

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

14 juni 2012 (\*)

„Verordening (EG) nr. 562/2006 — Communautaire code betreffende overschrijding van grenzen door personen (Schengengrenscore) — Artikel 13 — Onderdanen van derde landen, die houder zijn van tijdelijke verblijfsvergunning — Nationale regeling die terugkeer verbiedt van deze onderdanen naar grondgebied van lidstaat die tijdelijke verblijfsvergunning heeft afgegeven bij ontbreken van terugkeervisum — Begrip ‚terugkeervisum‘ — Eerdere bestuurlijke praktijk die terugkeer zonder terugkeervisum toeliet — Noodzaak van overgangsmaatregelen — Geen”

In zaak C-606/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d’État (Frankrijk) bij beslissing van 15 december 2010, ingekomen bij het Hof op 22 december 2010, in de procedure

**Association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)**

tegen

**Ministre de l’Intérieur, de l’Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l’Immigration,**

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, U. Lõhmus, A. Rosas (rapporteur), A. Ó Caoimh en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: V. Trstenjak,

griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 oktober 2011,

gelet op de opmerkingen van:

- de Association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), vertegenwoordigd door J.-É. Malabre, voorzitter,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues, J.-S. Pilczer en B. Beaupère-Manokha als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door T. Materne en C. Pochet als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Maidani en M. Wilderspin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 november 2011,

het navolgende

**Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 5, lid 4, sub a, en 13 van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex) (PB L 105, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 81/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 14 januari 2009 (PB L 35, blz. 56; hierna: „verordening nr. 562/2006”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (hierna: „ANAFE”) en de ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration over een circulaire van de ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire van 21 september 2009 houdende vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot de Schengenruimte voor onderdanen van derde landen die in het bezit zijn van een door de Franse autoriteiten afgegeven voorlopige verblijfsvergunning (APS) of van een ontvangstbewijs van een aanvraag van een verblijfsvergunning (hierna: „circulaire van 21 september 2009”).

### **Toepasselijke bepalingen**

#### *Unieregeling*

- 3 De punten 1, 2, 3 en 6 van de considerans van verordening nr. 562/2006 preciseren:
  - „(1) Het uitwerken van maatregelen conform artikel 62, punt 1, van het [EG-]Verdrag om te garanderen dat bij de overschrijding van de binnengrenzen door personen geen grenstoezicht wordt uitgevoerd, maakt deel uit van de in artikel 14 van het Verdrag omschreven doelstelling van de Unie om een ruimte zonder binnengrenzen tot stand te brengen waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd.
  - (2) Overeenkomstig artikel 61 van het Verdrag gaat de totstandbrenging van een ruimte van vrij verkeer van personen gepaard met andere maatregelen. Het gemeenschappelijke beleid inzake het overschrijden van de buitengrenzen, zoals bedoeld in artikel 62, punt 2, van het Verdrag, is één van die maatregelen.
  - (3) Bij de goedkeuring van gemeenschappelijke maatregelen inzake de overschrijding van de binnengrenzen door personen en het grenstoezicht aan de buitengrenzen moet rekening worden gehouden met het Schengen-acquis, dat in het kader van de Europese Unie is opgenomen, en met name met de desbetreffende bepalingen van de Overeenkomst ter uitvoering van het op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen [(PB 2000, L 239, blz. 19), die is ondertekend te Schengen (Luxemburg) op 19 juni 1990 (hierna: „SUO’)], en het Gemeenschappelijk Handboek [van de buitengrenzen (PB 2002, C 313, blz. 97)].
- [...]
- (6) Grenstoezicht is in het belang van niet alleen de lidstaat aan de buitengrenzen waarvan het wordt uitgeoefend maar van alle lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft. Het grenstoezicht moet helpen de illegale immigratie en mensenhandel te bestrijden en bedreigingen van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten te voorkomen.”

- 4 Artikel 2 van verordening nr. 562/2006 bepaalt:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

15. „verblijfsvergunning“:

- a) de door de lidstaten overeenkomstig het uniforme model van verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen [(PB L 157, blz. 1)] afgegeven verblijfsvergunningen;
- b) de overige door een lidstaat aan onderdanen van derde landen afgegeven documenten die recht geven op verblijf op of terugkeer naar hun grondgebied, met uitzondering van tijdelijke vergunningen die hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning als bedoeld sub a of van een asielverzoek worden afgegeven;

[...]”

5 Artikel 3 van verordening nr. 562/2006, met als opschrift „Toepassingsgebied“, luidt als volgt:

„Deze verordening is van toepassing op iedereen die de binnen- of buitengrenzen van de lidstaten overschrijdt, onverminderd:

- a) de rechten van de personen die onder het gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen;
- b) de rechten van vluchtelingen en personen die om internationale bescherming verzoeken, met name wat betreft non-refoulement.”

6 Artikel 5 van deze verordening, dat betrekking heeft op de toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen, luidt:

„1. Voor onderdanen van derde landen gelden de volgende toegangsvoorwaarden voor een verblijf van ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden:

- a) in het bezit zijn van één of meer geldige reisdocumenten of documenten die recht geven op grensoverschijding;
- b) indien vereist op grond van verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld, in het bezit zijn van een geldig visum [(PB L 81, blz. 1)], behalve indien zij houder zijn van een geldige verblijfsvergunning;
- c) het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden kunnen staven, alsmede beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van herkomst of voor de doorreis naar een derde land, waar de toegang is gewaarborgd, dan wel in staat zijn deze middelen rechtmatig te verwerven;
- d) niet met het oog op weigering van toegang in het [Schengen-informatiesysteem (SIS)] gesignaleerd zijn;
- e) niet worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten, en met name niet om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staan in de nationale databanken van de lidstaten.

[...]

4. In afwijking van lid 1:

- a) wordt onderdanen van derde landen die niet aan alle in lid 1 bedoelde voorwaarden voor binnenkomst voldoen maar houder zijn van een door een lidstaat afgegeven verblijfstitel of terugkeervisum, dan wel, indien dit vereist is, van deze beide documenten, toegang met het oog op doorreis tot het grondgebied van de overige lidstaten verleend, zodat zij het grondgebied van de lidstaat kunnen bereiken die hun de verblijfstitel of het terugkeervisum heeft verstrekt, tenzij zij op de nationale signaleringslijst staan van de lidstaat waarvan zij de buitengrenzen willen overschrijden, met vermelding van de te nemen maatregelen die de binnenkomst of doorreis verhinderen;
- b) kan onderdanen van derde landen die aan de in lid 1 genoemde voorwaarden, met uitzondering van sub b, voldoen en zich aan de grens aanbieden, toegang tot het grondgebied van de lidstaten worden verleend, indien aan de grens een visum wordt afgegeven overeenkomstig verordening (EG) nr. 415/2003 van de Raad van 27 februari 2003 betreffende de afgifte van visa aan de grens, inclusief aan transiterende zeelieden [(PB L 64, blz. 1)].

