



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Case note: ABRvS (zaaknr. 201310755/1/V2: Langdurig ingezetenen: staatssecretaris mag wijziging beperking verblijfsvergunning eisen)

de Lange, T.

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Lange, T., (2014). Case note: ABRvS (zaaknr. 201310755/1/V2: Langdurig ingezetenen: staatssecretaris mag wijziging beperking verblijfsvergunning eisen), No. 392, No. NL:RVS:2014:2434, Jun 24, 2014. (Administratiefrechtelijke Beslissingen; Vol. 2014, No. 41).

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

AB 2014/392: Langdurig ingezetenen: staatssecretaris mag wijziging beperking verblijfsvergunning eisen.

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	24 juni 2014
Magistraten:	Mrs. H.G. Lubberdink, A.B.M. Hent, C.M. Wissels	Zaaknr:	201310755/1/V2
Conclusie:	-		
Noot:	T. de Lange	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2014:2434, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 24-06-2014		

Wetgeving: Art. 11, 14 Richtlijn 2003/109/EG; art. 14 Vreemdelingenwet; art. 3.4, 3.31, 3.100 Vreemdelingenbesluit

Brondocument: ABRvS, 24-06-2014, nr. 201310755/1/V2

Essentie

De staatssecretaris mag van een langdurig ingezetene eisen dat hij een wijziging van de beperking van zijn verblijfsvergunning aanvraagt, indien hij 'arbeid in loondienst' wil verrichten terwijl hij een vergunning voor 'arbeid als zelfstandige' heeft.

Samenvatting

Uit Richtlijn 2003/109/EG volgt dat de lidstaten de situatie van hun arbeidsmarkt mogen bezien en hun nationale procedures mogen hanteren ten aanzien van de vereisten voor, respectievelijk, het vervullen van een vacature en het hebben van toegang tot de arbeidsmarkt. Eveneens volgt uit de richtlijn dat lidstaten hun nationale procedures mogen hanteren ter beoordeling van een aanvraag van een langdurig ingezetene om een verblijfsvergunning. Uit art. 3.4 van het Vb 2000 in verbinding gelezen met art. 3.31 lid 1 van het Vb 2000, volgt het onderscheid tussen de beperkingen die verband houden met de onderscheiden verblijfsdoelen 'arbeid als zelfstandige' en 'arbeid in loondienst' bedoeld in art. 14 lid 2 van de Vw 2000 en de daaraan verbonden toegang tot de arbeidsmarkt. De aan de vreemdeling verleende verblijfsvergunning met de daaraan verbonden beperking, waarin dit onderscheid tussen de

beperkingen verband houdend met voormelde verblijfsdoelen is gehanteerd, is derhalve in overeenstemming met de nationale regeling ter zake en mag dus worden gesteld.

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, volgt uit de richtlijn dan ook niet dat de staatssecretaris in een geval als dit gehouden is aan de vreemdeling een verblijfsvergunning te verlenen onder zowel de beperking verband houdend met het verblijfsdoel 'het verrichten van arbeid als zelfstandige', als de beperking verband houdend met het verblijfsdoel 'het verrichten van arbeid in loondienst'. Daarbij was in dit geval de aanvraag van de vreemdeling niet gericht op een concrete combinatie van 'het verrichten van arbeid in loondienst' naast 'het verrichten van arbeid als zelfstandige'.

Gelet voorts op art. 3.100 van het Vb 2000, heeft de staatssecretaris van de vreemdeling terecht gevergd dat hij een aanvraag indient tot wijziging van de beperking van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, indien hij alsnog als verblijfsdoel 'arbeid in loondienst' wenst. De staatssecretaris kan alsdan, in het kader van het onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag, de toegang tot de arbeidsmarkt betrekken, nu art. 14 lid 3 van de richtlijn uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorziet.

Partij(en)

Uitspraak met toepassing van art. 8:54 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht op het hoger beroep van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, appellant, tegen de tussenuitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch van 30 augustus 2013 en haar uitspraak van 30 oktober 2013, beide in zaak nr. 12/34842 in het geding tussen:

de vreemdeling,

en

de staatssecretaris.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 15 augustus 2012 heeft de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel een aanvraag van de vreemdeling om verlenging van de geldigheidsduur van een aan hem verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd ingewilligd.

