Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Werkinstructie SUA **Openbaar**

Aan	Directeuren IND cc DDMB
Van	Hoofddirecteur IND
Nummer & Titel	WI 2018/4 Het recht van de Europese Unie
Hoofdtaak	Regulier
Publicatiedatum	20-03-2018
Geldig vanaf	20-03-2018
Geldig tot en met	20-03-2019
Bijlage(n)	Geen

Voorwoord

In deze werkinstructie worden diverse onderwerpen op het gebied van het recht van de Europese Unie behandeld. Zo worden uitgebreid de verblijfsrechten op grond van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden[1] besproken. Er wordt ingegaan op afgeleide verblijfsrechten voor familieleden van Unieburgers en Nederlanders op grond van artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Hierbij komt ook de Europa-route aan bod. Daarnaast worden het verblijfsrecht op grond van artikel 10 van Verordening (EEG) nr. 492/2011[2] en de verblijfsrechten van familieleden van dienstenverrichters besproken.

Dit is geen beleidsdocument. Het bevat geen harde regels die altijd op dezelfde manier moeten worden toegepast. Het doel van deze werkinstructie is handvatten te bieden voor de beoordeling van verblijfsaanspraken op grond van het recht van de Europese Unie. De toets aan verblijfsrecht op de in deze werkinstructie besproken gronden is uiteindelijk altijd individueel maatwerk op basis van de specifieke omstandigheden.

In deze werkinstructie wordt verwezen naar jurisprudentie. De uitspraken zijn te vinden op www.rechtspraak.nl (de zaaknummers die beginnen met 'ECLI') of op https://curia.europa.eu/ (de zaaknummers die beginnen met 'C-').

[1] Voluit genaamd: Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, *PbEU* L 229/35.
[2] Voluit genaamd: Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, *PbEU* L 141/1. Art. 10 Verordening (EU) nr. 492/2011 is de vervanger van artikel 12 Verordening nr. 1612/68.

AFKORTINGENLIJST

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BRP	Basisregistratie Personen
BW	Burgerlijk Wetboek
COM	Europese Commissie
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
PbEG	Publicatieblad van de Europese Gemeenschap
PbEU	Publicatieblad van de Europese Unie
Pw	Participatiewet
Rb.	Rechtbank
r.o.	rechtsoverweging
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
SZW	(Minister/Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TWV	tewerkstellingsvergunning
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VV	Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw	Vreemdelingenwet 2000
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wwb	Wet werk en bijstand

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING
1.1 Het Verdrag van Lissabon 6
1.2 Het recht op vrij verkeer 6
1.3 Richtlijn 2004/38/EG 6
1.4 Afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 21 VWEU 7
1.5 Afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 10 Verordening nr. 492/2011 (**artikel 12 Verordening nr. 1612/68 oud)** 7
1.6 Nederlandse dienstenverrichters 7

2. HET VERBLIJFSRECHT VAN DE UNIEBURGER
2.1 Verschillende fasen van het verblijf 8
2.2 Verblijf tot drie maanden 8
2.3 Verblijf langer dan drie maanden 8
2.3.1 Economisch actieve Unieburgers 8
2.3.1.1 Werknemers 8
2.3.1.1.1 Reële en daadwerkelijke arbeid 9
2.3.1.1.2 Legale arbeid 11
2.3.1.2 Zelfstandigen 11
2.3.1.3 Werkzoekenden 12
2.3.2 Economisch niet-actieve Unieburgers 12
2.3.2.1 Middelenvereiste economisch niet-actieve Unieburgers 12
2.3.3 Studenten 13
2.4 De meldplicht 14
2.5 De verblijfskaart 14
2.5.1 De ingangsdatum van de verblijfkaart 14
2.6 Behoud van het verblijfsrecht 14
2.7 Beëindigen van het verblijfsrecht 15

3. HET VERBLIJFSRECHT VAN DE FAMILIELEDEN VAN DE UNIEBURGER
3.1 Een afgeleid verblijfsrecht 16
3.2 De kring van gerechtigde familieleden 16
3.2.1 De familieleden ex artikel 8.7 lid 2 Vb 16
3.2.1.1 De echtgenoot 16
3.2.1.2 De geregistreerde partner 17
3.2.1.3 Rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn 17
3.2.1.4 Rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn 17
3.2.2 De familieleden ex artikel 8.7 lid 3 Vb 17
3.2.2.1 Het begrip 'ten laste van' 18
3.2.2.2 Het begrip 'land van herkomst' 19
3.2.2.3 Pleegkinderen 19
3.2.3 De familieleden ex artikel 8.7 lid 4 Vb 19
3.2.3.1 Duurzame relatie 19
3.3 Verblijf tot drie maanden 20
3.4 Verblijf langer dan drie maanden 20
3.4.1 Bewijs duurzame relatie 20
3.4.2 Bewijs minderjarig kind ongehuwde partner 21
3.4.3 Sticker 'verblijfsaantekeningen' 21
3.5 Behoud van het verblijfsrecht 21
3.5.1 Behoud van het verblijfsrecht voor het familielid dat Unieburger is 21
3.5.2 Behoud van het verblijfsrecht voor het familielid dat derdelander is 22
3.6 Eindigen en beëindigen van het verblijfsrecht 23

4. DUURZAAM VERBLIJF VOOR DE UNIEBURGER EN ZIJN FAMILIELID
4.1 De grondslag voor duurzaam verblijf 24
4.2 De berekening van het duurzaam verblijf 24
4.3 Duurzaam verblijf voor de Unieburger 24
4.4 Duurzaam verblijf voor de familieleden 25

4.5 Nadere regels met betrekking tot de berekening van het duurzaam verblijf 25
4.5.1 Afwezigheid 25
4.5.2 Detentie of terbeschikkingstelling 25
4.5.3 Uitzonderingen op de vijfjarentermijn 25
4.6 De verblijfskaart voor duurzaam verblijf 26
4.7 Middelenvereiste en duurzaam verblijf 26
4.8 Verlies van het duurzaam verblijfsrecht 26

5. HET EINDIGEN EN BEËINDIGEN VAN HET VERBLIJFSRECHT
5.1 Inleiding 27
5.2 Belangenafweging 27
5.3 Toetsing aan artikel 7 Handvest 27
5.4 Toetsing aan artikel 8 EVRM 28
5.5 Toetsing van het rechtmatig verblijf 28
5.5.1 Nimmer rechtmatig verblijf 28
5.5.2 Het rechtmatig verblijf is van rechtswege geëindigd 28
5.5.3 Het rechtmatig verblijf wordt beëindigd 29
5.5.4 Voortduren rechtmatig verblijf 29
5.6 Beëindiging van het verblijfsrecht op grond van artikel 8.12 lid 1 Vb 29
5.6.1 Beëindiging bij een beroep op de algemene middelen 29
5.6.1.1 Economisch actieve Unieburgers 30
5.6.1.2 Werkzoekenden 30
5.6.1.3 Economisch niet-actieve Unieburgers 31
5.6.2 Beëindiging op grond van openbare orde en openbare veiligheid 31
5.6.2.1 De begrippen 'openbare orde' en 'openbare veiligheid' 31
5.6.2.2 Beschermingsmaatregelen voor de vreemdeling 32
5.6.2.3 Actuele en werkelijke dreiging 32
5.6.2.4 Ernstige redenen van openbare orde en openbare veiligheid 33
5.6.2.5 Dwingende reden van openbare veiligheid 33
5.6.2.6 Berekening tienjarig verblijf bij toepassing artikel 8.22 lid 3 Vb 33
5.6.3 Beëindiging op grond van de volksgezondheid 33
5.6.4 Beëindiging op grond van rechtsmisbruik en fraude 33
5.7 Beëindiging van duurzaam verblijf 34
5.8 Rechtsgevolgen 34
5.9 Vertrektermijnen 34
5.10 Inreisverbod 34

6. DE RECHTEN VAN EEN NEDERLANDER EN ZIJN FAMILIELEDEN
6.1 Geen begunstigden in de zin van Richtlijn 2004/38/EG 36
6.2 Nederlanders die rechten ontlenen aan artikel 21 VWEU (Europa-route) 36
6.2.1 Daadwerkelijk verblijf in een andere lidstaat 36
6.2.2 Afwezigheid in de gastlidstaat 37
6.2.3 Bewijsmiddelen 37
6.2.4 Terugkeer naar Nederland 38
6.2.5 Kring van familieleden 38
6.3 De gevolgen van naturalisatie tot Nederlander 38

7. VERZORGENDE OUDERS VAN MINDERJARIGE UNIEBURGERS
7.1 Verblijf op grond van artikel 21 VWEU 39

8. SCHOOLGAANDE KINDEREN VAN WERKNEMERS EN HUN VERZORGER(S)
8.1 Verblijf op grond van artikel 10 Verordening nr. 492/2011 (artikel 12 Verordening nr. 1612/68 oud) voor het kind en zijn verzorgende ouder(s) 40

9. VRIJ VERKEER VAN DIENSTEN
9.1 Het wettelijk kader 42
9.2 De dienstenverrichter gaat de grens over 42
9.3 Alleen de dienst gaat de grens over (beroep op het Carpenter-arrest) 43
9.3.1 Nederlandse dienstenverrichters wonende in Nederland 44
9.3.2 Nederlandse werknemers die werken in een andere lidstaat 45
9.4 De dienstenontvanger gaat de grens over 45

1. INLEIDING

1.1 Het Verdrag van Lissabon

Op 1 december 2009 is het Verdrag van Lissabon in werking getreden. Hiermee is de Europese Gemeenschap (hierna: EG) ophouden te bestaan. Voor het EG-Verdrag is het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) in de plaats gekomen. Dit verdrag wordt ook wel het Werkingsverdrag genoemd. Tevens is het EU-Verdrag (hierna: VEU) gewijzigd. Daarnaast is de naam van het rechtsprekende 'Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen' vervangen door de naam 'Hof van Justitie van de Europese Unie'. Dit orgaan zal in deze werkinstructie verder worden aangeduid als 'Hof van Justitie' en in jurisprudentieverwijzingen worden afgekort als 'HvJ EG' of 'HvJ EU'.

1.2 Het recht op vrij verkeer

Op grond van artikel 20 lid 1 VWEU wordt een burgerschap van de Unie ingesteld. Burger van de Unie is een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap, niet in de plaats daarvan.

In artikel 21 lid 1 VWEU is bepaald dat iedere burger van de Unie het recht heeft vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. Die beperkingen en voorwaarden op het vrije reis- en verblijfsrecht staan in Richtlijn 2004/38/EG, ook wel de Burgerschapsrichtlijn of de Verblijfsrichtlijn genoemd.

1.3 Richtlijn 2004/38/EG

In artikel 3 lid 1 van Richtlijn 2004/38/EG is bepaald dat de richtlijn van toepassing is op iedere Unieburger die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit en diens familieleden die hem begeleiden of die zich bij hem voegen. Het vrije verkeer van personen brengt echter geen absoluut verblijfsrecht mee in de zin dat iedere Unieburger te allen tijde in Nederland verblijfsgerechtigd is. Er moet worden voldaan aan de geldende voorwaarden en beperkingen.

Richtlijnen zijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor ze bestemd zijn, maar aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten om zelf de vorm en middelen te kiezen. Richtlijnen moeten dan ook verplicht worden omgezet in nationale regelgeving. Een richtlijn is een instructie aan de lidstaat.

Richtlijn 2004/38/EG is in onze wetgeving geïmplementeerd op het niveau van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb) en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: VV). Voor de uitvoeringspraktijk zijn er regels in de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: Vc) opgenomen.

In het Vreemdelingenbesluit zijn de verschillende verblijfsrechtelijke fasen van burgers van de Unie en hun gezinsleden en de toepasselijke voorwaarden nader uitgewerkt. Artikel 8.11 Vb ziet op het verblijfsrecht tot maximaal drie maanden. Artikel 8.12 tot en met 8.16 Vb zien op het verblijfsrecht van langer dan drie maanden. Artikel 8.17 tot en met 8.20 Vb zien op duurzaam verblijfsrecht. Ingevolge artikel 8.7 Vb zien voornoemde bepalingen tevens op vreemdelingen die de nationaliteit bezitten van een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna: EER), dan wel van Zwitserland, en die zich naar Nederland begeven of in Nederland verblijven.[3]

De verblijfsrechtelijke fasen van de richtlijn en de voorwaarden worden besproken in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van deze werkinstructie.

[3] Op grond van artikel 8 onder e Vw heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf als gemeenschapsonderdaan zolang deze onderdaan verblijf houdt op grond van het VWEU dan wel de EER-overeenkomst.

1.4 Afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 21 VWEU

In geval het familielid van de Unieburger niet als begunstigde in de zin van Richtlijn 2004/38/EG kan worden aangemerkt, kan het familielid geen verblijfsrecht op grond van de richtlijn hebben. In bepaalde situaties kan het familielid wel een afgeleid verblijfsrecht van de Unieburger hebben op grond van artikel 21 VWEU. In deze werkinstructie worden twee van die situaties nader belicht.

Zo kunnen, in geval Nederlanders gebruik hebben gemaakt van het recht op vrij verkeer en samen met hun familieleden in een gastlidstaat hebben verbleven, deze familieleden bij terugkeer van de Nederlander naar Nederland recht hebben op verblijf in Nederland. Dit afgeleide verblijfsrecht van het familielid is op artikel 21 VWEU gebaseerd. Dit afgeleide recht en de voorwaarden worden besproken in hoofdstuk 6 van deze werkinstructie.

Daarnaast verleent artikel 21 VWEU een minderjarige Unieburger een verblijfsrecht in het gastland, voor zover deze minderjarige voldoet aan de in artikel 7 lid 1 onder b Richtlijn 2004/38/EG neergelegde voorwaarden. Indien de minderjarige Unieburger aan die voorwaarden voldoet, geeft artikel 21 VWEU de ouder derdelander die daadwerkelijk het ouderlijke gezag over deze Unieburger heeft en daadwerkelijk voor hem zorgt, het (afgeleide) recht om met de minderjarige Unieburger in het gastland te verblijven. Deze verblijfsgrond en de voorwaarden worden verder besproken in hoofdstuk 7 van deze werkinstructie.

1.5 Afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 10 Verordening nr. 492/2011 (artikel 12 Verordening nr. 1612/68 oud[4]).

Verordeningen zijn, anders dan richtlijnen, verbindend in hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten. Verordeningen mogen dan ook niet in nationale wetgeving worden omgezet.

Artikel 10 en 11 Verordening nr. 1612/68, die rechten op vrij verkeer en verblijf omvatten, zijn bij artikel 38 lid 1 van Richtlijn 2004/38/EG ingetrokken. Artikel 12 Verordening nr. 1612/68 is niet ingetrokken.
Vervolgens zijn bij Verordening (EU) nr. 492/2011 artikel 38 lid 1 van Richtlijn 2004/38/EG en Verordening nr. 1612/68 ingetrokken. Het oude artikel 12 Verordening nr. 1612/68 is vervangen door artikel 10 Verordening nr. 492/2011. De inhoud van beide artikelen heeft dezelfde strekking.

Artikel 10 Verordening nr. 492/2011 brengt, onder voorwaarden, een recht op toegang tot onderwijs in de gastlidstaat mee voor het kind van een Unieburger, die in de gastlidstaat arbeid verricht of heeft verricht, indien zij aldaar woonachtig zijn. Uit het recht op toegang tot onderwijs vloeit een recht op verblijf voort, voor zowel het kind als voor zijn verzorgende ouder(s). Deze verblijfsgrond en de voorwaarden daarvoor worden besproken in hoofdstuk 8 van deze werkinstructie.

1.6 Nederlandse dienstenverrichters

Zoals het Hof van Justitie heeft bepaald[5], kan het voor de nuttige werking van het vrije verkeer van dienstenverrichters (in de zin van artikel 56 VWEU) nodig zijn dat aan een derdelander die familielid is van de dienstenverrichter die burger van de Unie is, een afgeleid verblijfsrecht wordt toegekend in de lidstaat waarvan die dienstenverrichter de nationaliteit heeft. Dit betekent dat indien aan de voorwaarden wordt voldaan, op grond van artikel 56 VWEU aan het familielid van een Nederlandse dienstenverrichter een afgeleid verblijfsrecht worden verleend in Nederland. Hetzelfde geldt ook in het geval van werknemers (in de zin van artikel 45 VWEU) die gebruik maken van het recht op vrij verkeer.[6] De voorwaarden voor het afgeleide verblijfsrecht in voornoemde zin worden besproken in hoofdstuk 9.

[4] Art. 12 Verordening nr. 1612/68 is vervangen door art. 10 Verordening nr. 492/2011.
[5] HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*).
[6] HvJ EU 12 maart 2014, C-457/12, ECLI:EU:C:2014:136 (*S. & G.).*

2. HET VERBLIJFSRECHT VAN DE UNIEBURGER

2.1 Verschillende fasen van het verblijf

In de richtlijn zijn het uitreisrecht, het inreisrecht en de verschillende fasen van verblijf van de Unieburger en diens familieleden geregeld: het verblijfsrecht voor maximaal drie maanden, het verblijfsrecht voor langer dan drie maanden en het duurzaam verblijfsrecht. Het verblijfsrecht is daarbij aan bepaalde voorwaarden gebonden.

2.2 Verblijf tot drie maanden

Iedere Unieburger is vrij om een lidstaat in te reizen en uit te reizen en voor maximaal drie maanden te verblijven op voorwaarde dat hij een geldig identiteitsbewijs (paspoort of identiteitskaart) heeft.[7] Echter, het gastland mag voor de erkenning van het verblijfsrecht van een onderdaan van een andere lidstaat niet verlangen dat die onderdaan een geldig paspoort of een geldige identiteitskaart overlegt, wanneer hij zijn identiteit en nationaliteit ondubbelzinnig met andere middelen kan aantonen.[8]

In artikel 8.8 lid 1 Vb[9] staan de gronden genoemd die reden kunnen vormen om de toegang tot Nederland te weigeren. Dit zijn: redenen van openbare orde of openbare veiligheid dan wel volksgezondheid.

De weigering van de toegang om redenen van openbare orde of nationale veiligheid (artikel 8.8 lid 1 onder c Vb) betreft in de Nederlandse situatie een ongewenstverklaring. De vreemdeling kan verzoeken tot opheffing van de ongewenstverklaring. Zie ook artikel 8.22 Vb waarin dit verder is uitgewerkt en paragraaf B10/2.2 Vc.

Unieburgers behouden hun verblijfsrecht voor maximaal drie maanden zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandsstelsel van het gastland.[10]

2.3 Verblijf langer dan drie maanden

Wil een Unieburger langer dan drie maanden in een andere lidstaat verblijven, dan gelden meer voorwaarden. In artikel 8.12 lid 1 onder a tot en met c Vb[11] is bepaald dat de Unieburger langer dan drie maanden na inreis rechtmatig verblijf in Nederland heeft indien hij in Nederland:
- werknemer, zelfstandige of werkzoekende is (oftewel economisch actief is);
- dan wel voor zichzelf en zijn familieleden beschikt over voldoende middelen van bestaan en over een ziektekostenverzekering (oftewel economisch niet-actief is);
- dan wel is ingeschreven als student en beschikt over voldoende middelen van bestaan en over een ziektekostenverzekering.

Deze categorieën worden hieronder nader toegelicht.

2.3.1 Economisch actieve Unieburgers

Om als economisch actieve Unieburger in de zin van artikel 8.12 lid 1 onder a Vb te kunnen worden aangemerkt, dient de Unieburger in Nederland werknemer, zelfstandige of werkzoekende te zijn.

2.3.1.1 Werknemers

Het Werkingsverdrag of de richtlijn geven geen definitie van een werknemer. Het Hof van Justitie heeft wel bepaald dat het om Unierechtelijke begrippen gaat. De inhoud van het begrip 'werknemer' is dus niet afhankelijk van het recht van de lidstaten zelf maar van het Unierecht.

---

[7] Art. 4 lid 1, art. 5 lid 1 en art. 6 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG; art. 8.11 Vb.
[8] HvJ EG 17 februari 2005, C-215/03, ECLI:EU:C:2005:95 (*Oulane*), punten 25 en 26.
[9] Implementatie van art. 27 lid 1 en 2, art. 29 lid 1 en art. 32 lid 1 en 2 Richtlijn 2004/38/EG.
[10] Art. 14 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG.
[11] Implementatie van art. 7 Richtlijn 2004/38/EG.