[...]

- c) kan onderdanen van derde landen die niet aan een of meer van de in lid 1 genoemde voorwaarden voldoen, door een lidstaat toegang tot zijn grondgebied worden verleend op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen. Indien de betrokken onderdaan van een derde land gesignaleerd staat als bedoeld in lid 1, sub d, stelt de lidstaat die hem toegang tot zijn grondgebied verleent, de overige lidstaten daarvan in kennis."

- 7 Artikel 13 van deze verordening, met als opschrift „Weigering van toegang”, bepaalt in lid 1:

„Indien een onderdaan van een derde land niet aan alle in artikel 5, lid 1, vermelde toegangsvoorwaarden voldoet, en niet tot de in artikel 5, lid 4, genoemde categorieën personen behoort, wordt hem de toegang tot het grondgebied van de lidstaten geweigerd. Dit laat de toepassing van de bijzondere bepalingen inzake asielrecht en internationale bescherming of inzake afgifte van een visum voor een verblijf van langere duur onverlet."

- 8 Overeenkomstig artikel 40 van verordening nr. 562/2006, die verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat, is deze verordening op 13 oktober 2006 in werking getreden.
- 9 Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (visumcode) (PB L 243, blz. 1), bepaalt in artikel 2 ervan, met als opschrift „Definities”:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

- 2. „visum”: een door een lidstaat afgegeven machtiging tot:

- a) doorreis over het grondgebied van de lidstaten of een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste drie maanden binnen een periode van zes maanden vanaf de datum van eerste binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten;
- b) doorreis via de internationale transitzones van luchthavens van de lidstaten;

[...]

- 4. „visum met territoriaal beperkte geldigheid”: een visum dat geldig is voor het grondgebied van een of meer lidstaten, maar niet van alle lidstaten;

[...]”

- 10 Artikel 25 van deze verordening, met als opschrift „Afgifte van een visum met territoriaal beperkte geldigheid”, bepaalt in de leden 1 tot en met 3 ervan:

„1. Een visum met territoriaal beperkte geldigheid wordt bij wijze van uitzondering in de volgende gevallen afgegeven:

- a) wanneer de betrokken lidstaat het op humanitaire gronden, vanwege het nationale belang of gelet op internationale verplichtingen noodzakelijk acht
  - i) af te wijken van het beginsel dat dient te worden voldaan aan de inreisvoorwaarden als omschreven in artikel 5, lid 1, sub a, c, d en e, van [verordening nr. 562/2006],
  - ii) een visum af te geven hoewel de overeenkomstig artikel 22 geraadpleegde lidstaat bezwaar heeft tegen de afgifte van een eenvormig visum, of
  - iii) een visum af te geven om spoedeisende redenen hoewel de voorafgaande raadpleging overeenkomstig artikel 22 niet heeft plaatsgevonden,
- of
- b) wanneer het consulaat, om redenen die het gerechtvaardigd acht, voor een verblijf gedurende hetzelfde halfjaar een nieuw visum afgeeft aan een aanvrager die gedurende deze periode van zes maanden reeds een eenvormig visum of een visum met territoriaal beperkte geldigheid voor een verblijf van drie maanden heeft gebruikt.

2. Een visum met territoriaal beperkte geldigheid is geldig voor het grondgebied van de lidstaat van afgifte. Bij wijze van uitzondering kan het geldig zijn voor het grondgebied van meer dan één lidstaat mits elke betrokken lidstaat daarmee instemt.

3. Indien de aanvrager in het bezit is van een reisdocument dat door een of meer, doch niet alle, lidstaten niet wordt erkend, wordt een visum afgegeven dat geldig is voor het grondgebied van de lidstaten die het reisdocument erkennen. Indien de lidstaat die het visum afgeeft, het reisdocument van de aanvrager niet erkent, is het afgegeven visum uitsluitend voor die lidstaat geldig.”

#### *De Franse regeling*

- 11 Artikel L.311-4 van de Code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (wetboek betreffende het binnenkomen en het verblijf van vreemdelingen en betreffende het asielrecht) bepaalt:

„Het bezit van een ontvangstbewijs van een aanvraag tot afgifte of vernieuwing van een verblijfsvergunning of een ontvangstbewijs van een asielverzoek of van een aanvraag van een voorlopige verblijfsvergunning laat de aanwezigheid van de vreemdeling in Frankrijk toe, zonder vooruit te lopen op de definitieve beslissing aangaande zijn recht op verblijf [...]”

- 12 De circulaire van 21 september 2009 bepaalt met name:

„Overeenkomstig de artikelen [5, lid 1, sub b], 7 en 13 van [verordening nr. 562/2006] moet worden nagegaan of is voldaan aan de voorwaarden voor toegang tot de Schengenruimte voor visumplichtige onderdanen van derde landen. Het gaat om het bezit van een visum of van een ‚geldige verblijfsvergunning’.

Uit de definitie van verblijfsvergunning in artikel 2, [punt] 15, van [verordening nr. 562/2006] volgt dat dit begrip alle vergunningen omvat die het verblijf op of de terugkeer naar het nationale grondgebied van een lidstaat toelaten, met uitzondering van de tijdelijke vergunningen die hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek worden afgegeven.

De Conseil d’État heeft bovendien geoordeeld [...] dat een vreemdeling, die houder is van een vergunning die hem, zij het tijdelijk, toelaat in Frankrijk te verblijven, het nationale

grondgebied mag verlaten en, zolang deze vergunning niet is verlopen, ernaar mag terugkeren zonder een visum te hoeven aanvragen.

Uit de bepalingen van [verordening nr. 562/2006] gelezen in samenhang met de rechtspraak van de Conseil d'État volgt dat:

- 1) vrij naar de Schengenruimte mag terugkeren hij die houder is van de volgende documenten:
  - a) alle voorlopige verblijfsvergunningen (met als enige uitzondering de in het kader van de behandeling van een asielverzoek afgegeven verblijfsvergunningen);
  - b) een ontvangstbewijs van een aanvraag tot *vernieuwing* van een verblijfsvergunning.

Overeenkomstig artikel 34 van [verordening nr. 562/2006] moet Frankrijk de Europese Commissie in kennis stellen van deze gegevens opdat zij de andere lidstaten van de Schengenruimte daarover informeert.

