

1. Deze uitspraak draait om de snelheid van Belgische procedures waarin wordt besloten over vergunningen voor studiedoeleinden. Studenten kregen kennelijk zo laat uitsluitel over de aanvraag van hun verblijfsvergunning dat zij een deel van het studiejaar misten. Advocatenorganisaties hadden er in 2021 bij de staatssecretaris voor Asiel en Migratie op aangedrongen om voor beroepen over vergunningen voor studie een spoedprocedure in te voeren bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Toen dat onvoldoende opleverde, dienden zij een vordering in bij de rechtbank. Die strekte ertoe de Belgische Staat op straffe van een dwangsom te veroordelen wettelijke maatregelen te nemen om een doeltreffend rechtsmiddel te introduceren tegen afwijzing van de aanvraag van een vergunning voor studie. De rechtbank verwees vervolgens in het kader van deze vordering prejudiciële vragen naar het Hof van Justitie EU (hierna HvJ EU) over de interpretatie van de rechtsmiddelenbepaling in Richtlijn 2016/801 (34 lid 5) en artikel 47 van het Handvest EU. Het HvJ EU antwoordt dat deze bepalingen niet vereisen dat de aanvrager toegang heeft tot een uitzonderlijke spoedprocedure in beroep. Ook hoeft de rechter niet bevoegd te zijn om zijn eigen beoordeling van de aanvraag in de plaats te stellen van dat van het bestuursorgaan. We denken dat de betekenis van deze uitspraak voor de Nederlandse procedure waarin wordt besloten over aanvragen van vergunningen voor studie beperkt is. Niettemin willen we een aantal overwegingen uit deze uitspraak onder de aandacht brengen, die mogelijk wel (in andere typen zaken) relevant zijn.

2. Artikel 34 Richtlijn 2016/801 bepaalt dat zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval binnen 90 dagen wordt besloten op een volledige aanvraag voor een vergunning voor studiedoeleinden. De rechtsmiddelenbepaling in artikel 34 lid 5 is heel open. Het besluit over een vergunning moet 'juridisch kunnen worden aangevochten' overeenkomstig het nationale recht. De bepaling geeft geen regels over de draagwijdte van het rechtsmiddel of de termijnen die daarop van toepassing zijn. Dit duidt op een ruime beoordelingsmarge voor de lidstaten.¹ Het HvJ EU oordeelde dan ook in zijn eerdere uitspraak in *Perle* (ook een Belgische zaak) dat de genoemde bepalingen er niet toe verplichten dat de nationale rechter zijn eigen oordeel in de plaats kan stellen van dat van het bestuursorgaan dat het besluit over de aanvraag voor een studievergunning heeft genomen.² Lidstaten mogen een bestuursrechtelijk systeem hanteren, waarin de rechter het besluit op de aanvraag vernietigt en de zaak terugverwijst naar het bestuursorgaan. Dit oordeel herhaalt het HvJ EU in de hier besproken uitspraak.

3. Het HvJ EU oordeelt daarnaast dat lidstaten geen toegang hoeven geven tot bijzondere spoedprocedures waarin al dan niet voorlopige maatregelen getroffen kunnen worden. Het verwijst naar zijn vaste rechtspraak de lidstaten dat het Unierecht lidstaten niet verplicht om andere rechtsmiddelen in te voeren dan die welke in het nationale recht zijn vastgesteld (punt 33). Het Hof vereist hier dus minder waarborgen dan bijvoorbeeld in (asiel)zaken waarin een onderbouwd beroep op het verbod van refoulement wordt gedaan. Vanwege het absolute karakter van het refoulementverbod en het risico op ernstige en onherstelbare schade, vereist het HvJ EU dan wel een specifiek rechtsmiddel (namelijk een rechtsmiddel met schorsende werking), ondanks dat EU-regelgeving dat niet doet.³