Wanneer is iemand werknemer in de zin van het Unierecht? Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat een werknemer (in de zin van artikel 45 VWEU[12]) is: iedere onderdaan van een lidstaat die in een andere lidstaat gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt.[13] Er dient dus sprake te zijn van een gezagsverhouding, van een prestatie en van een tegenprestatie (loon). Het begrip 'werknemer' heeft een autonome betekenis en mag niet restrictief worden uitgelegd.[14]

Het Hof van Justitie heeft in de jurisprudentie aanwijzingen gegeven ten aanzien van de beoordeling of iemand werknemer is in de zin van het Unierecht. Zo heeft het Hof onder meer bepaald dat:

- werkzaamheden van zo geringe omvang dat ze louter marginaal en bijkomstig zijn, worden uitgesloten.[15] Er dient sprake te zijn van reële en daadwerkelijke arbeid. Zie verder paragraaf 2.3.1.1.1;
- rekening moet worden gehouden met alle beroepswerkzaamheden die de vreemdeling op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst heeft verricht, maar niet met die welke hij elders in de Europese Unie heeft verricht[16];
- het er niet toe doet of er een formeel arbeidscontract is[17];
- de aard van de rechtsbetrekking tussen werknemer en werkgever niet bepalend is voor de erkenning als werknemer[18] Dus ook een stagiaire kan werknemer zijn, of iemand die arbeid in deeltijd verricht[19];
- de herkomst van de middelen waaruit het loon wordt betaald niet van belang is; het loon van de vreemdeling mag worden betaald uit de openbare kas[20];
- indien de inkomsten uit arbeid onder het bestaansminimum liggen deze aangevuld mogen worden met andere wettige bestaansmiddelen, eventueel betaald uit de openbare kas van de gastlidstaat (zoals bij een bijstands-uitkering)[21];
- de beloning ook een beloning in natura kan zijn[22];
- informatie over het gedrag van de vreemdeling vóór en na de periode van tewerkstelling irrelevant is voor de vaststelling of iemand werknemer is.[23]

2.3.1.1.1 Reële en daadwerkelijke arbeid

Het Hof geeft echter geen minimumnormen voor het begrip 'reële en daadwerkelijke arbeid'. Het Hof laat het aan de nationale rechter over om te oordelen over de feiten en omstandigheden die de arbeidsverhouding kenmerken teneinde vast te stellen of de verrichte arbeid in loondienst reëel en daadwerkelijk is en de vreemdeling derhalve werknemer is.

Ingevolge paragraaf B10/2.2 Vc is van reële en daadwerkelijke arbeid ***in ieder geval*** sprake als de inkomsten uit arbeid meer bedragen dan 50% van de toepasselijke bijstandsnorm[24] of als de Unieburger ten minste 40% van de gebruikelijke volledige arbeidstijd werkt. Dit betekent dat er ook in gevallen waarin niet wordt voldaan aan deze '40-50-regel' sprake kan zijn van reële en daadwerkelijke arbeid. Er zal steeds een algehele beoordeling van de arbeidsrelatie moeten worden gemaakt.

---

[12] Vóór het Verdrag van Lissabon was dit art. 39 EG-Verdrag, daarvóór art. 48 EEG-Verdrag.
[13] O.a. HvJ EG 3 juli 1986, C-66/85, ECLI:EU:C:1986:284 (*Lawrie-Blum*), punt 17.
[14] O.a. HvJ EG 3 juli 1986, C-66/85, ECLI:EU:C:1986:284 (*Lawrie-Blum*), punt 16; HvJ EG 7 september 2004, C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488 (*Trojani*), punt 15.
[15] HvJ EG 23 maart 1982, C-53/81, ECLI:EU:C:1982:105 (*Levin*), punt 17.
[16] HvJ EG 26 februari 1992, C-357/89, ECLI:EU:C:1992:87, *(Raulin),* punt 19.
[17] HvJ EG 5 oktober 1988, C-196/87, ECLI:EU:C:1988:475 (*Steymann*), punt 14.
[18] HvJ EG 26 februari 1992, C-357/89 , ECLI:EU:C:1992:87 *(Raulin),* punten 10 en 11.
[19] HvJ EG 3 juli 1986, C-66/85, ECLI:EU:C:1986:284 (*Lawrie-Blum*), punt 18.
[20] HvJ EG 26 november 1998, C-1/97, ECLI:EU:C1998:568 (*Birden*), punt 28.
[21] HvJ EG 3 juni 1986, C-139/85, ECLI:EU:C:1986:223 (*Kempf*), punt 14.
[22] HvJ EG 5 oktober 1988, C-196/87, ECLI:EU:C:1988:475 (*Steymann*), punt 14.
[23] HvJ EG 6 november 2003, C-413/01, ECLI:EU:C:2003:600 (*Ninni-Orasche*), punt 28.
[24] Bij een jongmeerderjarige Unieburger (18 tot 21 jaar) die arbeid verricht is de toepasselijke bijstandsnorm: de norm 'jonger dan 21 jaar'.

Omdat het Hof geen minimumnorm geeft voor reële en daadwerkelijke arbeid dient in iedere zaak afzonderlijk beoordeeld te worden of hiervan sprake is dan wel sprake is van werkzaamheden van zo geringe omvang dat ze louter marginaal en bijkomstig zijn. In dat laatste geval kan de Unieburger niet worden aangemerkt als werknemer.

De hierna volgende opsomming is ontleend aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Het betreft hier geen limitatieve opsomming, maar een opsomming van omstandigheden waarmee bij de beoordeling van de arbeidsrelatie in ieder geval rekening gehouden dient te worden.

- ⇨ Er dient te worden gekeken of er wordt voldaan aan de drie voorwaarden voor het bestaan van een arbeidsverhouding: gezagsverhouding, prestatie (in de vorm van verrichtte arbeid) en tegenprestatie (in de vorm van loon). Is van een van deze criteria geen sprake, dan vertoont de arbeidsverhouding niet de vereiste hoofdkenmerken van een arbeidsverhouding in loondienst.[25] Bijgevolg kan de Unieburger reeds hierom niet aangemerkt worden als werknemer in de zin van het Unierecht.

- ⇨ Wordt er wel voldaan aan de drie voorwaarden voor het bestaan van een arbeidsverhouding dan dient vervolgens bekeken te worden of de verrichte arbeid reële en daadwerkelijke arbeid is.

- ⇨ In geval wordt voldaan aan de ’40-50-regel’ is er sowieso sprake van reële en daadwerkelijke arbeid.

- ⇨ Als er sprake is van een laag arbeidsloon of van een gering aantal arbeidsuren (en daarmee niet wordt voldaan aan de ’40-50-regel’) zijn dat aanwijzingen dat de verrichte arbeid slechts marginaal en bijkomstig is.
  Dit neemt echter niet weg dat desondanks, na een algehele beoordeling, de arbeid toch als reëel en daadwerkelijk kan worden beschouwd. Want, bij de algehele beoordeling van de arbeidsverhouding dient niet alleen rekening te worden gehouden met de arbeidsduur en de hoogte van de beloning, maar ook met andere factoren zoals het recht op een aantal doorbetaalde vakantiedagen, het behoud van salaris bij ziekte, het feit dat op het contract de geldende collectieve arbeidsovereenkomst (hierna: CAO) van toepassing is en de (al dan niet beperkte) duur van de arbeidsverhouding. Deze factoren kunnen een aanwijzing vormen dat de beroepsactiviteit toch reëel en daadwerkelijk is. Deze criteria noemt het Hof van Justitie in het arrest in de zaak van Hava Genc[26].
  Let op, deze criteria uit het Hava Genc-arrest vormen geen minimumnorm. Ze zijn enkel een indicatie dat er − ondanks het gering aantal uren en de geringe beloning - sprake zou *kunnen* zijn van reële en daadwerkelijke arbeid.

- ⇨ Andere omstandigheden die een rol *kunnen* spelen bij de beoordeling van het reële en daadwerkelijke karakter van de arbeid zijn het onregelmatige karakter en de beperkte duur van de daadwerkelijk verrichte werkzaamheden bij een oproepcontract. De omstandigheid dat de vreemdeling in een arbeidsverhouding slechts een zeer gering aantal uren heeft gewerkt, kan een aanwijzing vormen dat de verrichte arbeid slechts marginaal en bijkomstig is.[27]
  Ook kunnen werkzaamheden niet als reële en daadwerkelijke arbeid met economische waarde worden beschouwd, wanneer zij enkel een middel zijn ter revalidatie of wederopneming van de vreemdeling in het arbeidsproces[28] en de

[25] Vergelijk HvJ EU 21 februari 2013, C-46/12, ECLI:EU:C:2013:97 (*L.N.),* punten 40 en 45; HvJ EU 10 september 2014, C-270/13, ECLI:EU:C:2014:2185 (*Iraklis Haralambidis*), punten 28-29.
[26] HvJ EG 4 februari 2010, C-14/09, ECLI:EU:C:2010:57 (*Genc*), punten 27 en 28. Genc was bijna 4 jaar in dienst, had recht op 28 doorbetaalde vakantiedagen en behoud van salaris bij ziekte en op haar contract was een cao van toepassing.
[27] HvJ EG 26 februari 1992, C-357/89 , ECLI:EU:C:1992:87 *(Raulin),* punt 14.
[28] HvJ EG 31 mei 1989, C-344/87, ECLI:EU:C:1989:226 (*Bettray*), punt 17.

vreemdeling bovendien niet geselecteerd is op basis van geschiktheid voor het werk maar de werkzaamheden op zijn lichamelijke en geestelijke gesteldheid zijn afgestemd.[29]
Daarnaast kan onderzocht worden of de prestaties die men daadwerkelijk verricht, kunnen worden aangemerkt als prestaties die normaliter op de arbeidsmarkt worden verricht.[30]

Als de conclusie is dat er, gezien de arbeidsduur, de hoogte van de beloning en/of de hiervoor genoemde andere factoren (voor zover van toepassing), geen sprake is van reële en daadwerkelijke arbeid, maar van werkzaamheden van zo'n geringe omvang dat ze louter marginaal en bijkomstig zijn, dan kan de Unieburger niet worden aangemerkt als werknemer in de zin van het Unierecht.

Bij de beoordeling van de arbeidsrelatie dient individueel maatwerk op basis van de specifieke omstandigheden plaats te vinden. De omstandigheden kunnen zeer divers zijn, zo blijkt ook uit de (casuïstische) jurisprudentie van het Hof van Justitie.

2.3.1.1.2 Legale arbeid

In beginsel kan een arbeid verrichtende Unieburger niet worden aangemerkt als economisch actieve indien hij niet behoort tot de legale arbeidsmarkt omdat niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften in acht zijn genomen. Bijgevolg geniet die Unieburger geen rechtmatig verblijf op grond van artikel 8.12 lid 1 onder a Vb.

In geval de werkgever buiten de vreemdeling om de dienstbetrekking niet bij de relevante instanties, zoals de Belastingdienst en het UWV, heeft gemeld en om die reden door de werkgever geen fiscale loonaangifte en afdracht van sociale premies heeft plaatsgevonden, betekent dat niet dat er daarom geen sprake is van legale arbeid.[31]

Zwart werk is echter geen legale arbeid. De uit zwart werk verkregen middelen zijn daarom niet op rechtmatige wijze verkregen en kunnen dus niet gelden als middelen van bestaan.[32]

2.3.1.2 Zelfstandigen

Ook zelfstandigen dienen aantoonbaar reële en daadwerkelijke arbeid te verrichten. Ook hier geldt dat er in ieder geval sprake is van reële en daadwerkelijke arbeid als de inkomsten uit arbeid meer bedragen dan 50% van de toepasselijke bijstandsnorm of als de Unieburger ten minste 40% van de gebruikelijke volledige arbeidstijd werkt.[33]

Er is volgens het Hof van Justitie sprake van arbeid als zelfstandige als de vreemdeling de arbeid verricht:
1) zonder enige gezagsverhouding met betrekking tot de keuze van deze activiteit, de arbeidsomstandigheden en de beloning,
2) onder zijn eigen verantwoordelijkheid, en
3) tegen een beloning die volledig en rechtstreeks aan hem wordt uitbetaald.[34]

Indien de vreemdeling die stelt zelfstandige te zijn onder het gezag van een ander werkt die bepaalt wat moet worden gedaan en/of de betaling door de ander plaatsvindt die de beloning vaststelt, zijn dit aanwijzingen dat geen sprake is van arbeid als zelfstandige,

---

[29] HvJ EG 26 november 1998, C-1/97, ECLI:EU:C1998:568 (*Birden*), punt 30.
[30] HvJ EG 7 september 2004, C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488 (*Trojani*), punt 24.
[31] Zie ABRvS 10 juni 2016, ECLI:NL:RVS: 2016:1554, r.o. 3.1. In die zaak overwoog de Afdeling dat de (Turkse) vreemdeling tot de legale arbeidsmarkt behoorde nu hij werk had verricht terwijl hij in het bezit was van een verblijfsvergunning regulier voor arbeid in loondienst bij die werkgever en er een TWV was, geldig voor die arbeid. Dat hij niet was aangemeld en dat er geen premies en belastingen waren afgedragen, kon volgens de Afdeling niet aan hem worden tegengeworpen. Nu de begrippen 'werknemer' en 'legale arbeid' Unierechtelijke begrippen betreffen, zijn de overwegingen in dat kader in Turkse zaken tevens van toepassing op zaken van Unieburgers.
[32] Zie ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3170, r.o. 4.2.
[33] Zie paragraaf B10/2/2 Vc.
[34] HvJ EG 20 november 2001, C-268/99, ECLI:EU:C:2001:616 (*Jany e.a.*), punt 70.

maar van arbeid in loondienst.[35] Daarbij is niet van belang hoe zij hun rechtsbetrekking hebben ingericht of noemen.

Het verblijf in Nederland als zelfstandige wordt aangetoond door het overleggen van een bewijs van inschrijving in het handelsregister én bewijs waaruit blijkt dat de Unieburger in Nederland reële en daadwerkelijke arbeid verricht anders dan louter marginaal en bijkomstig van aard, zoals een daartoe strekkende balans, winst- of verliesrekening, maandelijkse opgaven van bedrijfsresultaten of, als de genoemde bewijsstukken nog niet aanwezig zijn, een verklaring of prognose, opgesteld door een accountant of financieel adviseur.[36]

2.3.1.3 Werkzoekenden

Een werkzoekende is (nog) geen werknemer in de zin van artikel 45 VWEU. De Unieburger wordt pas werknemer in voornoemde zin als hij werk aanvaardt in een andere lidstaat.[37] Een werkzoekende ontleent het recht op verblijf aan artikel 14 lid 4 onder b Richtlijn 2004/38/EG.[38] Op grond van het Nederlandse recht heeft een Unieburger die Nederland is ingereisd om werk te zoeken, die kan bewijzen dat hij werk zoekt en een reële kans op werk heeft, een verblijfsrecht van langer dan drie maanden.[39] Dit rechtmatig verblijf eindigt niet, zolang de Unieburger kan bewijzen dat hij nog steeds werk zoekt en een reële kans op werk heeft.[40]

2.3.2 Economisch niet-actieve Unieburgers

De Unieburger die voor zichzelf en zijn familieleden beschikt over voldoende middelen van bestaan en over een verzekering die de ziektekosten in Nederland volledig dekt, kan worden aangemerkt als economisch niet-actieve Unieburger.[41] De controle op het hebben van een ziektekostenverzekering wordt uitgevoerd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: Ministerie van VWS).
Het middelenvereiste wordt gesteld om te voorkomen dat burgers van de Unie tijdens het verblijf ten laste komen van het stelsel van sociale bijstand van het gastland. Om die reden kunnen de middelen uit een bijstandsuitkering van de Nederlandse partner niet worden gebruikt als bron voor een economisch niet-actieve Unieburger. Immers, er wordt dan indirect een beroep gedaan op de algemene middelen.
Een Unieburger die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt kan aan de richtlijn niet het recht ontlenen op het grondgebied van een lidstaat te verblijven waarvan hij geen onderdaan is.[42]

2.3.2.1 Middelenvereiste economisch niet-actieve Unieburgers

Wat zijn voldoende middelen om in aanmerking te komen voor verblijf als economisch niet-actieve Unieburger? Voldoende middelen van bestaan in dit verband is *in ieder geval* een inkomen ter hoogte van het normbedrag dat in artikel 3.74 Vb voor de desbetreffende categorie is vastgesteld.[43]

Het relevante netto normbedrag inclusief vakantiegeld is het uitgangspunt. Indien over het relevante netto normbedrag wordt beschikt, zal de Unieburger in ieder geval moeten worden aangemerkt als economisch niet-actieve.

Heeft de Unieburger daarentegen minder middelen tot zijn beschikking, dan leidt dit niet

---

[35] Zie ook HvJ EG 15 december 2005, C-151/04 en C-152/04, ECLI:EU:C:2005:775 (*Nadin en Durré*), punt 31.
[36] Zie art. 7.2a lid 1 onder c VV. Zie verder ook paragraaf 2.4 van deze werkinstructie.
[37] HvJ EG 26 februari 1992, C-357/89, ECLI:EU:C:1992:87 (*Raulin*), punt 17.
[38] Zie *Stb*. 2006, 215, p. 35.
[39] Art. 8.12 lid 1 onder a Vb.
[40] Art. 8.16 lid 2 onder b Vb.
[41] Art. 8.12 lid 1 onder b Vb.
[42] HvJ EG 7 september 2004, C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488 (*Trojani*), punt 36.
[43] Art. 8.12 lid 3 Vb. De toepasselijke norm wordt vastgesteld aan de hand van het minimumloon voor personen van 23 jaar of ouder, met inbegrip van het vakantiegeld. De normbedragen worden ieder jaar op 1 januari en 1 juli door de Minister van SZW herzien en gepubliceerd in de Staatscourant. De normbedragen worden neergelegd in IND-werkinstructies die openbaar zijn.

normbedrag is namelijk geen minimumnorm. Lidstaten mogen niet een vast bedrag vaststellen dat zij als toereikend beschouwen.
Indien niet wordt voldaan aan het netto normbedrag zal rekening moeten worden gehouden met alle persoonlijke omstandigheden van de Unieburger. Daarbij mogen de bewijsmiddelen niet worden beperkt. Deze persoonlijke omstandigheden kunnen ertoe nopen dat de bestaansmiddelen - ondanks het feit dat niet wordt voldaan aan het relevante netto normbedrag - toch als toereikend moeten worden beschouwd.[44]

Bij de inschrijving van de Unieburger als economisch niet-actieve in de vreemdelingen-administratie moet hij aantonen dat hij voldoet aan het middelenvereiste (zie verder paragraaf 2.4). Indien zijn familieleden afkomstig van buiten de Europese Unie zich op een later moment bij hem willen voegen, en in dit kader een aanvraag indienen om toetsing aan het Unierecht, moet opnieuw aan het middelenvereiste worden getoetst. De Unieburger dient dan bewijzen te overleggen waaruit blijkt dat hij over voldoende middelen van bestaan beschikt voor hemzelf én zijn familieleden. Daarbij maakt het niet uit of de Unieburger ten tijde van zijn registratie wel of geen familieleden had.

Voor de vaststelling of de Unieburger over voldoende middelen van bestaan voor zichzelf en zijn familieleden beschikt, volstaat het dat die middelen de Unieburger ter beschikking staan. De herkomst van de middelen doet niet ter zake.[45] Deze middelen mogen dus ook afkomstig zijn van zijn familielid dat niet de nationaliteit bezit van een lidstaat van de Unie (hierna: familielid derdelander). Het enkele feit dat zijn familielid derdelander inkomsten uit arbeid in het gastland heeft verworven, voordat is vast-gesteld of een Unieburger rechtmatig verblijf heeft, maakt niet dat deze inkomsten reeds daarom niet rechtmatig zijn. Daarbij geldt dat de staatssecretaris de mogelijkheid heeft om het bestaan van de middelen, de rechtmatigheid ervan, alsook het bedrag en de beschikbaarheid ervan te verifiëren.[46]

Uitkeringen waaraan geen premiebetaling door de ontvanger ervan vooraf is gegaan, kunnen niet worden aangemerkt als een inkomen bedoeld in artikel 3.74 lid 1 onder a Vb en derhalve niet worden betrokken in de beoordeling of een economisch niet-actieve Unieburger beschikt over voldoende middelen van bestaan.
Voorbeelden van uitkeringen uit de publieke middelen, waarvoor geen premies zijn afgedragen, zijn onder meer een uitkering krachtens de Wajong, de Toeslagenwet en de Participatiewet (hierna: Pw)[47]. Ook inkomsten uit studiefinanciering krachtens de Wet studiefinanciering 2000[48] en kinderbijslag worden betaald uit de publieke middelen.
Een beroep op een uitkering krachtens de Participatiewet kan gevolgen hebben voor het rechtmatig verblijf, tenzij de IND oordeelt dat het beroep op bijstand redelijk is. Zie verder over uitkeringen paragraaf 4.2.1 van deze werkinstructie.