- 2) overeenkomstig de in artikel 2, [punt] 15, van [verordening nr. 562/2006] neergelegde uitzondering niet vrij naar de Schengenruimte mag terugkeren hij die houder is van de volgende documenten:
  - a) een in het kader van de behandeling van een asielverzoek afgegeven verblijfsvergunning;
  - b) een ontvangstbewijs van een *eerste aanvraag* van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek.

De visumplichtige onderdanen van derde landen die met een in het kader van de behandeling van een asielverzoek afgegeven voorlopige verblijfsvergunning, met een in dat kader afgegeven ontvangstbewijs of met een ontvangstbewijs van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning het Franse grondgebied hebben verlaten, mogen dus uitsluitend met een visum naar de Schengenruimte terugkeren.

De regel in dit opzicht is het bezit van een door de consulaire autoriteiten afgegeven terugkeervisum.

Deze regel verzet zich er evenwel niet tegen dat de prefecturale autoriteiten, in bepaalde uitzonderlijke gevallen, gebruikmaken van hun bevoegdheid om individuele gevallen te beoordelen om bij wijze van gunst een terugkeervisum van de prefectuur [...] te verstrekken. Mits de passende bewijsstukken worden overgelegd, kunnen als uitzonderlijke gevallen van afgifte van dit visum worden aangemerkt: gevallen van overmacht, zakenreizen, stagiairs, humanitaire gevallen en studenten tijdens de school- of universitaire vakanties.

In herinnering gebracht zij evenwel dat, met uitzondering van het door de prefecturale autoriteiten aan minderjarige vreemdelingen afgegeven terugkeervisum, waarover een kennisgeving aan de Europese Commissie is gezonden ([*Publicatieblad van de Europese Unie*] van 1 maart 2008), het overschrijden van de buitengrenzen van de Schengenruimte op grond van het door de prefecturale autoriteiten afgegeven terugkeervisum in de regel enkel is toegestaan via een punt van binnenkomst van het Franse grondgebied.

[...]"

- 13 De betrokken circulaire heeft de prefecten verzocht om „wanneer [hun] diensten aan onderdanen van derde landen een vergunning, als bedoeld in de uitzondering van artikel 2, [punt 15], van [verordening nr. 562/2006] (ontvangstbewijs van een asielverzoek of van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning, [voorlopige verblijfsvergunning] die hangende de behandeling van een asielverzoek is afgegeven) afgeven, hen erop attent te maken dat deze documenten geen terugkeer naar de Schengenruimte toestaan en dat de betrokkenen,

wanneer zij het grondgebied verlaten, enkel kunnen terugkeren na overeenkomstig het gemene recht, van de consulaire autoriteiten een visum te hebben verkregen”.

### **Hoofddeding en prejudiciële vragen**

- 14 Op 28 september 2009 heeft ANAFE bij de Conseil d’État beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van de circulaire van 21 september 2009, voor zover deze circulaire met name de prefecten verplicht om de terugkeer zonder visum naar het Franse grondgebied te weigeren aan de onderdanen van derde landen die houder zijn van een ontvangstbewijs van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek.
- 15 In haar beroep voert ANAFE aan dat de betrokken circulaire zich niet beperkt tot de gevolgtrekkingen uit verordening nr. 562/2006, maar de bepalingen ervan uitbreidt. Voorts betoogt deze vereniging dat deze circulaire het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen schendt aangezien de circulaire onmiddellijk van toepassing is en zij de onderdanen van derde landen die het Franse grondgebied hebben verlaten het recht ontzegt naar Frankrijk terug te keren zonder een visum te hoeven aanvragen, zoals zij op grond van de eerdere bestuurspraktijk mochten verwachten.
- 16 Om te beginnen merkt de Conseil d’État op dat enerzijds de in artikel 5 van verordening nr. 562/2006 vermelde voorwaarden uitdrukkelijk betrekking hebben op de toegang tot het gehele grondgebied van de lidstaten en niet enkel op de terugkeer naar het grondgebied van de lidstaat die de voorlopige verblijfsvergunning heeft afgegeven met het oog op een verblijf van ten hoogste drie maanden, maar dat anderzijds meerdere bepalingen van deze verordening, waaronder met name artikel 5, lid 4, sub c, de afgifte toelaten van een machtiging tot toegang die beperkt is tot het grondgebied van de lidstaat die de machtiging verleent.
- 17 Vervolgens rijst bij de Conseil d’État de vraag of het verbod van artikel 13 van de verordening tevens geldt voor de terugkeer naar het grondgebied van de lidstaat die de tijdelijke verblijfsvergunning heeft afgegeven indien deze terugkeer kan gebeuren zonder binnenkomst op, doorreis over of verblijf op het grondgebied van de overige lidstaten. Zo ja, dan wenst de verwijzende rechter te vernemen onder welke voorwaarden een lidstaat aan een onderdaan van een derde land een terugkeervisum mag verstrekken en met name of dit visum de toegang mag beperken tot de punten van binnenkomst op het nationale grondgebied.
- 18 Ten slotte wenst de Conseil d’État te vernemen of verordening nr. 562/2006 iedere mogelijkheid van toegang tot het grondgebied van de lidstaten uitsluit voor onderdanen van derde landen die enkel houder zijn van een tijdelijke verblijfsvergunning die hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek is afgegeven, in tegenstelling tot wat mogelijk was ingevolge de bepalingen van de SUO, in de versie die gold vóór de wijziging ervan bij voornoemde verordening. In dat geval rijst de vraag of het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen dan niet vereisen dat overgangsmaatregelen worden vastgesteld ten aanzien van de onderdanen van derde landen die het Franse grondgebied hebben verlaten terwijl ze enkel in het bezit zijn van een dergelijke tijdelijke verblijfsvergunning en ernaar wensen terug te keren na de inwerkingtreding van voornoemde verordening.
- 19 Aangezien twijfel rijst over de uitlegging van verordening nr. 562/2006 en met name de artikelen 13 en 5, lid 4, sub a, ervan, heeft de Conseil d’État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende prejudiciële vragen:
  - „1) Is artikel 13 van verordening [nr. 562/2006] van toepassing op de terugkeer van een onderdaan van een derde land naar het grondgebied van een lidstaat die hem een tijdelijke verblijfsvergunning heeft afgegeven indien deze terugkeer kan gebeuren zonder binnenkomst op, doorreis over of verblijf op het grondgebied van de overige lidstaten?

