

2 Begunstigde E.E.G.-onderdanen2.1 Algemene omschrijving

Van de voor vreemdelingen in het algemeen geldende bepalingen van de Vreemdelingenwet wordt bij de bepalingen van de artt. 91 t/m 102a Vb afgeweken ten gunste van vreemdelingen op wie het Benelux-verdrag of het E.E.G.-verdrag betrekking heeft.

De mogelijkheid tot afwijking van de Vreemdelingenwet in bepalingen van het Vreemdelingenbesluit is bij art. 49 Vw gegeven.

Zie hieromtrent het gestelde in B 1.

Bedoelde vreemdelingen worden als begunstigde E.E.G.-onderdanen omschreven in art. 91 en art. 91a Vb, t.w.:

- onderdanen van een Lid-Staat van de E.E.G. die:

- |  |   |  |
|--|---|--|
| 1. werkzaamheden verrichten in loondienst;   | } | Art. 91,<br>eerste lid,<br>onder a, Vb                                   |
| 2. werkzaamheden verrichten anders dan in loondienst;  |   |  |
| 3. diensten verlenen;  |   |  |
| 4. diensten ontvangen;   |   |  |
| 5. hun werkzaamheden, als onder 1 of 2, definitief hebben neergelegd, onder bepaalde voorwaarden;                        | } | Art. 91,<br>eerste lid,<br>onder d, Vb                                   |
| 6. economisch niet-actief zijn, onder bepaalde voorwaarden   | } | Art. 91a, Vb   |
| - familieleden van vreemdelingen, als vorenbedoeld, ook als zij niet de nationaliteit van een van de Lid-Staten bezitten | } | Art. 91,<br>eerste lid,<br>onder c, en d,<br>Art. 91a,<br>eerste lid, Vb |
| - Belgen en Luxemburgers die niet voor een van de hiervoor onder 1 t/m 5 vermelde doeleinden in Nederland verblijven     | } | Art. 91,<br>eerste lid,<br>onder b, Vb                                   |

Van het begrip 'begunstigde E.E.G.-onderdaan' geven het tweede t/m vijfde lid van art. 91 en het eerste lid van art. 91a, Vb een nadere omschrijving voor verschillende categorieën vreemdelingen op wie het E.E.G.-verdrag van toepassing is.

Deze nadere omschrijving wordt, tezamen met de categorie waarop zij van toepassing is, in het hiernavolgende behandeld onder: 3.1.1.1, 3.2.2, 2.4.2 en 3.8.2.

Zie ook: 3.5.5.1, 3.5.5.2 en 3.5.8.

2.2 Karakter van het verblijfsrecht van de begunstigde E.E.G.-onderdaan en van de hem te verlenen vergunning tot verblijf

Van het recht van toegang en verblijf van door het E.E.G.-verdrag begunstigde vreemdelingen werd het karakter nader omschreven in enige prejudiciële beslissingen van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (zie 1.2.5).

Bij die beslissingen stelde het Hof uitdrukkelijk vast dat de rechten van binnenkomst en verblijf van een begunstigde E.E.G.-onderdaan rechtstreeks uit het E.E.G.-verdrag voortvloeien.

Dit betekent dat van een onderdaan van een van de andere Lid-Staten van de E.E.G. die in Nederland wordt aangetroffen, en die zich erop beroept dat hij tot een van de onder 2.1 genoemde categorieën van personen behoort, het verblijf niet mag worden beëindigd op grond van het feit dat hij nog niet in het bezit is gesteld van een vergunning tot verblijf.

In dergelijke gevallen moet het hoofd van plaatselijke politie ambtshalve nagaan, of aan de betrokken onderdaan van een Lid-Staat van de E.E.G. rechten toekomen die uit de E.E.G.-bepalingen voortvloeien (zie ook hierna onder 4.3.2).

Het kan zich voordoen dat een begunstigde E.E.G.-onderdaan, gelet op de korte duur in verband met het doel van zijn verblijf, geen vergunning tot verblijf nodig heeft.

Te denken valt aan vreemdelingen die voor niet langer dan drie maanden in Nederland werkzaamheden in loondienst, of diensten komen verrichten, of diensten komen ontvangen, en aan grensarbeiders.

Voor hun verblijf kunnen zij, zowel volgens de nationale vreemdelingenvoorschriften als volgens de E.E.G.-richtlijn, met het bezit van een document voor grensoverschrijding volstaan.

Niettemin genieten ook zij het verblijfsrecht van een begunstigde E.E.G.-onderdaan.

Ter bescherming van hun rechtspositie zijn in art. 102 a Vb bijzondere bepalingen opgenomen.