2.3.3 Studenten

Voor studenten geldt dat zij moeten zijn ingeschreven voor een opleiding die is opgenomen in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs of in het Centraal register beroepsopleidingen, om als hoofdbezigheid een studie of beroepsopleiding te volgen. Voorts moeten zij beschikken over een verzekering die de ziektekosten in Nederland volledig dekt en moeten zij met een verklaring of een gelijkwaardig middel naar keuze de zekerheid verschaffen dat zij beschikken over voldoende middelen van bestaan voor zichzelf en hun familieleden.[49] Ook hier geldt dat de controle op het hebben van een ziektekostenverzekering wordt uitgevoerd door het Ministerie van VWS.

In paragraaf B10/2.2 Vc staat toegelicht wat de IND verstaat onder ‘beroepsopleiding’.

[44] Dit vloeit voort uit art. 8 lid 4 Richtlijn 2004/38/EG.
[45] HvJ EU 16 juli 2015, C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476 (*Singh*), punt 74.
[46] ABRvS 13 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1628; ABRvS 13 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1629.
[47] De Participatiewet vervangt met ingang van 1 januari 2015 de Wet werk en bijstand (Wwb).
[48] ABRvS 18 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6102, r.o. 2.2.10.
[49] Art. 8.12 lid 1 onder c Vb.

2.4 De meldplicht

Als de Unieburger voldoet aan de voorwaarden van artikel 8.12 lid 1 onder a, b of c Vb (en hij derhalve als economisch actieve, economisch niet-actieve of als student in voornoemde zin aangemerkt kan worden) ontstaat het verblijfsrecht van rechtswege. De Unieburger heeft geen (constitutieve) verblijfsvergunning nodig.

De Unieburger *kan* zich aanmelden voor inschrijving in de vreemdelingenadministratie in geval hij langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven.[50] Hij is niet verplicht zich te melden. De meldplicht voor de Unieburger is in 2014 afgeschaft.[51] Op grond van artikel 8.13 lid 2 Vb blijven de familieleden derdelanders van de Unieburgers echter wel verplicht om zich aan te melden bij de IND om een verblijfskaart aan te vragen. Deze verplichting wordt verder besproken in paragraaf 3.4. Bij die aanvraag dient echter wel een verklaring van inschrijving van de hoofdpersoon (de Unieburger) in de vreemdelingenadministratie te worden overgelegd.[52]

In paragraaf B10/2.4 Vc staat opgemerkt dat, tenzij in Vb, VV of Vc anders is bepaald, binnen het EU-recht de vrije bewijsleer bestaat. Ingevolge artikel 8.12 lid 5 Vb kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld omtrent de gegevens en bescheiden die de vreemdeling bij aanmelding voor inschrijving in de vreemdelingenadministratie moet verstrekken of overleggen. Deze regels zijn gesteld in artikel 7.2a lid 1 VV. In dit artikel staat opgesomd wat de als werknemer, als zelfstandige, als student en als economische niet-actieve in Nederland verblijvende Unieburger aan stukken dient te overleggen.

2.5 De verblijfskaart

De nationale reguliere verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 Vw is constitutief van aard. Het rechtmatige verblijf is in dat geval gekoppeld aan de verblijfsvergunning. Daarom is het van belang om precies te bepalen wanneer het verblijfsrecht ontstaat. Op basis daarvan wordt de ingangsdatum van de verblijfsvergunning bepaald.
De verblijfskaart oftewel het EU-document heeft daarentegen een louter declaratoire werking. Declaratoir wil zeggen dat het slechts dient ten bewijze van een, eventueel al eerder, van rechtswege verkregen (verblijfs)recht.

2.5.1 De ingangsdatum van de verblijfkaart

Bij een declaratoir document is het bepalen van het exacte moment waarop het verblijfsrecht ontstaat van ondergeschikt belang. Dit komt tot uitdrukking in artikel 11 lid 1 van Richtlijn 2004/38/EG, waarin is bepaald dat de geldigheidsduur van de verblijfskaart aanvangt vanaf de datum van afgifte. Er wordt geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat het verblijfsrecht al eerder is ontstaan, omdat de verblijfskaart enkel een reeds bestaand recht bevestigd dat van rechtswege is ontstaan. De ingangsdatum van de verblijfskaart staat dan ook niet gelijk aan de ingangsdatum van het verblijfsrecht.

De werkwijze is dat als ingangsdatum de datum van de beschikking wordt gehanteerd. Het is mogelijk dat het rechtmatig verblijf op een eerder moment is ontstaan dan de ingangsdatum van de verblijfskaart. Echter, bij of krachtens de Vreemdelingenwet is niet voorzien in een bevoegdheid om de ingangsdatum van het rechtmatig verblijf van een vreemdeling op grond van het Unierecht vast te stellen. De beslissing omtrent de afgifte van een EU-verblijfskaart kan daarom niet mede betrekking hebben op die ingangsdatum omdat de wettelijke grondslag daarvoor ontbreekt.[53]

2.6 Behoud van het verblijfsrecht

Ingevolge artikel 8.16 Vb[54] eindigt het rechtmatig verblijf niet zolang wordt voldaan aan de in de artikelen 8.12 tot en met 8.15 Vb genoemde voorwaarden en de vreemdeling

[50] Art. 8.12 lid 4 Vb.
[51] Besluit van 8 juli 2014 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, *Stb.* 2014, 268.
[52] Zie art. 8.13 lid 3 onder b Vb.
[53] Zie ABRvS 21 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP5947, r.o. 2.3.1.
[54] Art. 8.16 Vb betreft de implementatie van art. 14 Richtlijn 2004/38/EG.

geen onredelijke belasting vormt voor het sociale bijstandsstelsel van Nederland, tenzij artikel 8.22 of 8.23 Vb van toepassing is. Het rechtmatig verblijf eindigt dan ook niet zolang de Unieburger werknemer of zelfstandige is, of naar Nederland is gekomen om werk te zoeken en kan bewijzen dat hij nog steeds werk zoekt en een reële kans op werk heeft. In specifieke gevallen mag onderzocht worden of aan de voorwaarden wordt voldaan. De richtlijn belet niet dat lidstaten een individueel geval onderzoeken wanneer er een gegrond vermoeden van misbruik bestaat.[55] Het onderzoek mag niet stelselmatig geschieden. In geval het onderzoek plaatsvindt op grond van een of meer indiciatoren die een combinatie zijn van op de persoon toegespitste omstandigheden is er geen sprake van een systematische controle.[56]

Zodra de Unieburger niet meer voldoet aan de voorwaarden genoemd in artikel 8.12 lid 1 onder a, b of c Vb dan eindigt niet in alle gevallen het rechtmatige verblijf.

In artikel 8.12 lid 2 onder a tot en met d Vb zijn de specifieke gevallen genoemd waarin het rechtmatig verblijf van de economisch actieve Unieburger niet eindigt om de enkele reden dat de Unieburger niet langer werknemer of zelfstandige is. Dit is, samengevat, in geval van tijdelijke arbeidsongeschiktheid als gevolg van ziekte of ongeval, in geval van onvrijwillige werkloosheid wanneer aan de vermelde voorwaarden wordt voldaan en in geval de vreemdeling een beroepsopleiding gaat volgen die (behalve als er sprake is van onvrijwillige werkloosheid) verband houdt met de voorafgaande beroepsactiviteit.[57]

Het Hof van Justitie heeft daar aan toegevoegd dat een vrouw die ophoudt met werken of met het zoeken van werk wegens de fysieke ongemakken die zij ondervindt in een gevorderd stadium van de zwangerschap en in de periode onmiddellijk na de bevalling, haar status van „werknemer" in de zin van artikel 45 VWEU behoudt, mits zij binnen een redelijke termijn na de geboorte van haar kind haar werk weer opneemt of een nieuwe baan vindt.[58]

Na vijf jaar rechtmatig verblijf kan een duurzaam verblijfsrecht zijn ontstaan. Het duurzaam verblijfsrecht wordt verder besproken in hoofdstuk 4.

2.7 Beëindigen van het verblijfsrecht

Indien de Unieburger niet langer voldoet aan de voorwaarden voor rechtmatig verblijf is het rechtmatig verblijf van rechtswege *geëindigd*.

Daarnaast kan het verblijf worden *beëindigd* om redenen van openbare orde of openbare veiligheid (artikel 8.22 Vb), op grond van de volksgezondheid (artikel 8.23 Vb) en bij een beroep op de algemene middelen (artikel 8.16 lid 1 Vb).

In paragraaf B10/2.3 Vc staat (in een glijdende schaal) opgesomd wanneer de IND het rechtmatig verblijf van economisch niet-actieve Unieburgers beëindigt bij een beroep op de algemene middelen, tenzij persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling zich daartegen verzetten. Voorts staat vermeld welke persoonlijke omstandigheden de IND *in ieder geval* bij de belangenafweging betrekt. Daarnaast staat in deze paragraaf vermeld wanneer een (aanvullend) beroep op een bijstandsuitkering *in ieder geval* geen gevolgen heeft voor het verblijfsrecht van de Unieburger of zijn familielid.

In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op het eindigen en beëindigen van het verblijfsrecht.

---

[55] COM 2009(313), p. 17.
[56] Vergelijk ABRvS 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2120.
[57] Dit betreft de implementatie van art. 7 lid 3 Richtlijn 2004/38/EG. Zie met betrekking tot onvrijwillige werkloosheid ook paragraaf B10/2.2 Vc.
[58] HvJ EU c-507/12, ECLI:EU:C:2014:2007, (*Saint-Prix*), punten 29 en 47.

3. HET VERBLIJFSRECHT VAN DE FAMILIELEDEN VAN DE UNIEBURGER

3.1 Een afgeleid verblijfsrecht

Zoals in het vorige hoofdstuk is besproken, heeft een Unieburger op grond van artikel 8.12 lid 1 onder a, b of c Vb langer dan drie maanden na inreis rechtmatig verblijf in Nederland indien hij in Nederland economisch actief (als werknemer, zelfstandige of werkzoekende), economisch niet-actief of student is en aan de voorwaarden voldoet.

Uit artikel 3 lid 1 van de richtlijn volgt dat deze rechten ook gelden voor zijn familieleden die hem begeleiden of zich bij hem voegen, ongeacht hun nationaliteit.[59] Het maakt dus niet uit welk land het familielid afkomstig is. Wel gelden voor familieleden die zelf Unieburger zijn in een aantal opzichten gunstigere regels dan voor derdelanders.[60]

Zijn de familieleden zelf Unieburger, dan kunnen ze een zelfstandig verblijfsrecht hebben indien ze voldoen aan de voorwaarden van artikel 8.12 lid 1 onder a, b of c Vb. Voldoen ze niet aan die voorwaarden dan kunnen ze, evenals het familielid derdelander, een afgeleid verblijfsrecht hebben van dat van de Unieburger als hoofdpersoon.

Het afgeleide verblijfsrecht heeft tot gevolg dat indien de hoofdpersoon zijn verblijfsrechten op grond van artikel 8.12 lid 1 Vb verliest, het familielid in beginsel[61] ook de afgeleide verblijfsrechten verliest.[62] Artikel 21 lid 1 VWEU en artikel 7 Richtlijn 2004/38/EG verlenen geen zelfstandige rechten aan familielieden derdelanders. De eventuele rechten die aan die derdelanders worden verleend, zijn immers rechten die zijn afgeleid uit de uitoefening van het recht van vrij verkeer door een Unieburger.[63]

Alleen een Unieburger kan verblijfgever zijn van een familielid derdelander. Dit blijkt duidelijk uit de tekst van artikel 8.7 lid 2, 3 en 4 Vb. Daar wordt immers gesproken over familieleden die een vreemdeling als bedoeld in lid 1 [zijnde de Unie- en EER-burger of Zwitser] begeleiden of zich bij hem voegen. Een derdelander met een verblijfsrecht op grond van de richtlijn (bijvoorbeeld na echtscheiding) kan dus nimmer een afgeleid verblijfsrecht doen ontstaan op grond van de richtlijn voor een nieuwe partner. In zo'n geval is het nationale toelatingsbeleid van toepassing.

3.2 De kring van gerechtigde familieleden

Wie vallen onder het begrip "familieleden" van de Unieburger in de zin van artikel 8.7 lid 1 Vb is nader uitgewerkt in artikel 8.7 lid 2 tot en met 4 Vb.

3.2.1 De familieleden ex artikel 8.7 lid 2 Vb

In artikel 8.7 lid 2 Vb[64] worden genoemd:

a. de echtgenoot;
b. de geregistreerd partner;
c. de rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn van de Unieburger of van diens echtgenoot of geregistreerd partner, voor zover die bloedverwant jonger is dan 21 jaar of ten laste is van die echtgenoot of geregistreerd partner; of
d. de rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn die ten laste is van de Unieburger of van zijn echtgenoot of geregistreerd partner.

3.2.1.1 De echtgenoot

In de richtlijn is het begrip 'echtgenoot' niet gedefinieerd. Volgens de richtsnoeren moeten huwelijken die op geldige wijze zijn gesloten[65] in beginsel worden erkend bij de

[59] Zie inleidende overweging 5 bij Richtlijn 2004/38/EG.
[60] Zo dienen familieleden derdelanders een paspoort te hebben, een verblijfskaart aan te vragen en gelden andere voorwaarden na vertrek of overlijden van de hoofdpersoon en na echtscheiding.
[61] Er zijn uitzonderingen die in paragraaf 3.5 zullen worden besproken.
[62] HvJ EU 16 juli 2015, C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476 (*Singh*), punt 58.
[63] HvJ EU 12 maart 2014, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 (*O. & B.*), punt 36.
[64] Art. 8.7 lid 2 Vb betreft de implementatie van art. 2 onder 2 Richtlijn 2004/38/EG.
[65] Voor wat betreft de geldigheid van het huwelijk gelden in Nederland de regels zoals neergelegd in art. 10:31 en 10:32 BW.

toepassing van de richtlijn. Gedwongen huwelijken, waarbij minstens een van de partijen is gehuwd zonder toestemming te geven of tegen de wil, worden niet door het Unierecht beschermd. Gedwongen huwelijken moeten echter worden onderscheiden van gearrangeerde huwelijken, waarbij beide partijen volledig en vrijelijk toestemmen in het huwelijk.[66]

Polygame huwelijken worden in Nederland niet erkend. Heeft de Unieburger meerdere echtgenoten, dan kan slechts voor één echtgenoot een afgeleid verblijfsrecht ontstaan in Nederland. Ook kan men geen verblijfsgever zijn voor een echtgenoot én partner.

Voor erkenning van een in het buitenland gesloten huwelijk in Nederland geldt dat dat huwelijk in de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) dient te worden ingeschreven. Die inschrijving is geen vereiste voor verblijf op grond van artikel 8.12 lid 1 onder d Vb. Voor de toetsing van het verblijfsrecht op grond van voornoemde bepaling is voldoende dat er een huwelijksakte wordt overgelegd, indien vereist[67] voorzien van een vertaling en legalisatie of apostille.

Volgens het Hof van Justitie kan het huwelijk niet als ontbonden worden beschouwd *zolang* de echtscheiding niet door de bevoegde instantie is uitgesproken.[68]
In geval er sprake is van een in Nederland gesloten en beëindigd huwelijk is de ontbinding van het huwelijk pas definitief ná inschrijving van de echtscheidings-beschikking van de rechtbank in de registers van de Burgerlijke Stand. Bij een in het buitenland gesloten en beëindigd huwelijk kan dat anders zijn. Dan is uiteraard de in dat land geldende wet- en regelgeving van toepassing.

Het huwelijk is niet ontbonden in het geval van echtgenoten die enkel gescheiden leven (al dan niet met nieuwe partners), ook niet wanneer zij van plan zijn te gaan scheiden.[69] De echtgenoot van de Unieburger die zijn recht op vrij verkeer uitoefent hoeft namelijk niet duurzaam bij die Unieburger te wonen om een afgeleid verblijfsrecht te hebben.[70] Ook bij scheiding van tafel en bed is het huwelijk wettelijk gezien nog in stand. Zolang het huwelijk (nog) niet als ontbonden kan worden beschouwd, bestaat er voor het familielid een afhankelijk verblijfsrecht op grond van artikel 8.13 Vb.

3.2.1.2 De geregistreerde partner
In Nederland is het geregistreerde partnerschap gelijkgesteld met een huwelijk.[71]

3.2.1.3 Rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn
Hieronder vallen kinderen, kleinkinderen en achterkleinkinderen. De bloedverwant dient jonger dan 21 jaar te zijn óf materieel afhankelijk van de Unieburger of diens (huwelijks)partner.[72] Adoptiefkinderen worden gelijkgesteld met rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn.[73]

3.2.1.4 Rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn
Hieronder vallen ouders, grootouders en overgrootouders.

3.2.2 De familieleden ex artikel 8.7 lid 3 Vb
In artikel 8.7 lid 3 Vb[74] worden genoemd: andere familieleden dan bedoeld in lid 2, ongeacht hun nationaliteit, voor zover zij in het land van herkomst ten laste zijn van of inwonen bij de rechtmatig verblijvende Unieburger, of vanwege ernstige gezondheids-

[66] COM(2009)313, p. 4.
[67] Zie paragraaf B1/8.1.1 Vc.
[68] HvJ 10 juli 2014, C-244/13, ECLI:EU:C:2014:2068 (*Ogieriakhi*), punt 37.
[69] HvJ 10 juli 2014, C-244/13, ECLI:EU:C:2014:2068 (*Ogieriakhi*), punt 37; paragraaf B10/2 Vc.
[70] HvJ EU 13 februari 1985, C-267/83, EU:C:1985:67 (*Diatta*), punten 20 en 22.
[71] *Stb*. 2006, 215, p. 16.
[72] Zie de Nota van Toelichting bij het Besluit van 24 april 2006, *Stb.* 2006, 215. p. 31. Dit sluit ook aan bij de inhoud van art. 2 lid 2 onder c Richtlijn 2004/38/EG.
[73] Zie paragraaf B10/2.2 Vc.
[74] Art. 8.7 lid 3 Vb betreft de implementatie van art. 3 lid 2 onder a Richtlijn 2004/38/EG.

redenen een persoonlijke verzorging door de Unieburger strikt behoeven, en de Unieburger naar Nederland begeleiden of zich in Nederland bij hem voegen.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat het hier gaat om familieleden die nauwe en duurzame familiebanden met een Unieburger hebben wegens bijzondere feitelijke omstandigheden, zoals financiële afhankelijkheid, het behoren tot het huishouden of ernstige gezondheidsredenen.[75]

Er zijn geen beperkingen met betrekking tot de graad van verwantschap ten aanzien van deze familieleden. De rechtstreekse bloedverwanten die niet 'ten laste van' de Unieburger of diens echtgenoot komen in de zin van artikel 8.7 lid 2 Vb kunnen eventueel wel een familielid zijn in de zin van artikel 8.7 lid 3 Vb.

3.2.2.1 Het begrip 'ten laste van'

Om vast te stellen of familieleden ten laste zijn van een Unieburger of diens echtgenoot dient beoordeeld te worden of de familieleden gezien hun economische en sociale toestand niet in staat zijn om in hun basisbehoeften te voorzien.[76]

De vreemdeling moet aantonen dat de materiële ondersteuning *noodzakelijk* en *reëel* is. Dat kan met ieder passend middel.[77] Uit de enkele omstandigheid dat de hoofdpersoon over een lange periode regelmatig een som geld aan de vreemdeling heeft betaald, volgt echter niet zonder meer dat de geboden steun ook daadwerkelijk noodzakelijk was om in de basisbehoefte te voorzien. De vreemdeling dient ook aan te tonen in welke economische en sociale toestand hij zich in het land van herkomst bevond. Een enkele, niet nader onderbouwde, verklaring is echter niet voldoende om de noodzaak van financiële ondersteuning aan te tonen.[78] Met het overleggen van bewijs dat geld is overgemaakt, is slechts bewezen dat de materiële ondersteuning *reëel* is, niet bewezen is dat de ondersteuning ook *noodzakelijk* is om te voorzien in de basisbehoeften.