4. Zowel in de hier besproken zaak als in de zaak *Perle* benadrukt het HvJ EU wel dat de procedure in studievergunningzaken moet waarborgen dat derdelanders een effectief beroep kunnen doen op de rechten die zij aan Richtlijn 2016/80 ontleen. Het bestuursorgaan moet na de vernietiging in beroep op korte termijn een nieuw besluit nemen. A-G De La Tour stelt in zijn conclusie bij *Perle* dat snelheid geboden is, 'zodat de derdelander zijn studiejaar kan beginnen aan de instelling voor hoger onderwijs waaraan hij volgens de ter zake geldende regels is ingeschreven en inschrijfgeld heeft betaald'.⁴ Het HvJ EU overweegt in de hier besproken zaak: 'Voorwaarde is wel dat het verloop van de procedure voor de behandeling van aanvragen om toelating tot het grondgebied van een lidstaat voor studiedoeleinden door de bevoegde instanties niet tot gevolg heeft dat derdelanders wier aanvraag wordt afgewezen, gelet op het tijdstip waarop de desbetreffende besluiten worden genomen en de termijnen die gelden voor een eventuele beroepsprocedure tegen deze besluiten en die niet kunnen worden ingekort, in de praktijk systematisch de mogelijkheid verliezen om in voorkomend geval ten volle van deze rechten gebruik te maken'. Lidstaten moeten de procedure in zowel de bestuurlijke fase als de beroepsfase dus zo inrichten dat derdelander-studenten op tijd aan hun studiejaar kunnen beginnen, ook als hun aanvraag in eerste instantie wordt afgewezen.

¹ Zie ook de conclusie van A-G De La Tour bij HvJ EU 29 juli 2024, C-14/23, *Perle*, punt 97, ve24000039.

² HvJ EU 29 juli 2024, C-14/23, *Perle*, JV 2024/232, m.nt. D. Kramer, ve24001944

³ HvJ EU 18 december 2014, C-562/13, *Abdida*, JV 2025/59, m.nt. Larsson, punt 44, 40, ve14001972.

⁴ Conclusie van A-G De La Tour bij HvJ EU 29 juli 2024, C-14/23, *Perle*, punt 108, ve24000039.

5. De betekenis van de hier besproken zaak voor de Nederlandse besluitvorming over aanvragen van vergunningen voor studie is volgens ons beperkt. Dit valt volgens ons te verklaren door de wijze waarop de aanvraagprocedure en de afgifte van verblijfsdocumenten thans zijn ingericht. In 2024 werd 99% van de 22.240 aanvragen om een vergunning voor studie ingewilligd, zo blijkt uit de jaarcijfers van de IND.⁵ In Nederland mogen alleen erkend referenten namens studenten een vergunning voor studie aanvragen bij de IND.⁶ Een onderwijsinstelling die erkend referent wil worden, moet die status aanvragen bij de IND en dient in elk geval de Gedragscode internationale student in het hoger onderwijs te hebben ondertekend. Richtlijn 2016/801 biedt lidstaten de mogelijkheid om een erkenningsprocedure op te zetten voor onderwijsinstellingen en te bepalen dat aanvragen alleen via een erkend referent mogen worden ingediend.⁷ Erkend referenten hoeven minder bewijsstukken te overleggen bij aanvragen en kunnen er in principe op rekenen dat de IND ernaar streeft om, na ontvangst van een complete aanvraag, binnen twee weken een beslissing te nemen.⁸

6. Volgens de jaarcijfers van de IND over 2024 krijgt 99% van de beslissingen op aanvragen van studievergunningen het predicaat 'tijdig'. Mogelijk wordt hiermee bedoeld dat de beslissingen binnen de gestelde streeftermijn van twee weken werden genomen, maar dat is niet expliciet bevestigd. In verband met de grote hoeveelheid aanvragen voor studenten tijdens de zomermaanden organiseert de IND sinds 2022 meerdere centrale 'uitreikmomenten'. Dit jaar vinden die momenten plaats op 30 augustus en 27 september in het Jaarbeursgebouw te Utrecht. Studenten komen naar één centrale locatie in het land om hun verblijfsdocument op te halen, zodat andere IND-loketten worden ontlast en studenten hun verblijfsdocument kunnen ontvangen voordat ze starten met hun studie. Op haar website schrijft de IND dat zowel in de zomer als in november en december rekening wordt gehouden met een piek en daarom veel aanvragen in korte tijd kunnen worden afgehandeld.⁹

7. In de hier besproken uitspraak overweegt het HvJ EU dat lidstaten hun procedures in zowel de bestuurlijke als rechterlijke fase zo moeten inrichten dat derdelander-studenten op tijd aan hun studiejaar kunnen beginnen, ook als hun aanvraag in eerste instantie wordt afgewezen. Nu dit probleem niet, of in elk geval in mindere mate, lijkt te spelen in Nederland ten opzichte van België, rijst de vraag of de hier besproken uitspraak van het HvJ EU mogelijk relevant is voor andere typen zaken, zoals visumzaken.

