

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

2 april 2009 (*)

„Visa, asiel en immigratie – Persoon met nationaliteit van derde land die houder is van Zwitserse verblijfstitel – Binnenkomst en verblijf op grondgebied van lidstaat met andere doelen dan doorreis – Geen visum”

In zaak C-139/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens de artikelen 68 EG en 234 EG, ingediend door het Oberlandesgericht Karlsruhe (Duitsland) bij beslissing van 4 april 2008, ingekomen bij het Hof op 7 april 2008, in de strafzaak tegen

Rafet Kqiku,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

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

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- R. Kqiku, vertegenwoordigd door A. Heidegger, Rechtsanwalt,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Wilderspin en S. Grünheid als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van beschikking nr. 896/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 tot instelling van een vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen, gebaseerd op de eenzijdige erkenning door de lidstaten, met het oog op doorreis over hun grondgebied, van bepaalde door Zwitserland en Liechtenstein afgegeven verblijfstitels (PB L 167, blz. 8).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafzaak die in Duitsland is ingeleid tegen R. Kqiku, een Servisch-Montenegrijns onderdaan, die wordt verweten dat hij op 4 augustus 2006 is binnengekomen op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland en aldaar heeft verbleven tot en met 6 augustus daaraanvolgend, zonder in het bezit te zijn van de voor hem vereiste verblijfstitel in de vorm van een visum.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsrecht

Het Schengen-acquis

- 3 Krachtens de artikelen 10 en 11 van de op 19 juni 1990 te Schengen (Luxemburg) ondertekende Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19), wordt voor alle personen die geen onderdaan van een lidstaat van de Europese Gemeenschappen zijn, een eenvormig visum voor kort verblijf ingesteld dat voor een periode van ten hoogste drie maanden kan worden verleend. Deze overeenkomst maakt echter onderscheid tussen een reisvisum en een doorreisvisum. Laatstgenoemd visum wordt verleend voor een doorreis van maximaal vijf dagen.

Verordening (EG) nr. 539/2001

- 4 Krachtens artikel 1, lid 1, van en bijlage I bij verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding 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 (PB L 81, blz. 1) dienen onderdanen van de Federale Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro) bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit van een visum te zijn.

- 5 Artikel 2 van deze verordening luidt als volgt:

„In deze verordening wordt onder ‚visum‘ verstaan een door een lidstaat verleende machtiging of genomen besluit, vereist met het oog op:

- binnenkomst voor een voorgenomen verblijf in die lidstaat of in verscheidene lidstaten van in totaal maximaal drie maanden;
- binnenkomst voor een doorreis over het grondgebied van die lidstaat of van verscheidene lidstaten, met uitzondering van luchthaventransit.“

Beschikking nr. 896/2006

- 6 De punten 2, 3, 6 en 7 van de considerans van beschikking nr. 896/2006 luiden als volgt:

„(2) De huidige communautaire bepalingen voorzien [...] niet in een vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen waarbij de door derde landen afgegeven verblijftitels als gelijkwaardig met het eenvormige visum worden erkend voor doorreis door of een kort verblijf in [de Schengen-ruimte].

(3) Onderdanen van derde landen die een door Zwitserland afgegeven verblijfstitel hebben en die visumplichtig zijn krachtens verordening [nr. 539/2001], moeten een visum aanvragen wanneer zij door het gemeenschappelijk gebied reizen bij de terugkeer naar hun land van herkomst. [...]

[...]

(6) Om de problemen bij de consulaire diensten van de lidstaten die het Schengen-acquis volledig toepassen en van de nieuwe lidstaten in Zwitserland en Liechtenstein te verhelpen, moet een vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen worden ingesteld, die is gebaseerd op de eenzijdige erkenning door de lidstaten van bepaalde door Zwitserland en Liechtenstein afgegeven verblijftitels als gelijkwaardig met eenvormige of nationale visa.

(7) Dergelijke erkenning dient [te worden] beperkt tot de doorreis, zonder de mogelijkheid van de lidstaten om visa voor een kort verblijf te verlenen, aan te tasten."

7 Artikel 1 van beschikking nr. 896/2006 bepaalt:

„Bij deze beschikking wordt een vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen ingesteld, die inhoudt dat door Zwitserland en Liechtenstein aan krachtens verordening [...] nr. 539/2001 visumplichtige onderdanen van derde landen afgegeven verblijfstitels door de lidstaten, met het oog op doorreis, eenzijdig als gelijkwaardig met hun eenvormige of nationale visa worden erkend.

[...]”

8 Artikel 2 van deze beschikking preciseert:

„Lidstaten die het Schengen-acquis volledig toepassen, moeten de in de bijlage vermelde, door Zwitserland en Liechtenstein afgegeven verblijfstitels, eenzijdig erkennen.

[...]”