In de beleidsregels[79] is beschreven wanneer de IND 'in ieder geval' en 'slechts' aanneemt dat de materiële ondersteuning reëel en noodzakelijk is.
Door in de beleidsregels te omschrijven onder welke voorwaarden de IND, bij een familielid als bedoeld in artikel 8.7 lid 2 onder c en d Vb, *in ieder geval* aanneemt dat de materiële ondersteuning noodzakelijk en reëel is, is tot uitdrukking gebracht dat niet is uitgesloten dat ook in andere gevallen *kan* worden aangenomen dat het betreffende familielid reëel en noodzakelijk materieel wordt ondersteund door de Unieburger.[80]
Bij familieleden in de zin van artikel 8.7 lid 3 Vb (de zogenaamde 'andere familieleden') is die ruimte er niet en dient te worden voldaan aan de beleidsregels, waarin wordt aangegeven onder welke omstandigheden 'slechts' wordt aangenomen dat de materiële ondersteuning noodzakelijk en reëel is.

Niet vereist is dat het familielid aantoont tevergeefs te hebben geprobeerd werk te vinden of steun te krijgen van de autoriteiten van zijn land van herkomst en/of anderszins heeft geprobeerd in zijn eigen levensonderhoud te voorzien.[81] Evenmin hoeft de vreemdeling aan te tonen *waarom* de materiële ondersteuning noodzakelijk is.[82]
Ook is niet vereist dat het familielid van de Unieburger in dezelfde staat als de Unieburger heeft verbleven of ten laste was van de Unieburger vóórdat deze zich in het gastland vestigde. De noodzaak van materiële steun moet wel bestaan in het land van herkomst van het betrokken familielid op het ogenblik dat hij verzoekt om zich bij de Unieburger (of diens echtgenoot) te voegen te wiens laste hij is.[83]

---

[75] HvJ EU 5 september 2012, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519 (*Rahman*), punt 32.
[76] HvJ EG 9 januari 2007, C-1/05, ECLI:EU:C:2007:1 (*Jia*), punt 37.
[77] HvJ EG 9 januari 2007, C-1/05, ECLI:EU:C:2007:1 (*Jia*), punt 41.
[78] ABRvS 19 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1156, r.o. 4.2.
[79] Zie paragraaf B10/2.2 Vc.
[80] Zie de Nota van Toelichting bij WBV 2016/7, *Stcrt.* 2016, 33962, p. 34.
[81] HvJ EU 16 januari 2014, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16 (*Reyes*), punten 24 en 25.
[82] HvJ EG 9 januari 2007, C-1/05, ECLI:EU:C:2007:1 (*Jia*), punt 36.
[83] HvJ EU 5 september 2012, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519 (*Rahman*), punt 33.

Een minderjarige Unieburger kan in beginsel een familielid niet materieel ondersteunen en daarom geen verblijfgever zijn voor een rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn zoals bedoeld in artikel 8.7 lid 2 onder d Vb of voor een ander familielid als bedoeld in artikel 8.7 lid 3 Vb.[84] Onder omstandigheden echter kan de minderjarige Unieburger aangemerkt worden als economisch niet-actieve in de zin van artikel 7 lid 1 onder b Richtlijn 2004/38/EG, omgezet in artikel 8.12 lid 1 onder b Vb, en kan zijn verzorgende ouder een afgeleid verblijfsrecht hebben. Dit wordt verder besproken in hoofdstuk 7 van deze werkinstructie.

3.2.2.2 Het begrip 'land van herkomst'

Het Hof van Justitie heeft bepaald dat het 'land van herkomst' de staat is waarin het familielid verbleef op het moment dat hij verzocht om de Unieburger te begeleiden of zich bij hem te voegen.[85] Het begrip 'land van herkomst' dient dus ruim te worden uitgelegd. Het hoeft niet het land te zijn waarvan het familielid de nationaliteit heeft of het land waar de Unieburger woonde voordat hij zich in Nederland vestigde.

3.2.2.3 Pleegkinderen

Het pleegkind uit een derde land dat een bloed- of aanverwant is van de Unieburger kan geen zelfstandig verblijfsrecht ontlenen aan het Unierecht. Alleen indien zo'n pleegkind kan worden aangemerkt als 'ander' familielid kan het een afgeleid verblijfsrecht aan het Unierecht ontlenen. Dan gelden natuurlijk wel de aanvullende voorwaarden die in artikel 8.7 lid 3 Vb worden genoemd: in het land van herkomst ten laste zijn van of inwonen bij de Unieburger of vanwege ernstige gezondheidsredenen een persoonlijke verzorging door de Unieburger strikt behoeven.

3.2.3 De familieleden ex artikel 8.7 lid 4 Vb

Artikel 8.7 lid 4 Vb noemt de ongehuwde partner die een deugdelijk bewezen relatie heeft met de Unieburger en hem naar Nederland begeleidt of zich bij hem in Nederland voegt en de rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn van die partner, voor zover die bloedverwant jonger is dan 18 jaar en die partner vergezelt of zich bij die partner in Nederland voegt.[86]

3.2.3.1 Duurzame relatie

De IND neemt in aanvulling op artikel 8.7 lid 4 Vb aan dat een duurzame relatie bestaat tussen de Unieburger en de ongehuwde partner als zij voorafgaand aan het moment van de aanvraag voor toetsing aan het Unierecht of het moment van beslissen gedurende een termijn van zes maanden een gezamenlijke huishouding voerden en gedurende die termijn feitelijk samenwoonden, of samen een kind hebben. In alle gevallen moet het gaan om een bestaande duurzame relatie.[87]

Indien de IND heeft aangenomen dat een relatie duurzaam is omdat de partners langer dan zes maanden hebben samengewoond, dan wordt de relatie vanaf het begin van de samenwoning als duurzaam aangemerkt.[88]

Met betrekking tot het samen hebben van een kind wordt er in ieder geval aangenomen dat sprake is van een relatie vanaf de geboorte van het kind. Mogelijk is er eerder sprake van een relatie. Dat dient dan echter aannemelijk gemaakt te worden.

---

[84] Zie ook HvJ EU 8 november 2012, C-40/11, EU:C:2012:691 (*Lida*), punten 54-56.
[85] HvJ EU 5 september 2012, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519 (*Rahman*), punt 31.
[86] In art. 8.7 lid 4 Vb is uitvoering gegeven aan art. 3 lid 2 onder b Richtlijn 2004/38/EG.
[87] Zie paragraaf B10/2.2 Vc. Zie ook ABRvS 6 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BS1678, waarin de Afdeling overwoog dat Richtlijn 2004/38/EG er naar het oordeel van de Afdeling niet aan in de weg staat dat een duurzame relatie pas wordt aangenomen indien wordt aangetoond dat de ongehuwde partner en de burger van de Unie, die gebruik maakt van zijn recht van vrij verkeer, ten minste zes maanden een relatie hebben en gedurende deze termijn een gezamenlijke huishouding voeren. Voorts kan volgens de Afdeling deugdelijk bewijs van die samenwoning worden verlangd.
[88] ABRvS 15 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2501, r.o. 3.2.

3.3 Verblijf tot drie maanden

Ingevolge artikel 8.11 lid 2 Vb heeft het familielid derdelander van de Unieburger, die beschikt over een geldig paspoort, rechtmatig verblijf gedurende een periode van drie maanden na inreis.[89] Voor familieleden met de nationaliteit van een lidstaat is ook een geldige identiteitskaart voldoende. Zie verder paragraaf 2.2 van deze werkinstructie.
Personen uit een derde land dat is opgenomen in Bijlage 1 bij Verordening (EG) nr. 539/2001[90] zijn visumplichtig wanneer ze de Europese Unie wensen binnen te reizen.
Aan familieleden derdelanders van een Unieburger die het recht op vrij verkeer uitoefent kan een kosteloos faciliterend visum voor kort verblijf afgegeven worden.
De familieleden van Unieburgers behouden hun verblijfsrecht voor maximaal drie maanden zolang zij geen onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandsstelsel van het gastland.[91]

3.4 Verblijf langer dan drie maanden

In artikel 8.12 lid 1 onder d tot en met h Vb is het verblijfsrecht neergelegd van familieleden die een rechtmatig verblijvende Unieburger begeleiden of zich bij hem voegen en die zelf ook burger van de Unie zijn.

Artikel 8.13 Vb ziet op het verblijf van familieleden derdelanders. In artikel 8.13 lid 1 Vb is bepaald dat een familielid in de zin van artikel 8.7 lid 2, 3 of 4 Vb, met de nationaliteit van een derde land, langer dan drie maanden na inreis rechtmatig verblijf in Nederland heeft, voor zover hij in Nederland verblijft bij een rechtmatig verblijvende Unieburger.

In artikel 8.13 lid 2 Vb is bepaald dat het familielid derdelander dat beoogt langer dan drie maanden in Nederland te verblijven, zich uiterlijk binnen een maand na afloop van de vrije termijn (van artikel 8.11 lid 2 Vb) bij Onze Minister dient te melden en daarbij een aanvraag tot afgifte van een verblijfsdocument (de verblijfskaart) dient in te dienen. De verblijfskaart heeft enkel declaratoire en bewijstechnische waarde (zie verder paragraaf 2.5 van deze werkinstructie).

In artikel 8.13 lid 3 onder a tot en met g Vb staat vermeld welke bescheiden de vreemdeling bij de aanvraag dient over te leggen. In artikel 8.13 lid 3 onder d tot en met g Vb staan per categorie familielid meer specifieke bescheiden opgesomd.

3.4.1 Bewijs duurzame relatie

In artikel 8.13 lid 3 onder f Vb en artikel 7.2a lid 2 onder f VV staat bepaald dat de vreemdeling die in Nederland wenst te verblijven als partner van een Unieburger een relatieverklaring als bedoeld in bijlage 23 van het Voorschrift Vreemdelingen dient te overleggen. In deze artikelen staat geen ongehuwdverklaring vermeld. Die wordt bij toetsing aan het Unierecht dan ook niet gevraagd.

In paragraaf B10/2.4 Vc staat aangegeven wat de IND in aanvulling op artikel 8.13 lid 3 Vb als bewijsmiddel beschouwt voor het bestaan van een duurzame relatie. Andere bewijsmiddelen (dan een inschrijving in het BRP of geboorteakte van een gezamenlijk kind) waarmee op objectieve wijze, onomstotelijk, is komen vast te staan dat er zes maanden is samengewoond en sprake is van een duurzame relatie worden niet uitgesloten. Immers, binnen het Unierecht geldt de vrije bewijsleer. Dit wil zeggen dat de IND (tenzij in Vb, VV of Vc anders is bepaald) de bewijsmiddelen niet beperkt.

Binnen het nationale reguliere vreemdelingenrecht is het voor verblijf als partner vereist dat de relatie duurzaam én exclusief is. Binnen het Unierecht wordt alleen de eis gesteld dat de relatie duurzaam is.[92] Ook een relatie die niet exclusief is kan duurzaam zijn.
Er kan echter maar voor één echtgenoot of (al dan niet geregistreerd) partner van de hoofdpersoon een afgeleid verblijfsrecht ontstaan.

---

[89] Art. 8.11 lid 2 Vb betreft de implementatie van art. 6 Richtlijn 2004/38/EG.
[90] *PbEG* 2001, L 81/7.
[91] Art. 14 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG.
[92] Zie art. 3 lid 2 onder b Richtlijn 2004/38/EG.

3.4.2 Bewijs minderjarig kind ongehuwde partner

In artikel 8.13 lid 3 onder g Vb en artikel 7.2a lid 2 onder g VV is bepaald dat ten aanzien van het minderjarig kind van de ongehuwde partner van een Unieburger moet zijn bewezen dat is voldaan aan (de reguliere toelatingsvoorwaarden van) artikel 3.13 tot en met 3.22 Vb.

Een kind als bedoeld in artikel 8.7 lid 4 Vb is niet mvv-plichtig. In dat geval namelijk valt het kind onder de vrijstelling van artikel 17 lid 1 onder b Vw. Indien het kind zich nog in het buitenland bevindt, zal de ambassade versneld en kosteloos een visum moeten verstrekken.

Overigens worden minderjarige kinderen van de ongehuwde partner in de richtlijn niet genoemd. Het nationale beleid is op dit punt ruimer dan de richtlijn.

3.4.3 Sticker 'verblijfsaantekeningen'

Ingevolge artikel 8.13 lid 4 Vb wordt onmiddellijk na ontvangst van de aanvraag voor een verblijfskaart een verklaring verstrekt dat de aanvraag is ingediend. Deze verklaring is een sticker 'verblijfsaantekeningen'. In paragraaf B10/2.2 Vc staat uitgewerkt wanneer er wel en niet een sticker 'verblijfsaantekeningen voor gemeenschaps-onderdanen' wordt verstrekt met de aantekening dat het familielid mag werken.

In geval in het paspoort van de vreemdeling een sticker 'verblijfsaantekening algemeen' wordt geplaatst met de aantekening dat de vreemdeling niet is toegestaan arbeid te verrichten, kan hiertegen bezwaar worden aangetekend. Hoewel de aantekening niet op enig rechtsgevolg is gericht en derhalve geen besluit is als bedoeld in artikel 1:3 lid 1 Awb, houdt de aantekening wel een voor de vreemdeling in het rechtsverkeer relevante mededeling in over zijn positie als vreemdeling op de arbeidsmarkt. De aantekening is daarom een appellabele feitelijke handeling als bedoeld in artikel 72 lid 3 Vw.[93]

3.5 Behoud van het verblijfsrecht

In artikel 8.16 Vb[94] is bepaald onder welke voorwaarden de Unieburgers en hun familieleden (al dan niet derdelanders) het verblijfsrecht behouden.

3.5.1 Behoud van het verblijfsrecht voor het familielid dat Unieburger is

In artikel 8.14 Vb[95] is bepaald dat het rechtmatig verblijf van het familielid dat zelf de nationaliteit van een lidstaat bezit, niet eindigt door het overlijden of vertrek van de hoofdpersoon bij wie het in Nederland verbleef. Het rechtmatig verblijf eindigt evenmin door de ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of de beëindiging van het geregistreerd partnerschap.

Vorenstaande neemt niet weg dat het familielid moet blijven voldoen aan de voorwaarden van artikel 7 van de richtlijn en dus (in ieder geval tot het duurzaam verblijfsrecht is verkregen) werknemer of zelfstandige moet zijn of beschikken over voldoende bestaansmiddelen. Dit volgt uit artikel 13 Richtlijn 2004/38/EG. Een beroep op de algemene middelen kan gevolgen hebben voor het verblijfsrecht. De glijdende schaal in paragraaf B10/2.3 Vc is dan van toepassing.

In geval het familielid gedurende de relatie geen inkomen had, moet dit familielid enige tijd worden gegeven om dat inkomen te verwerven omdat anders in zo'n situatie het doel van artikel 13 lid 2 van de richtlijn, het bieden van bescherming in geval van verbreking van de relatie, niet bereikt wordt. [96]

---

[93] ABRvS 9 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8626, r.o. 2.2.1.
[94] Art. 8.16 Vb betreft de implementatie van art. 14 Richtlijn 2004/38/EG.
[95] Betreft de implementatie van art. 12 lid 1 en art. 13 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG.
[96] Zie ABRvS 12 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2771, r.o. 5.2.

3.5.2 Behoud van het verblijfsrecht voor het familielid dat derdelander is

Zodra het familielid derdelander van de Unieburger niet meer aan de voorwaarden van artikel 8.12 lid 1 Vb voldoet, eindigt niet in alle gevallen het rechtmatige verblijf.

In artikel 8.15 lid 1 tot en met 5 Vb zijn de omstandigheden genoemd op grond waarvan het rechtmatig verblijf van het familielid derdelander niet eindigt.

Afwezigheid uit Nederland
Ingevolge artikel 8.15 lid 1 Vb[97] eindigt het rechtmatig verblijf van het familielid derdelander niet door afwezigheid uit Nederland in de, limitatief opgesomde, gevallen. Het Unierecht ontstaat en vervalt van rechtswege. In geval het familielid zelf naar het buitenland vertrekt en er geen sprake is van een van de omstandigheden genoemd in artikel 8.15 lid 1 onder b, c en d Vb dan is het verblijfsrecht na zes maanden afwezigheid in Nederland in principe van rechtswege geëindigd.

Overlijden van de hoofdpersoon
Artikel 8.15 lid 2 Vb[98] ziet op voortzetting van het verblijf in geval de Unieburger, de hoofdpersoon, is overleden. Verblijf op grond van artikel 8.15 lid 2 onder b, voor voltooiing van de studie, geldt tot de studie is voltooid.[99]

Vertrek van de hoofdpersoon
Indien de hoofdpersoon uit Nederland vertrekt in verband met emigratie, eindigt in beginsel daarmee ook het afgeleide verblijfsrecht van het familielid. In artikel 8.15 lid 3 Vb[100] is een uitzondering hierop geformuleerd. In dit artikel is namelijk geregeld dat het rechtmatig verblijf van het familielid derdelander niet wordt beëindigd voor voltooiing van de studie, voor het bij een onderwijsinstelling ingeschreven kind en de verzorgende ouder van zo'n kind. Dit geldt tot de studie is voltooid.[101]

Na echtscheiding of ontbinding geregistreerde partnerschap
Zodra het huwelijk of het partnerschap tussen de Unieburger en het familielid is ontbonden of beëindigd, eindigt in beginsel daarmee ook het afgeleide verblijfsrecht.

In artikel 8.15 lid 4 onder a tot en met d Vb[102] is geregeld wanneer het rechtmatig verblijf van het familielid derdelander niet eindigt door de ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of de beëindiging van het geregistreerde partnerschap.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie[103] volgt dat, in geval de Unieburger (de hoofdpersoon) Nederland heeft verlaten voor vestiging in een andere lidstaat of in een derde land, vóór de datum van aanvang van de gerechtelijke procedure tot scheiding of beëindiging van het geregistreerd partnerschap, dan vanaf het moment van vertrek het afgeleide verblijfsrecht van het familielid is vervallen. Het verblijfsrecht kan dan niet meer behouden worden op grond van artikel 8.15 lid 4 onder a Vb. Een later verzoek tot echtscheiding of beëindiging van het geregistreerd partnerschap kan niet tot gevolg hebben dat het verblijfsrecht herleeft, aangezien artikel 8.15 lid 4 Vb spreekt van het niet eindigen van het rechtmatig verblijf.[104]

Hoewel er in de aanhef van artikel 8.15 lid 4 Vb alleen echtgenoten en geregistreerd partners worden genoemd, is dit artikellid ook van toepassing op de ongehuwde partner die een deugdelijk bewezen duurzame relatie met een Unieburger heeft als bedoeld in

[97] Betreft de implementatie van art. 11 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG.
[98] Betreft de implementatie van art. 12 lid 2 en lid 3 Richtlijn 2004/38/EG.
[99] Zie *Stb*. 2006, 215, p. 40.
[100] Betreft de implementatie van art. 12 lid 3 Richtlijn 2004/38/EG.
[101] Zie *Stb*. 2006, 215, p. 40.
[102] Betreft de implementatie van art. 13 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG.
[103] HvJ EU 16 juli 2015, C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476 (*Singh*), punten 65-67.
[104] Het HvJ EU verwijst in het arrest Singh (C-218/14) naar art. 13 Richtlijn 2004/38/EG (*welk is omgezet in art. 8.15 lid 4 Vb*) dat enkel spreekt van het „behoud" van een bestaand verblijfsrecht.

artikel 8.7 lid 4 Vb. Dit volgt uit een uitspraak van de Afdeling.[105]

Volgens artikel 8.15 lid 5 Vb dient het familielid derdelander, naast de voorwaarden van artikel 8.15 lid 2 onder a en lid 4 Vb, tevens aan te tonen dat het over voldoende middelen van bestaan voor zichzelf en zijn familieleden beschikt, tenzij een van de genoemde uitzonderingen van toepassing is.[106] Het familielid derdelander beschikt als economisch niet-actieve over voldoende middelen van bestaan indien het beschikt over een inkomen ter hoogte van het normbedrag ex artikel 3.74 Vb, aldus artikel 8.15 lid 6 Vb.