- 2) Onder welke voorwaarden mag een lidstaat aan onderdanen van een derde land een 'terugkeervisum' afgeven als bedoeld in artikel 5, lid 4, sub a, van voornoemde verordening? Meer bepaald, mag een dergelijk visum de toegang beperken tot uitsluitend de punten van binnenkomst op het nationale grondgebied?
- 3) Voor zover verordening [nr. 562/2006] voor onderdanen van derde landen die enkel in het bezit zijn van een tijdelijke verblijfsvergunning die is afgegeven hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek, elke mogelijkheid van toegang tot het grondgebied van de lidstaten uitsluit, in tegenstelling tot wat mogelijk was ingevolge de bepalingen van de [SUO] in de versie die gold vóór de wijziging ervan bij verordening [nr. 562/2006]: vereisten de beginselen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen dat overgangsmaatregelen werden vastgesteld ten aanzien van de onderdanen van derde landen die hun grondgebied hadden verlaten terwijl zij enkel in het bezit waren van een tijdelijke verblijfsvergunning die was afgegeven hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek en die er wensen terug te keren na de inwerkingtreding van verordening [nr. 562/2006]?"

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

#### *Eerste vraag*

- 20 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de voorschriften inzake de weigering van toegang aan onderdanen van derde landen in artikel 13 van verordening nr. 562/2006 ook van toepassing zijn op visumplichtige onderdanen van derde landen die wensen terug te keren naar het grondgebied van de lidstaat die hun een tijdelijke verblijfsvergunning heeft verstrekt indien de terugkeer naar het grondgebied van deze lidstaat kan gebeuren zonder het grondgebied van de overige lidstaten te betreden.
- 21 Volgens ANAFE moeten de bepalingen van artikel 5 juncto artikel 13 van verordening nr. 562/2006 aldus worden uitgelegd dat de toegang tot het grondgebied van een lidstaat op basis van een tijdelijke verblijfsvergunning enkel kan worden geweigerd wanneer de onderdaan van een derde land om toegang voor een verblijf van korte duur verzoekt aan de grens van een andere lidstaat dan die welke het verblijfsdocument waarvan betrokkene houder is, heeft afgegeven.
- 22 Volgens de Franse regering, de Belgische regering en de Commissie is artikel 13 van verordening nr. 562/2006 daarentegen ook van toepassing op de onderdanen van derde landen van wie de terugkeer naar het grondgebied van de lidstaat die hun een tijdelijke verblijfsvergunning heeft afgegeven, kan gebeuren zonder binnenkomst op, doorreis over of verblijf op het grondgebied van de overige lidstaten.
- 23 Volgens artikel 1 van verordening nr. 562/2006 heeft deze verordening als „[d]oel en beginselen” het ontwikkelen van de Unie als gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer zonder binnengrenzen en het vaststellen in dit verband van de maatregelen die van toepassing zijn op het toezicht ten aanzien van personen die de buitengrenzen van de lidstaten van de Unie overschrijden.
- 24 Volgens punt 6 van de considerans van deze verordening is „[g]renstoezicht [aan de buitengrenzen van de lidstaten] in het belang van niet alleen de lidstaat aan de buitengrenzen waarvan het wordt uitgeoefend maar van alle lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft”.
- 25 Bedoelde verordening past in de ruimere context van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit (artikel 3, lid 2, VEU). Volgens artikel 67, lid 2, eerste volzin, VWEU „[zorgt de] Unie [...] ervoor dat aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht en [...] ontwikkelt [zij] een

gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, dat gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten en dat billijk is ten aanzien van de onderdanen van derde landen”.

- 26 De bij het Schengenakkoord ingevoerde regeling berust dus op de naleving van de geharmoniseerde voorschriften inzake controles aan de buitengrenzen en, in casu, op de strikte naleving van de bij verordening nr. 562/2006 vastgestelde voorwaarden voor de toegang van onderdanen van derde landen tot het grondgebied van de lidstaten die partij zijn bij dit akkoord. Iedere lidstaat waarvan het grondgebied tot de Schengenruimte behoort, moet er namelijk op kunnen vertrouwen dat iedere andere lidstaat van die ruimte de controles op een doeltreffende en strikte wijze verricht. Deze controles worden vergemakkelijkt door een regeling die met name de erkenning van visa en van andere verblijfstitels van korte duur mogelijk maakt.
- 27 Artikel 5 van verordening nr. 562/2006 regelt de toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen. Uit artikel 5, leden 1, sub b, en 4, sub a, volgt dat het bezit van een door een lidstaat aan een onderdaan van een derde land afgegeven verblijfsvergunning deze onderdaan toelaat de Schengenruimte binnen te komen en er te reizen, deze ruimte te verlaten en ernaar terug te keren zonder een visum te hoeven aanvragen.
- 28 Opgemerkt zij dat het begrip „verblijfsvergunning” in artikel 2, punt 15, van verordening nr. 562/2006 wordt omschreven en dat de tijdelijke verblijfsvergunning die hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek is afgegeven, uitdrukkelijk van het begrip „verblijfsvergunning” in de zin van dit punt 15, sub b, is uitgesloten.
- 29 Het grenstoezicht aan de buitengrenzen van de Schengenruimte en de weigering van toegang aan deze buitengrenzen zijn geregeld in de artikelen 6 tot en met 13 van verordening nr. 562/2006.
- 30 Met betrekking tot de weigering van toegang bevat artikel 13, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 562/2006 de algemene regel dat een onderdaan van een derde land die niet aan alle in artikel 5, lid 1, van deze verordening vermelde toegangsvoorwaarden voldoet, en niet tot een van de in artikel 5, lid 4, genoemde categorieën van personen behoort, de toegang tot de Schengenruimte wordt geweigerd. Volgens artikel 13, lid 1, tweede volzin, laat deze bepaling de toepassing van de bijzondere bepalingen inzake asielrecht en internationale bescherming of inzake afgifte van visa voor een verblijf van langere duur onverlet.
- 31 Artikel 13, leden 2 tot en met 6, van verordening nr. 562/2006 regelt de verdere modaliteiten voor de weigering van toegang.
- 32 Anders dan ANAFE betoogt, kan artikel 13 van verordening nr. 562/2006 niet aldus worden uitgelegd dat de toegang tot de Schengenruimte aan een onderdaan van een derde land die een verblijfsdocument overlegt dat geen verblijfsvergunning in de zin van artikel 2, punt 15, van deze verordening is, enkel kan worden geweigerd wanneer om toegang wordt verzocht aan de grens van een andere lidstaat dan die welke het verblijfsdocument heeft afgegeven en met het oog op een verblijf van korte duur.
- 33 Volgens artikel 3 van de verordening is deze verordening namelijk van toepassing op iedereen die de binnen- of buitengrenzen van een lidstaat van de Schengenruimte overschrijdt.
- 34 Daaruit volgt dat de voorschriften inzake de weigering van toegang in artikel 13 van verordening nr. 562/2006 gelden voor alle onderdanen van derde landen die een lidstaat wensen binnen te komen door een buitengrens van de Schengenruimte te overschrijden.
- 35 Aangezien deze verordening de personencontroles aan de binnengrenzen heeft afgeschaft en de grenscontroles naar de buitengrenzen van deze ruimte heeft verschoven, zijn de bepalingen ervan inzake weigering van toegang aan de buitengrenzen in beginsel van toepassing op het grensoverschrijdende personenverkeer in zijn totaliteit, ook wanneer de

buitengrenzen van de Schengenruimte van een lidstaat enkel worden overschreden met het oog op verblijf in deze lidstaat.