Bij besluit van 8 oktober 2012 heeft de minister, voor zover thans van belang, het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij tussenuitspraak van 30 augustus 2013 heeft de rechtbank naar aanleiding van het door de vreemdeling ingestelde beroep, de staatssecretaris in de gelegenheid gesteld het in die uitspraak geconstateerde gebrek te herstellen. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij uitspraak van 30 oktober 2013 heeft de rechtbank het door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak en de tussenuitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraken heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld. Het hogerberoepschrift is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

De vreemdeling heeft een verweerschrift ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. Onder de staatssecretaris wordt tevens verstaan: diens rechtsvoorganger.
2. De staatssecretaris heeft de aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd ingewilligd onder de beperking 'verblijf als zelfstandige' met de arbeidsmarktaantekening 'arbeid vrij toegestaan, tewerkstellingsvergunning is niet vereist'.
3. In de eerste en tweede grief, in onderlinge samenhang bezien, klaagt de staatssecretaris dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij van de vreemdeling niet mag vergen een aanvraag tot wijziging van de beperking van de verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd in te dienen, verband houdend met het verblijfsdoel 'arbeid in loondienst'. Volgens de staatssecretaris heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de vreemdeling hierdoor wordt gehinderd in zijn rechten onder de Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003, betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (*PB* 2004 L 16 en — rectificatie — *PB* 2006 L 169; hierna: de richtlijn). Anders dan de rechtbank uit artikel 14, derde lid, van de richtlijn heeft afgeleid, kan door de tweede lidstaat, in dit geval Nederland, onderscheid gemaakt worden tussen de verblijfsdoelen arbeid als zelfstandige en arbeid in loondienst.

De staatssecretaris betoogt hiertoe dat lidstaten volgens de richtlijn het recht hebben hun nationale procedures te hanteren ten aanzien van de vereisten voor, respectievelijk het vervullen van een vacature, en het hebben van toegang tot de arbeidsmarkt. Volgens de staatssecretaris is daarom het in artikel 3.4 van het Vreemdelingsbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000) gemaakte onderscheid tussen de beperkingen verband houdend met de onderscheiden verblijfsdoelen 'het verrichten van arbeid als zelfstandige' en 'het verrichten van arbeid in loondienst', in overeenstemming met de richtlijn.

- 3.1.** In punt 19 van de considerans van de richtlijn is vermeld dat langdurig ingezetenen gebruik moeten kunnen maken van het recht van verblijf in een andere lidstaat om daar te werken als werknemer of als zelfstandige, om er een studie te volgen, of om zich daar te vestigen zonder een economische activiteit uit te oefenen.

In punt 21 van de considerans is, voor zover thans van belang, vermeld dat de lidstaat waarin de langdurig ingezetene zijn recht van verblijf wil uitoefenen, moet kunnen nagaan of de betrokkene voldoet aan de voorwaarden waaraan een verblijf op zijn grondgebied is gebonden.

In punt 22 van de considerans is vermeld dat om ervoor te zorgen dat het recht van verblijf geen dode letter wordt, langdurig ingezetenen in de tweede lidstaat dezelfde rechten moeten genieten als in de lidstaat waarin zij de status hebben verworven, onder de in de richtlijn omschreven voorwaarden. Lidstaten behouden de mogelijkheid om de verblijfsvergunning in te trekken indien de betrokkene niet langer aan de vereisten van de richtlijn voldoet, ook indien een uitkering uit hoofde van de sociale bijstand is toegekend.

Volgens artikel 11, derde lid, aanhef en onder a, van de richtlijn mogen lidstaten beperkingen inzake de toegang tot werk als werknemer of als zelfstandige handhaven, indien deze activiteiten, overeenkomstig bestaande nationale of communautaire wetgeving, voorbehouden zijn aan eigen

onderdanen, aan burgers van de EU of van de EER.

Volgens artikel 14, tweede lid, aanhef en onder a, mag een langdurig ingezetene in een tweede lidstaat verblijven om een economische activiteit uit te oefenen als werknemer of als zelfstandige. Volgens artikel 14, derde lid, mogen de lidstaten wanneer het gaat om de uitoefening van een economische activiteit als werknemer of als zelfstandige, zoals bedoeld in het tweede lid, onder a, de situatie van hun arbeidsmarkt bezien en hun nationale procedures hanteren ten aanzien van de vereisten voor, respectievelijk, het vervullen van een vacature en het hebben van toegang tot de arbeidsmarkt.

