunnen wijzen dat het duurzame verblijfsrecht slechts verloren kan gaan als de burger van de Unie voor een onafgebroken periode van twee jaar afwezig is uit het gastland. In de bepaling wordt echter niet gepreciseerd of elke tussentijdse aanwezigheid in het gastland, hoe kort ook, volstaat om het ononderbroken karakter van een langdurige afwezigheid te doorbreken. Als het antwoord op deze vraag ontkennend luidt, kan uit de bewoordingen ook niet worden afgeleid aan welke vereisten een dergelijke tussentijdse aanwezigheid in het gastland dan moet voldoen om het ononderbroken karakter van een langdurige afwezigheid te doorbreken, in het bijzonder of een aantal korte bezoeken per jaar aan familie en vrienden in het gastland van enkele dagen tot weken hiertoe volstaat, terwijl de betrokkene feitelijk in een andere lidstaat woont, studeert en later werkt.

9.1. Het is vaste jurisprudentie van het Hof dat voor de uitlegging van een bepaling van het recht van de Unie niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context, alsook met de doelstellingen die worden nagestreefd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt en de ontstaansgeschiedenis van die regeling (zie het arrest van het Hof van 11 april 2019, Tarola, ECLI:EU:C:2019:309, punt 37).

9.2. In dat verband zij opgemerkt dat uit overwegingen 17 en 18 van de considerans van de Verbljfsrichtlijn volgt dat het duurzaam verblijfsrecht tot doel heeft om het gevoel van Unieburgerschap te versterken en de sociale samenhang te bevorderen. Met betrekking tot het recht van verblijf in het gastland heeft de richtlijn een progressief stelsel ingevoerd, dat uiteindelijk in een duurzaam verblijfsrecht resulteert. Wanneer het duurzaam verblijfsrecht eenmaal verworven is, mogen er geen voorwaarden meer aan worden gesteld (zie het arrest van 21 december 2011, Ziolkowski en Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, punten 38 en 41). In het bijzonder is het duurzaam verblijfsrecht niet meer onderworpen aan de vereisten van hoofdstuk III van de Verbljfsrichtlijn. Hierin is ook het belang van de vreemdeling gelegen om

haar duurzame verblijfsrecht te behouden. Omdat het vrij verkeer van personen deel uitmaakt van de grondslagen van de Unie, moeten de bepalingen waarin het verankerd ligt ruim worden uitgelegd, terwijl de uitzonderingen erop en de afwijkingen ervan daarentegen strikt moeten worden uitgelegd (zie het arrest van het Hof van 22 juni 2021, FS, ECLI:EU:C:2021:506, punt 88). Gelet hierop en op de doelstelling van de Verblijfsrichtlijn om een progressief stelsel van verblijfsrechten in te voeren, met het duurzaam verblijfsrecht als sterkste recht, zou een strikte lezing van artikel 16, vierde lid, van de richtlijn gerechtvaardigd kunnen zijn, in die zin dat alleen een onafgebroken fysieke afwezigheid van het grondgebied van het gastland van twee jaar of langer kan leiden tot het verlies van een duurzaam verblijfsrecht.

9.3. De jurisprudentie van het Hof over artikel 16 van de Verblijfsrichtlijn geeft nog geen duidelijkheid over de vraag of met het begrip afwezigheid louter is bedoeld op fysieke afwezigheid van het grondgebied van het gastland. Het Hof heeft in het arrest *Dias* geoordeeld dat de aan artikel 16, eerste lid, van de Verblijfsrichtlijn ten grondslag liggende integratiegedachte niet alleen stoelt op territoriale en temporele aspecten, maar ook op kwalitatieve aspecten die betrekking hebben op de mate van integratie in het gastland (zie punt 64). Daaruit volgt volgens het Hof dat de regel die is neergelegd in artikel 16, vierde lid, van de Verblijfsrichtlijn naar analogie moet worden toegepast voor het beoordelen van perioden van aanwezigheid in het gastland, voorafgaand aan de datum van omzetting van de Verblijfsrichtlijn, die enkel zijn gebaseerd op het feit dat een geldige declaratoire verblijfskaart is afgegeven, zonder dat was voldaan aan de voorwaarden om voor enig verblijfsrecht in aanmerking te komen (zie punt 65). Weliswaar heeft de vreemdeling terecht aangevoerd dat de feitelijke situatie in dat arrest, waarbij wordt teruggekeken naar verblijfsperioden vóór de datum van omzetting van de Verblijfsrichtlijn, zich in haar geval niet voordoet, maar dat laat naar het oordeel van de Afdeling onverlet dat hieruit wel kan worden afgeleid dat een fysieke aanwezigheid in het gastland niet zonder meer betekent dat is voldaan aan de integratiegedachte. Het arrest heeft dus wellicht ook betekenis bij de uitleg van het begrip "afwezigheid" in artikel 16, vierde lid, van de Verblijfsrichtlijn.