- 36 Dat een onderdaan van een derde land op grond van een door een lidstaat afgegeven tijdelijke verblijfsvergunning via een buitengrens van de Schengenruimte naar die lidstaat probeert terug te keren, zonder dat hij de bedoeling heeft toegang te verkrijgen tot die gehele ruimte, verzet zich dus niet tegen de toepassing van artikel 13 van verordening nr. 562/2006.
- 37 Deze uitlegging vindt steun in het feit dat artikel 13, lid 1, tweede volzin, van verordening nr. 562/2006, waarin wordt verwezen naar de mogelijkheid van toegang tot een lidstaat op grond van asielrechtelijke bepalingen of naar de afgifte van een nationaal visum voor een verblijf van langere duur, daarmee vormen noemt van toegang via de buitengrenzen van de Schengenruimte van een lidstaat met het oog op een primair en langdurig verblijf uitsluitend in deze lidstaat.
- 38 De duur van het verblijf is evenmin van invloed op de toepassing van artikel 13 van verordening nr. 562/2006. Deze uitlegging vindt steun in het feit dat artikel 13, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 562/2006 naar artikel 5 van deze verordening verwijst. Hoewel artikel 13 de in artikel 5, lid 1, bedoelde toegangsvoorwaarden betreft, die betrekking hebben op een verblijf van ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden, verwijst deze bepaling immers ook naar de in artikel 5, lid 4, bedoelde categorieën van personen, te weten personen die houder zijn van een verblijfsvergunning of van een terugkeervisum. De houders van een verblijfsvergunning of van een terugkeervisum die voor langer dan drie maanden naar een lidstaat wensen terug te keren, vallen dus binnen de werkingssfeer van dit artikel 13.
- 39 Uit een en ander volgt dat de onderdaan van een derde land die in het bezit is van een verblijfsdocument op grond waarvan hij tijdelijk op het grondgebied van een lidstaat mag verblijven in afwachting van een beslissing aangaande zijn aanvraag tot verblijf of zijn asielverzoek en die het grondgebied verlaat van de staat waar hij een aanvraag tot verblijf of een asielverzoek heeft ingediend, niet naar dit grondgebied kan terugkeren louter op grond van het bezit van zijn voorlopig verblijfsdocument. Wanneer een dergelijke onderdaan zich aan de buitengrenzen van de Schengenruimte meldt, moeten de met grenscontrole belaste autoriteiten hem overeenkomstig artikel 13 van verordening nr. 562/2006 dus de toegang tot het bedoelde grondgebied weigeren tenzij hij onder een van de in artikel 5, lid 4, van deze verordening genoemde uitzonderingen valt.
- 40 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat verordening nr. 562/2006 volgens artikel 3, sub b, ervan van toepassing is onverminderd de rechten van vluchtelingen en personen die om internationale bescherming verzoeken, met name wat betreft non-refoulement. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft gesteld, moeten deze controles bijgevolg worden uitgevoerd onverminderd de toepassing van bepalingen ter bescherming van asielzoekers, met name wat het beginsel van non-refoulement betreft.
- 41 Derhalve moet op de eerste vraag worden geantwoord dat de voorschriften inzake de weigering van toegang aan onderdanen van derde landen in artikel 13 van verordening nr. 562/2006 ook van toepassing zijn op visumplichtige onderdanen van derde landen die — zonder daarbij het grondgebied van een andere lidstaat te betreden — via de buitengrenzen van de Schengenruimte wensen terug te keren naar het grondgebied van de lidstaat die hun een tijdelijke verblijfsvergunning heeft verstrekt.

#### *Tweede vraag*

- 42 Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen onder welke voorwaarden een lidstaat een terugkeervisum in de zin van artikel 5, lid 4, sub a, van verordening nr. 562/2006 mag afgeven en met name of een dergelijk terugkeervisum de toegang tot de Schengenruimte mag beperken tot de punten van binnenkomst op het nationale grondgebied van de lidstaat die het terugkeervisum heeft afgegeven.