8. Een Schengenvisum kan op basis van de Visumcode worden aangevraagd voor een kort bezoek (maximaal 90 dagen) aan een of meerdere lidstaten. Een visum kan in beginsel maximaal zes maanden voor het voorgenomen bezoek worden aangevraagd. De beslistermijn bedraagt in principe 15 kalenderdagen en kan met maximaal 45 kalenderdagen worden verlengd (artikel 23 van de herziene Visumcode, Verordening 2019/1155). Aanvragers die ruim voor hun voorgenomen bezoek een afwijzing ontvangen kunnen besluiten om een nieuwe aanvraag in te dienen. Omdat afwijzingen in de praktijk echter bestaan uit ingevulde kruisjesformulieren met standaardtekstblokken, kan het voor de visumaanvragers in de praktijk ingewikkeld zijn om vast te stellen waarom hun vorige aanvraag werd afgewezen en om in een nieuwe aanvraag rekening te houden met de eerder tegengeworpen afwijzingsgrond(en). Soms kan uit de minuten van het ambassadedossier worden afgeleid waarom een afwijzingsgrond is tegengeworpen. Het ambassadedossier wordt in de praktijk echter pas gedeeld nadat bezwaar is gemaakt en is verzocht om toezending van de op de zaak betrekking hebbende stukken. Momenteel kan de behandeling van een bezwaarschrift tegen de afwijzing van een visumaanvraag negen maanden duren.¹⁰ Dit betekent dat de beslissing in principe wordt ontvangen wanneer de periode waarvoor het visum is aangevraagd reeds is verstreken. Dit kan, net als bij de derdelander-studenten die hun eerste studiejaar in België dreigen te missen, onomkeerbare gevolgen hebben voor aanvragers – bijvoorbeeld als het voorgenomen bezoek verband houdt met een eenmalige gebeurtenis.

⁵ Immigratie- en Naturalisatiedienst, *Jaarcijfers – 2024*, p.1.

⁶ Artikelen 3.99, lid 1, Vb 2000 en 3.26, lid 1, VV 2000.

⁷ Artikelen 15 en 20, lid 1 aanhef en sub c Richtlijn 2016/801, ve16001252.

⁸ Paragraaf B1/3.4.1.4 Vc 2000.

⁹ *De IND in cijfers*, <https://ind.nl/nl/de-ind-in-cijfers> (geraadpleegd op 28 september 2025).

¹⁰ Dit schrijft de IND op haar website *Bezwaar maken Schengenvisum kort verblijf of transitvisum*: <https://ind.nl/nl/kort-verblijf/bezwaar-maken-schengenvisum-kort-verblijf-of-transitvisum#procedure-en-kosten> (geraadpleegd op 29 september 2025).

9. De Nederlandse procedure biedt betrokkenen middelen waarmee zij kunnen proberen om (alsnog) aanwezig te zijn bij een begrafenis, uitvaart, sportwedstrijd of een andere gebeurtenis die slechts eenmaal plaatsvindt. Visumplichtige derdelanders die in Nederland een eerste- of tweedegraads familielid hebben dat terminaal ziek is of is overleden kunnen een spoedvisum aanvragen door eerst, via een contactpersoon in Nederland, telefonisch contact op te nemen met de IND. Daarna kunnen zij zich bij de betreffende Nederlandse vertegenwoordiging melden om de aanvraag in te dienen. De voorwaarden voor het verkrijgen van een spoedvisum staan, voor zover ons bekend, alleen vermeld op de website van de IND en zijn niet formeel vastgelegd in een werkinstructie of beleidsregel.¹¹ De 'regeling' voor spoedvisa lijkt niet van toepassing te zijn op andere eenmalige gebeurtenissen, zoals een huwelijk, afstuderen of een sportwedstrijd. In die overige spoedgevallen kunnen aanvragers hangende beroep of bezwaar de voorzieningenrechter vragen om een voorlopige voorziening te treffen die, bijvoorbeeld, inhoudt dat de betreffende persoon moet worden behandeld alsof hij of zij in het bezit is van een Schengenvisum. Omdat de gevraagde voorziening dan in principe onomkeerbaar is en geen voorlopig karakter heeft, heeft de voorzieningenrechter meermaals overwogen dat toewijzing van het verzoek in principe alleen is aangewezen als een zwaarwegend belang daartoe noopt en er sterk getwijfeld moet worden aan de rechtmatigheid van het primaire besluit.¹²

