



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 28.9.2011  
COM(2011) 585 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**betreffende de toepassing van Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig  
ingezetenen onderdanen van derde landen**

## I. INLEIDING

Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, hierna „de richtlijn<sup>1</sup>” genoemd, werd op 25 november 2003 vastgesteld. Het was de tweede richtlijn<sup>2</sup> die op het gebied van legale migratie werd vastgesteld nadat bij het Verdrag van Amsterdam de bevoegdheid om op dit gebied op EU-niveau wetgeving vast te stellen, was ingevoerd.

De Europese Raad had in 1999 gevraagd om de nieuwe status die bij de richtlijn werd ingevoerd, teneinde de integratie van de langdurig ingezetenen in de lidstaten te bevorderen en economische en sociale cohesie tot stand te brengen. Om dat doel te bereiken, krijgen langdurig ingezetenen een veilige verblijfsstatus, met een reeks uniforme rechten die zo dicht mogelijk bij de rechten van de EU-burgers liggen. Zij krijgen ook onder bepaalde voorwaarden het recht in andere lidstaten te verblijven.

De richtlijn is daarom een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling van het immigratiebeleid van de EU. In de 24 lidstaten<sup>3</sup> waar de richtlijn van toepassing is, betreft zij meer dan een half miljoen<sup>4</sup> onderdanen van derde landen. Bij de wijzigingsrichtlijn 2011/51/EU van 11 mei 2011 werd het toepassingsgebied van de richtlijn recentelijk uitgebreid tot de begunstigden van internationale bescherming.

Met dit verslag voldoet de Commissie aan haar verplichting uit hoofde van artikel 24 van de richtlijn. Het geeft een overzicht van de omzetting en de toepassing van de richtlijn door de lidstaten en stelt mogelijke problemen vast. Het is opgesteld op basis van een namens de Commissie<sup>5</sup> verrichte studie en andere bronnen, waaronder een aantal ad-hoconderzoeken die via het Europees Migratienetwerk<sup>6</sup> werden gestart, individuele klachten, vragen, petitie's, discussies met lidstaten over praktische problemen die zich bij de toepassing van de richtlijn voordoen, en andere studies<sup>7</sup>.

De lidstaten hebben de kans gekregen de feitelijke informatie te verbeteren en bij te werken.

## II. CONTROLE EN STAND VAN OMZETTING

In artikel 26 van de richtlijn is bepaald dat de lidstaten uiterlijk op 23 januari 2006 aan de richtlijn moesten voldoen.

De Commissie organiseerde tussen 2005 en 2010 verschillende bijeenkomsten met de lidstaten om problemen in verband met de tenuitvoerlegging en de interpretatie van de richtlijn te bespreken.

---

<sup>1</sup> PB L 16 van 23.1.2004, blz. 44.

<sup>2</sup> De eerste richtlijn was Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging.

<sup>3</sup> De richtlijn is niet bindend voor DK, IE en UK.

<sup>4</sup> 567 100 in 2009 (bron: Eurostat).

<sup>5</sup> Studie die met steun van de Commissie werd verricht door een consortium onder leiding van Andersson Effers Felix (AEF) en met medewerking van Matrix Insight Ltd (Matrix) en het Centrum voor migratierecht (CMR), met het oog op actualisering van de studie die in 2007 door Odysseus, het academisch netwerk voor juridische studies inzake immigratie en asiel in Europa, werd verricht.

<sup>6</sup> Zie met name de ad-hoconderzoeken nrs. 7, 41, 46, 53, 57, 148, 180 en 209.

<sup>7</sup> D. Acosta Arcarazo, *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship, An Analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff, 2011.

In 2007 leidde de Commissie tegen 20 lidstaten<sup>8</sup> inbreukprocedures in op grond van artikel 258 (ex-226) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, omdat zij de richtlijn niet tijdig ten uitvoer hadden gelegd of de Commissie niet correct in kennis hadden gesteld van de nationale wetgeving die zij met het oog op de tenuitvoerlegging van de richtlijn hadden aangenomen. Het Europees Hof van Justitie veroordeelde drie lidstaten<sup>9</sup>. Omdat sedertdien alle lidstaten geleidelijk de omzettingsmaatregelen meedeelden, werden de inbreukprocedures wegens niet-mededeling stopgezet.

### III. NALEVING VAN DE OMZETTINGSMAATREGELEN

#### **3.1. Werkingssfeer (artikel 3)**

De richtlijn is van toepassing op onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven. Er is echter voorzien in een reeks uitsluitingen. Er doen zich specifieke problemen voor met betrekking tot de uitsluiting van onderdanen die uitsluitend om redenen van tijdelijke aard in een lidstaat verblijven (artikel 3, lid 2, onder e)). Sommige lidstaten interpreteren de uitsluiting in die bepaling zeer ruim en omschrijven de status van bepaalde categorieën onderdanen van derde landen als tijdelijk, zelfs als hun verblijfsvergunning voor een mogelijk onbeperkte termijn kan worden vernieuwd, zonder vaste vervaldatum en ongeacht de totale duur van verblijf in de lidstaat. Kunstenaars, atleten, geestelijken, sociale werkers, onderzoekers, gezinsleden van permanente onderdanen van derde landen, laaggeschoolde migrantenwerknemers of andere onderdanen van derde landen wier verblijf onterecht „tijdelijk” wordt genoemd, komen daardoor in AT, CY, EL, IT en PL niet in aanmerking voor de status van langdurig ingezetene. Deze beperking van de werkingssfeer van de richtlijn brengt het „effet utile” van de richtlijn ernstig in het gedrang.