In paragraaf B10/2.3 Vc staan nadere beleidsregels over slachtoffers van huiselijk geweld en slachtoffers van mensenhandel die een (aanvullend) beroep doen op de openbare middelen. Zo'n beroep heeft in ieder geval géén gevolgen voor het verblijfsrecht indien de slachtoffers voldoen aan de in die paragraaf gestelde voorwaarden.

3.6 Eindigen en beëindigen van het verblijfsrecht

Indien het familielid van de Unieburger niet langer voldoet aan de voorwaarden voor rechtmatig verblijf eindigt het verblijfsrecht van rechtswege.

Daarnaast kan het verblijf worden beëindigd om redenen van openbare orde of openbare veiligheid (artikel 8.22 Vb) en op grond van de volksgezondheid (artikel 8.23 Vb). In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op het eindigen en beëindigen van het verblijfsrecht.

[105] ABRvS 4 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5523, r.o. 2.2.2.
[106] In geval een vreemdeling gedurende de (huwelijkse) relatie of het geregistreerd partnerschap geen inkomen had, moet deze persoon enige tijd worden gegeven om dat inkomen te verwerven omdat anders in zo'n situatie het doel van artikel 13 lid 2 van de richtlijn, het bieden van bescherming in geval van verbreking van de relatie, niet bereikt wordt. Zie ABRvS 12 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2771, r.o. 5.2.

4. DUURZAAM VERBLIJF VOOR DE UNIEBURGER EN ZIJN FAMILIELID

4.1 De grondslag voor duurzaam verblijf

De Unieburger uit een andere lidstaat die gedurende vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf in Nederland heeft gehad op grond van artikel 8.12 lid 1 onder a, b of c Vb heeft van rechtswege een duurzaam verblijfsrecht in Nederland. Dit is geregeld in artikel 8.17 lid 1 onder a Vb.[107]

Hetzelfde geldt voor het familielid (al dan niet derdelander) van de Unieburger dat gedurende vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf heeft gehad bij een rechtmatig verblijvende Unieburger. Bij de berekening wordt mede betrokken de periode waarin het familielid voldeed aan de voorwaarden van artikel 8.15 lid 5 onder a, b, of c Vb. Dit is geregeld in artikel 8.17 lid 1 onder b Vb.[108]

4.2 De berekening van het duurzaam verblijf

Van ieder verblijfsjaar dient afzonderlijk te worden nagegaan of er sprake is van rechtmatig verblijf. Het begrip rechtmatig verblijf moet worden opgevat als verblijf in overeenstemming met de voorwaarden van artikel 7 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG. Die voorwaarden zijn geïmplementeerd in artikel 8.12 lid 1 Vb.
Het is aan de vreemdeling om met bewijsstukken te onderbouwen dat hij gedurende een periode van vijf jaar heeft voldaan aan de voorwaarden van artikel 8.12 lid 1 Vb.[109]
Het ononderbroken verblijf kan met alle in het gastland gebruikelijke middelen worden aangetoond.[110] Er dient sprake te zijn van rechtmatig verblijf gedurende een *ononderbroken* periode van vijf jaar (behoudens de uitzonderingen die in paragraaf 4.5.3 worden besproken). Dit verblijf wordt niet beïnvloed door tijdelijke afwezigheden zoals genoemd in artikel 8.17 lid 2 Vb. Zie verder paragraaf 4.5.1.
Verblijf dat niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 8.12 lid 1 Vb kan niet worden aangemerkt als rechtmatig verblijf en bijgevolg niet in aanmerking worden genomen voor het verwerven van een duurzaam verblijfsrecht.[111]

4.3 Duurzaam verblijf voor de Unieburger

Er is sprake van rechtmatig verblijf als de Unieburger als werknemer of zelfstandige reële en daadwerkelijke arbeid heeft verricht dan wel aan de voorwaarden voor verblijf als economisch niet-actieve of student heeft voldaan (zie hoofdstuk 2).

In geval de Unieburger niet langer werknemer of zelfstandige is, eindigt het rechtmatig verblijf niet om die reden als sprake is van een van de in artikel 8.12 lid 2 Vb genoemde gevallen (tijdelijke arbeidsongeschiktheid, onvrijwillige werkloosheid en het volgen van een beroepsopleiding) onder de gestelde voorwaarden. Die tijdvakken kunnen bij de berekening van het duurzaam verblijf worden betrokken.

Zoals uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt, kunnen uitkeringen waaraan geen premiebetaling door de ontvanger ervan vooraf is gegaan, niet worden aangemerkt als een inkomen bedoeld in artikel 3.74 lid 1 onder a Vb. Een uitkering krachtens de Wajong en de Toeslagenwet zijn dergelijke uitkeringen uit de publieke middelen, waarvoor geen premies zijn afgedragen. Zo'n uitkering kan daarom niet betrokken worden in de beoordeling of een vreemdeling beschikt over voldoende middelen van bestaan in de zin van artikel 8.12 lid 1 onder b Vb (oftewel, als economisch niet-actieve).[112] Hetzelfde geldt voor inkomsten krachtens de Wet studiefinanciering 2000[113] en kinderbijslag. Ook een uitkering krachtens de Participatiewet en de Wet werk en bijstand wordt betaald uit de publieke middelen.

---

[107] Betreft de implementatie van art. 16 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG.
[108] Betreft de implementatie van art. 16 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG.
[109] ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:3170, r.o. 4.1 en 4.2.
[110] Art. 21 Richtlijn 2004/38/EG.
[111] HvJ EU 21 december 2011, C-424/10 en C-425/10, ECLI:EU:C:2011:866 (*Ziolkowski en Szeja*), punten 47 en 51.
[112] ABRvS 13 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1629.
[113] ABRvS 18 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6102, r.o. 2.2.10.

In geval de Unieburger een beroep doet of deed op een uitkering krachtens de Participatiewet (of de Wet werk en bijstand) kan dat gevolgen hebben voor het rechtmatig verblijf. Wanneer de IND oordeelt dat het beroep op bijstand redelijk is, telt de periode waarin bijstand is ontvangen mee voor de opbouw van rechtmatig verblijf.

Uitkeringen waarvoor door de ontvanger wél premies zijn betaald, en die derhalve wel kunnen worden betrokken bij de beoordeling van de middelen van de economisch niet-actieve, zijn onder meer de Werkloosheidswet (WW), de Ziektewet (ZW), de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen (WIA), de Algemene Ouderdomswet (AOW) en de Algemene nabestaandenwet (ANW).

4.4 Duurzaam verblijf voor de familieleden

Voor het afgeleide verblijfsrecht van het familielid is het noodzakelijk dat de Unieburger, de hoofdpersoon, vijf jaar heeft voldaan aan de voorwaarden van rechtmatig verblijf op grond van artikel 8.12 lid 1 Vb.

Voor familieleden die zelf Unieburger zijn, geldt dat het rechtmatig verblijf niet eindigt bij echtscheiding of ontbinding van het (geregistreerd) partnerschap, bij overlijden en vertrek van de hoofdpersoon. Ze moeten wel over middelen van bestaan beschikken.[114] Voor de familieleden derdelanders van de Unieburger geldt dat het rechtmatig verblijf niet eindigt bij echtscheiding of ontbinding van het (geregistreerd) partnerschap, bij overlijden en vertrek van de hoofdpersoon in de in artikel 8.15 genoemde gevallen. Ook zij moeten, behoudens in de genoemde uitzonderingsgevallen, over middelen van bestaan beschikken.[115]

4.5 Nadere regels met betrekking tot de berekening van het duurzaam verblijf

In artikel 8.17 lid 2 tot en met lid 8 Vb zijn nadere regels gesteld met betrekking tot de berekening van het duurzaam verblijf.

4.5.1 Afwezigheid

Ingevolge artikel 8.17 lid 2 Vb worden voor de berekening van de vijfjarentermijn buiten beschouwing gelaten: afwezigheid van maximaal zes maanden per jaar, afwezigheid om belangrijke redenen gedurende een eenmalige periode van maximaal twaalf achtereenvolgende maanden, afwezigheid voor de vervulling van militaire verplichtingen of afwezigheid wegens uitzending voor het verrichten van werkzaamheden.[116]

4.5.2 Detentie of terbeschikkingstelling

Ingevolge artikel 8.17 lid 3 Vb blijft bij de berekening van het vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf de periode die is doorgebracht gedurende de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf, terbeschikkingstelling, jeugddetentie of plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders buiten beschouwing.[117] Zoals het Hof van Justitie heeft bepaald, tellen in de gevangenis doorgebrachte perioden niet mee om de minimumverblijfsduur van een Unieburger of zijn familielid in een lidstaat te berekenen.[118] Een gevangenisstraf doorbreekt de periode van onafgebroken verblijf. Kortom, na de detentie begint de opbouw weer geheel opnieuw. De perioden vóór en ná de detentie mogen niet bij elkaar worden opgeteld. Detentie heeft geen invloed op een reeds vóór de detentie ontstaan duurzaam verblijfsrecht.

4.5.3 Uitzonderingen op de vijfjarentermijn

In artikel 8.17 lid 4 Vb[119] staat een limitatieve opsomming van gevallen waarvoor de periode van vijf jaar niet geldt. De genoemde uitzonderingen zien, samengevat, op

[114] Art. 8.14 Vb en art. 13 Richtlijn 2004/38/EG.
[115] De vreemdeling moet na verbreking van de (huwelijkse) relatie enige tijd worden gegeven om een inkomen te verwerven. Zie ABRvS 12 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2771, r.o. 5.2.
[116] Art. 8.17 lid 2 Vb.
[117] Art. 8.17 lid 4 Vb.
[118] HvJ EU 16 januari 2014, C-400/12, ECLI:EU:C:2014:9 (*M.G.*); HvJ EU 16 januari 2014, C-378/12, ECLI:EU:C:2014:13 (*Onuekwere*).
[119] Betreft de implementatie van art. 17 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG.

personen die hun werkzaamheden hebben gestaakt vanwege pensionering, vervroegde uittreding, blijvende arbeidsongeschiktheid, of het uitoefenen van werkzaamheden in een andere lidstaat. Zij kunnen onder omstandigheden eerder in aanmerking komen voor een duurzaam verblijfsrecht. In artikel 8.17 lid 5 tot en met 7 Vb staan nadere regels met betrekking tot de toepassing van artikel 8.17 lid 4 Vb.

In artikel 8.17 lid 8 onder a Vb is geregeld dat de in Nederland bij de Unieburger, (die werknemer of zelfstandige is) verblijvende familieleden op wie een van de voornoemde uitzondering van de vijfjarentermijn van toepassing is, eveneens duurzaam verblijfsrecht hebben. In artikel 8.17 lid 8 onder b Vb is geregeld onder welke omstandigheden die familieleden een duurzaam verblijfsrecht hebben bij overlijden van die Unieburger of bij het verliezen van de Nederlandse nationaliteit als gevolg van hun huwelijk.

4.6 De verblijfskaart voor duurzaam verblijf

Unieburgers die duurzaam verblijfsrecht hebben kunnen een verblijfskaart aanvragen ter staving daarvan.[120] Ze zijn daartoe echter niet verplicht. Wanneer een Unieburger gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar rechtmatig in een andere lidstaat heeft verbleven, geniet hij van rechtswege een duurzaam verblijfsrecht. De verblijfskaart is een verblijfsdocument waarmee hij dat recht kan aantonen. Het verblijfsrecht is echter niet afhankelijk van dat verblijfsdocument. Het document heeft declaratoire en bewijstechnische waarde, maar kan niet constitutief zijn.[121] Dus ook in geval de Unieburger geen verblijfskaart heeft en nimmer een aanvraag voor een verblijfskaart heeft ingediend, kan hij duurzaam verblijfsrecht hebben.

De familieleden derdelanders van de Unieburgers dienen echter wel tijdig een verblijfskaart voor duurzaam verblijf aan te vragen indien ze duurzaam verblijfsrecht genieten.[122] De verblijfskaart voor familieleden derdelanders heeft dezelfde declaratoire en bewijstechnische waarde als die voor de Unieburger en schept evenmin rechten.[123] Het verblijfsrecht is ontstaan van rechtswege, door te voldoen aan de voorwaarden.

4.7 Middelenvereiste en duurzaam verblijf

Zodra de Unieburger of diens familielid duurzaam verblijfsrecht heeft, heeft een beroep op de algemene middelen geen gevolgen meer voor het verblijfsrecht.
Een Unieburger die een duurzaam verblijfsrecht geniet als bedoeld in artikel 8.17 Vb en een beroep doet op de bijstand, heeft recht op overkomst van zijn familie, ook indien het familielid in kwestie in de gastlidstaat een beroep op de bijstand zal doen.[124]
Hierbij dient wel bedacht te worden dat alleen familieleden in de zin van artikel 8.7 lid 2, 3 en 4 Vb in aanmerking komen voor een afgeleid verblijfsrecht, mits aan de voorwaarden wordt voldaan. In geval de Unieburger bijvoorbeeld een rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn in de zin van artikel 8.7 lid 2 onder d Vb wil laten overkomen, dient aangetoond te worden dat deze persoon ten laste is van hem. Dit laatste kan lastig zijn als de Unieburger een bijstandsuitkering ontvangt.

4.8 Verlies van het duurzaam verblijfsrecht

Het duurzaam verblijfsrecht van de Unieburger en diens familielid kan slechts worden beëindigd bij afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit Nederland of indien ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid daartoe nopen.[125] Hoe dit in zijn werk gaat, wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

---

[120] Art. 19 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG en art. 8.19 Vb 2000.
[121] HvJ EG 6 oktober 2009, C-123/08, ECLI:EU:C:2009:616 (*Wolzenburg*), punt 51.
[122] Zie art. 20 lid 3 Richtlijn 2004/38/EG (omgezet in art. 8.20 Vb): Een duurzame verblijfskaart moet worden aangevraagd vóór het verstrijken van de eerste verblijfskaart. Niet-naleving van deze verplichting kan worden bestraft met evenredige en niet-discriminerende sancties.
[123] HvJ EU 12 maart 2014, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 (*O. en B.*), punt 60.
[124] EVA-Hof 26 juli 2011, E-4/11 (*Arnulf Clauder*), *PbEu*, 2011, C 344/9. Het Hof van de Europese Vrijhandelsassociatie (*afgekort: EVA-hof, in het Engels EFTA-court*) is het Hof voor de EER-landen Liechtenstein, Noorwegen en IJsland. De zaak zag op een EER-onderdaan, maar de overwegingen in het arrest zijn ook van toepassing op Unieburgers.
[125] Art. 8.18 Vb betreft de omzetting van art. 16 lid 4, 20 lid 3 en art. 28 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG.

5. HET EINDIGEN EN BEËINDIGEN VAN HET VERBLIJFSRECHT

5.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 en 3 is besproken, hebben de Unieburger en diens familieleden rechtmatig verblijf gedurende de eerste drie maanden indien ze over een geldig identiteitsbewijs of een geldig paspoort (en familieleden derdelanders over een geldig paspoort) beschikken. Zodra ze voldoen aan die voorwaarden ontstaat het verblijfsrecht voor langer dan drie maanden. Het verblijfsrecht op grond van Richtlijn 2004/38/EG ontstaat van rechtswege. Ook kan het verblijfsrecht van rechtswege zijn vervallen. Een afgegeven verblijfskaart heeft slechts declaratoire en bewijstechnische waarde en schept geen rechten.

Bestaand verblijfsrecht kan echter ook worden beëindigd. Het beëindigen van het verblijfsrecht op grond van artikel 8.12 lid 1 Vb kan op de volgende gronden: openbare orde en openbare veiligheid[126], volksgezondheid[127], rechtsmisbruik of fraude[128] en beroep op de algemene middelen.[129] Deze beëindigingsgronden worden besproken in paragraaf 5.6. Het duurzaam verblijfsrecht kan slechts worden beëindigd bij afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit Nederland en om ernstige redenen van openbare en openbare veiligheid.[130] Dit wordt besproken in paragraaf 5.7.

Er kunnen twee soorten besluiten worden genomen:
1. Een (declaratoir) vaststellingsbesluit. In de beschikking wordt vastgesteld dat er nimmer verblijfsrecht is geweest of dat het verblijfsrecht inmiddels van rechtswege is geëindigd.

2. Een (constitutief) beëindigingsbesluit. Middels de beschikking wordt het bestaande verblijfsrecht op grond van een van de hierboven genoemde beëindigingsgronden beëindigd. Het beëindigen gebeurt niet met terugwerkende kracht maar per datum beschikking.

Verschillende omstandigheden kunnen aanleiding zijn van zowel een vaststellingsbesluit als een beëindigingsbesluit. Zo kan een aanvraag voor de afgifte van een verblijfskaart de aanleiding zijn, maar ook een signaal, zoals bijvoorbeeld een melding van de Gemeentelijke Sociale Dienst van een bijstandsaanvraag. Zie over signalen verder paragraaf 5.5.

5.2 Belangenafweging

Het evenredigheidsbeginsel is een algemeen beginsel van het Unierecht.[131] Het evenredigheidsbeginsel (of proportionaliteitsbeginsel) houdt in dat er een redelijke verhouding dient te bestaan tussen het doel en de daartoe aangewende middelen. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.[132] Bijgevolg dient er een belangenafweging plaats te vinden alvorens een verwijderingsbesluit wordt genomen om redenen van openbare orde of openbare veiligheid. Dit is vastgelegd in artikel 28 lid 1 van de richtlijn en artikel 8.22 lid 1 Vb. De belangen dienen ook afgewogen te worden bij beëindiging van het verblijfsrecht op grond van een beroep op de algemene middelen (zie verder paragraaf 5.6.1 van deze werkinstructie).

5.3 Toetsing aan artikel 7 Handvest

Op grond van artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest) heeft eenieder recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn

[126] Art. 8.22 Vb.
[127] Art. 8.23 Vb.
[128] Art. 8.25 Vb.
[129] Art. 8.16 lid 1 Vb.
[130] Art. 8.18 Vb en art. 16 lid 4 Richtlijn 2004/38/EG.
[131] Het evenredigheidsbeginsel is neergelegd in art. 5 VEU.
[132] Dit vloeit voort uit art. 27 lid 2 eerste alinea Richtlijn 2004/38/EG en art. 3:4 lid 2 Awb.

familie- en gezinsleven. Aan artikel 7 Handvest dient dezelfde inhoud en reikwijdte te worden toegekend als aan artikel 8 lid 1 EVRM.[133]

In het geval dat het verblijfsrecht op grond van de richtlijn bij beschikking *beëindigd* wordt en de vreemdeling zich (impliciet of expliciet) beroept op het recht op uitoefening van het privéleven of het familie- en gezinsleven dient getoetst te worden aan artikel 7 Handvest. De toets kan eventueel tot de conclusie leiden dat beëindiging van het verblijfsrecht achterwege dient te blijven.
De toets aan artikel 7 Handvest hoeft niet plaats te vinden bij de vaststelling dat het verblijfsrecht reeds is geëindigd of nimmer heeft bestaan.

5.4 Toetsing aan artikel 8 EVRM

Als een vreemdeling vraagt om toetsing aan het Unierecht (ter verkrijging van een verblijfskaart of een inschrijving in de vreemdelingenadministratie) en uit de toetsing blijkt dat de vreemdeling geen verblijf kan ontlenen aan het Unierecht wordt niet ambtshalve aan artikel 8 EVRM getoetst. Hetzelfde geldt in geval achteraf wordt vastgesteld dat de vreemdeling geen verblijf op grond van de richtlijn heeft gehad. Zulke besluiten hebben immers geen verdere strekking dan dat wordt vastgesteld dat de vreemdeling geen verblijfsrecht als gemeenschapsonderdaan in Nederland heeft. Dat betekent dat een toetsing aan artikel 8 EVRM er niet toe kan leiden dat de vreemdeling verblijf moet worden toegestaan op grond van Richtlijn 2004/38/EG. De vreemdeling dient, indien hij zijn aanspraak op verblijf met het oog op artikel 8 EVRM beoordeeld wenst te zien, een daartoe strekkende aanvraag in te dienen.[134]

Wanneer wel wordt getoetst aan artikel 8 EVRM staat beschreven in de openbare Werkinstructie 'Richtlijnen voor de toepassing van artikel 8 EVRM' (Werkinstructie 2015/4).