Om redenen van arbeidsmarktbeleid kunnen de lidstaten de voorkeur geven aan EU-burgers, aan onderdanen van derde landen — indien de communautaire wetgeving hierin voorziet — en aan onderdanen van derde landen die legaal in de betrokken lidstaat verblijven en daar een werkloosheidsuitkering ontvangen.

3.2. Ingevolge artikel 14, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000), zoals dat luidde ten tijde van belang, wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend onder beperkingen, verband houdend met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de beperkingen en de voorschriften.

Ingevolge artikel 3.4, eerste lid, aanhef en onder e, onderscheidenlijk f, van het Vb 2000, zoals dat luidde ten tijde van belang en voor zover thans van belang, kan de verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14, tweede lid, van de Vw 2000 worden verleend onder de beperking: het verrichten van arbeid als zelfstandige; of: het verrichten van arbeid in loondienst.

Ingevolge artikel 3.31, eerste lid, voor zover thans van belang, wordt de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, onder een beperking verband houdend met het verrichten van arbeid in loondienst verleend aan de vreemdeling die in Nederland arbeid in loondienst verricht of gaat verrichten, waarvoor een tewerkstellingsvergunning is afgegeven. Ingevolge artikel 3.100, dient de vreemdeling, indien hij hangende de besluitvorming op een eerdere aanvraag wijziging van het gevraagde verblijfsdoel wenst, een nieuwe aanvraag in. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: de Wav) is het een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Wav is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bevoegd tot het afgeven en intrekken van een tewerkstellingsvergunning.

3.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 22 juli 2013 in zaak nr. 201209455/1/V3, blijkt uit punt 22 van de considerans van de richtlijn dat aan de rechten die de langdurig ingezetenen in de tweede lidstaat genieten, voorwaarden als in de richtlijn omschreven kunnen worden verbonden. Uit punt 21 van de considerans blijkt dat de lidstaat waarin de langdurig ingezetene zijn verblijf wil uitoefenen moet kunnen nagaan of de betrokkene voldoet aan de voorwaarden waaraan een verblijf op zijn grondgebied is verbonden. Deze voorwaarden zijn, voor zover het gaat om verblijf als langdurig ingezetene in een tweede lidstaat, opgenomen in hoofdstuk III van de richtlijn. In artikel 14, derde lid, van de richtlijn is bepaald dat lidstaten hun nationale procedures mogen hanteren ten aanzien van de vereisten voor, respectievelijk het vervullen van, een vacature en het hebben van toegang tot de arbeidsmarkt. De toegang voor vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt is geregeld in de Wav, op grond waarvan een werkgever van een vreemdeling in beginsel moet beschikken over een tewerkstellingsvergunning. De

verblijfsvoorwaarden zijn geregeld in de Vw 2000 en het Vb 2000.

- 3.4. Uit de richtlijn volgt aldus dat de lidstaten de situatie van hun arbeidsmarkt mogen bezien en hun nationale procedures mogen hanteren ten aanzien van de vereisten voor, respectievelijk, het vervullen van een vacature en het hebben van toegang tot de arbeidsmarkt. Eveneens volgt uit de richtlijn dat lidstaten hun nationale procedures mogen hanteren ter beoordeling van een aanvraag van een langdurig ingezetene om een verblijfsvergunning.

Uit artikel 3.4 van het Vb 2000 in verbinding gelezen met artikel 3.31, eerste lid, van het Vb 2000, volgt het onderscheid tussen de beperkingen die verband houden met de onderscheiden verblijfsdoelen 'arbeid als zelfstandige' en 'arbeid in loondienst' bedoeld in artikel 14, tweede lid, van de Vw 2000 en de daaraan verbonden toegang tot de arbeidsmarkt. De aan de vreemdeling verleende verblijfsvergunning met de daaraan verbonden beperking, waarin dit onderscheid tussen de beperkingen verband houdend met voormelde verblijfsdoelen is gehanteerd, is derhalve in overeenstemming met de nationale regeling ter zake en mag dus worden gesteld (zie eerder in gelijke zin voormelde uitspraak van de Afdeling van 22 juli 2013).