In verband met dit punt heeft de Nederlandse Raad van State een prejudiciële vraag gesteld aan het Europees Hof van Justitie (zaak C-502/10, Singh).

#### **3.2. Voorwaarden om de status in een eerste lidstaat te verwerven (artikelen 4, 5 en 6, en artikel 7, lid 1)**

- **Legaal verblijf van vijf jaar (artikel 4)**

Onderdanen van derde landen moeten sedert de vijf jaar onmiddellijk voorafgaand aan de indiening van het verzoek tot toekenning van de status van langdurig ingezetene legaal en ononderbroken op het grondgebied hebben verbleven.

De lidstaten blijven bevoegd om in hun nationale wetgeving het begrip „legaal verblijf” te definiëren binnen de grenzen van de EU-wetgeving. Als zij dat begrip hebben gedefinieerd, kunnen zij die definitie niet beperken bij de omzetting van artikel 4 van de richtlijn. Het legaal verblijf beperken tot verblijf op grond van een verblijfsvergunning en in beginsel visa en andere vormen van toegestaan verblijf uitsluiten, kan een onjuiste omzetting van deze bepaling vormen wanneer die vormen van verblijf niet vallen onder de uitzonderingen waarin artikel 3, lid 2, voorziet. In dit verband kunnen er zich problemen voordoen met FR, IT, LU, SE en SK.

---

<sup>8</sup> Alle lidstaten, met uitzondering van AT, SI, SK en PL.

<sup>9</sup> Zaken C-5/07 (Commissie/Portugal), C-59/07 (Commissie/Spanje) en C-34/07 (Commissie/Luxemburg).

Volgens artikel 4, lid 3, vormen de perioden van afwezigheid van het grondgebied van de lidstaat die minder dan zes achtereenvolgende maanden duren en binnen de periode van vijf jaar niet langer zijn dan in totaal tien maanden, geen onderbreking van het verblijf van vijf jaar<sup>10</sup>. LT heeft deze bepaling niet omgezet<sup>11</sup>. Veel lidstaten<sup>12</sup> hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid akkoord te gaan met langere perioden van afwezigheid in gevallen van „specifieke of buitengewone” redenen (zoals ernstige ziekte, voortzetting van studie, professionele redenen) zonder dat de periode van vijf jaar wordt onderbroken.

Voor studenten en stagiairs zijn in artikel 4, lid 2, specifieke (facultatieve) regels vastgesteld, die de meeste lidstaten<sup>13</sup> hebben omgezet.

- **Inkomsten en ziektekostenverzekering (artikel 5, lid 1)**

Het inkomstenvereiste varieert van lidstaat tot lidstaat, maar gewoonlijk wordt verwezen naar het niveau van sociale bijstand, de minimumlevensstandaard of het minimumloon/pensioen. Veel lidstaten hebben drempels vastgesteld die verhogen volgens het aantal gezinsleden en houden rekening met de kosten van huisvesting. Voor het bewijs van vaste en regelmatige inkomsten vereist CY een arbeidsovereenkomst met een duur van ten minste 18 maanden, wat in de praktijk een ernstige belemmering kan vormen op een arbeidsmarkt die door arbeidsovereenkomsten van korte duur wordt gekenmerkt.

In verband met de behandeling van aanvragen van gezinsleden rijzen er nog andere problemen. In BE, EE, EL, MT, PL en RO vereist de regelgeving dat gezinsleden die de status van langdurig ingezetene aanvragen, aantonen dat zij over passende middelen beschikken, waarvan de inkomsten van de gezinshereniger geen deel uitmaken. Deze beperkende interpretatie van het inkomstenvereiste belet gezinsleden een vaste situatie te bereiken en druist in tegen het doel de integratie van langdurig ingezetenen te bevorderen.

- **Integratievereisten (artikel 5, lid 2)**

Naast deze voorwaarden kunnen lidstaten van onderdanen van derde landen verlangen dat zij aan integratievoorwaarden voldoen, wat in AT, CZ, DE, EE, EL, FR, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT en RO het geval is<sup>14</sup>. Deze integratievoorwaarden bestaan bijvoorbeeld in toereikende kennis van de taal, hoewel het verlangde niveau kan verschillen. Zij kunnen ook bestaan in grondige kennis van bijvoorbeeld de geschiedenis, de rechtsorde en de waarden van het gastland<sup>15</sup>. Sommige lidstaten verlangen van onderdanen van derde landen dat zij slagen in een examen<sup>16</sup>, waarvoor soms een cursus moet worden gevolgd. Andere lidstaten stellen het bijwonen van integratiecursussen verplicht<sup>17</sup>.

Bij de omzetting van die bepaling moeten de lidstaten het doel van de richtlijn in acht nemen en rekening houden met de algemene beginselen van EU-recht, zoals het beginsel dat het nuttig effect („effet utile”) niet mag worden ontnomen, en het evenredigheidsbeginsel.

---

<sup>10</sup> Voor onderdanen van derde landen die houder zijn een Europese blauwe kaart overeenkomstig Richtlijn 2009/50 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, wordt deze periode van afwezigheid verlengd tot twaalf achtereenvolgende maanden voor een totale periode van ten hoogste 18 maanden.

<sup>11</sup> Wijzigingen in voorbereiding.

<sup>12</sup> AT, CY, CZ, DE, ES, FI, IT, LU, LV, MT, NL, PL en RO.

<sup>13</sup> Alle lidstaten, met uitzondering van CY, FI, FR, IT, LT en SE.