9.4. Verder heeft het Hof in het arrest van 16 januari 2014, *Onuekwere*, ECLI:EU:C:2014:13, geoordeeld dat perioden die in het gastland in de gevangenis zijn doorgebracht door een derdelander die familielid is van een burger van de Unie die gedurende die perioden een duurzaam verblijfsrecht heeft verworven, niet kunnen worden meegeteld voor de verwerving door die derdelander van een duurzaam verblijfsrecht, en dat het ononderbroken karakter van het verblijf door deze in de gevangenis doorgebrachte perioden wordt doorbroken. Weliswaar ging het in dit arrest om de verkrijging van een duurzaam verblijfsrecht, en dus niet om het verlies ervan op grond van artikel 16, vierde lid, van de Verblijfsrichtlijn, maar dat neemt niet weg dat ook uit dit arrest naar het oordeel van de Afdeling volgt dat fysieke aanwezigheid in het gastland niet noodzakelijkerwijs betekent dat aan de integratiegedachte die aan het duurzaam verblijfsrecht ten grondslag ligt, is voldaan. Het spreekt voor zich dat periodes die in de gevangenis zijn doorgebracht, naar hun aard niet vergelijkbaar zijn met kortdurende familiebezoeken die een (langdurige) periode van afwezigheid onderbreken. Maar ook bij dergelijke kortdurende familiebezoeken is het de vraag of deze voldoende zijn om de integratieband met het gastland in voldoende mate te behouden. In dit verband acht de Afdeling van belang dat het Hof in punt 25 van het arrest *Onuekwere* uitdrukkelijk heeft overwogen dat de aantasting van de integratie van de betrokkene in het gastland, ook buiten het in artikel 16, vierde lid, van de Verblijfsrichtlijn bedoelde geval, het verlies van het duurzame verblijfsrecht rechtvaardigt.

9.5. Hoewel de jurisprudentie van het Hof geen uitsluitel biedt, zijn er naar het oordeel van

de Afdeling ook argumenten die ervoor pleiten dat een tussentijdse aanwezigheid in het gastland niet zonder meer volstaat om het ononderbroken karakter van een periode van twee jaar afwezigheid te doorbreken. Uit overwegingen 17 en 18 van de considerans van de Verblijfsrichtlijn volgt immers ook dat het duurzaam verblijfsrecht bedoeld is voor burgers van de Unie die ervoor gekozen hebben zich blijvend in een andere lidstaat te vestigen en daar wonen. Verder heeft het Hof in het arrest Lassal, onder verwijzing naar de totstandkomingsgeschiedenis van de Verblijfsrichtlijn, overwogen dat het verlies van het recht van duurzaam verblijf wegens afwezigheden van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland gerechtvaardigd is, omdat na een dergelijke afwezigheid de band met het gastland losser is geworden (punt 55). Dit zou ervoor kunnen pleiten dat artikel 16, vierde lid, van de Verblijfsrichtlijn ook van toepassing is in situaties zoals in het voorliggende geschil, waarin sprake is van een (zeer langdurige) verplaatsing van het hoofdverblijf naar een andere lidstaat, en waarin de betrokkene het gastland jaarlijks voor korte periodes blijft bezoeken, zonder daar opnieuw te gaan wonen. Anders zou een burger van de Unie immers een duurzaam verblijfsrecht, nadat het eenmaal verkregen is, kunnen behouden zonder daadwerkelijk in het gastland te wonen, door het gastland minimaal een keer in de twee jaar te bezoeken. Dat lijkt niet in overeenstemming met de integratiegedachte van de Verblijfsrichtlijn.

Verwijzingsuitspraak over Richtlijn 2003/109/EG (zaak C-432/20)

10. In de op dit moment bij het Hof aanhangige zaak Landeshauptmann von Wien, C-432/20, heeft het Verwaltungsgericht Wien (Oostenrijk) prejudiciële vragen gesteld over de uitleg van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (hierna: de Richtlijn langdurig ingezetenen). Uit de verwijzingsbeslissing volgt dat deze verwijzende rechter onder meer wenst te vernemen of artikel 9, lid 1, onder c), van die richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat elk verblijf, hoe kort ook, van een langdurig ingezetene derdelander op het grondgebied van de Gemeenschap gedurende een aaneengesloten periode van twaalf maanden, uitsluit dat de betrokkene de status van langdurig ingezetene derdelander verliest. Als het antwoord op die vraag ontkennend luidt, wenst de verwijzende rechter te vernemen aan welke kwalitatieve en/of kwantitatieve vereisten een verblijf op het grondgebied van de Gemeenschap moet voldoen om uit te sluiten dat deze status wordt verloren, en of verlies van deze status alleen is uitgesloten wanneer de betrokken derdelander gedurende deze periode zijn gewone verblijfplaats of het centrum van zijn belangen op het grondgebied van de Gemeenschap had.