10. Om een voorlopige voorziening aan te vragen, moet er eerst een bezwaar- of beroepsprocedure lopen. Dat betekent dat Nederland bevoegd moet zijn om een bezwaar of beroep tegen een visumweigering te behandelen. In sommige gevallen is dat echter niet zo. Nederland heeft namelijk met andere EU-lidstaten afgesproken dat zij namens Nederland visumaanvragen mogen behandelen in landen waar Nederland zelf geen consulaire vertegenwoordiging heeft. Zo is de Belgische vertegenwoordiging in Nigeria bevoegd om namens Nederland te beslissen op visumaanvragen. Als de aanvraag wordt afgewezen, moet de aanvrager procederen in België, ook als Nederland de hoofdbestemming is. Het HvJ EU heeft overwogen dat de behandeling van een bezwaar of beroep door de vertegenwoordigende lidstaat in overeenstemming is met artikel 47 Handvest.¹³ Gelet op de hier besproken uitspraak, komt de vraag op in hoeverre in de vertegenwoordigende lidstaat moet worden nagegaan of de procedure daar zo is ingericht dat aanvragers gebruik kunnen maken van het visum voor de aangevraagde periode, ook als de aanvraag eerst is afgewezen. En als dat niet zo is, wat zijn dan de gevolgen? Vergelijkbare vragen zouden kunnen spelen wanneer een andere lidstaat dan de lidstaat die op de visumaanvraag beslist bezwaar maakt tegen visumafgifte omdat de aanvrager een bedreiging zou vormen voor de openbare orde, binnenlandse veiligheid, volksgezondheid of buitenlandse betrekkingen (artikel 32, lid 1 aanhef en sub a, onder vi, Visumcode). Naar aanleiding van het arrest *R.N.N.S. en K.A.* van het HvJ EU, kan de lidstaat die het besluit heeft genomen niet beoordelen of het bezwaar van die andere lidstaat tegen de visumafgifte gegrond is. Als een aanvrager dat bezwaar wil aanvechten, moet hij of zij zich wenden tot de autoriteiten van de lidstaat die het bezwaar heeft gemaakt.¹⁴

11. Dat de hier besproken uitspraak, op het eerste gezicht, van beperkte betekenis lijkt te zijn voor derdelander-studenten in Nederland en tegelijkertijd mogelijk relevante vragen oproept over de procedure voor visumaanvragen lijkt ons dan ook een passende conclusie. In de eerste plaats is het de vraag of de Nederlandse procedure visumaanvragers, die voor een eenmalige gebeurtenis naar Nederland willen komen, in staat stelt om tijdig uitsluitel te krijgen over hun visumaanvraag, ook als deze in eerste instantie is afgewezen. Daarnaast is het onduidelijk of Nederland de verantwoordelijkheid heeft om te onderzoeken of en te waarborgen dat visumaanvragers in de procedure in een vertegenwoordigende lidstaat effectief gebruik kunnen maken van hun rechten onder de Visumcode. Deze vragen rijzen ook als een andere lidstaat dan Nederland bezwaar heeft gemaakt tegen afgifte van een visum wegens redenen die verband houden met de openbare orde, binnenlandse veiligheid, volksgezondheid of buitenlandse betrekkingen.

Muhyadin Mohamud, Everaert advocaten en Marcelle Reneman, Universiteit van Amsterdam

¹¹ <https://ind.nl/nl/kort-verblijf/kort-verblijf-vakantie-of-zakelijk-bezoek#procedure>, onder 'Spoedvisum' aanvragen.

¹² Rechtbank Den Haag, zp. Utrecht, 3 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:9761, r.o. 7; Rechtbank Den Haag, 20 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3789, r.o. 2, ve23000712.

¹³ HvJ EU 29 juli 2019, *Vethanayagam e.a.* ECLI:EU:C:2019:627, JV 2019/158 m.nt. P. Boeles.

¹⁴ HvJ EU 24 november 2020, *R.N.N.S. en K.A.*, ECLI:EU:C:2020:951, punt 52, JV 2021/27 m.nt. E.R. Brouwer, ve20003661.