<sup>14</sup> In DE, EE, LT, LU, LV, MT en RO geldt dit vereiste echter niet voor gezinsleden.

<sup>15</sup> AT, FR, DE, EL, LT, MT en NL.

<sup>16</sup> AT, DE, EE, EL, IT, LT, LV, MT, NL, PT en RO.

<sup>17</sup> Cursus maatschappijleer in FR.

Waardevolle indicatoren bij die evaluatie zijn de aard en het niveau van de kennis die van de aanvrager wordt verwacht, de kennis van het gastland, de kosten van het examen, de toegankelijkheid van de integratiecursus en -testen en de vergelijking tussen de integratie-eisen die gelden voor een toekomstige langdurig ingezetene en die welke gelden voor een toekomstige onderdaan (aan die laatsten moeten hogere eisen worden gesteld).

- **Openbare orde en openbare veiligheid (artikel 6)**

Omdat de langdurig ingezetene per definitie al ten minste vijf jaar in de betrokken lidstaat verblijft, is de mogelijkheid voor de lidstaten om een aanvraag te weigeren om redenen van openbare orde of openbare veiligheid beperkter dan in de andere richtlijnen inzake legale migratie. Zij moeten immers met de volgende vier elementen rekening houden: de ernst van de inbreuk of het soort van inbreuk dat op de openbare orde of de openbare veiligheid is gepleegd; het gevaar dat van de persoon in kwestie uitgaat; de duur van het verblijf van de persoon, en het bestaan van banden met het land van verblijf.

Het is moeilijk om te evalueren of de omzetting op dit gebied volledig is: niet alleen verschillen de bewoordingen van de overeenstemmende nationale omzettingsmaatregelen vaak lichtjes van de tekst van de richtlijn, maar doorgaans zijn die maatregelen in verschillende rechtsbronnen te vinden, waarvan de combinatie en de rechtskracht moeilijk kunnen worden beoordeeld. Gelet op dit voorbehoud lijkt het nationale recht niet te garanderen dat wanneer in AT, BE, ES, FR, HU, LT, LV, PL, RO, SI<sup>18</sup> en SK de toekenning van de status van langdurig ingezetene wordt geweigerd, er met elk van de in dit artikel gespecificeerde elementen rekening is gehouden (onvolledige omzetting van de criteria, buitensporig vage formulering, automatisch verband tussen bepaalde gevangenisstraffen/strafregister en weigering).

- **Bewijsstukken (artikel 7, lid 1)**

Er kunnen niet alleen een geldig reisdocument en documentatie met betrekking tot passende huisvesting worden gevraagd, maar ook bewijsstukken waaruit blijkt dat de betrokkene aan de in de artikelen 4 en 5 geformuleerde voorwaarden voldoet. Nationale wetgeving die systematisch de overlegging van aanvullende bewijsstukken vereist, zoals een uittreksel uit het strafregister (CY, CZ, HU, IT, RO en SI) of een gedetailleerd curriculum vitae (BG<sup>19</sup>) lijkt derhalve niet met de richtlijn in overeenstemming te zijn.

Een ander problematisch punt in sommige nationale wetten betreft de gevolgen van het ontbreken van documentatie met betrekking tot passende huisvesting. Het begrip passende huisvesting verwijst doorgaans naar normale huisvesting die voldoet aan de algemene normen op het gebied van gezondheid en veiligheid of naar huisvesting die voldoet aan de normen voor sociale huisvesting. Aangezien dit geen voorwaarde tot toelating is, druist wetgeving van de lidstaten die bepaalt dat het ontbreken van dergelijke documentatie een grond tot weigering van de aanvraag vormt, tegen de richtlijn in<sup>20</sup>. Daarnaast lijkt het specifieke vereiste in de wetgeving van MT dat de huisvesting niet mag worden gedeeld met een of meerdere personen die geen gezinsleden zijn, niet gerechtvaardigd te zijn.

Voorts valt het ontbreken van specifieke wettelijke bepalingen in verband met de bewijsstukken, wat in DE, SE en NL het geval lijkt te zijn, moeilijk te rijmen met het

---

<sup>18</sup> Wijzigingen in voorbereiding.

<sup>19</sup> Wijzigingen in voorbereiding.

<sup>20</sup> In AT, CY, CZ, DE, FR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL, RO en SK kan de omzetting op dit gebied een probleem vormen.

algemene beginsel dat onderdanen van derde landen hun rechten en verplichtingen moeten kunnen kennen<sup>21</sup>.

- **Aanvullende vereisten**

In AT is de afgifte van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen in de voorwaardelijke vorm geformuleerd en afhankelijk gesteld van het verkrijgen van een vestigingsvergunning, wat op zijn beurt dan weer afhankelijk is gesteld van het bereiken van een quotum of van het behalen van een voldoende aantal punten (puntensysteem op basis van vaardigheden), wat niet met de richtlijn verenigbaar is.

De leges die in alle 24 lidstaten voor de behandeling van de aanvraag worden geheven, kunnen tegen het evenredigheidsbeginsel indruisen als zij buitensporig hoog zijn en gelijkstaan met een onrechtmatige aanvullende toelatingsvoorwaarde die het „effet utile” van de richtlijn in gevaar brengt. BG, CY, EL, FR, NL en PT, waar de leges uiteenlopen van 260 euro tot 600 euro, kunnen als problematisch worden beschouwd. In verband met dit punt is voor het Hof van Justitie een inbreukprocedure ingeleid<sup>22</sup>.