- 43 Met deze vraag verwijst de verwijzende rechter naar de bepaling van de circulaire van 21 september 2009 volgens welke een door de prefectuur afgegeven terugkeervisum in beginsel enkel een terugkeer via de Franse buitengrenzen van de Schengenruimte toestaat.
- 44 Volgens de Commissie wordt het terugkeervisum opgesteld volgens door de lidstaten gestelde voorwaarden. Aangezien het terugkeervisum overeenkomstig artikel 5, lid 4, sub a, van verordening nr. 562/2006 evenwel de terugkeer mogelijk moet maken naar de lidstaat die het terugkeervisum heeft verstrekt, rechtstreeks dan wel via doorreis over het grondgebied van andere lidstaten, mag dit visum de toegang tot de Schengenruimte niet beperken tot de punten van binnenkomst op het nationale grondgebied. ANAFE verdedigt in wezen dezelfde stelling.
- 45 De Franse regering heeft zich ter terechtzitting bij het door de Commissie verdedigde standpunt aangesloten. Bij gebreke van definitie van het begrip „terugkeervisum” in verordening nr. 562/2006, in de visumcode of in hoofdstuk 3 van de SUO, dat betrekking heeft op visa, worden de voorwaarden voor afgifte van het terugkeervisum door de nationale wettelijke regeling van de lidstaten bepaald. Een dergelijk visum mag de toegang niet beperken tot de punten van binnenkomst op het nationale grondgebied van de lidstaat die het terugkeervisum heeft afgegeven.
- 46 Vastgesteld moet worden dat artikel 5, lid 4, sub a, van verordening nr. 562/2006 aan onderdanen van derde landen die niet aan alle voorwaarden voor terugkeer naar de Schengenruimte voldoen, maar houder zijn van een door een lidstaat afgegeven verblijfstitel of terugkeervisum, een recht van toegang tot de andere lidstaten verleent met het oog op doorreis zodat zij het grondgebied kunnen bereiken van de lidstaat die hun de verblijfstitel of het terugkeervisum heeft verstrekt.
- 47 Verordening nr. 562/2006 geeft geen definitie van het begrip „terugkeervisum”.
- 48 Met dit begrip wordt een document bedoeld dat in een lidstaat is afgegeven aan een persoon die nog geen houder is van een verblijfsvergunning, maar die tijdelijk mag verblijven op het grondgebied van deze lidstaat en genoopt is dit om een of andere reden te verlaten. Dit document geeft de houder ervan de toestemming om terug te keren naar het grondgebied van de staat die het document heeft afgegeven.
- 49 Uit de definities in artikel 2 van de visumcode kan worden afgeleid dat het terugkeervisum in de zin van artikel 5, lid 4, sub a, van verordening nr. 562/2006 geen „visum” in de zin van deze code is.
- 50 Volgens artikel 2, punt 2, van de visumcode is een visum namelijk een door een lidstaat afgegeven machtiging tot doorreis over het grondgebied van de lidstaten of tot een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden vanaf de datum van eerste binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten of tot doorreis via de internationale transitzones van luchthavens van de lidstaten. Artikel 5, lid 4, sub a, van verordening nr. 562/2006 heeft juist betrekking op de gevallen waarin de onderdaan van een derde land niet over een visum in de zin van genoemd artikel 2, punt 2, beschikt.
- 51 Het „terugkeervisum” in de zin van artikel 5, lid 4, sub a, van verordening nr. 562/2006 is evenmin een „visum met [een] territoriaal beperkte geldigheid” als omschreven in artikel 2, punt 4, van de visumcode. Als de Europese wetgever de bedoeling zou hebben gehad om het terugkeervisum een dergelijke draagwijdte te geven, zou hij het begrip „visum met [een] territoriaal beperkte geldigheid” in artikel 5, lid 4, sub a, hebben gebruikt, aangezien deze categorie van visa reeds in artikel 16 van de SUO is geregeld en uitdrukkelijk wordt bedoeld in punt 2, met als opschrift „Visa: begripsomschrijving en soorten”, van de gemeenschappelijke visuminstructies aan de diplomatieke en consulaire beroepsposten van de staten die partij zijn bij het akkoord van Schengen (PB 2002, C 313, blz. 1), die in het kader van de Schengensamenwerking zijn vastgesteld.
- 52 Daaruit volgt dat het terugkeervisum in de zin van artikel 5, lid 4, sub a, van verordening nr. 562/2006 een machtiging van een lidstaat vormt die kan worden afgegeven aan een

onderdaan van een derde land die niet over een verblijfsvergunning, over een visum of over een visum met territoriaal beperkte geldigheid in de zin van de visumcode beschikt, en die hem in staat stelt deze lidstaat voor een bepaald doel te verlaten en vervolgens weer naar die lidstaat terug te keren.

- 53 Hoewel de voorwaarden voor de afgifte van een dergelijke nationale machtiging tot terugkeer niet in verordening nr. 562/2006 zijn bepaald, volgt, zoals de Franse regering en de Commissie hebben aangevoerd, uit de tekst van artikel 5, lid 4, sub a, van deze verordening evenwel dat het terugkeervisum de onderdaan van een derde land toegang moet verlenen, met het oog op doorreis, tot het grondgebied van de overige lidstaten, zodat hij het grondgebied kan bereiken van de lidstaat die hem een dergelijk terugkeervisum heeft verstrekt.
- 54 Voor de houders van een terugkeervisum in de zin van artikel 5, lid 4, sub a, van verordening nr. 562/2006 mag de toegang via de buitengrenzen van de Schengenruimte dus niet worden beperkt tot de punten van binnenkomst op het nationale grondgebied van de lidstaat die een dergelijk visum heeft verstrekt.
- 55 De bepaling van verordening nr. 562/2006 waarbij wordt voorzien in een toegang die is beperkt tot de punten van binnenkomst op het nationale grondgebied van een lidstaat, is artikel 5, lid 4, sub c, volgens hetwelk aan onderdanen van derde landen die niet voldoen aan een of meer van de in lid 1 genoemde voorwaarden, door een lidstaat toegang tot zijn grondgebied kan worden verleend op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen.
- 56 Bijgevolg dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 5, lid 4, sub a, van verordening nr. 562/2006 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat die aan een onderdaan van een derde land een terugkeervisum in de zin van deze bepaling afgeeft, de toegang tot de Schengenruimte niet mag beperken tot uitsluitend de punten van binnenkomst op zijn nationale grondgebied.

#### *Derde vraag*

- 57 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen vereisen dat overgangsmaatregelen worden vastgesteld ten aanzien van de onderdanen van derde landen die het grondgebied van een lidstaat hebben verlaten terwijl ze enkel in het bezit waren van een tijdelijke verblijfsvergunning die hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek is afgegeven, en na de inwerkingtreding van verordening nr. 562/2006 naar dit grondgebied wensen terug te keren.
- 58 Deze vraag is aan de orde, omdat verordening nr. 562/2006, zoals uit het antwoord op de eerste vraag blijkt, verbiedt dat visumplichtige onderdanen van derde landen die uitsluitend beschikken over een tijdelijke verblijfsvergunning die hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek is afgegeven, naar het grondgebied van de lidstaten terugkeren.
- 59 Uit de verwijzingsbeslissing volgt dat vóór de vaststelling van de circulaire van 21 september 2009 in Frankrijk een bestuurspraktijk was ontstaan die erin bestond dat visumplichtige onderdanen van derde landen die enkel beschikten over een tijdelijke verblijfsvergunning die hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek was afgegeven, het nationale grondgebied mochten verlaten en daar weer naar mochten terugkeren via de buitengrenzen van de Schengenruimte, zolang die vergunning nog geldig was. De bedoelde circulaire had tot doel — zonder overgangstermijn — een einde te maken aan die praktijk, zodat visumplichtige onderdanen van derde landen die het Franse grondgebied vóór de vaststelling van de circulaire met een dergelijke tijdelijke verblijfsvergunning hadden verlaten, niet meer zonder een visum of andere toegangstitel naar de Schengenruimte konden terugkeren.
- 60 De Franse regering is van mening dat het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen niet vereisen dat overgangsmaatregelen werden

gesteld ten aanzien van onderdanen van derde landen die het grondgebied van een lidstaat hebben verlaten terwijl ze enkel in het bezit waren van een tijdelijke verblijfsvergunning en na de inwerkingtreding van verordening nr. 562/2006 naar dit grondgebied wensten terug te keren.