5.5 Toetsing van het rechtmatig verblijf

De IND toetst het verblijfsrecht van Unieburgers in specifieke situaties onder meer naar aanleiding van signalen. Indicaties die kunnen leiden tot een toets of aan de voorwaarden wordt voldaan zijn bijvoorbeeld een melding van de Gemeentelijke Sociale Dienst van een bijstandsaanvraag, crimineel gedrag, overlast, of een schijnrelatie.[135]

De toets kan leiden tot een vaststelling van de IND dat er nimmer rechtmatig verblijf is geweest, dan wel dat het rechtmatig verblijf inmiddels is geëindigd. Ook kan vastgesteld worden dat het rechtmatig verblijf nog steeds voortduurt. Daarnaast kan worden beslist dat het rechtmatig verblijf dient te worden beëindigd. Beëindiging van het rechtmatig verblijf geschiedt door middel van een constitutief besluit waarin gemotiveerd de belangen zijn afgewogen. De varianten worden hieronder toegelicht.

5.5.1 Nimmer rechtmatig verblijf

De vreemdeling heeft na de vrije termijn (ex artikel 8.11 Vb) nimmer voldaan aan de voorwaarden voor verblijf als economisch actieve Unieburger, economisch niet-actieve Unieburger of student dan wel als familielid van een rechtmatig verblijvende Unieburger (artikel 8.7 jo. 8.12 lid 1 Vb). Vastgesteld wordt dat de vreemdeling nimmer verblijfsrecht heeft gehad op grond van de richtlijn. Nu de vreemdeling niet onder het toepassingsbereik van het Unierecht valt, wordt aan een belangenafweging niet toegekomen. Evenmin is toetsing aan artikel 7 Handvest aan de orde.

5.5.2 Het rechtmatig verblijf is van rechtswege geëindigd

Hoewel de vreemdeling in het verleden ooit verblijf heeft gehad als economisch actieve Unieburger, economisch niet-actieve Unieburger of student dan wel als familielid van een rechtmatig verblijvende Unieburger, voldoet hij thans niet meer aan de voorwaarden. Er is geen sprake van een andere verblijfsgrond krachtens de richtlijn.

---

[133] ABRvS 1 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2440, r.o. 7.
[134] ABRvS 12 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2772, r.o. 4.1.
[135] *Stb.* 2014, 268, p. 4.

Dit is bijvoorbeeld het geval als de vreemdeling na het ontstaan van het verblijfsrecht in de zin van artikel 8.12 lid 1 Vb langer dan zes maanden weg is uit Nederland terwijl er geen sprake is van een omstandigheid zoals genoemd in artikel 8.15 lid 1 onder b, c en d Vb. Of, een ander voorbeeld, wanneer de vreemdeling ooit werknemer of zelfstandige was, inmiddels niet meer werkt, niet valt onder de uitzonderingen van artikel 8.12 lid 2 Vb, ook niet als werkzoekende of als economisch niet-actieve kan worden aangemerkt en geen duurzaam verblijf heeft. Vastgesteld wordt in zo'n geval dat het verblijfsrecht van de vreemdeling is geëindigd. Aan een belangenafweging wordt niet toegekomen.

In geval de vreemdeling zich (impliciet of expliciet) beroept op het recht om het gezins- of privéleven hier te lande uit te oefenen, wordt ambtshalve getoetst aan artikel 8 EVRM. Zie verder werkinstructie 2015/4.

5.5.3 Het rechtmatig verblijf wordt beëindigd

De vreemdeling heeft rechtmatig verblijf op grond van de richtlijn als economisch actieve of economisch niet-actieve Unieburger, als student of als familielid van een rechtmatig verblijvende Unieburger. Dit rechtmatig verblijf kan *beëindigd* worden als een van de beëindigingsgronden van toepassing is en er geen reden is om van beëindiging af te zien. Bij een beëindiging op grond van openbare orde en openbare veiligheid of vanwege een beroep op algemene middelen wordt een belangenafweging gemaakt en getoetst aan artikel 7 Handvest.

5.5.4 Voortduren rechtmatig verblijf

Het enkel niet langer voldoen aan de voorwaarden van de ene verblijfsgrond betekent niet dat er geen sprake kan zijn van een andere verblijfsgrond. Een economisch actieve Unieburger die ophoudt werknemer te zijn kan bijvoorbeeld wel aan de voorwaarden van economische niet-actieve voldoen of inmiddels duurzaam verblijf hebben gekregen. Ook is mogelijk dat er sprake is van een beëindigingsgrond, maar dat na de belangen-afweging of de toetsing aan artikel 7 Handvest wordt geconcludeerd dat er gronden zijn om van beëindiging af te zien.

5.6 Beëindiging van het verblijfsrecht op grond van artikel 8.12 lid 1 Vb

Hieronder worden de beëindigingsgronden nader toegelicht.

5.6.1 Beëindiging bij een beroep op de algemene middelen

In het Vreemdelingenbesluit en in de Vreemdelingencirculaire wordt over het algemeen gesproken van 'algemene middelen'. In de richtlijn wordt gesproken over 'sociale bijstandsstelsel'. Hoewel er andere termen worden gebruikt, wordt verwezen naar hetzelfde.[136]

Een beroep op de openbare middelen leidt niet automatisch tot verblijfsbeëindiging. Er dient beoordeeld te worden of de vreemdeling een onredelijke belasting vormt voor het sociale bijstandsstelsel en of verwijdering een evenredig middel is. In dat kader moet worden onderzocht of het gaat om tijdelijke problemen en rekening worden gehouden met de duur van het verblijf, met de persoonlijke omstandigheden en met het bedrag van de al uitgekeerde steun.

Bij de beoordeling of de verstrekking van een (al dan niet aanvullende) bijstands-uitkering dient te leiden tot verblijfsbeëindiging dient onderscheid gemaakt te worden tussen economisch actieve en economisch niet-actieve vreemdelingen, oftewel tussen personen die een beroepsactiviteit uitoefenen of hebben uitgeoefend en hun status van economisch actieve niet hebben verloren en personen die geen beroepsactiviteit

[136] Zie HvJ EU 19 september 2013, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565 (*Brey*), punt 61. Volgens het Hof van Justitie ziet het begrip op alle van overheidswege ingevoerde bijstandsstelsels waarop een beroep wordt gedaan door een persoon die niet beschikt over voldoende inkomsten om in zijn eigen onderhoud en dat van zijn gezin te voorzien en die daardoor tijdens zijn verblijf ten laste van de sociale bijstand van de gastlidstaat dreigt te komen waardoor het totale bedrag van de door deze staat toekenbare steun zou kunnen worden beïnvloed.

uitoefenen. Immers, volgens artikel 8.12 lid 1 onder a Vb beschikken werknemers en zelfstandigen (zijnde personen die duurzame en reële arbeid verrichten) over het verblijfsrecht zonder enige andere voorwaarde te hoeven vervullen. Ook de werkzoekende Unieburger die kan bewijzen dat hij werk zoekt en een reële kans op werk heeft, valt hieronder. Een beroep op aanvullende bijstand leidt in die gevallen niet tot beëindiging van het verblijf.[137] Ten aanzien van de economisch niet-actieve personen vereist artikel 8.12 lid 1 onder b Vb daarentegen dat zij voor zichzelf en hun familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikken.

5.6.1.1 Economisch actieve Unieburgers

Er kunnen geen verwijderingsmaatregelen worden genomen tegen personen die werknemer, zelfstandige of werkzoekende zijn in de zin van de richtlijn, behalve om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.[138]

5.6.1.2 Werkzoekenden

Het Hof van Justitie heeft aangegeven dat er in Richtlijn 2004/38/EG slechts twee bepalingen staan die aan werkzoekenden een verblijfsrecht kunnen verlenen krachtens deze richtlijn. Dit zijn artikel 7 lid 3 onder c (omgezet in artikel 8.12 lid 2 onder c Vb) en artikel 14 lid 4 onder b van de richtlijn (omgezet in artikel 8.12 lid 1 onder a Vb)[139]:

1. Op grond van artikel 8.12 lid 2 onder c Vb behoudt de werknemer die na minder dan een jaar gewerkt te hebben onvrijwillig werkloos wordt en als werkzoekende staat ingeschreven, ten minste zes maanden de status van werknemer. Hij behoudt daarmee zijn verblijfsrecht op grond van de richtlijn en heeft gedurende die periode van zes maanden recht op een bijstandsuitkering.[140]

2. In geval de Unieburger de status van artikel 8.12 lid 2 onder c Vb niet meer bezit, kan een verblijfsrecht op grond van artikel 8.12 lid 1 onder a Vb bestaan, indien de vreemdeling kan bewijzen dat hij nog immer werk zoekt en een reële kans maakt werk te vinden.[141] In dat geval kan de gastlidstaat weigeren ook maar enige sociale bijstand toe te kennen.[142] Een onderzoek naar de individuele situatie van de vreemdeling om vast te stellen of hij een onredelijke belasting voor het sociale bijstandsstelsel veroorzaakt, is in zo'n situatie niet vereist.[143]

De vreemdeling die werkzoekende is en een reële kans heeft op het vinden van werk, behoudt het verblijfsrecht op grond van artikel 8.16 lid 2 Vb (behalve als sprake is van een situatie in de zin van artikel 8.22 of artikel 8.23 Vb).[144]

---

[137] In geval de werknemer of zelfstandige een meer dan aanvullend beroep op bijstand doet, valt echter te bezien of zijn arbeid nog wel reëel en daadwerkelijk van aard is. Zie verder paragraaf 2.3.1.1.1 van deze werkinstructie.
[138] Zie inleidende overweging 16 Richtlijn 2004/38/EG; *Stb.* 2006, 215, p. 23.
[139] HvJ EU 15 september 2015, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597 (*Alimanovic*), punt 52.
[140] HvJ EU 4 juni 2009, C-22/08 en C-23/08, ECLI:EU:C:2009:344 (*Vatsouras en Koupantze*), punt 32.
[141] HvJ EG 26 april 1991, C-292/89, ECLI:EU:C:1991:80 (*Antonissen*), punt 21.
[142] HvJ EU 15 september 2015, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597 (*Alimanovic*), punt 58. Ingevolge art. 11 lid 2 Pw wordt met een Nederlander, bedoeld in het eerste lid [*zijnde een Nederlander die niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien en derhalve recht heeft op bijstand van overheidswege*] gelijkgesteld: de in Nederland wonende vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft in de zin van art. 8 onder a tot en met e en l Vw, met uitzondering van de gevallen bedoeld in art. 24 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG.
Een van de in art. 24 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG genoemde gevallen is de werkzoekende (in de zin van art. 14 lid 4 onder b Richtlijn 2004/38/EG) die kan bewijzen dat hij nog immer werk zoekt en een reële kans maakt werk te vinden. Zie verder *Stb.* 2006, 215, p. 19, 20 en 51.
[143] HvJ EU 15 september 2015, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597 (*Alimanovic*), punt 59. In punt 60 geeft het Hof hierop de volgende toelichting: "Door een gradueel stelsel van behoud van de status van werknemer in het leven te roepen, dat ertoe strekt het verblijfsrecht en de toegang tot sociale prestaties veilig te stellen, houdt richtlijn 2004/38 immers zelf rekening met verschillende factoren die de individuele situatie van elke aanvrager van een sociale prestatie kenmerken, en met name de duur van de uitoefening van een economische activiteit."
[144] Een (eventueel ten onrechte toegekende) bijstandsuitkering maakt dat niet anders.

Kan de Unieburger niet (meer) aangemerkt worden als werknemer, zelfstandige of werkzoekende in de zin van de richtlijn, dan is hij mogelijk aan te merken als economisch niet-actieve Unieburger.

5.6.1.3 Economisch niet-actieve Unieburgers

Een Unieburger die na de vrije termijn nimmer heeft voldaan aan de voorwaarden voor verblijf als economisch actieve Unieburger of student en niet beschikt over voldoende middelen van bestaan (om aldus als economisch niet-actieve Unieburger aangemerkt te kunnen worden) heeft bijgevolg geen verblijfsrecht langer dan drie maanden gehad op grond van artikel 7 van de richtlijn.[145]

Een Unieburger die niet als werknemer, zelfstandige of werkzoekende kan worden aangemerkt en die over voldoende middelen van bestaan beschikt, kan als economisch niet-actieve Unieburger in de zin van de richtlijn worden aangemerkt.
Wanneer een economisch niet-actieve Unieburger of zijn familielid een beroep doet op de algemene middelen kan het rechtmatig verblijf van de Unieburger echter worden beëindigd, tenzij persoonlijke omstandigheden zich hiertegen verzetten. In paragraaf B10/2.3 Vc zijn in dit kader, in aanvulling op artikel 8.16 Vb, beleidsregels opgenomen (de glijdende schaal). Voorts staat in deze paragraaf vermeld welke persoonlijke omstandigheden een rol spelen bij de belangenafweging. Het is aan de vreemdeling om relevante gegevens en bescheiden ter zake te verstrekken.
Tevens worden in de paragraaf de situaties vermeld wanneer een (aanvullend) beroep op een bijstandsuitkering in ieder geval géén gevolgen heeft voor het verblijfsrecht.

5.6.2 Beëindiging op grond van openbare orde en openbare veiligheid

Op grond van artikel 8.22 Vb[146] kan het rechtmatig verblijf worden beëindigd (of ontzegd) om redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

In de beleidsregels is opgenomen dat de IND het rechtmatig verblijf ontzegt of beëindigt als het persoonlijke gedrag van een Unieburger of het familielid een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt, tenzij analoge toepassing van artikel 3.77 of 3.86 Vb niet tot verblijfsbeëindiging zou leiden. Daar is aan toegevoegd dat de IND het rechtmatig verblijf ook ontzegt of beëindigt op grond van veelvuldig gepleegde lichte strafbare feiten, waarbij elk strafbaar feit op zich niet tot ontzegging of beëindiging zou kunnen leiden. In dat geval wordt rekening gehouden met de aard van de strafbare feiten, het aantal strafbare feiten en de veroorzaakte schade voor de samenleving. Als ondergrens hanteert de IND de glijdende schaal voor veelplegers als genoemd in artikel 3.86 lid 4 en 5 Vb.[147]

5.6.2.1 De begrippen ‘openbare orde’ en ‘openbare veiligheid’

Het Unierechtelijke openbare orde-begrip veronderstelt, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, dat het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving van die lidstaat vormt.[148]

Het begrip ‘openbare veiligheid’ ziet zowel op de interne als de externe veiligheid van een lidstaat. Zo kunnen de aantasting van het functioneren van instellingen en essentiële openbare diensten, risico’s voor het overleven van de bevolking, het risico van een ernstige verstoring van de externe betrekkingen of van de vreedzame co-existentie van de volkeren, alsook de aantasting van militaire belangen, de openbare veiligheid in gevaar kunnen brengen. Ook de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit of van terrorisme behoort tot het begrip ‘openbare veiligheid. [149]

---

[145] Vergelijk HvJ EU 11 november 2014, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358 (*Dano*), punt 81.
[146] Art. 8.24 Vb betreft de implementatie van art. 27, 28, 32 en 33 Richtlijn 2004/38/EG.
[147] Paragraaf B10/2.3 Vc.
[148] HvJ EU 13 september 2016, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674 (*CS*), punten 38 en 50.
[149] HvJ EU 13 september 2016, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674 (*CS*), punt 39.

5.6.2.2 Beschermingsmaatregelen voor de vreemdeling

In de richtlijn zijn beschermingsmaatregelen tegen verwijdering neergelegd. Zo dient, alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid wordt genomen, de duur van het verblijf van de vreemdeling in het gastland, zijn leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging te worden genomen.[150]

Naarmate het verblijfsrecht langer van duur is, bestaat er een extra bescherming tegen verwijdering. Unieburgers en hun familieleden die een duurzaam verblijfsrecht hebben kunnen namelijk alleen worden verwijderd om *ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid*.[151] Unieburgers die de laatste tien jaar in Nederland hebben verbleven en kinderen kunnen alleen worden verwijderd om *dwingende redenen van openbare veiligheid*.[152]
Het verschil tussen ernstige en dwingende redenen van openbare veiligheid is dat er bij 'dwingende' redenen (in de zin van artikel 8.23 Richtlijn 2004/38/EG jo. artikel 8.22 lid 3 Vb) niet alleen een aantasting op de openbare veiligheid wordt verondersteld, maar ook dat deze aantasting *bijzonder ernstig* is.[153]

De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en mogen uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van de vreemdeling. Vereist is dat het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt.[154]

De beperking van het verblijfsrecht op grond van openbare orde of openbare veiligheid vindt plaats door middel van de ongewenstverklaring in de zin van artikel 67 Vw.[155]

5.6.2.3 Actuele en werkelijke dreiging

Hoewel de richtsnoeren bij Richtlijn 2004/38/EG op zichzelf niet bindend zijn, kunnen zij een handvat bieden om het zogenoemde Unierechtelijke openbare orde-criterium, zoals wordt bedoeld in artikel 8.22 lid 1 Vb, uit te leggen.[156]

Volgens Richtsnoer 2009[157] is een louter op vermoedens gebaseerde dreiging geen werkelijke dreiging en moet het gaan om een actuele dreiging. Er kan slechts rekening worden gehouden met vroeger gedrag wanneer er gevaar bestaat voor recidive. De dreiging moet bestaan op het ogenblik dat de maatregel door de nationale autoriteiten wordt genomen of door de rechter wordt getoetst. Reeds uitgesproken strafrechtelijke veroordelingen doen slechts ter zake voor zover uit de omstandigheden die tot deze veroordeling hebben geleid, het bestaan blijkt van een persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt. De autoriteiten moeten hun besluit op een inschatting van het toekomstige gedrag van de vreemdeling baseren. Bij deze beoordeling dient bijzonder belang te worden gehecht aan het aantal reeds uitgesproken veroordelingen en hun aard, waarbij met name het aantal gepleegde strafbare feiten en de ernst ervan in aanmerking moeten worden genomen. Voorts is het recidivegevaar van doorslaggevend belang, waarbij de vage mogelijkheid van recidive niet volstaat.

Een enkel uittreksel van de Justitiële documentatiedienst is niet voldoende om aan te kunnen nemen dat een Unieburger een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging vormt. Immers, strafrechtelijke veroordelingen doen slechts ter zake voor zover uit de omstandigheden die tot deze veroordeling hebben geleid, het bestaan blijkt van een

[150] Art. 28 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG, omgezet in art. 8.22 lid 1 Vb.
[151] Art. 28 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG, omgezet in art. 8.18 Vb.
[152] Art. 28 lid 3 Richtlijn 2004/38/EG, omgezet in art. 8.22 lid 3 Vb.
[153] HvJ EU 23 november 2010, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708 (*Tsakouridis*), punt 41.
[154] Art. 27 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG jo. art. 8.22 lid 1 Vb.
[155] *Stb*. 2006, 215, p. 44.
[156] ABRvS 13 december 2011, ECLI:NL:RVS:BV3584, r.o. 2.4.1.
[157] COM(2009)313, p. 12.

persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt.[158]

Bij de beoordeling of het persoonlijk gedrag een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging van de openbare orde vormt, kunnen onder meer het strafvonnis waaruit blijkt welke gedraging ten grondslag ligt aan de strafmaat en de eventuele reclasseringsrapporten worden betrokken.

5.6.2.4 Ernstige redenen van openbare orde en openbare veiligheid

Hierbij kan worden gedacht aan onder meer drugsdelicten[159], geweldsmisdrijven[160] en skimming[161].