### **3.3. De verblijfsvergunning en de status van langdurig ingezetene (artikel 8, leden 1, 2 en 3)**

In de richtlijn wordt een fundamenteel onderscheid gemaakt tussen de status van langdurig ingezetene en de verblijfsvergunning: de status van langdurig ingezetene is permanent en de verblijfsvergunning is alleen een bevestiging van die status<sup>23</sup>. In het licht hiervan kan het ontbreken van uitdrukkelijke bepalingen in de nationale wetgeving (FR, LV, NL, PT en SE) over de permanente aard van de status aanleiding geven tot een juridisch probleem.

De lidstaten zetten de bepaling inzake de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning (artikel 8, lid 2) correct om en stelden die duur op vijf jaar vast, met enkele uitzonderingen<sup>24</sup>.

De regels in verband met de vorm van de verblijfsvergunning (artikel 8, lid 3) werden gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 380/2008 van de Raad van 18 april 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen. In een aantal lidstaten (bijvoorbeeld ES<sup>25</sup>, IT en RO) werden de verplichte vermeldingen niet vastgesteld in de jaren na de inwerkingtreding van de richtlijn, wat problemen opleverde voor de mobiliteit binnen de EU.

### **3.4. Voorwaarden voor verlenging van de verblijfsvergunning en verlies van de status (artikel 8, lid 2, en artikel 9)**

- **Verlenging van de verblijfsvergunning van een langdurig ingezetene (artikel 8, lid 2)**

Artikel 8, lid 2, dat de automatische verlenging betreft en nauw samenhangt met artikel 9, lid 6, inzake het verstrijken van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van een langdurig ingezetene, is correct omgezet in de lidstaten waar er geen verlengingsprocedure bestaat omdat de vergunning van onbeperkte duur is. De omzetting is ook correct in de lidstaten waar de verblijfsvergunning van een langdurig ingezetene bij het verstrijken van de geldigheidsduur of op aanvraag automatisch wordt verlengd. De hoge kosten die daarvoor

---

<sup>21</sup> Arrest van het Hof van Justitie van 30 mei 1991 in zaak C-361/88.

<sup>22</sup> Zaak C-508/10 (Commissie/Nederland).

<sup>23</sup> Zie overweging 11.

<sup>24</sup> 10 jaar: CZ, FR; onbeperkte duur: FI, IT, DE en SI.

<sup>25</sup> Wijzigingen in voorbereiding.

worden aangerekend (CY) lijken niet verenigbaar te zijn met het concept van automatische verlenging. Dit is evenmin het geval voor de hoge boetes (tot 1 659 euro) die naar verluidt in SK moeten worden betaald door langdurig ingezetenen die niet tijdig de verlenging van hun verblijfsvergunning aanvragen.

- **Intrekking of verlies van de status van langdurig ingezetene (artikel 9)**

Artikel 9 regelt de voorwaarden voor intrekking of verlies van de status van langdurig ingezetene. De intrekking moet plaatsvinden in vijf specifieke gevallen die in artikel 9, leden 1 tot en met 4, zijn opgenomen en in de omstandigheden die in artikel 9, lid 3, zijn beschreven. Er zijn geen andere gronden waarop de intrekking van de status van langdurig ingezetene kan worden gerechtvaardigd.

Daarnaast maakt artikel 9, lid 2, het voor de lidstaten mogelijk de verblijfsvergunning in te trekken in geval van afwezigheid van het grondgebied van de EU gedurende meer dan twaalf maanden, tenzij om specifieke of buitengewone redenen langere perioden zijn toegestaan<sup>26</sup> (bijvoorbeeld de ontwikkeling van een project in het land van herkomst). In SK en NL is er sprake van niet-correcte omzetting, omdat er is voorzien in een aanvullende grond voor het verlies van de status, namelijk een afwezigheid van 180 dagen van het nationale grondgebied.

Op grond van artikel 9, lid 3, mogen de lidstaten bepalen dat de langdurig ingezetene zijn status niet langer mag behouden wanneer hij, gelet op de ernst van de feiten, een bedreiging vormt voor de openbare orde, doch die bedreiging geen reden tot verwijdering vormt. De nationale wetgeving van de meeste lidstaten voorzien in die mogelijkheid; het is echter niet altijd duidelijk of de ernst van de feiten wel in aanmerking wordt genomen. Vooral de wetgeving van FR, die bepaalt dat de status van langdurig ingezetene kan worden ingetrokken ingeval een onderdaan van een derde land zonder de vereiste werkvergunning werkt, lijkt verder te gaan dan de gronden voor intrekking waarin artikel 9 voorziet.

Artikel 9, lid 4, dat betrekking heeft op het verlies van de status van langdurig ingezetene in de eerste lidstaat wanneer de status van langdurig ingezetene in een tweede lidstaat wordt verworven of na zes jaar afwezigheid van het grondgebied van de eerste lidstaat, is in alle lidstaten omgezet.

Artikel 9, lid 5, betreft de vereenvoudigde procedure voor het opnieuw verkrijgen van de status van langdurig ingezetene (bijvoorbeeld verhuis of het verlichten van het vereiste in verband met verblijf of integratie) voor de in artikel 9, lid 1, onder c), en artikel 9, lid 4, bedoelde gevallen. CY, ES<sup>27</sup>, LT en MT hebben niet aangetoond dat zij deze bepaling hebben omgezet.