10.1. De prejudiciële vragen en de bepalingen waarvan in die zaak om uitlegging worden verzocht, vertonen een aantal overeenkomsten met die in de onderhavige zaak, maar ook een aantal verschillen. In beide gevallen gaat het om de voorwaarden voor het verlies van een langdurige verblijfsstatus als gevolg van de afwezigheid van de betrokkene, en de vraag of elke tussentijdse aanwezigheid in het gastland, hoe kort ook, volstaat om uit te sluiten dat deze status verloren gaat. Als het antwoord op die vraag ontkennend luidt, rijst in beide zaken de vraag aan welke kwalitatieve of kwantitatieve vereisten het verblijf dan moet voldoen, om het verlies van de verblijfsstatus uit te sluiten. Daar staat tegenover dat het in de voorliggende zaak niet om een derdelander met de status van langdurig ingezetene gaat, maar om een burger van de Unie die gebruik heeft gemaakt van haar recht om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, en op basis daarvan een duurzaam verblijfsrecht heeft verkregen. De Afdeling is dus van oordeel dat, hoewel het antwoord op de vraag in zaak C-432/20 relevant zou kunnen zijn, dit niet zonder meer zou volstaan voor de uitlegging van artikel 16, vierde lid, van de Verblijfsrichtlijn.

Het terugtrekkingsakkoord

11. Ten slotte acht de Afdeling van belang om erop te wijzen dat de terugtrekking van het VK uit de Europese Unie niet afdoet aan het belang dat de vreemdeling heeft bij de onderhavige procedure. Het antwoord op de in deze verwijzingsuitspraak voor te leggen vragen, is immers nodig om te bepalen of zij ten tijde van het einde van de overgangsperiode als bedoeld in het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (hierna: het Terugtrekkingsakkoord) nog steeds over een duurzaam verblijfsrecht beschikte, en derhalve voor de vraag of zij haar verblijfsrecht overeenkomstig de bepalingen van het Terugtrekkingsakkoord heeft behouden. Het antwoord op de in deze zaak te stellen prejudiciële vragen is dus, ook na het uittreden van het VK, van belang voor de oplossing van het geschil.

Conclusie

12. Als artikel 16, vierde lid, van de Verblijfsrichtlijn zo moet worden uitgelegd dat elke aanwezigheid binnen een periode van twee jaar in het gastland van een burger van de Unie met een duurzaam verblijfsrecht, hoe kort ook, volstaat om het ononderbroken karakter van een periode van afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland te doorbreken, dan volgt hieruit dat de vreemdeling haar duurzame verblijfsrecht niet verloren heeft, ondanks dat zij in ieder geval vanaf 2014 haar hoofdverblijf heeft in het VK. Maar als deze bepaling zo moet worden uitgelegd, dat een kortdurende aanwezigheid in het gastland niet zonder meer volstaat om het ononderbroken karakter van een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland te doorbreken, rijst de vraag aan de hand van welke criteria moet worden bepaald wanneer een afwezigheid van meer dan twee jaar al dan niet wordt doorbroken. In het bijzonder rijst dan de vraag of bij de beoordeling van deze vraag belang gehecht mag worden aan de omstandigheid dat de betrokkene haar hoofdverblijf en het centrum van haar belangen naar een andere lidstaat heeft verplaatst en wat hiervoor maatgevend is.

Prejudiciële vragen

13. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande aanleiding om het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

Vraag 1

Moet artikel 16, lid 4, van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG aldus worden uitgelegd dat elke aanwezigheid in het gastland, hoe kort ook, van een burger van de Unie met een duurzaam verblijfsrecht, volstaat om een periode van afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland te doorbreken?

Vraag 2

Als het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt: met welke aspecten moet rekening worden gehouden om te bepalen of een aanwezigheid in het gastland van een dergelijke burger van de Unie een periode van afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland doorbreekt? Kan hierbij belang gehecht worden aan de omstandigheid

dat de betrokken burger van de Unie het centrum van haar belangen naar een andere lidstaat heeft verplaatst?

14. 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 vragen:

Vraag 1

Moet artikel 16, lid 4, van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG aldus worden uitgelegd dat elke aanwezigheid in het gastland, hoe kort ook, van een burger van de Unie met een duurzaam verblijfsrecht, volstaat om een periode van afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland te doorbreken?

Vraag 2

Als het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt: met welke aspecten moet rekening worden gehouden om te bepalen of een aanwezigheid in het gastland van een dergelijke burger van de Unie een periode van afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland doorbreekt? Kan hierbij belang gehecht worden aan de omstandigheid dat de betrokken burger van de Unie het centrum van haar belangen naar een andere lidstaat heeft verplaatst?

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

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. H.J.M. Baldinger, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.T. Annen, griffier.

w.g. Verheij
voorzitter

w.g. Annen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 oktober 2021

765-907-846.