5.6.2.5 Dwingende reden van openbare veiligheid

De bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit kan vallen onder het begrip 'dwingende reden van openbare veiligheid'[162] Alsook seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen.[163]

5.6.2.6 Berekening tienjarig verblijf bij toepassing artikel 8.22 lid 3 Vb

Het verblijf van tien jaar wordt berekend door achteruit te tellen vanaf de datum van het verwijderingsbesluit. De verblijfsperiode van tien jaar moet in beginsel ononderbroken zijn.[164] Dat wil zeggen dat bij de bepaling van de verblijfsduur per geval rekening moet worden gehouden met alle relevante aspecten, met name met de duur van elke afwezigheid uit het gastland, de frequentie van de afwezigheden en de beweegredenen van deze afwezigheden. Voorts dient te worden nagegaan of door deze afwezigheden het centrum van de persoonlijke, beroeps- en familiebelangen van de vreemdeling naar een andere staat is verplaatst en aldus de eerder met het gastland opgebouwde banden van integratie zijn verbroken.[165]

Bij de berekening van de tien jaar, zoals bedoeld in artikel 8.22 lid 3 Vb, blijft de periode die is doorgebracht gedurende de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf, terbeschikkingstelling, jeugddetentie of plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders buiten beschouwing.[166]

5.6.3 Beëindiging op grond van de volksgezondheid

Op grond van artikel 8.23 Vb[167] kan het rechtmatig verblijf worden beëindigd of ontzegd om redenen van volksgezondheid, in het geval van potentieel epidemische ziekten, andere infectieziekten of besmettelijke parasitaire ziekten. Het rechtmatig verblijf wordt niet beëindigd indien de ziekte later dan drie maanden na inreis is opgetreden.[168]

5.6.4 Beëindiging op grond van rechtsmisbruik en fraude

Op grond van artikel 8.25 Vb[169] kan het rechtmatig verblijf worden beëindigd of ontzegd in geval van rechtsmisbruik of het verstrekken van onjuiste gegevens dan wel achterhouden van gegevens terwijl die gegevens zouden hebben geleid tot weigering van toegang of verblijf. In artikel 35 van de richtlijn wordt expliciet genoemd: "rechtsmisbruik of fraude, zoals schijnhuwelijk".

In de beleidsregels zijn aan voornoemde gevallen toegevoegd: het geval dat het familielid met een Nederlander in een andere lidstaat verblijft of heeft verbleven en dit

---

[158] COM(2009)313, p. 12.
[159] Vergelijk HvJ EG 29 april 2004, C-482/01 en C-493/01, ECLI:EU:C:2004:262 (*Orfanopoulos en Oliveri*), punt 67.
[160] Vergelijk ABRvS 13 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:643.
[161] Vergelijk Rb. Amsterdam 2 december 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BK5157, r.o. 7.3.1.
[162] HvJ EU 23 november 2010, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708 (*Tsakouridis*), punt 56.
[163] Hvj EU 22 mei 2012, C-348/09, ECLI:EU:C:2012:300 (*P.I.*), punten 25 en 28.
[164] HvJ EU 16 januari 2014, C-400/12, ECLI:EU:C:2014:9 (*M.G.*), punt 28.
[165] HvJ EU 23 november 2010, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708 (*Tsakouridis*), punten 33 en 34.
[166] Art. 8.22 lid 7 Vb.
[167] Betreft de implementatie van art. 27 en 29 Richtlijn 2004/38/EG.
[168] Art. 8.23 lid 2 Vb.
[169] Betreft de implementatie van art. 35 Richtlijn 2004/38/EG.

verblijf in de andere lidstaat niet daadwerkelijk is geweest[170] en het geval dat sprake is van kunstmatig gedrag dat in strijd is met het doel van het Unierecht.[171]

Zoals blijkt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie kan de vreemdeling zelfs na naturalisatie de nieuwe nationaliteit worden ontnomen indien hij die nationaliteit door middel van een valse verklaring, bedrog of verzwijging van enig relevant feit heeft verkregen, zelfs indien hij daardoor staatloos wordt, mits de intrekkingsbeslissing in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel is.[172]

5.7 Beëindiging van duurzaam verblijf

Wanneer het duurzame verblijfsrecht is verkregen, kan het slechts worden beëindigd op twee gronden: bij afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit Nederland[173] en om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid.[174]

5.8 Rechtsgevolgen

In de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit staan geen nadere regels over de rechtsgevolgen van beslissingen tot ontzegging of beëindiging van verblijf op grond van het Unierecht. In paragraaf B10/2.3 Vc onder het kopje 'Rechtsgevolgen' staan hiertoe beleidsregels opgenomen.[175]

5.9 Vertrektermijnen

Op grond van artikel 8.24 lid 3 Vb kan de vertrektermijn van vier weken alleen worden verkort in geval van "naar behoren aangetoonde dringende gevallen". Van een dringend geval is sprake bij een actuele, werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging van de openbare orde[176] en bij rechtsmisbruik of fraude, als bedoeld in artikel 8.25 Vb.[177] Slechts in die gevallen kan de vertrektermijn aldus worden bekort tot nul dagen.

5.10 Inreisverbod

Richtlijn 2008/115/EG[178], de Terugkeerrichtlijn, is niet van toepassing op personen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen in de zin van artikel 2, punt 5, van de Schengengrenscode. Dit staat in artikel 2 lid 3 van de Terugkeerrichtlijn. Hieruit volgt dat tegen gemeenschapsonderdanen (dit zijn de Unieburger die zijn recht op vrij verkeer uitoefent en diens familieleden, al dan niet derdelanders) geen inreisverbod kan worden uitgevaardigd (zie ook artikel 66a lid 1Vw). Wel kan indien hiertoe aanleiding bestaat een ongewenstverklaring worden opgelegd (ex artikel 67 Vw).
Dit geldt ook als het familielid derdelander in een andere lidstaat de status van gemeenschapsonderdaan heeft behouden.

Als de gezinsband niet geloofwaardig is, is geen sprake van een daadwerkelijke familieband en kan dus wel een inreisverbod worden op gelegd.

In het geval echter dat het verblijfsrecht van het familielid derdelander onherroepelijk is geëindigd of beëindigd, is het familielid niet langer aan te merken als gemeenschaps-onderdaan. Vanaf dat moment is de Terugkeerrichtlijn dus wél op het familielid van toepassing. Dat betekent dat, indien daartoe aanleiding bestaat, een inreisverbod kan worden opgelegd en geen ongewenstverklaring.

---

[170] Zie hoofdstuk 6 van deze werkinstructie voor een toelichting van 'daadwerkelijk verblijf'.
[171] Paragraaf B10/2.3 Vc.
[172] HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (*Rottmann*), punten 52 en 55.
[173] Art. 16 lid 4 Richtlijn 2004/38/EG, omgezet in art. 8.18 lid 1 Vb.
[174] Art. 28 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG, omgezet in art. 8.18 lid 2 Vb.
[175] Op dergelijke beslissingen worden art. 27, art. 62 lid 1 en art. 73 lid 1 Vw en art. 8.24 Vb op overeenkomstige wijze toegepast. Zie *Stcrt.* 2013, 8389, p. 121.
[176] *Stcrt.* 2006, 34, p. 9.
[177] Paragraaf B10/2.3 Vc.
[178] Richtlijn 2008/115/EG van het Europees parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, *PbEU* L 348/98.

In de regelgeving zoals neergelegd in de artikelen 66a Vw, 66b Vw, 6.5 Vb, 6.5a Vb, 6.5b Vb, 6.5c Vb en in hoofdstuk A4 van de Vreemdelingencirculaire is bepaald wanneer een inreisverbod kan worden opgelegd.

Een inreisverbod kan alleen worden uitgevaardigd als een terugkeerbesluit is opgelegd.

Ten aanzien van de vreemdeling die in bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf (ten bewijze waarvan bijvoorbeeld een EU-verblijfskaart wordt overgelegd) wordt in eerste instantie geen terugkeerbesluit uitgevaardigd. De vreemdeling wordt opgedragen zich onmiddellijk naar het grondgebied van de betrokken lidstaat te begeven. Indien dit bevel niet wordt nageleefd of indien om redenen van openbare orde of nationale veiligheid het onmiddellijke vertrek van deze vreemdeling is vereist, wordt tegen de vreemdeling alsnog een terugkeerbesluit uitgevaardigd.[179]

Een aanvraag om toetsing aan het Unierecht door een derdelander met een licht inreisverbod wordt inhoudelijk beoordeeld. Als het een inwilliging betreft, dan wordt ambtshalve het lichte inreisverbod opgeheven.[180] Als de aanvraag wordt afgewezen, blijft het lichte inreisverbod in stand. Het lichte inreisverbod blijft dus gehandhaafd gedurende de behandeling van de aanvraag. De derdelander ontvangt dan ook geen verblijfssticker aan het loket, aangezien een inreisverbod in de weg staat aan rechtmatig verblijf. Anders dan voor zware inreisverboden geldt voor lichte inreisverboden dat een toegewezen voorlopige voorziening hangende bezwaar in het kader van de aanvraag om toetsing aan het Unierecht wel kan leiden tot rechtmatig verblijf en het lichte inreis-verbod om die reden wordt opgeschort. In die situatie is er wel aanspraak op een verblijfssticker.

Een vreemdeling tegen wie een zwaar inreisverbod is uitgevaardigd, kan behoudens de in artikel 66a lid 7 Vw genoemde uitzonderingen geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben, ook niet als er verblijfsaanspraken worden erkend. Daarvoor moet eerst het inreisverbod worden opgeheven. Een aanvraag om toetsing aan het Unierecht wordt daarom aangemerkt als een verzoek om opheffing van het inreisverbod. Tegen het al dan niet opheffen van een inreisverbod staat beroep[181] open. Indien de vreemdeling zijn aanvraag om toetsing aan het Unierecht handhaaft, komt deze op grond van het zware inreisverbod voor afwijzing in aanmerking. Daar staat bezwaar tegen open.

Net als voor het lichte inreisverbod geldt voor een zwaar inreisverbod dat het aldus blijft gehandhaafd gedurende de behandeling van de aanvraag. De derdelander ontvangt dan ook geen verblijfssticker aan het loket, aangezien een inreisverbod in de weg staat aan rechtmatig verblijf.

[179] Zie art. 62a lid 3 Vw.
[180] Dit volgt uit art. 6.6 lid 3 VV.
[181] Op grond van art. 7:1 lid 1 onderdeel g Awb jo. Bijlage 1 (Regeling rechtstreeks beroep) van de Awb kan tegen de afwijzing van een verzoek tot opheffing van een inreisverbod geen bezwaar worden gemaakt.

6. DE RECHTEN VAN EEN NEDERLANDER EN ZIJN FAMILIELEDEN

6.1 Geen begunstigden in de zin van Richtlijn 2004/38/EG

Volgens artikel 3 lid 1 van Richtlijn 2004/38/EG is begunstigde van de richtlijn: iedere Unieburger die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit en diens familieleden als gedefinieerd in artikel 2 punt 2 die hem begeleiden of die zich bij hem voegen.

Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een Unieburger die nooit zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend en altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit niet onder het begrip „begunstigde" in de zin van artikel 3 lid 1 van Richtlijn 2004/38/EG valt, zodat de richtlijn op hem niet van toepassing is. Het feit dat de betrokken Unieburger tevens de nationaliteit van een andere lidstaat bezit dan die waarin hij verblijft, doet niets af aan deze vaststelling. Dat de Unieburger de nationaliteit van meer dan één lidstaat bezit, betekent immers niet dat hij zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend.[182]
Dit betekent dat Richtlijn 2004/38/EG niet van toepassing is op Nederlanders die altijd hebben verbleven in Nederland en nimmer het recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend. Hieruit volgt dat hun familieleden derdelanders ook niet onder het begrip 'begunstigde' in de zin van de richtlijn vallen[183] en zij hun verblijf via het nationale vreemdelingenrecht dienen te regelen.

6.2 Nederlanders die rechten ontlenen aan artikel 21 VWEU (Europa-route) Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie[184] kan worden afgeleid dat indien een Nederlander wél van zijn recht op vrij verkeer gebruik heeft gemaakt, samen met zijn familielid in een gastlidstaat heeft verbleven, en aldaar zijn gezinsleven heeft opgebouwd of bestendigd, dit familielid bij terugkeer van de Nederlander naar Nederland recht kan hebben op verblijf in Nederland. Dit afgeleide verblijfsrecht van het familielid is op artikel 21 VWEU gebaseerd. De voorwaarden worden hierna besproken in de volgende paragraaf.

Artikel 21 VWEU is echter niet van toepassing op een Unieburger die zijn recht op vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend, die altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit en die ook de nationaliteit van een andere lidstaat bezit, voor zover er geen sprake van is dat hem het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie verbonden rechten of de uitoefening wordt belemmerd van zijn recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten.[185]

6.2.1 Daadwerkelijk verblijf in een andere lidstaat

Het moet wel gaan om 'daadwerkelijk' verblijf. Daarvan is sprake als de Unieburger én het familielid derdelander rechtmatig in het gastland zijn verbleven op grond van artikel 7 of artikel 16 Richtlijn 2004/38/EG.[186] Dit betekent dus dat de Nederlander als economisch actieve, economisch niet-actieve[187] of student ten minste drie maanden in het gastland is verbleven, of als duurzaam verblijvende Unieburger.

Bij daadwerkelijk verblijf gaat het Hof van Justitie uit van vestiging. Tijdens het daadwerkelijk verblijf in het gastland dient het gezinsleven te zijn opgebouwd of bestendigd. Volgens het Hof kan van een Unieburger die de verblijfsrechten op grond van artikel 6 van de richtlijn [*verblijf korter dan drie maanden*] uitoefent, worden vastgesteld dat hij niet de bedoeling heeft zich op zodanige wijze in het gastland te vestigen.

---

[182] HvJ EU 5 mei 2011, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277 (*McCarthy*), punten 39-41.
[183] HvJ EU 5 mei 2011, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277 (*McCarthy*), punt 42.
[184] O.a. HvJ EG 7 juli 1992, C-370/90, ECLI:EU:C:1992:296 (*Surinder Singh*);
HvJ EG 11 december 2007, C-291/05, ECLI:EU:C:2007:771 (*Eind*); HvJ EU 12 maart 2014, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 (*O. & B.*).
[185] HvJ EU 5 mei 2011, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277 (*McCarthy*), punt 56.
[186] Zie paragraaf B10/2.2 Vc.
[187] Een beroep op bijstand in het gastland kan een aanwijzing zijn dat er geen sprake is (geweest) van rechtmatig verblijf op grond van art. 7 Richtlijn 2004/38/EG.

Niet ieder verblijf impliceert dan ook dat op het tijdstip van terugkeer naar de lidstaat van zijn nationaliteit in die lidstaat aan het familielid een afgeleid verblijfsrecht toegekend moet worden. Meerdere verblijven van korte duur, zoals weekends en vakanties, in het gastland vallen, zelfs bij elkaar opgeteld, niet onder artikel 7 maar onder artikel 6 van de richtlijn en kunnen dus geen afgeleid verblijfsrecht voor het familielid doen ontstaan.[188]
In geval er geen sprake is van 'daadwerkelijk verblijf' in de gastlidstaat, omdat de Nederlander niet gedurende een aaneengesloten periode van ten minste drie maanden in de gastlidstaat is verbleven, kunnen er in Nederland door zijn familieleden derdelanders bij terugkeer dus geen (afgeleide) rechten worden ontleend aan het Unierecht.

Indien aan de vereisten is voldaan wordt aan het familielid derdelander een verblijfskaart voor gemeenschapsonderdanen verstrekt. De artikelen 8.7 tot en met 8.25 Vb worden naar analogie toegepast.[189]

Vorenstaand afgeleid recht is uiteraard ook van toepassing op een familielid van een Nederlander dat zelf Unieburger is, voor zover dit familielid geen verblijfsrecht rechtstreeks aan de richtlijn ontleent.

6.2.2 Afwezigheid in de gastlidstaat

In geval de Nederlander samen met zijn familielid in de gastlidstaat verblijf heeft op grond van artikel 7 Richtlijn 2004/38/EG, behouden zij (op grond van artikel 14 van de richtlijn) dat verblijfsrecht aldaar zolang zij voldoen aan de voorwaarden van artikel 7, 12 en 13 van de richtlijn. Duurzaam verblijf in de zin van artikel 16 van de richtlijn gaat slechts verloren door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit het gastland.

Als de Nederlander en het derdelandse familielid na verblijf in de gastlidstaat samen naar een land buiten de Europese Unie vertrekken, eindigt het verblijfsrecht op grond van de richtlijn in principe na zes maanden afwezigheid. Is er echter sprake van afwezigheid in de zin van artikel 16 lid 3 of lid 4 van de richtlijn dan doet die afwezigheid het verblijfsrecht in de gastlidstaat niet verloren gaan en heeft het evenmin gevolgen voor de afgeleide rechten van het familielid na terugkeer in Nederland.

Als het verblijfsrecht van de Nederlander en het derdelandse familielid op grond van de richtlijn in de gastlidstaat is geëindigd, kan er niet opnieuw een beroep worden gedaan op de Europa-route, tenzij zij opnieuw in dezelfde of een andere gastlidstaat daadwerkelijk zijn verbleven op grond van artikel 7 of artikel 16 Richtlijn 2004/38/EG.

6.2.3 Bewijsmiddelen

Uit de jurisprudentie volgt dat verwacht kan worden dat het familielid aantoont dat hij reëel en daadwerkelijk bij de Unieburger in het gastland is verbleven op grond van artikel 7 of artikel 16 Richtlijn 2004/38/EG[190] (zie ook paragraaf 6.2.1. hiervoor).

Ten aanzien van een EU-verblijfskaart dient bedacht te worden dat een verblijfskaart declaratoir van aard is en geen rechten doet ontstaan.[191] Dat er op enig moment, door de autoriteiten van de andere lidstaat, een verblijfskaart aan het familielid van de Nederlander is afgegeven, betekent niet automatisch dat men gedurende de geldigheidsduur van de verblijfskaart in het gastland aan de voorwaarden is blijven voldoen. Immers, de Nederlander kan bepaalde tijd vrijwillig werkloos en niet zelfvoorzienend zijn geweest en zodoende niet meer aan de voorwaarden voor verblijf op grond van de richtlijn hebben voldaan. Bijgevolg is er dan ook geen sprake meer van een afgeleid verblijfsrecht voor het familielid in het gastland, ook al is er eerder een verblijfskaart aan dat familielid afgegeven.

---

[188] HvJ EU 12 maart 2014, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 (*O. & B.*), punten 51, 52, 54 en 59.
[189] Zie paragraaf B10/2.2 Vc.
[190] HvJ EU 12 maart 2014, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 (*O. & B.*), punt 60.
[191] HvJ EU 21 juli 201, C-325/09, ECLI:EU:C:2011:498 (*Dias*), punt 49.

6.2.4 Terugkeer naar Nederland

In geval van terugkeer van een Nederlander naar Nederland verplicht het Unierecht de Nederlandse autoriteiten niet om aan zijn familielid derdelander een recht van binnenkomst en verblijf te verlenen, alleen op grond van het feit dat de Nederlander en het familielid in die andere lidstaat hebben beschikt over een Unierechtelijk verblijfsrecht. Dit verblijfsrecht is beperkt tot het grondgebied van die andere lidstaat.[192] Hieruit volgt dat bij terugkeer van de Nederlander naar Nederland het reële en daadwerkelijke verblijf van de Nederlander en het familielid in de gastlidstaat hier te lande mag worden getoetst aan de hand van de Nederlandse invulling van de richtlijn (zoals deze bijvoorbeeld geldt ten aanzien van partners) om te bepalen of er sprake is van een belemmering van het vrij verkeer van artikel 21 VWEU.

Bij terugkeer van de migrerende Unieburger in de eigen lidstaat mag het vrij verkeer van de Unieburger niet gefrustreerd worden. Dit geldt ook indien de Nederlander bij terugkeer een bijstandsuitkering aanvraagt. Een beroep op bijstand heeft dus geen gevolgen voor het verblijfsrecht van het familielid.[193]

Een gelijktijdige overkomst van het familielid derdelander met de Nederlander is niet vereist.[194] De enkele omstandigheid dat tijd is verstreken tussen de terugkeer van de Nederlander naar Nederland en de overkomst van zijn familielid naar Nederland maakt niet dat de aanspraken van dat familielid op een afgeleid verblijfsrecht in Nederland zijn vervallen. Van belang is slechts of de beslissing om zich bij de Nederlander te voegen, is genomen in uitoefening van het recht op familie- en gezinsleven.[195]

6.2.5 Kring van familieleden

Alleen de familieleden van de Nederlander die in de hoedanigheid van familielid in de zin van Richtlijn 2004/38/EG met de Nederlander het gastland hebben verbleven, kunnen in dat gastland een afgeleid verblijfsrecht op grond van de richtlijn hebben gehad. Bijgevolg kunnen alleen die familieleden bij terugkeer een afgeleid verblijfsrecht in de zin van artikel 21 lid 1 VWEU verkrijgen.[196] Dit betekent dat op de overige familieleden, die niet op grond van het Unierecht met de Nederlander in een andere lidstaat hebben verbleven, de nationale toelatingsvoorwaarden van toepassing zijn.