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, volgt uit de richtlijn dan ook niet dat de staatssecretaris in een geval als dit gehouden is aan de vreemdeling een verblijfsvergunning te verlenen onder zowel de beperking verband houdend met het verblijfsdoel 'het verrichten van arbeid als zelfstandige', als de beperking verband houdend met het verblijfsdoel 'het verrichten van arbeid in loondienst'. Daarbij was in dit geval de aanvraag van de vreemdeling niet gericht op een concrete combinatie van 'het verrichten van arbeid in loondienst' naast 'het verrichten van arbeid als zelfstandige'

Gelet voorts op artikel 3.100 van het Vb 2000, heeft de staatssecretaris van de vreemdeling terecht gevergd dat hij een aanvraag indient tot wijziging van de beperking van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, indien hij alsnog als verblijfsdoel 'arbeid in loondienst' wenst. De staatssecretaris kan alsdan, in het kader van het onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag, de toegang tot de arbeidsmarkt betrekken, nu artikel 14, derde lid, van de richtlijn uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorziet.

De grieven slagen.

4. Het hoger beroep is kennelijk gegrond. De aangevallen uitspraken dienen te worden vernietigd. Ten aanzien van het beroep van de vreemdeling tegen het besluit van 8 oktober 2012 overweegt de Afdeling dat, voor zover met het vorenoverwogene niet op de bij de rechtbank voorgedragen beroepsgronden is beslist, aan deze gronden niet wordt toegekomen. Over die gronden is door de rechtbank uitdrukkelijk en zonder voorbehoud een oordeel gegeven, waartegen in hoger beroep niet is opgekomen. Evenmin is sprake van een nauwe verwevenheid tussen het oordeel over die gronden, dan wel onderdelen van het bij de rechtbank bestreden besluit waarop ze betrekking hebben, en hetgeen in hoger beroep aan de orde is gesteld. Deze beroepsgronden vallen thans dientengevolge buiten het geding.

Het beroep is ongegrond.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.


Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraken van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 30

III. verklaart het in die zaak ingestelde beroep ongegrond.

Noot

Auteur: T. de Lange 

1. In deze zaak waren partijen (een vreemdeling met de Egyptische nationaliteit, voorheen houder van een verblijfsvergunning als langdurig ingezetene in Italië en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie) verdeeld over de vraag of een verlengde verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandige met de arbeidsmarktaantekening 'arbeid vrij toegestaan; twv [tewerkstellingsvergunning] niet vereist', wel recht doet aan de positie die de vreemdeling heeft op grond van artikel 14, lid twee onder a) van de Langdurig Ingezetenen Richtlijn 2003/109/EG. Ik bespreek eerst de Richtlijn en de mijns inziens verkeerde manier waarop de Afdeling die benadert en kom dan terug op het geschil en de oplossing daarvan.
2. Richtlijn 2003/109/EC (hierna: de Richtlijn) harmoniseert de positie van langdurig in de EU verblijvende vreemdelingen uit niet EU-lidstaten (derdelanders). De Richtlijn beoogt bij te dragen aan de verdere integratie van deze vreemdelingen, arbeidsmobiliteit binnen de EU zou daar bij horen. In het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie kregen langdurig ingezetenen een recht op vrij verkeer dat in veel opzichten zou moeten lijken op de rechten van unieburgers. De Commissie verwees hiervoor onder meer naar artikel 45, tweede lid van het EU Grondrechten Handvest dat luidt: "De vrijheid van verkeer en van verblijf kan overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap worden toegekend aan onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven". Dit recht op vrij verkeer is in de onderhandelingen door de lidstaten echter gesneuveld. Men vreesde dat met een recht voor vreemdelingen om van de ene lidstaat te verhuizen naar de andere het nationale restrictieve toelatingsbeleid zou worden ondergraven. Dat nationale toelatingsbeleid, zoals bijvoorbeeld Nederland dat kent, betreft ook de bescherming van de nationale arbeidsmarkt.
3. De voor een goed begrip van de voor de voorliggende casus relevante bepalingen uit de Richtlijn zijn maar ten dele door de Afdeling genoemd en gebruikt in de uitspraak. Centraal staat artikel 14, tweede lid van de Richtlijn dat drie redenen noemt waarom een langdurig ingezetene uit een andere lidstaat naar een tweede lidstaat, in dit geval dus Nederland, kan komen: a) om een economische activiteit uit te oefenen als werknemer of als zelfstandige b) om een studie of beroepsopleiding te volgen en c) om andere redenen. In de casus staat sub a) centraal. Het is goed om te beseffen dat Nederland alleen voor sub c) een specifieke verblijfstitel in het leven heeft geroepen. Dat is de economisch niet-actieve langdurig ingezetene (zie artikel 3.4, eerste lid sub b jo. 3.29a eerste lid Vreemdelingenbesluit). Voor de langdurig ingezetene uit een andere lidstaat die als zelfstandige, werknemer of student naar Nederland komt, wordt een nationale verblijfsvergunning afgegeven (zie wederom artikel 3.4, eerste lid sub c, g of I Vb). Je ziet aan de verblijfsvergunning daarom niet dat de rechtspositie van deze derdelanders wordt beheerst door Europees recht en daar wringt de schoen. Ik kom daar zo op terug.
4. Artikel 14 derde lid van de richtlijn bepaalt dat bij het beoordelen van een verzoek om een economische activiteit als werknemer of als zelfstandige uit te oefenen de lidstaten de situatie