9 In artikel 3, eerste alinea, van deze beschikking is bepaald:

„De doorreis van de onderdaan van een derde land over het grondgebied van de lidstaten duurt niet langer dan vijf dagen.”

10 Tot de door de Zwitserse Bondsstaat afgegeven verblijfstitels als bedoeld in artikel 2 van beschikking nr. 869/2006 en opgenomen op de lijst in de bijlage daarbij, behoort met name het identiteitsbewijs C voor vreemdelingen, dat is gekoppeld aan een vestigingsvergunning C.

Nationale regeling

11 De toepasselijke voorschriften van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Duitse wet inzake het verblijf, de beroepsactiviteiten en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek, BGBl. 2004 I, blz. 1950; hierna: „wet inzake het recht van verblijf”), voorzien in een verplichting voor vreemdelingen om in het bezit te zijn van een verblijfstitel tenzij het recht van de Europese Unie of een besluit anders bepaalt. De verblijfstitels worden onder meer verleend in de vorm van een visum en een verblijfsvergunning.

12 Volgens de verwijzende rechter is de binnenkomst van een vreemdeling op het Duitse grondgebied illegaal, indien hij niet over een van de bij deze wet vereiste verblijfstitels beschikt. Krachtens § 95 van die wet wordt eenieder die zonder in het bezit te zijn van de vereiste verblijfstitel op het Duitse grondgebied verblijft, bestraft met een gevangenisstraf van maximaal één jaar of een geldboete. Dezelfde straf wordt opgelegd wanneer de vreemdeling op het Duitse grondgebied binnenkomt zonder paspoort of zonder in het bezit te zijn van een geldige verblijfstitel.

13 In de verwijzingsbeslissing zet het Oberlandesgericht Karlsruhe uiteen dat volgens het Duitse nationale recht bij het onderzoek of er sprake is van een strafbare gedraging in de zin van genoemd § 95, alleen het bestaan van een formeel geldige inreis- en verblijfstitel bepalend is.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

14 Kqiku, die blijkens zijn paspoort een Servisch-Montenegrijns onderdaan is, leeft sinds juni 1993 permanent in Zwitserland. Sinds 27 maart 2006 is hij houder van een door de Zwitserse Bondsstaat afgegeven identiteitsbewijs C voor vreemdelingen, dat is gekoppeld

aan een vestigingsvergunning C, waarvan de „Kontrollfrist“ op 10 juni 2009 verstrijkt. Ook al zijn gezinsleden bezitten geldige identiteitsbewijzen voor vreemdelingen, of, wat de kinderen betreft, overeenkomstige verklaringen.

- 15 Op 4 augustus 2006 heeft Kqiku, vergezeld van zijn echtgenote en zijn drie kinderen, Zwitserland verlaten om zich naar Duitsland te begeven. Tijdens hun verblijf op het Duitse grondgebied hebben zij familieleden bezocht in Keulen en Stuttgart.
- 16 Daarbij had hij tot zijn terugkeer naar Zwitserland, op 6 augustus 2006, een geldig paspoort, zijn Zwitserse identiteitskaart C voor vreemdelingen en een geldig Zwitsers rijbewijs bij zich. Alle hem vergezellende gezinsleden hadden eveneens geldige paspoorten en identiteitsbewijzen voor vreemdelingen bij zich, of wat de kinderen betreft, overeenkomstige verklaringen.
- 17 Anders dan bij zijn eerdere korte bezoeken aan Duitsland, had Kqiku voor dit verblijf op het Duitse grondgebied noch voor hemzelf noch voor zijn gezinsleden een aanvraag voor een visum ingediend.
- 18 Kqiku werd strafrechtelijke vervolgd omdat hij op het Duitse grondgebied was binnengekomen en daar van 4 tot en met 6 augustus 2006 had verbleven, hoewel hij niet in het bezit was van een verblijfstitel in de vorm van een visum, die voor hem als Servisch-Montenegrijns onderdaan vereist was.
- 19 Bij vonnis van 29 november 2006 heeft het Amtsgericht Singen (Duitsland) Kqiku vrijgesproken van illegale binnenkomst en illegaal verblijf in de zin van de wet inzake het recht van verblijf, op grond dat zijn gedraging gelet op beschikking nr. 896/2006 geen strafbaar feit opleverde. Het openbaar ministerie heeft tegen dit vonnis beroep tot „Revision“ ingesteld. Het Oberlandesgericht Karlsruhe moet nu als rechter in laatste aanleg uitspraak doen in dat beroep.
- 20 Daar de beoordeling van de vraag of Kqiku kon worden bestraft omdat hij illegaal op het Duitse grondgebied was binnengekomen in de zin van § 95, leden 1, punt 3, en 2, van de wet inzake het recht van verblijf, volgens het Oberlandesgericht Karlsruhe afhankelijk is van de uitlegging van de regels van beschikking nr. 896/2006 inzake de eenzijdige erkenning van verblijfstitels, heeft het de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet de in de artikelen 1 en 2 van beschikking nr. 896/2006 [...] neergelegde regeling aldus worden uitgelegd, dat de in de bijlage vermelde, door Zwitserland en door Liechtenstein afgegeven verblijfstitels gezien de eenzijdige erkenning door de lidstaten die het Schengen-acquis volledig toepassen, van de gelijkwaardigheid ervan met hun eenvormige of nationale visa, onmiddellijk gelden als verblijfstitels die de doorreis over het gemeenschappelijke gebied mogelijk maken;