### **3.5. Recht op gelijke behandeling in de eerste lidstaat (artikel 11)**

Op grond van artikel 11 van de richtlijn genieten langdurig ingezetenen op bepaalde gebieden, zoals toegang tot de arbeidsmarkt, onderwijs, sociale bescherming en toegang tot goederen en diensten, dezelfde behandeling als de eigen onderdanen. Omdat er daaromtrent in de wetgeving van veel lidstaten geen uitdrukkelijke bepalingen zijn opgenomen, bestaat er op dit gebied een informatiekloof die te betreuren valt. Het is daarom moeilijk om te beoordelen of de nationale wetgeving met artikel 11 in overeenstemming is. Het aantal klachten op dit gebied wijst er echter op dat de omzetting van deze bepaling problematisch kan zijn, vooral

---

<sup>26</sup> AT, BE, CZ, FI, LU, MT, PT en SI.

<sup>27</sup> Wijzigingen in voorbereiding.

wanneer het beginsel van gelijke behandeling door allerhande regionale en plaatselijke autoriteiten ten uitvoer moet worden gelegd.

Twaalf lidstaten<sup>28</sup> hebben gebruik gemaakt van de door artikel 11, lid 2, geboden mogelijkheid om de gelijke behandeling te beperken tot gevallen waarin de geregistreerde of gebruikelijke verblijfplaats van de langdurig ingezetene of van zijn gezinsleden op het grondgebied van de lidstaat in kwestie is gelegen. Daarnaast is EL de enige lidstaat waar overeenkomstig lid 4 de nationale wetgeving de sociale bijstand en sociale bescherming tot de belangrijkste prestaties beperkt<sup>29</sup>. In verband met de toegang tot de arbeidsmarkt bevat de wetgeving in 17 lidstaten<sup>30</sup> een beperking in verband met of een uitsluiting van langdurig ingezetenen van activiteiten waarbij het openbaar gezag wordt uitgeoefend.

Er zijn problemen met de omzetting in verband met: toegang tot onderwijs in NL (de universiteiten mogen niet-EER-onderdanen, waaronder langdurig ingezetenen, een hoger inschrijvingsgeld vragen); verwerving van onroerend goed in PL; vrije toegang tot het grondgebied in LT (het vrij verkeer van buitenlanders kan worden beperkt op grond van een uitgebreide lijst redenen, waaronder de bescherming van de rechten en vrijheden van andere personen).

Een Italiaanse rechtbank heeft het Hof van Justitie een prejudiciële vraag gesteld in verband met de verenigbaarheid met artikel 11 van een nationale huisvestingstoelage waarvoor alleen EU-onderdanen in aanmerking komen<sup>31</sup>.

### **3.6. Verband met de nationale permanente verblijfsvergunning – gunstiger nationale bepalingen (artikel 13)**

Op grond van artikel 13 van de richtlijn mogen de lidstaten nationale permanente verblijfstitels onder gunstiger voorwaarden afgeven. Die verblijfstitels verlenen niet het recht naar een tweede lidstaat te verhuizen. 13 lidstaten<sup>32</sup> hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, onder meer ten voordele van mensen die internationale bescherming genieten, grote investeerders of onderdanen van derde landen die een bijzondere relatie met de betrokken lidstaat hebben, omdat zij op het grondgebied ervan zijn geboren of er lang hebben verbleven, of met een onderdaan van de betrokken lidstaat zijn gehuwd.

Er kunnen zich problemen voordoen in de lidstaten<sup>33</sup> waar onderdanen van derde landen niet tegelijkertijd in het bezit mogen zijn van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen en een andere verblijfsvergunning en tussen de twee vergunningen moeten kiezen. Een dergelijke verplichte keuze is niet in overeenstemming met artikel 4, lid 1, en artikel 7, lid 3, die bepalen dat de lidstaten de status van langdurig ingezetene moeten toekennen wanneer de aanvrager aan de voorwaarden van de richtlijn voldoet. Daarnaast doet deze situatie een risico van concurrentie tussen de nationale en de EU-verblijfsvergunningen ontstaan, dat er niet noodzakelijkerwijs toe leidt dat de meest gunstige bepalingen op de onderdaan van een derde land worden toegepast. De vergelijking van de voordelen die respectievelijk door de twee soorten verblijfsvergunning worden toegekend, is immers vaak een delicate aangelegenheid die een grondige kennis van immigratierecht en een diepgaande beoordeling vereist.

---

<sup>28</sup> AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LU en PL.

<sup>29</sup> Namelijk de prestaties in verband met kinderen, armen en gezinnen.

<sup>30</sup> AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, PL, RO, SE en SI.

<sup>31</sup> Zaak C-571/10.

<sup>32</sup> BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HU, NL, PL, SE en SI.

<sup>33</sup> AT, BE, DE, EE, EL, FI, IT, LT, LU, PL, PT, RO, SI en SK.



### **3.7. De voorwaarden voor verblijf en werk in een andere lidstaat (artikelen 14, 15, 16 en 18)**

De vergemakkelijking van het verkeer van langdurig ingezetenen binnen de EU is een van de meerwaarden van de richtlijn en draagt bij tot de totstandbrenging van een interne markt. De omzetting ligt niet in de lijn van deze ambitie. In veel lidstaten is hoofdstuk III van de richtlijn, dat aan het verblijf in de andere lidstaten is gewijd, slechts gedeeltelijk omgezet of de tenuitvoerlegging ervan is vertraagd. Daarnaast doen er zich problemen voor in verband met verblijfsvergunningen die niet overeenkomstig de specificaties van de richtlijn zijn afgegeven (zie punt 3.3). Die situatie heeft ertoe geleid dat langdurig ingezetenen van een lidstaat de toegang werd geweigerd om redenen waarin de richtlijn niet voorziet, of hun rechten niet konden uitoefenen.