van hun arbeidsmarkt mogen bezien en dat de lidstaten hun nationale procedures mogen hanteren. De situatie op de arbeidsmarkt mag ingevolge artikel 21, tweede lid richtlijn voor een periode van ten hoogste twaalf maanden worden tegengeworpen. Dit artikel is in Nederland geïmplementeerd in artikel 3, tweede lid Wet arbeid vreemdelingen jo. paragraaf 11 van de uitvoeringsregels Wet arbeid vreemdelingen (*Stcrt.* 2007, nr. 1). Gedurende het eerste verblijfsjaar is een tewerkstellingsvergunning verplicht en bij de afgifte daarvan wordt op grond van artikel 8 en 9 Wet arbeid vreemdelingen de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt betrokken. Thans is de vrijstelling van de tewerkstellingsvergunning na het eerste verblijfsjaar geregeld in Bijlage II bij de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2014, paragraaf 7 (*Stcrt.* 2014, 8189). De staatssecretaris vervangt bij de verlenging na het eerste jaar terecht de arbeidsmarktaantekening door een aantekening waarbij geen tewerkstellingsvergunning meer nodig is. Zo ook in deze zaak. Bij de beslissing over de verblijfsvergunning kijkt hij dus inderdaad niet meer naar de situatie op de arbeidsmarkt. Zie voor het standpunt van de staatssecretaris ook ABRvS 16 september 2014, r.o. 6 (nr. 201401285/1/V1, ECLI:NL:RVS:2014:3516). Opgemerkt zij nog dat artikel 21, tweede lid van de richtlijn een uitzondering is op de hoofdregel neergelegd in het eerste lid, het recht op gelijke behandeling. Het is vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie dat beperkingen van zo'n hoofdregel beperkt moeten worden uitgelegd (Zie bijvoorbeeld HvJEU 19 september 2013, zaak C-140/12 (*Brey*), r.o. 70, *JV* 2013/352, m.nt. Boeles en de daar genoemde jurisprudentie, waaronder HvJEU 24 april 2012, zaak C-571/10 (*Kamberaj*), *EHRC* 2012/162, m.nt. Morijn, r.o. 86, welk arrest ook over de Richtlijn ging.) Artikel 21, tweede lid van de Richtlijn is dus volgens mij bijzonder relevant voor de casus, maar de Afdeling heeft het artikel niet genoemd. Dit terwijl er wel een beroep is gedaan, zo blijkt uit de onderliggende stukken.