of

moet de in artikelen 1 en 2 van beschikking nr. 896/2006 [...] neergelegde regeling aldus worden uitgelegd, dat onderdanen van derde landen die houder zijn van een door Zwitserland en door Liechtenstein afgegeven, in de bijlage vermelde verblijfstitel die door de lidstaten die het Schengen-acquis volledig toepassen, eenzijdig is erkend, voor de doorreis over het gemeenschappelijke gebied zijn vrijgesteld van de visumplicht krachtens artikel 1, lid 1, van verordening [...] nr. 539/2001?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 21 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wat in het licht van de visumplicht van verordening nr. 539/2001 de omvang is van de erkenning van de in beschikking nr. 896/2006 bedoelde verblijfstitels.

- 22 Kqiku betoogt dat beschikking nr. 896/2006 de erkenning betreft van door de Zwitserse Bondsstaat en door het Vorstendom Liechtenstein afgegeven verblijfstitels voor doorreis in de Schengen-ruimte of voor kort verblijf in deze ruimte. Hij voert aan dat zijn identiteitsbewijs voor vreemdelingen C een van de door de Zwitserse Bondsstaat afgegeven verblijfstitels is die in de bijlage bij deze beschikking zijn vermeld, dat dit bewijs niet tot gevolg heeft dat hij wordt vrijgesteld van de visumplicht van verordening nr. 539/2001, en dat dit bewijs een geldige inreis- en verblijfsvergunning vormt.
- 23 De Commissie van de Europese Gemeenschappen beklemtoont dat de omvang van de gelijkwaardigheid als bedoeld in beschikking nr. 896/2006 beperkt is tot de doorreis door de Schengen-ruimte. Zij meent dat een verblijfstitel zoals die welke in de hoofdzaak aan de orde is, alleen voor de doorreis kan worden gelijkgesteld met een „Schengen-visum“, en dat de erkenning van een door de Zwitserse Bondsstaat of door het Vorstendom Liechtenstein afgegeven verblijfstitel alleen voor de doorreis een vrijstelling vormt van de visumplicht van artikel 1, lid 1, van verordening nr. 539/2001.
- 24 Om te beginnen dient in herinnering te worden gebracht dat de bij beschikking nr. 896/2006 ingestelde regeling volgens artikel 1 daarvan inhoudt dat door de Zwitserse Bondsstaat en door het Vorstendom Liechtenstein aan krachtens verordening nr. 539/2001 visumplichtige onderdanen van derde landen afgegeven verblijfstitels door de lidstaten, met het oog op doorreis, eenzijdig als gelijkwaardig met hun eenvormige of nationale visa worden erkend.
- 25 Blijkens met name artikel 2 van verordening nr. 539/2001 maakt het Schengen-acquis onderscheid tussen twee hoofdcategorieën visa, te weten visa voor kort verblijf en doorreisvisa. Eerstgenoemde visa betreffen een verblijf van in totaal maximaal drie maanden, terwijl laatstgenoemde een doorreis over het gemeenschappelijke gebied van maximaal vijf dagen betreffen.
- 26 Blijkens de titel en de artikelen 1 en 2 van beschikking nr. 896/2006 is het doel ervan de instelling van een vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen, welke regeling beperkt is tot de doorreis van deze personen over het grondgebied van de lidstaten. Bijgevolg bepalen deze artikelen uitsluitend dat de door de Zwitserse Bondsstaat en door het Vorstendom Liechtenstein aan onderdanen van derde landen afgegeven verblijfstitels, voor de doorreis gelijkwaardig zijn met een eenvormig visum of met nationale visa. Volgens artikel 3 van deze beschikking is de duur van een doorreis beperkt en mag deze reis niet langer dan vijf dagen duren.
- 27 Aangezien de eenzijdige erkenning van bepaalde verblijfstitels die in het kader van de bij beschikking nr. 896/2006 ingestelde vereenvoudigde regeling voor de controle zijn afgegeven door de Zwitserse Bondsstaat en door het Vorstendom Liechtenstein, is beperkt tot de binnenkomst in de Schengen-ruimte met het oog op doorreis, moet worden vastgesteld dat de verblijfstitels die door deze staten zijn afgegeven en die zijn genoemd in de bijlage bij deze beschikking, uitsluitend voor de doorreis als gelijkwaardig met een eenvormig visum of een nationaal visum worden erkend.
- 28 Deze uitlegging vindt steun in de punten 3 en 7 van de considerans van beschikking nr. 896/2006, waarin het doel van deze beschikking is genoemd, te weten onderdanen van derde landen, met name van Servië en Montenegro, die in het bezit zijn van door de Zwitserse Bondsstaat of door het Vorstendom Liechtenstein afgegeven verblijfstitels, de mogelijkheid te bieden om naar hun land van herkomst terug te keren middels een doorreis door de gemeenschappelijke ruimte, zonder een doorreisvisum aan te vragen. Punt 7 van de considerans van deze beschikking vermeldt uitdrukkelijk dat de erkenning van deze verblijfstitels beperkt moet zijn tot de doorreis en de mogelijkheid van de lidstaten om visa voor een kort verblijf te verlenen, niet mag aantasten.
- 29 Bovendien heeft de bij beschikking nr. 896/2006 ingestelde vereenvoudigde regeling niet tot doel de kring van onderdanen van derde landen die krachtens verordening nr. 539/2001 zijn vrijgesteld van de visumplicht, uit te breiden of te beperken.
- 30 Deze uitlegging vindt bevestiging in de rechtsgrondslagen van verordening nr. 539/2001 en in die van beschikking nr. 896/2006. Verordening nr. 539/2001 is gebaseerd op artikel 62,