In de lidstaten waar langdurig ingezetenen die de status in een andere lidstaat hebben verkregen, van de arbeidsmarkttest zijn vrijgesteld (en in sommige gevallen van het vereiste van een werkvergunning), namelijk in BE<sup>34</sup>, CY, HU, LV, PL, PT en SE, is de mobiliteit binnen de EU veel verbeterd. In IT, RO en SI worden nationale quota toegepast, die verschillen van die waarin artikel 14, lid 4<sup>35</sup>, voorziet. Of die quota met de richtlijn in overeenstemming zijn, hangt af van de vraag of zij gebaseerd zijn op een beoordeling van de arbeidsmarkt. De in IT geldende quota per nationaliteit lijken derhalve tegen de richtlijn in te druisen.

Sommige lidstaten hebben de eisen in verband met vaste en regelmatige inkomsten en ziektekostenverzekering laten vallen voor de langdurig ingezetenen van een andere lidstaat die een verblijfsvergunning aanvragen. FR, IT en RO passen op grond van artikel 15 voor sommige categorieën langdurig ingezetenen inkomstenvoorwaarden toe die strenger zijn dan die waarin artikel 5 voorziet, wat de mobiliteit binnen de EU belemmert. Op basis van het evenredigheidsbeginsel en het beginsel dat het nuttig effect van de richtlijn niet mag worden ontnomen, rijst de vraag of de richtlijn wel is nageleefd.

Artikel 15, lid 3, bepaalt dat de lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan integratievoorwaarden, tenzij die langdurig ingezetenen in de eerste lidstaat aan integratievoorwaarden hebben moeten voldoen. Uit de gebruikte bewoordingen en de beperkingen blijkt dat deze integratievoorwaarden qua toepassing en inhoud niet dezelfde zijn als de integratievoorwaarden die in artikel 5, lid 2, worden bedoeld. Nationale wetgeving die bepaalt dat langdurig ingezetenen van een andere lidstaat aan integratievoorwaarden moeten voldoen die uit meer bestaan dan het louter bijwonen van een taal cursus, ook al hebben zij in de eerste lidstaat aan integratievoorwaarden voldaan, is derhalve een inbreuk op de richtlijn. Dit is het geval in AT, EE<sup>36</sup>, FR, DE en LV.

Artikel 18, lid 1, van de richtlijn regelt de mogelijkheid voor de lidstaten om aanvragen te weigeren indien de persoon in kwestie een bedreiging vormt voor de volksgezondheid. In sommige lidstaten is het onduidelijk of voor de eigen onderdanen in verband met de genoemde ziekten dezelfde beschermende maatregelen gelden. BE, HU, IT, LV en RO<sup>37</sup> zetten artikel 18, lid 3, dat de lidstaten verbiedt de verblijfsvergunning te weigeren op grond van ziekten die na afgifte van de eerste verblijfsvergunning zijn ontstaan, niet om. Hoewel artikel 18, lid 4, verbiedt dat medische onderzoeken systematisch of tegen betaling worden

---

<sup>34</sup> Tijdens de toepassing van overgangsmaatregelen voor EU-burgers, alleen voor knelpuntberoepen.

<sup>35</sup> Alleen gebruikt in AT.

<sup>36</sup> Deze voorwaarde is echter niet van toepassing voor tijdelijke verblijfsvergunningen.

<sup>37</sup> Wijzigingen in voorbereiding.

opgelegd, worden in EL en LT in alle gevallen medische bewijsstukken vereist en moet de aanvrager in CY, CZ, LV, LT en RO de kosten van het onderzoek of de medische bewijsstukken betalen.

In verband met artikel 16, lid 1, dat bepaalt dat de echtgenoot en de minderjarige kinderen van de langdurig ingezetene zich bij hem mogen voegen als het gezin reeds in de eerste lidstaat was gevormd, doen zich omzettingsproblemen voor in EE en LT<sup>38</sup>, waar de algemene regels in verband met gezinshereniging van toepassing zijn, en in ES en IT, waar een huisvestingsvoorwaarde geldt. De voorwaardelijke clausule in de wetgeving van HU kan ook misleidend zijn in verband met het recht van het gezin om de langdurig ingezetene te vergezellen.

### **3.8. Verblijfsvergunning die aan een langdurig ingezetene in een tweede lidstaat wordt afgegeven (artikel 19, leden 2 en 3, en artikel 21)**

Volgens artikel 19, lid 2, moet de tweede lidstaat aan de langdurig ingezetene een verblijfsvergunning verstrekken die kan worden verlengd, als aan de voorwaarden is voldaan, en moet hij de eerste lidstaat van die beslissing in kennis stellen. Deze verplichting tot kennisgeving is niet omgezet in FR, IT, LT, LV en RO.

Zodra de langdurig ingezetene in de tweede lidstaat een verblijfsvergunning ontvangt, moet hij op grond van artikel 21, lid 1, in de tweede lidstaat op alle in artikel 11 bedoelde gebieden voor gelijke behandeling in aanmerking komen. Er doen zich specifieke omzettingsproblemen voor: in FI, LT, SI en SK geldt de gelijke behandeling alleen voor langdurig ingezetenen die in het bezit zijn van een permanente verblijfsvergunning; in NL kan de tijdelijke verblijfsvergunning van een langdurig ingezetene worden ingetrokken als hij om sociale bijstand verzoekt.