5. Ook van belang is dat ingevolge artikel 14, derde lid van de Richtlijn de lidstaten hun eigen procedures mogen hanteren. De Afdeling maakt hieruit op dat Nederland voor langdurig ingezetenen vreemdelingen die uit andere lidstaten komen als zelfstandige of als werknemers geen aparte 'beperking' (ook verblijfsdoel genoemd) hoeft te ontwikkelen en nationale verblijfsvergunningen mag geven. Nederland zou dus niet verplicht zijn om in artikel 3.4 Vb 'beperkingen' toe te voegen voor werknemers of zelfstandigen die elders langdurig ingezetenen zijn. Zo'n verplichting is er wel voor de 'eigen' langdurig ingezetenen (artikel 8 van de Richtlijn; geïmplementeerd in artikel 45a Vreemdelingenwet) en voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (zie artikel 7 en 17 Richtlijn 2009/50/EG over de Europese blauwe kaart; geïmplementeerd in artikel 3.4, eerste lid sub e Vb). Hoewel die verplichting er voor langdurig ingezetenen uit andere lidstaten inderdaad niet is, denk ik dat het toch goed is om voor hen een speciale verblijfstitel in het leven te roepen. Daarmee wordt de effectieve werking van het unierecht namelijk beter mogelijk gemaakt. Nu zal de betrokkene steeds zijn Nederlandse verblijfsvergunning en zijn EU-verblijfsvergunning als langdurig ingezetene van een andere lidstaat moeten overleggen voordat voor overheidsinstanties, werkgevers en andere betrokkenen duidelijk is wat zijn rechtspositie op grond van het Unierecht is.
6. De Egyptenaar uit de hier besproken uitspraak kreeg verlenging van zijn verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandige. Hij kreeg conform de implementatie van artikel 21, tweede lid van de Richtlijn de arbeidsmarktaantekening die hem in staat stelde arbeid in loondienst te verrichten. Wat is dan het probleem? Stel hij wil zijn bedrijf staken en geheel in loondienst gaan werken. Hij voldoet dan niet meer aan de beperking waaronder zijn vergunning is verleend, namelijk 'arbeid als

zelfstandige'. Ingevolge artikel 19 jo artikel 18, eerste lid sub f Vreemdelingenwet is dat een reden om zijn verblijfsvergunning in te trekken. Omdat arbeid in loondienst een andere beperking is, moet hij om wijziging in de juiste beperking vragen. Dat wil de vreemdeling niet (en hij wil neem ik aan ook niet het risico lopen dat zijn verblijfsvergunning wordt ingetrokken met alle rompslomp van dien). Hij wil een status hebben die recht doet aan zijn positie als langdurig ingezetene die al meer dan een jaar rechtmatig in Nederland verblijft als economisch actief.

7. Ik vraag me overigens af of de verblijfsvergunning wel zou mogen worden ingetrokken — dus of wijziging van de beperking gevraagd mag worden — in het geval dat de langdurig ingezetene die economisch actief is als zelfstandige, economisch actief wordt als werknemer. Ingevolge artikel 22 van de Richtlijn kan er reden zijn voor intrekking als niet meer aan de voorwaarden van artikel 14 van de Richtlijn zou worden voldaan. Hoewel de vreemdeling dan niet meer voldoet aan de voorwaarde dat hij economisch actief is als zelfstandige' zou hij wel voldoen aan de economische activiteit als werknemer, en dus nog steeds voldoen aan artikel 14, tweede lid sub a van de Richtlijn. Uit het arrest van het Hof van Justitie EU in de zaak *Commissie t. Nederland* (26 april 2012, zaak C-508/10, *JV* 2012/307, m.nt. Groenendijk) blijkt dat een derdelander die voldoet aan de eisen van de Richtlijn aanspraak heeft op de status. Daar volgt volgens mij uit dat er ook een recht op een verblijfsvergunning ex art. 14 van de Richtlijn bestaat en dat een lidstaat het verkrijgen daarvan niet mag bemoeilijken (bijvoorbeeld door hoge leges te heffen zoals in genoemd arrest, of zoals in dit geval door wijziging of verlenging van de vergunning te weigeren of te bemoeilijken terwijl aan de in de Richtlijn genoemde voorwaarden wordt voldaan. Zie in die zin ook het arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Ben Alaya* (10 september 2014, zaak C-491/13). Dan wordt het nuttig effect aan de Richtlijn ontnomen.
8. Opmerkelijk is dat ter zitting bij de rechtbank de vertegenwoordiger van de staatssecretaris toegaf dat er een passende verblijfstitel ontbreekt voor langdurig ingezetenen die vanuit een andere lidstaat komen om in Nederland te werken. In de tussenuitspraak gaf de rechtbank opdracht om een nieuwe beperking in het leven te roepen en aan betrokkene een verblijfsvergunning onder die beperking te verlenen (Rechtbank Den Haag 30 augustus 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:11446). Een verstrekkende rechterlijke opdracht dus, maar wel een waarmee het geschil kon worden opgelost en recht zou worden gedaan aan de Europese verplichtingen.
9. In reactie op deze tussenuitspraak groef de staatssecretaris zich in. De staatssecretaris gaf geen gehoor aan de opdracht en ging tegen de afgemeten einduitspraak (niet gepubliceerd) en de tussenuitspraak in hoger beroep. De staatssecretaris stelde zich in hoger beroep op het standpunt dat toch wijziging van de beperking gevraagd moest worden. De arbeidsmarktaantekening blijft na dat eerste jaar ook bij zelfstandigen wel vrije toegang tot de arbeidsmarkt bieden. Daar zit een rare hobbel: immers wat is de functie van het aanvragen van de beperking 'loondienst' als iemand toch al mag werken? De Afdeling probeert dit te rijmen en raakt daarmee volgens mij veel te ver verwijderd van de Richtlijn. In de laatste alinea van overweging 3 gaat de Afdeling een stap verder dan de staatssecretaris door te oordelen dat de staatssecretaris de situatie op de arbeidsmarkt wel zou kunnen betrekken bij het beoordelen van een verzoek om verlenging en wijziging van de beperking in arbeid in loondienst, *nadat* de vreemdeling al een jaar in Nederland economisch actief is geweest als zelfstandige. Dat is echter in strijd met het hiervoor besproken artikel 21, tweede lid van de Richtlijn; het geschil is er ook niet mee opgelost maar er eerder groter door geworden.
10. Waarom wil de Afdeling de toelating van een langdurig ingezetene als zelfstandige of als werknemer zo graag uit elkaar trekken en de toetsing aan de arbeidsmarkt ook na dat eerste jaar