- 61 De Belgische regering en de Commissie voeren aan dat verordening nr. 562/2006 inhoudelijk geen wezenlijke verandering heeft gebracht in de Unierechtelijke bepalingen betreffende de toegang van onderdanen van derde landen die enkel in het bezit zijn van een tijdelijke verblijfsvergunning die hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek is afgegeven. De SUO heeft nooit de overschrijding van de buitengrenzen van de Schengenruimte of het vrij verkeer binnen de Schengenruimte toegestaan op grond van een tijdelijke verblijfsvergunning die hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek is afgegeven. De inwerkingtreding van de betrokken verordening heeft daar dus niets aan veranderd. Volgens de Commissie volgt daaruit dat de problemen betreffende de uitlegging van het Unierecht vóór de vaststelling van de circulaire van 21 september 2009 en/of de toepassing van deze circulaire op basis van het nationale recht moeten worden beoordeeld.
- 62 Voor de beantwoording van de derde vraag, dient er om te beginnen op te worden gewezen dat het in die circulaire bedoelde terugkeerverbod strookt met de krachtens verordening nr. 562/2006 op de lidstaten rustende verplichtingen.
- 63 Zoals reeds uit de punten 27 en 28 van het onderhavige arrest blijkt, volgt uit artikel 5, lid 1, junctis artikel 2, punt 15, sub b, en artikel 5, lid 4, van verordening nr. 562/2006 namelijk dat tijdelijke verblijfsvergunningen die hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek zijn afgegeven, niet kunnen worden gebruikt om de Schengenruimte binnen te komen.
- 64 De circulaire van 21 september 2009 heeft derhalve verduidelijkt dat visumplichtige onderdanen van derde landen die het Franse grondgebied enkel in het bezit van een dergelijke tijdelijke verblijfstitel hebben verlaten, geen vrije terugkeer naar Frankrijk via de buitengrenzen van de Schengenruimte mag worden geboden. Aangezien verordening nr. 562/2006 volgens artikel 40, eerste alinea, ervan op 13 oktober 2006 in werking is getreden, verduidelijkt deze circulaire de vanaf deze datum in Frankrijk geldende rechtssituatie.
- 65 Vervolgens moet, gelet op de formulering van de derde vraag, worden opgemerkt dat verordening nr. 562/2006, wat de op het hoofdgeding van toepassing zijnde bepalingen betreft, geen wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van de bepalingen van de SUO.
- 66 Meer bepaald, zoals de Franse regering, de Belgische regering en de Commissie hebben benadrukt, waren de tijdelijke verblijfsvergunningen krachtens artikel 1 van de SUO reeds van het begrip „verblijfsvergunning” uitgesloten.
- 67 Evenzo, ten slotte, sluit artikel 1, lid 2, sub a-ii, van verordening nr. 1030/2002 vergunningen die worden verstrekt hangende de behandeling van een asielverzoek of van een aanvraag voor een verblijfsvergunning, uit van het begrip „verblijfsvergunning”.
- 68 Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft aangevoerd, ligt de reden voor deze uitsluiting in het feit dat de afgifte van een tijdelijke verblijfsvergunning of van een voorlopige verblijfsvergunning erop wijst dat nog niet werd nagegaan of de voorwaarden voor de toegang tot het grondgebied van de Schengenruimte of voor de toekenning van de hoedanigheid van vluchteling zijn vervuld en dat de houders van dergelijke documenten dus geen toestemming hebben om binnen deze ruimte te reizen en in geval van terugkeer naar deze ruimte niet van de visumplicht zijn vrijgesteld.
- 69 Tevens dient te worden benadrukt dat verordening nr. 562/2006 het de houder van een tijdelijke verblijfsvergunning die hangende de behandeling van een asielverzoek of van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning is afgegeven, niet geheel onmogelijk maakt om onmiddellijk terug te keren naar het grondgebied van de lidstaat die deze vergunning heeft

afgegeven. Dit is namelijk mogelijk zodra de in artikel 5, lid 4, sub a, van voornoemde verordening gestelde voorwaarden zijn vervuld.

- 70 Zoals de advocaat-generaal in punt 55 van haar conclusie heeft opgemerkt, kan het feit dat visumplichtige onderdanen van derde landen kort vóór de vaststelling van de circulaire van 21 september 2009 het Franse grondgebied via een Schengenbuitengrens hebben verlaten uitgaande van de veronderstelling dat zij zonder visum naar Frankrijk konden terugkeren overeenkomstig een — met het Unierecht strijdige — eerdere bestuurlijke praktijk, niet met succes worden aangevoerd om de relevante bepalingen van verordening nr. 562/2006 in het licht van de beginselen van rechtszekerheid en van bescherming van gewettigd vertrouwen in twijfel te trekken.
- 71 In dit verband zij er om te beginnen aan herinnerd dat volgens artikel 288, tweede alinea, VWEU een verordening verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat.
- 72 De rechtstreekse toepasselijkheid van een verordening veronderstelt dat zij in werking treedt en ten gunste of ten laste van de rechtssubjecten wordt toegepast zonder dat daartoe enige maatregel tot opnemning in het nationale recht is vereist (zie met name arresten van 10 oktober 1973, *Variola*, 34/73, Jurispr. blz. 981, punt 10, en 14 juli 2011, *Bureau national interprofessionnel du Cognac*, C-4/10 en C-27/10, Jurispr. blz. I-6131, punt 66), behalve wanneer de betrokken verordening het aan de lidstaten overlaat zelf de wettelijke, bestuursrechtelijke en financiële maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn voor een daadwerkelijke toepassing van de bepalingen van de verordening (zie in die zin arrest van 30 november 1978, *Bussone*, 31/78, Jurispr. blz. 2429, punt 32).
- 73 Voorts hebben de bepalingen van het VWEU en de rechtstreeks toepasselijke handelingen van de instellingen krachtens het beginsel van de voorrang van het recht van de Unie in hun verhouding tot het nationale recht van de lidstaten tot gevolg dat zij door het loutere feit van hun inwerkingtreding elke strijdige bepaling van de nationale wetgeving van rechtswege buiten toepassing doen treden (arresten van 9 maart 1978, *Simmenthal*, 106/77, Jurispr. blz. 629, punt 17; 19 juni 1990, *Factortame e.a.*, C-213/89, Jurispr. blz. I-2433, punt 18, alsook 8 september 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, Jurispr. blz. I-8015, punt 53).
- 74 Blijkens vaste rechtspraak van het Hof is de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid belast is met de toepassing van de voorschriften van het recht van de Unie, verplicht zorg te dragen voor de volle werking van deze voorschriften, en moet hij daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke strijdige bepaling van de nationale wetgeving buiten toepassing laten (zie met name arrest *Simmenthal*, reeds aangehaald, punten 21-24, en arrest van 18 juli 2007, *Lucchini*, C-119/05, Jurispr. blz. I-6199, punt 61).
- 75 Tevens heeft het Hof geoordeeld dat deze verplichte voorrang geldt voor alle overheidsinstanties, daaronder begrepen gedecentraliseerde instanties, tegenover welke particulieren zich dus op dergelijke bepalingen van het recht van de Unie kunnen beroepen en ook dat met bedoelde bepalingen strijdige nationale bepalingen voorts hetzij wettelijke hetzij bestuursrechtelijke bepalingen kunnen zijn (zie arrest van 29 april 1999, *Ciola*, C-224/97, Jurispr. blz. I-2517, punten 30 en 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 76 Vervolgens zij in herinnering gebracht dat het rechtszekerheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van het recht van de Unie is, vereist dat de regelgeving van de Unie duidelijk en nauwkeurig is en dat de toepassing ervan voorzienbaar is voor hen op wie zij betrekking heeft (beschikking van 8 november 2007, *Fratelli Martini en Cargill*, C-421/06, punt 56; zie in dezelfde zin arrest van 21 juli 2011, *Alcoa Trasformazioni/Commissie*, C-194/09 P, Jurispr. blz. I-6311, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 77 De bepalingen van verordening nr. 562/2006 inzake de voorwaarden voor terugkeer naar een lidstaat van de Schengenruimte op basis van tijdelijke verblijfsvergunningen die hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek zijn afgegeven, voldoen aan de vereisten van duidelijkheid en voorzienbaarheid. Zoals in punt 28 van het onderhavige arrest is uiteengezet, volgt uit artikel 5, lid 1, junctis artikel 2, punt 15, sub b, en artikel 5, lid 4, van verordening nr. 562/2006 namelijk dat een