In het hierna volgende zullen deze bepalingen, waar nodig, aan de orde komen (2.4, 4, 4.2, 4.6.2, 6.2.3, 6.3.2, 7.3.1 en 7.3.2).

2.3 Algemene opmerkingen omtrent het uitoefenen van een economische activiteit

Voor de beoordeling van de aanspraken van de onderdaan van een Lid-Staat van de E.E.G. op verblijf in Nederland moet komen vast te staan, of betrokkene inderdaad, gelet op het doel van zijn komst naar ons land en van zijn voorgenomen verblijf, en gelet op de

in het E.E.G.-verdrag en in de uitvoeringsbesluiten daarvan omschreven doeleinden, als begunstigde E.E.G.-onderdaan behoort te worden toegelaten. Dit is het geval indien de economische activiteiten met het oog waarop hij verklaart naar Nederland te zijn gekomen, zo deze al niet hoofddoel van zijn voorgenomen verblijf vormen, dan toch wel een serieus karakter dragen.

#### Economische activiteit als werknemer

Volgens inmiddels gevestigde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen wordt het begrip werknemer communautair bepaald en moet dit begrip ruim worden uitgelegd.

Er moet worden uitgegaan van objectieve criteria: hoofdkenmerk van de arbeidsverhouding is dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een beloning (al dan niet in natura) ontvangt.

Het Hof heeft in een prejudiciële beslissing (zie 1.2.5) op desbetreffende vragen geantwoord dat de bepalingen van het gemeenschapsrecht betreffende het vrije verkeer van werknemers mede gelden voor een onderdaan van een Lid-Staat, die op het grondgebied van een andere Lid-Staat, arbeid in loondienst verricht waarmee minder inkomen wordt verworven dan in laatstbedoelde Lid-Staat als bestaansminimum wordt beschouwd; het komt er daarbij niet op aan, of de betrokkene zijn uit arbeid in loondienst verkregen inkomsten tot dat minimum aanvult met andere inkomsten dan wel genoeg neemt met bestaansmiddelen beneden het minimum, zolang hij maar reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verricht. Voorts besliste het Hof dat de mogelijke bedoelingen waarmee een werknemer van een Lid-Staat in een andere Lid-Staat werk zoekt, geen rol spelen bij de vaststelling van zijn recht van toegang tot en verblijf op het grondgebied van laatstgenoemde staat, zolang hij er reële en daadwerkelijke arbeid in loondienst verricht of wenst te verrichten.

Ook werkzaamheden die door de leden van een op religie of op een andere vorm van levensbeschouwing gestoelde gemeenschap worden verricht kunnen een aanspraak geven op verblijfsaanvaarding op grond van het EEG-recht.

Voorwaarde is dat het reële en daadwerkelijke arbeid betreft in het kader van de commerciële bedrijvigheid van de gemeenschap voor zover de voorzieningen die die gemeenschap verschaft beschouwd kunnen worden als een (indirecte) tegenprestatie voor de werkzaamheden.

Tewerkstelling in het kader van een regeling als die van de Wet Sociale Werkvoorziening, waarbij de verrichte werkzaamheden enkel een middel zijn tot revalidatie van betrokkene of wederopneming in het arbeidsproces, leidt op zich niet tot de hoedanigheid van werknemer in de zin van het gemeenschapsrecht.

### Inkomsten beneden het bestaansminimum

Van de onderdaan van een Lid-Staat die werkzaamheden al dan niet in loondienst komt verrichten, zal in het algemeen mogen worden verwacht dat hij, om in zijn levensonderhoud, c.q. mede in dat van de leden van zijn gezin te voorzien, door zijn eigen werkzaamheden voldoende inkomsten geniet.

Indien deze inkomsten beneden het bestaansminimum liggen, gelden echter geen beperkingen ten aanzien van de aard van de aanvullende inkomsten.

Uit een latere prejudiciële beslissing vloeit voort dat bij de uitoefening van een beroepsactiviteit, die moet worden aangemerkt als reële en daadwerkelijke arbeid maar waarvan de verdiensten beneden het bestaansminimum liggen, moet worden berust in een verblijf dat gedeeltelijk wordt gefinancierd door ondersteuning uit de openbare kas.

Indien de inkomsten uit arbeid voor het merendeel worden aangevuld met andere inkomsten, is er echter grond voor twijfel aan het serieus karakter van de economische activiteit met het oog waarop een E.E.G.-onderdaan verklaart naar ons land te zijn gekomen.