BG, FI, IT, RO, SI<sup>39</sup> en SK blijven beperkingen toepassen in verband met de toegang tot de arbeidsmarkt na de eerste twaalf maanden, wat tegen de richtlijn indruist. In CY en EL is de nationale wetgeving niet duidelijk in verband met dit punt.

Wat de gezinsleden betreft (artikel 19, lid 3): de tweede lidstaat moet hun verblijfsvergunningen verstrekken die kunnen worden verlengd en die dezelfde geldigheidsduur hebben als die welke hij aan de langdurig ingezetene heeft verstrekt. Deze specifieke bepaling werd niet omgezet in RO en SK, en in SI en LT<sup>40</sup> gelden onrechtmatige beperkingen. Zodra de gezinsleden deze verblijfsvergunningen hebben ontvangen, moeten zij de in artikel 14 van de richtlijn inzake gezinshereniging opgenomen rechten genieten. Die bepaling werd niet omgezet in EE, LV en RO en werd niet correct omgezet in SI in verband met de toegang tot de arbeidsmarkt en in FI in verband met onderwijs.

### **3.9. Bescherming tegen verwijdering (artikelen 12 en 22)**

Verwijdering uit de eerste lidstaat is streng geregeld in de richtlijn (artikel 12): een lidstaat mag een langdurig ingezetene alleen verwijderen wanneer de onderdaan van een derde land een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt, met uitzondering van economische gronden. De beslissing tot verwijdering moet worden voorafgegaan door een grondige beoordeling van de specifieke omstandigheden van de persoon en de gevolgen van de beslissing, aan de hand van bepaalde criteria (artikel 12,

---

<sup>38</sup> Wijzigingen in voorbereiding.

<sup>39</sup> Wijzigingen in voorbereiding.

<sup>40</sup> Wijzigingen in voorbereiding.

lid 3). Er doen zich juridische problemen voor wanneer de nationale wetgeving niet uitdrukkelijk naar een specifieke bedreiging verwijst (ES, RO en SE); niet met de volledige reeks criteria rekening houdt (BE, BG, FR, HU, LU, LV, NL, RO en SE); voorziet in andere gronden dan de openbare orde of de openbare veiligheid; of niet specifiek economische gronden uitsluit zoals vereist in artikel 12, lid 2.

Artikel 22 betreft de mogelijkheid een langdurig ingezetene die in een tweede lidstaat een verblijfsvergunning heeft gekregen doch in die lidstaat nog niet de status van langdurig ingezetene heeft verkregen, te verwijderen. Met uitzondering van MT, PT en SE hebben de lidstaten geen speciale bepalingen in verband hiermee aangenomen, wat een probleem vormt, aangezien de meeste lidstaten een aantal verdere gronden voor de weigering of de intrekking van verblijfsvergunningen hebben vastgesteld.

Richtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, heeft effect gehad op artikel 22, leden 2 en 3, aangezien volgens artikel 6 van die richtlijn de onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft en in het bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning, wordt opgedragen zich onmiddellijk naar het grondgebied van die andere lidstaat te begeven. Alleen als de betrokken onderdaan van een derde land die eis niet naleeft, kan een lidstaat een terugkeerbesluit geven. Ook de procedurele garanties en bepalingen in verband met het inreisverbod waarin Richtlijn 2008/115/EG voorziet, moeten worden nageleefd.

### **3.10. Procedurele garanties (artikel 7, lid 2, artikel 10, artikel 19, lid 1, en artikel 20)**

- **Termijn voor de behandeling van de aanvraag (artikel 7, lid 2, en artikel 19, lid 1)**

Overeenkomstig artikel 7, lid 2, nemen de meeste lidstaten de termijn van zes maanden voor de behandeling van de aanvraag van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen<sup>41</sup> in acht en maken zij gebruik van de mogelijkheid die termijn in „bijzondere omstandigheden” te verlengen. BE en DE zijn juridisch gezien problematisch, aangezien er in die landen niet uitdrukkelijk in een maximumtermijn is voorzien. Daarnaast verschilt in sommige lidstaten de praktijk aanzienlijk van de officiële termijnen<sup>42</sup>.

In de meeste lidstaten mag de langdurig ingezetene in de tweede lidstaat verblijven in afwachting van de behandeling van zijn aanvraag van een verblijfsvergunning.

De lidstaten moeten de gevolgen vaststellen van het feit dat de beslissing niet binnen de termijn is gegeven (bijvoorbeeld verlenging van de tijdelijke verblijfsvergunning van de aanvrager, positieve of negatieve beslissing waarna de aanvrager beroep kan aantekenen). De omzetting in verband met dit punt is niet correct in EE, FI en IT, waar geen bepalingen zijn vastgesteld.

Om het „effet utile” van de richtlijn te behouden, moet de positieve beslissing gelijkstaan met de eigenlijke verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, zoals BE en NL hebben bepaald, of met het niet vertragen van de toegang tot de rechten die met de vergunning gepaard gaan.

---

<sup>41</sup> 30 dagen: SI; twee maanden: CZ; drie maanden: BG, CZ, EE, ES, IT, LV, PL en SK; vier maanden: FR en HU.

<sup>42</sup> Bijvoorbeeld IT.

- **Andere procedurele garanties (artikel 7, lid 2, derde alinea, artikel 10 en artikel 20)**

De informatieverplichting die in artikel 7, lid 2, derde alinea, is vastgesteld, lijkt in de praktijk onvoldoende te worden gevolgd, vooral in verband met de reeks rechten die overeenkomstig artikel 11 aan de langdurig ingezetene worden verleend.