punt 2, sub b-i, EG, dat betrekking heeft op maatregelen inzake het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten, houdende voorschriften inzake visa, en met name de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum, en van derde landen waarvan de onderdanen zijn vrijgesteld van deze plicht, terwijl beschikking nr. 896/2006 is gebaseerd op artikel 62, punt 2, sub a, EG, dat de maatregelen betreft inzake normen en procedures die de lidstaten bij de uitvoering van personencontroles aan die grenzen in acht moeten nemen.

- 31 Hieruit volgt dus dat een door de Zwitserse Bondsstaat of door het Vorstendom Liechtenstein aan visumplichtige onderdanen van derde landen afgegeven verblijfstitel een document is dat als gelijkwaardig moet worden beschouwd met een visum voor doorreis over het grondgebied van de lidstaten. In het kader van de bij beschikking nr. 896/2006 ingestelde vereenvoudigde regeling zijn de personen op wie deze beschikking van toepassing is dus niet verplicht om in het bezit te zijn van een doorreisvisum wanneer zij met het oog op een doorreis over het grondgebied van de lidstaten de buitengrenzen overschrijden, mits de doorreis niet langer duurt dan vijf dagen.
- 32 Gelet op het voorgaande en overeenkomstig het bij verordening nr. 539/2001 gemaakte onderscheid tussen doorreisvisa en visa voor kort verblijf, moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat beschikking nr. 896/2006 in die zin moet worden uitgelegd dat de in de bijlage bij deze beschikking genoemde verblijfstitels die door de Zwitserse Bondsstaat en door het Vorstendom Liechtenstein worden afgegeven aan visumplichtige onderdanen van derde landen, alleen als gelijkwaardig aan een doorreisvisum worden beschouwd. Voor binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten met het oog op doorreis is voldoende dat de persoon op wie de beschikking van toepassing is, in het bezit is van een door de Zwitserse Bondsstaat of door het Vorstendom Liechtenstein afgegeven verblijfstitel die is vermeld in de bijlage bij die beschikking, wil hij voldoen aan de vereisten van de artikelen 1, lid 1, en 2 van verordening nr. 539/2001.

Kosten

- 33 Ten aanzien van de partijen in de hoofdzaak 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 van Justitie (Derde kamer) verklaart voor recht:

Beschikking nr. 896/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 tot instelling van een vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen, gebaseerd op de eenzijdige erkenning door de lidstaten, met het oog op doorreis over hun grondgebied, van bepaalde door Zwitserland en Liechtenstein afgegeven verblijfstitels, moet in die zin worden uitgelegd dat de in de bijlage bij deze beschikking genoemde verblijfstitels die door de Zwitserse Bondsstaat en door het Vorstendom Liechtenstein worden afgegeven aan visumplichtige onderdanen van derde landen, alleen als gelijkwaardig aan een doorreisvisum worden beschouwd. Voor binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten met het oog op doorreis is voldoende dat de persoon op wie de beschikking van toepassing is, in het bezit is van een door de Zwitserse Bondsstaat of door het Vorstendom Liechtenstein afgegeven verblijfstitel die is vermeld in de bijlage bij die beschikking, wil hij voldoen aan de vereisten van de artikelen 1, lid 1, en 2 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 overschrijding 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.

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.