In dat geval is er aanleiding nader te onderzoeken, of de betrokkene in het bezit van een vergunning tot verblijf moet worden gesteld dan wel gelaten, omdat zijn verblijf niet of niet langer voldoet aan het vereiste dat er sprake moet zijn van reële en daadwerkelijke arbeid.

In geval van onregelmatige werkzaamheden kan er sprake zijn van vrijwillige werkloosheid.

De betrokkene dient dan niet langer als begunstigd E.E.G.-onderdaan te worden beschouwd (zie 3.1.1.3).

Dit geldt evenwel niet ten aanzien van Belgen en Luxemburgers die eenmaal in het bezit zijn gesteld van een vergunning tot verblijf (zie 4.3.3).

### Gelijke behandeling

Behoudt betrokkene een verblijfsrecht uit hoofde van het E.E.G.-verdrag, dan heeft hij op dezelfde voet als Nederlanders recht op sociale voordelen en toelating tot het onderwijs op vakscholen, revalidatie- en herscholingscentra.

### Vrij verkeer van diensten

Ook de vrijmaking van het dienstenverkeer binnen de Gemeenschap is bedoeld ter bevordering van de ontwikkeling van de economische activiteit binnen de Gemeenschap.

Daarom zal het ontvangen van diensten slechts kunnen worden beschouwd als serieuze economische activiteit indien daaraan een tegenprestatie is verbonden. Dit geldt zowel voor een verblijf van minder dan drie maanden, zoals in geval van toeristisch verkeer, als bij een verblijf voor langer duur. Zo zal, bijvoorbeeld bij het komen ondergaan van een medische behandeling, ervan moeten kunnen worden uitgegaan dat de dienstenontvanger tot bekostiging van verblijf en behandeling in staat is, c.q. zijn risico door verzekering gedekt heeft. Dit dient, in geval van twijfel, te worden onderzocht voor de regeling van het verblijf. Het vereiste van een tegenprestatie betekent ook dat deze in overleg tussen de dienstenverlener en de dienstenontvanger wordt vastgesteld. Dit is bijv. niet het geval bij de opleiding in het kader van een nationaal onderwijssysteem.

#### Twijfelgevallen

In gevallen waarin twijfel bestaat omtrent het serieus karakter van het doel waarvoor de onderdaan van een Lid-Staat van de E.E.G. verklaart naar Nederland te zijn gekomen en hier te willen verblijven, dient het hoofd van plaatselijke politie hieromtrent contact op

te nemen met het ministerie van Justitie (zie A 2).

2.4 Bevoegdheid met betrekking tot de regeling van het verblijf van begunstigde E.E.G.-onderdanen

Ten aanzien van alle vreemdelingen die, op grond van het onder 3 volgende, als begunstigde E.E.G.-onderdanen kunnen worden aangemerkt, en die aan alle voor toelating gestelde vereisten voldoen, is het hoofd van plaatselijke politie bevoegd:

- tot verlening van een vergunning tot verblijf (art. 19 VV);
- tot verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning tot verblijf (art. 21 VV).

Het hoofd van plaatselijke politie is ten aanzien van begunstigde E.E.G.-onderdanen nimmer bevoegd:

- tot het weigeren van een vergunning tot verblijf (art. 20, derde lid, VV);
- tot het weigeren van het verlengen van de geldigheidsduur van de vergunning tot verblijf (art. 22, tweede lid, VV);
- tot beëindiging, door uitzetting, van het verblijf van een begunstigde E.E.G.-onderdaan, die gelet op de korte duur in verband met het doel van zijn verblijf, geen vergunning tot verblijf nodig heeft (zie onder 2.2).

Dit niet bevoegd zijn van het hoofd van plaatselijke politie beperkt zich uiteraard tot gevallen waarin de betrokken vreemdeling inderdaad als begunstigde E.E.G.-onderdaan moet worden aangemerkt.

Bij gereede twijfel daaromtrent dient het hoofd van plaatselijke politie de zienswijze van de Minister van Justitie te vragen, dit met het oog op het gestelde in B 1, onder 2.4 (zie A 2).

Is het hoofd van plaatselijke politie van oordeel dat een begunstigde E.E.G.-onderdaan niet voor verblijf of voor verder verblijf in aanmerking komt om redenen die verband houden met de openbare orde, de nationale veiligheid of de volksgezondheid, dan doet hij met betrekking tot de eventuele weigering van de verlening, of van de verlenging van de geldigheidsduur, of de intrekking van de vergunning tot verblijf, c.q. de beëindiging van het verblijf in het hierboven omschreven geval waarin de betrokkene geen vergunning tot verblijf nodig heeft, een voorstel aan de Minister van Justitie (door middel van formulier D 16).