De andere procedurele garanties die in de artikelen 10 en 20 zijn vastgesteld, zijn in de meeste nationale wetgevingen opgenomen. In CZ kan er echter geen beroep worden aangetekend tegen het verlies van de status van langdurig ingezetene overeenkomstig artikel 9, lid 4.

#### **IV. CONCLUSIES**

De EU zet zich reeds lang in voor het bevorderen van de integratie en de non-discriminatie van onderdanen van derde landen, en in het bijzonder langdurig ingezetenen. De richtlijn inzake langdurig ingezetenen is een cruciaal instrument om dit doel te bereiken en een pijler van het immigratiebeleid van de EU. Deze richtlijn is een innovatieve regeling die op de regeling voor EU-burgers en het immigratiebeleid is geënt. Zij garandeert onderdanen van derde landen die langdurig ingezetenen zijn, een uitgebreide reeks rechten in de hele EU, bevordert het beginsel van non-discriminatie en stelt voor het eerst bepalingen vast om de mobiliteit tussen lidstaten te vereenvoudigen.

Het valt te betreuren dat de richtlijn inzake langdurig ingezetenen in veel lidstaten maar weinig effect heeft en de ambitieuze doelstelling niet kan bereiken. In 2009 woonden ongeveer vier vijfden van de onderdanen met de status van langdurig ingezetene in vier lidstaten: EE (187 400), AT (166 600), CZ (49 200) en IT (45 200). In FR en DE hadden slechts 2 000 onderdanen van derde landen de verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen verkregen<sup>43</sup>. Uit de beschikbare gegevens blijkt voorts dat tot dusver maar weinig onderdanen van derde landen met de status van langdurig ingezetene gebruik hebben gemaakt van deze nieuwe weg voor mobiliteit binnen de EU (minder dan vijftig per lidstaat). Hoewel onderdanen van derde landen die al meer dan vijf jaar in een lidstaat verblijven niet automatisch voldoen aan de voorwaarden om de status van langdurig ingezetene toegekend te krijgen (bijvoorbeeld omdat zij niet aan de inkomstenvoorwaarde voldoen), of voor naturalisatie in aanmerking komen en daarvoor kiezen, blijft er een groot verschil bestaan tussen het aantal personen dat de status van langdurig ingezetene zou kunnen toegekend krijgen en het aantal dat deze specifieke status daadwerkelijk toegekend krijgt.

Uit dit verslag blijkt dat de onderdanen van derde landen algemeen te weinig geïnformeerd zijn over de status van langdurig ingezetene en de daaraan verbonden rechten, alsook dat er veel tekortkomingen zijn in de omzetting van de richtlijn (bijvoorbeeld beperkende interpretatie van de werkingssfeer van de richtlijn, aanvullende voorwaarden voor toelating, zoals hoge kosten, illegale belemmeringen voor de mobiliteit binnen de EU, verwateren van het recht op gelijke behandeling en bescherming tegen verwijdering). Daarvoor moeten op EU- en op nationaal niveau verdere maatregelen worden genomen.

---

<sup>43</sup> Bron: Eurostat.

## V. TE NEMEN MAATREGELEN

De Commissie zal haar inspanningen verhogen om ervoor te zorgen dat de richtlijn in de hele EU correct wordt omgezet en ten uitvoer gelegd. Om dit resultaat te bereiken, zal de Commissie haar bevoegdheden op grond van het Verdrag volledig benutten en indien nodig inbreukprocedures blijven inleiden. Vijf jaar na het verstrijken van de termijn voor de omzetting van de richtlijn, is het hoog tijd dat die volledig wordt toegepast.

Tegelijkertijd zal de Commissie op technisch niveau met de lidstaten blijven samenwerken. Het contactcomité zal blijven nagaan waar er zich moeilijkheden voordoen, het gemakkelijker maken om over de interpretatie van de richtlijn van gedachten te wisselen en richtsnoeren opstellen. Er moeten nog enkele juridische en technische kwesties verder worden besproken en verduidelijkt: integratiemaatregelen en -voorwaarden, specifieke regels over de toelating van langdurig ingezetenen in de tweede lidstaat; bescherming tegen verwijdering en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten.

Voorts zouden de langdurig ingezetenen beter moeten worden geïnformeerd over hun rechten uit hoofde van de richtlijn. De Commissie zal de bestaande websites zo goed mogelijk gebruiken, voornamelijk via het toekomstige immigratieportaal, en overweegt de voorbereiding van een vereenvoudigde gids voor langdurig ingezetenen. De Commissie zou ook de lidstaten kunnen aanmoedigen en ondersteunen bij het starten van bewustmakingscampagnes om langdurig ingezetenen over hun rechten te informeren.

Om de status van langdurig ingezetene te bevorderen, de integratie van onderdanen van derde landen vooruit te doen gaan en de werking van de interne markt te verbeteren, kan er ten slotte worden gedacht aan wijzigingen van de richtlijn: in de berekening van de periode van vijf jaar moet beter rekening kunnen worden gehouden met tijdelijk verblijf, circulaire migratie moet verder worden aangemoedigd door meer flexibele regelingen in verband met de perioden van afwezigheid van het grondgebied van de EU, overeenkomstig de regeling inzake de Europese blauwe kaart<sup>44</sup>; de toegang tot de arbeidsmarkt van de tweede lidstaat moet worden vergemakkelijkt en de verwerving van de status van langdurig ingezetene in de tweede lidstaat moet verder worden vereenvoudigd.

---

<sup>44</sup> Richtlijn 2009/50/EG.