dergelijke tijdelijke verblijfstitel geen recht geeft op terugkeer naar de Schengenruimte. Bovendien moet worden benadrukt dat deze verordening op 13 april 2006, dat wil zeggen zes maanden vóór de datum van inwerkingtreding ervan, in het *Publicatieblad van de Europese Unie* is bekendgemaakt zodat de voorzienbaarheid van de bepalingen die met ingang van deze datum moesten gelden, gewaarborgd was.

- 78 Wat het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen betreft, moet erop worden gewezen dat ten aanzien van een Unierechtelijke regeling slechts een beroep kan worden gedaan op dit beginsel, wanneer voordien op het niveau van de Unie, te weten door een instelling van de Unie, een situatie is geschapen die een gewettigd vertrouwen kan opwekken (zie in die zin arresten van 15 februari 1996, Duff e.a., C-63/93, Jurispr. blz. I-569, punt 20, alsook 6 maart 2003, Niemann, C-14/01, Jurispr. blz. I-2279, punt 56).
- 79 In het hoofdgeding is geen sprake van een dergelijk voorafgaand handelen door de instellingen van de Unie dat het gewettigde vertrouwen van de onderdanen van derde landen kon opwekken in het feit dat zij naar de Schengenruimte kunnen terugkeren zonder een terugkeervisum te hebben verkregen. Indien ten aanzien van deze visumplichtige onderdanen die enkel over een tijdelijke verblijfsvergunning beschikken, die hen niet in staat stelt terug te keren, al het bestaan van een dergelijk vertrouwen zou kunnen worden aangenomen, zou dit hoe dan ook zo zijn op grond van het bestaan van een met het Unierecht strijdige Franse bestuurlijke praktijk.
- 80 Een dergelijke nationale, met het recht van de Unie strijdige bestuurlijke praktijk kan bij de onderdanen van derde landen geen gewettigd vertrouwen doen ontstaan dat deze praktijk toegepast blijft worden.
- 81 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een met de regeling van de Unie strijdige praktijk van een lidstaat geen gewettigd vertrouwen wekken bij een particulier aan wie de aldus gecreëerde situatie ten goede komt (zie in die zin arresten van 15 december 1982, Maizena, 5/82, Jurispr. blz. 4601, punt 22, en 1 april 1993, Lageder e.a., C-31/91–C-44/91, Jurispr. blz. I-1761, punt 34). Daaruit volgt dat een met het recht van de Unie strijdige gedraging van een met de toepassing van het recht van de Unie belaste nationale instantie voor een particulier geen grond kan opleveren om erop te vertrouwen dat hij een behandeling kan genieten die strijdig is met het recht van de Unie [zie arrest van 7 april 2011, Sony Supply Chain Solutions (Europe), C-153/10, Jurispr. blz. I-2775, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 82 Uit een en ander volgt dat bij het onderzoek van de derde vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die duiden op een schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen in de context van de inwerkingtreding van verordening nr. 562/2006.
- 83 Op de derde vraag dient te worden geantwoord dat het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen niet vereisen dat overgangsmaatregelen worden vastgesteld ten aanzien van onderdanen van derde landen die het grondgebied van een lidstaat hebben verlaten terwijl zij enkel in het bezit waren van een tijdelijke verblijfsvergunning die was afgegeven hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielerzoek, en die na de inwerkingtreding van verordening nr. 562/2006 naar dit grondgebied wensen terug te keren.

### **Kosten**

- 84 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) De voorschriften inzake de weigering van toegang aan de onderdanen van derde landen in artikel 13 van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 81/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 14 januari 2009, zijn ook van toepassing op visumplichtige onderdanen van derde landen die — zonder daarbij het grondgebied van een andere lidstaat te betreden — via de buitengrenzen van de Schengenruimte wensen terug te keren naar de lidstaat die hun een tijdelijke verblijfsvergunning heeft verstrekt.
- 2) Artikel 5, lid 4, sub a, van verordening nr. 562/2006, zoals gewijzigd bij verordening nr. 81/2009, moet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat die aan een onderdaan van een derde land een terugkeervisum in de zin van deze bepaling afgeeft, de toegang tot de Schengenruimte niet mag beperken tot uitsluitend de punten van binnenkomst van het nationale grondgebied.
- 3) Het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen vereisen niet dat overgangsmaatregelen worden vastgesteld ten aanzien van onderdanen van derde landen die het grondgebied van een lidstaat hebben verlaten terwijl zij enkel in het bezit waren van een tijdelijke verblijfsvergunning die hangende de behandeling van een eerste aanvraag van een verblijfsvergunning of van een asielverzoek was afgegeven, en die naar dit grondgebied wensen terug te keren na de inwerkingtreding van verordening nr. 562/2006, zoals gewijzigd bij verordening nr. 81/2009.

ondertekeningen

---

\*Procestaal: Frans.