mogelijk maken? Ik vermoed dat de Afdeling de Nederlandse arbeidsmarkt wil beschermen. De Egyptenaar is immers binnen gekomen conform een nationale procedure voor zelfstandigen: in die procedure wordt geen rekening gehouden met de situatie op de arbeidsmarkt. Als hij nu kan switchen naar arbeid in loondienst dan heeft hij een weg gevonden om toegang te krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt zonder dat wordt onderzocht of hij wel nodig is op die de arbeidsmarkt (Zie COM(2011) 585, p. 8 voor andere lidstaten die hun arbeidsmarkt ten onrechte na het eerste verblijfsjaar blijven afschermen). Daar waren de lidstaten bij de onderhandelingen al bang voor en daarom is die arbeidsmarkttoets ingevoerd voor het eerste jaar. De lidstaten kunnen die termijn niet eenzijdig verlengen; de Afdeling lijkt hier toch op zoek te zijn naar de mogelijkheid om die termijn te verlengen ter bescherming van de arbeidsmarkt. Een betere oplossing is denkbaar. De staatssecretaris zou bij de eerste toelating van zelfstandigen met de status van langdurig ingezetene in een andere EU lidstaat ook een arbeidsmarkttoets kunnen hanteren.

11. Of de Richtlijn zo uitgelegd kan worden als de Afdeling hier doet, lijkt mij niet evident. Prejudiciële vragen hadden voor de hand gelegen. Dat heeft de Belgische Raad van State over een aanverwante casus wel gedaan (zaak C-176/14 (*Van Hauthem & Frans*)). Er lopen nog meer van dit soort procedures dus hopelijk neemt de Afdeling of een rechtbank deze handschoen op. Of, en dat zou mijn voorkeur hebben, de staatssecretaris handhaaft zijn juiste implementatie van artikel 21, tweede lid van de richtlijn en neemt in artikel 3.4, eerste lid Vb een aparte 'beperking' op voor economisch actieve vreemdelingen. Daarbij zou na het eerste verblijfsjaar het onderscheid tussen zelfstandigen en werknemers moeten vervallen. Als de staatssecretaris zo'n 'beperking' toevoegt, dan moet die ook gaan gelden voor familieleden en voor langdurig ingezetenen uit andere lidstaten die hier zijn toegelaten voor studie. Op die manier zal op het verblijfsdocument goed te zien zijn wat hun unierechtelijke rechtspositie is.

Voetnoten

-  Universitair docent bestuurs- en migratierecht Universiteit van Amsterdam en Senior Researcher Department of Labour Law and Social Policy Tilburg Law School.