6.3 De gevolgen van naturalisatie tot Nederlander

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie[197] kan worden opgemaakt dat een Unieburger uit een andere lidstaat, die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer en naar Nederland is gekomen en vervolgens naturaliseert tot Nederlander met behoud van de nationaliteit van de oorspronkelijke lidstaat, door de verwerving van het Nederlanderschap geen begunstigde meer is in de zin van artikel 3 van Richtlijn 2004/38/EG. De naturalisatie heeft zijn rechtspositie ten aanzien van de richtlijn gewijzigd. De richtlijn is niet meer van toepassing op de betrokkene sinds deze is genaturaliseerd. Dat de betrokkene daarvoor gebruik heeft gemaakt van het recht op vrij verkeer doet daar niet aan af. Nu de betrokkene niet onder de richtlijn valt, komt ook het (eventuele) familielid van die betrokkene niet in aanmerking voor een afgeleid verblijfsrecht op grond van de richtlijn.
Wel komt het familielid eventueel op grond van artikel 21 lid 1 VWEU in aanmerking voor een afgeleid verblijfsrecht, onder voorwaarden die niet strenger mogen zijn dan die welke in Richtlijn 2004/38/EG zijn vastgesteld voor de toekenning van een dergelijk recht aan een familielid derdelander van een Unieburger die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend door zich te vestigen in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit. Richtlijn 2004/38/EG dient naar analogie op de situatie te worden toegepast.[198]

---

[192] HvJ EG 11 december 2007, C-291/05, ECLI:EU:C:2007:771 (*Eind*), punt 26.
[193] HvJ EG 11 december 2007, C-291/05, ECLI:EU:C:2007:771 (*Eind*), punt 38.
[194] ABRvS 28 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4070.
[195] ABRvS 28 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4070.
[196] HvJ EU 12 maart 2014, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 (*O. & B.*), punt 63.
[197] HvJ EU 14 november 2017, C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862 (*Lounes*).
[198] HvJ EU 14 november 2017, C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862 (*Lounes*), punten 41-44, 61 en 62.

7. VERZORGENDE OUDERS VAN MINDERJARIGE UNIEBURGERS

7.1 Verblijf op grond van artikel 21 VWEU

De rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn die ten laste komt van de rechtmatig verblijvende Unieburger (of van zijn echtgenoot of geregistreerd partner) kan een afgeleid verblijfsrecht hebben. Dit is bepaald in artikel 2 onder 2 Richtlijn 2004/38/EG, omgezet in artikel 8.7 lid 2 jo. art. 8.12 lid 1 onder d Vb.

Zoals in paragraaf 3.2.2.1 van deze werkinstructie al is opgemerkt, kan een minderjarige Unieburger in beginsel een familielid niet materieel ondersteunen en daarom geen verblijfsgever zijn voor een rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn die ten laste van hem komt, zoals bedoeld in artikel 8.7 lid 2 onder d Vb.

In geval de minderjarige Unieburger zelf ten laste komt van een ouder uit een derde land, kan die ouder niet aangemerkt worden als bloedverwant in opgaande lijn die ten laste komt van de minderjarige Unieburger (in de zin van artikel 8.7 lid 2 onder d Vb).

Echter, in geval een minderjarige Unieburger een passende ziektekostenverzekering heeft en ten laste komt van een ouder die zelf onderdaan is van een derde land en wiens bestaansmiddelen toereikend zijn om te voorkomen dat de minderjarige ten laste komt van de bijstandsregeling van de gastlidstaat, heeft deze minderjarige Unieburger op grond van artikel 21 VWEU en Richtlijn 2004/38/EG een recht om voor onbepaalde tijd op het grondgebied van de gastlidstaat te verblijven.[199] De minderjarige Unieburger kan dan aangemerkt worden als economisch niet-actieve in de zin van artikel 7 lid 1 onder b Richtlijn 2004/38/EG, omgezet in artikel 8.12 lid 1 onder b Vb.

De ouder van zo'n op grond van artikel 21 VWEU en Richtlijn 2004/38/EG rechtmatig verblijvende minderjarige Unieburger, die daadwerkelijk voor deze minderjarige Unieburger zorgt, kan op grond van dezelfde bepalingen met deze Unieburger in de gastlidstaat verblijven. Immers, wanneer het die verzorgende ouder - zelf Unieburger of derdelander - niet wordt toegestaan met deze minderjarige in het gastland te verblijven, dan wordt aan het verblijfsrecht van de minderjarige Unieburger ieder nuttig effect ontnomen, aangezien het genot van het verblijfsrecht door een kind van jonge leeftijd noodzakelijkerwijs impliceert dat dit kind het recht heeft om te worden begeleid door de persoon die daadwerkelijk voor hem zorgt en dat deze persoon dus gedurende dat verblijf bij het kind in het gastland kan wonen.[200]

Kortom, artikel 21 VWEU verleent een minderjarige Unieburger een verblijfsrecht in het gastland, voor zover deze minderjarige voldoet aan de in artikel 7 lid 1 onder b Richtlijn 2004/38/EG neergelegde voorwaarden, zijnde voldoende bestaansmiddelen en een verzekering die de ziektekosten volledig dekt. Indien dat het geval is, geeft artikel 21 VWEU de ouder derdelander die daadwerkelijk het ouderlijke gezag over deze Unieburger heeft en daadwerkelijk voor hem zorgt, het (afgeleide) recht om met de minderjarige Unieburger in het gastland te verblijven.[201]

---

[199] HvJ EG 19 oktober 2004, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639 (*Zhu en Chen*), punt 41.
[200] HvJ EG 19 oktober 2004, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639 (*Zhu en Chen*), punten 45; HvJ EU 10 oktober 2013, C-86/12, ECLI:EU:C:2013:645 (*Alokpa en Moudoulou*), punten 28 en 29.
[201] HvJ EU 30 juni 2016, C-115/15, ECLI:EU:C:2016:487 (*NA*), punt 81.

8. SCHOOLGAANDE KINDEREN VAN WERKNEMERS EN HUN VERZORGER(S)

8.1 Verblijf op grond van artikel 10 Verordening nr. 492/2011 (artikel 12 Verordening nr. 1612/68 oud[202]) voor het kind en zijn verzorgende ouder(s)

Zoals in paragraaf 1.5 van deze werkinstructie al is opgemerkt, zijn verordeningen verbindend in al hun onderdelen en toepasselijk in alle lidstaten. Ze mogen niet in nationale wetgeving worden omgezet.

Volgens artikel 10 Verordening nr. 492/2011 (artikel 12 Verordening nr. 1612/68 oud) worden de kinderen van een Unieburger, die op het grondgebied van een andere lidstaat arbeid verricht of heeft verricht, indien zij aldaar woonachtig zijn, onder dezelfde voorwaarden als de eigen burgers van deze staat toegelaten tot het algemene onderwijs, het leerlingstelsel en de beroepsopleiding.

Het recht op toegang tot onderwijs houdt in dat het kind een zelfstandig verblijfsrecht heeft wanneer het zijn opleiding in het gastland wil volgen en, bijgevolg, de ouder die daadwerkelijk voor het kind zorgt ook een verblijfsrecht heeft. Anders zou aan die kinderen een hun door de Uniewetgever toegekend recht worden ontnomen.[203]

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie zijn de volgende voorwaarden voor een verblijfsrecht in de gastlidstaat (lees: Nederland) op grond van artikel 10 van Verordening nr. 492/2011 af te leiden:

- ⇨ Kinderen van migrerende werknemers hebben slechts aanspraak op gelijke behandeling bij de toegang tot onderwijs in de zin van de verordening en daarmee op verblijf in de gastlidstaat, wanneer zij verblijven op het grondgebied van de lidstaat waar hun ouders arbeid verrichten of hebben verricht. Het kind moet in de gastlidstaat zijn gevestigd.[204]

- ⇨ Het kind heeft met zijn ouders of met één van hen in de gastlidstaat gewoond terwijl tenminste één van de ouders in de gastlidstaat verbleef als werknemer.[205]

- ⇨ Iemand is werknemer in de zin van de verordening als hij gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een beloning ontvangt.[206] Er dient sprake te zijn van reële en daadwerkelijke arbeid met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig zijn.[207]

- ⇨ Wanneer het kind aan de verordening een recht op toegang tot onderwijs ontleent, behoudt het kind het verblijfsrecht.[208]

- ⇨ Het recht op grond van de verordening geldt ook voor kinderen van voormalige migrerende werknemers, dus van werknemers die geen arbeid meer verrichten of zelfs de gastlidstaat inmiddels verlaten hebben.[209]

- ⇨ De kinderen van een Unieburger die in de gastlidstaat werkt of heeft gewerkt hebben, evenals de ouder uit een derde land die hen daadwerkelijk verzorgt, in de gastlidstaat een recht op verblijf op grond van de verordening zonder dat zij

---

[202] Art. 12 Verordening nr. 1612/68 is in 2011 vervangen door art. 10 Verordening nr. 492/2011.
[203] HvJ EU 30 juni 2016, C-115/15, ECLI:EU:C:2016:487 (*NA*), punten 64 en 65.
[204] HvJ EU 23 februari 2010, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 (*Teixera*), punten 44 en 45.
[205] HvJ EU 23 februari 2010, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 (*Teixera*), punt 52.
[206] HvJ EG 12 mei 1998, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217 (*Martínez Sala*), punt 32.
[207] HvJ EG 23 maart 1982, C-53/81, ECLI:EU:C:1982:105 (*Levin*), punt 17. Zie over het begrip 'reële en daadwerkelijke arbeid' paragraaf 2.3.1.1.1 van deze werkinstructie.
[208] HvJ EU 23 februari 2010, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 (*Teixera*), punt 49.
[209] HvJ EU 23 februari 2010, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 (*Teixera*), punt 63.

behoeven te voldoen aan de voorwaarden van Richtlijn 2004/38/EG.[210]

- ⇨ Niet van belang is of het kind Unieburger of derdelander is. Evenmin van belang is of de verzorgende ouder Unieburger of derdelander is.

- ⇨ Het recht op verblijf, ontleend aan de verordening, is niet afhankelijk van de voorwaarde dat over voldoende middelen van bestaan en een volledige ziektekostenverzekering moet worden beschikt.[211] Een beroep op de Participatiewet heeft dus geen gevolgen voor het verblijfsrecht.

- ⇨ Niet vereist is dat een van de ouders van het kind bij het begin van de opleiding van het kind als migrerende werknemer in de gastlidstaat werkte.[212]

- ⇨ Niet vereist is dat de ouder, de voormalige migrerende werknemer, nog in het gastland woont op het moment dat zijn kind de schoolopleiding en studie aanvangt. Niet vereist is voorts dat deze ouder in de gastlidstaat verblijft gedurende deze schoolopleiding of studie. Evenmin hoeft de schoolopleiding van het kind reeds aangevangen te zijn om rechten te ontlenen aan de verordening.[213]

- ⇨ Het recht op verblijf van de verzorgende ouder van het onderwijs volgende kind eindigt bij de meerderjarigheid van dat kind, tenzij het kind de aanwezigheid en zorg van die ouder nodig heeft om zijn opleiding te kunnen voortzetten en voltooien.[214]

[210] HvJ EU 23 februari 2010, C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80 (*Ibrahim*), punt 50.
[211] HvJ EU 23 februari 2010, C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80 (*Ibrahim*), punt 59.
[212] HvJ EU 23 februari 2010, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 (*Teixera*), punt 75
[213] HvJ EU 30 juni 2016, C-115/15, ECLI:EU:C:2016:487 (*NA*), punten 59, 62 en 63.
[214] HvJ EU 23 februari 2010, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 (*Teixera*), punt 87.

9. VRIJ VERKEER VAN DIENSTEN

9.1 Het wettelijk kader

Uit artikel 56 VWEU volgt dat beperkingen op het vrij verrichten van diensten zijn verboden ten aanzien van Unieburgers die diensten verrichten en die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan de ontvangers van de diensten. Belemmerende maatregelen kunnen echter geoorloofd zijn wanneer zij uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid gerechtvaardigd zijn.[215]

Uit artikel 57 VWEU volgt dat het bij het vrij verrichten van diensten gaat om diensten die 'gewoonlijk tegen vergoeding' worden verricht, oftewel commerciële diensten.

In artikel 59 VWEU is bepaald dat er, teneinde de vrijheid tot het verrichten van een bepaalde dienst te verwezenlijken, richtlijnen vastgesteld worden. In 2006 is de Dienstenrichtlijn 2006/123/EG[216] vastgesteld. De Dienstenrichtlijn is vervolgens geïmplementeerd in de Dienstenwet.[217]

In artikel 2 lid 1 van de Dienstenrichtlijn is bepaald dat deze van toepassing is op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd. In artikel 2 lid 2 van de Dienstenrichtlijn zijn de activiteiten opgesomd waarop de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is.
In artikel 4 van de Dienstenrichtlijn staan definities gegeven. Zo is een 'dienst': elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt. Een 'dienstenverrichter': iedere natuurlijke persoon die onderdaan is van een lidstaat of iedere rechtspersoon, die in een lidstaat is gevestigd en een dienst aanbiedt of verricht. De 'lidstaat van vestiging': de lidstaat op het grondgebied waarvan de dienstverrichter is gevestigd. De 'lidstaat waar de dienst wordt verricht': de lidstaat waar de dienst wordt verleend door een dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd.
In hoofdstuk 3 van de Dienstenrichtlijn is de vrijheid van vestiging van dienstenverrichters geregeld. In hoofdstuk 4 van de Dienstenrichtlijn is het vrij verkeer van diensten geregeld. In hoofdstuk 4 is onder meer bepaald dat de toegang voor dienstenverrichters niet mag worden belemmerd, tenzij dit gerechtvaardigd is om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of milieubescherming.[218]

Wanneer de diensten duurzaam zijn of van onbepaalde tijd, of het einde van de werkzaamheden niet is te voorzien, is er geen sprake van diensten.[219]

Bij het vrije verkeer van diensten kan er op verschillende manieren sprake zijn van grensoverschrijding. De dienst*verrichter* kan de grens overgaan. Ook kan alleen de dienst de grens over gaan. In dat geval verricht de dienstenverrichter vanuit zijn eigen lidstaat grensoverschrijdend diensten ten behoeve van personen die in een andere lidstaat gevestigd zijn. Daarnaast kan ook de dienste*ontvanger* de grens overgaan. Deze verschillende manieren en de gevolgen voor de derdelands familieleden worden hieronder besproken.

9.2 De dienstenverrichter gaat de grens over

In geval de Unieburger uit een andere lidstaat in Nederland diensten verricht dan is Richtlijn 2004/38/EG op hem van toepassing.

In geval een Nederlander in een andere lidstaat diensten verricht en zijn verblijf daar heen heeft verplaatst, maakt hij gebruik van zijn recht op vrij verkeer en is op hem

---

[215] Art. 62 VWEU jo. art. 52 VWEU.
[216] Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt, *PbEU* L 376/36.
[217] *Stb.* 2009, 503.
[218] Art. 16 lid 1 onder b Richtlijn 2006/123/EG.
[219] HvJ EG 5 oktober 1988, C-196/87, ECLI:EU:C:1988:475 (*Steymann*), punt 17.

eveneens Richtlijn 2004/38/EG van toepassing. Zijn familieleden (al dan niet derde-landers) kunnen op grond van de richtlijn bij hem in de andere lidstaat verblijven.

9.3 Alleen de dienst gaat de grens over (beroep op het Carpenter-arrest)

Zoals in hoofdstuk 6 van deze werkinstructie reeds uiteen is gezet, kan een Unieburger die nooit zijn recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend en altijd heeft verbleven in een lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit niet onder het begrip „begunstigde" in de zin van artikel 3 lid 1 van Richtlijn 2004/38/EG vallen, zodat de richtlijn op hem niet van toepassing is. Een Nederlander die geen gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer valt dus niet onder het toepassingsbereik van de richtlijn. Bijgevolg kan er geen afgeleid verblijfsrecht ontstaan voor zijn familielid derdelander in de zin van de richtlijn.

Toch kan er in een voorkomend geval, wanneer het vrij verkeer van diensten in het geding is, sprake zijn van een afgeleid verblijfsrecht op grond van het VWEU. Zoals in de zaak Carpenter. In die zaak waren de volgende aspecten van belang.

In het geval van de heer Carpenter (Brits onderdaan) was sprake van grens-overschrijdende dienstverlening in de zin van artikel 49 EG-verdrag (thans artikel 56 VWEU).[220] Zijn beroepsactiviteit bestond er voor een belangrijk deel in tegen vergoeding diensten te verrichten ten behoeve van in andere lidstaten gevestigde adverteerders. Hij deed dit zowel vanuit zijn eigen land als in de landen waar de ontvangers waren gevestigd.[221] In zijn geval ging soms alleen de dienst de grens over en soms ook hijzelf als dienstenverrichter. Hij was echter niet in een gastlidstaat gevestigd. Richtlijn 73/148/EEG[222] was daarom niet op zijn Filipijnse echtgenote van toepassing.[223]

Het recht op het vrij verrichten van diensten kan door een dienstverrichter echter ook worden ingeroepen tegenover de staat waar hij is gevestigd, wanneer de diensten worden verricht ten behoeve van in een andere lidstaat gevestigde personen.[224]

Volgens het Hof kan een lidstaat zich ter rechtvaardiging van een nationale maatregel die het vrij verrichten van diensten kan belemmeren, slechts op redenen van algemeen belang beroepen indien die maatregel in overeenstemming is met de fundamentele rechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, zoals het recht op eerbiediging van het gezinsleven in artikel 8 EVRM , dat deel uitmaakt van de grondrechten die in de Unierechtelijke rechtsorde worden beschermd.[225] Met andere woorden, volgens het Hof van Justitie kan een belemmering gerechtvaardigd worden, maar in ieder geval niet indien de belemmering samenvalt met een schending van fundamentele rechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, zoals de rechten neergelegd in het EVRM.

In de zaak Carpenter was sprake van een belemmering omdat de echtgenote een dusdanige bijdrage leverde aan de verzorging van de kinderen van de heer Carpenter uit een eerder huwelijk dat daarmee een substantiële bijdrage werd geleverd aan het ongehinderd uitoefenen van het vrij verkeer van diensten.

Volgens het Hof van Justitie vormde het besluit tot uitzetting van de echtgenote een inmenging op het recht op gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM. Voorts eerbiedigde het uitzettingsbesluit niet het juiste evenwicht tussen de betrokken belangen in die zaak, namelijk enerzijds het recht van de heer Carpenter op eerbiediging van zijn gezinsleven, en anderzijds de verdediging van de openbare orde en veiligheid.

---

[220] HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punt 30.
[221] HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punten 29 en 37.
[222] Voluit genaamd: Richtlijn 73/148/EEG van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten, *PbEG*, L 172/14.
[223] HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punt 36.
[224] HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punt 30.
[225] HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punten 40 en 41.

Het Hof concludeert dat het besluit tot uitzetting van mevrouw Carpenter een inmenging vormt die niet evenredig is met het nagestreefde doel.[226]

9.3.1 Nederlandse dienstenverrichters wonende in Nederland

Ten aanzien van een Nederlandse dienstenverrichter die in Nederland woont, kan sprake zijn van een vergelijkbare situatie als in de zaak Carpenter. Bijgevolg kan op die grond voor het familielid derdelander mogelijk een verblijfsrecht in Nederland ontstaan.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat bij de beoordeling, of voor het familielid derdelander van de Nederlandse dienstenverrichter een afgeleid verblijfsrecht is ontstaan, met de volgende omstandigheden rekening gehouden dient te worden:

- ⇨ Eerst dient te worden vastgesteld of de Nederlander kan worden aangemerkt als een dienstenverrichter in de zin van artikel 56 VWEU en de Dienstenrichtlijn.[227] De verrichte diensten dienen een belangrijk deel van zijn economische activiteit te vormen.[228] Is hiervan geen sprake dan kan een beroep op het Carpenter-arrest reeds hierom niet slagen.

- ⇨ Kan de Nederlander worden aangemerkt als een dienstenverrichter dan dient vervolgens te worden beoordeeld of de weigering om het familielid verblijf in Nederland toe te staan een belemmering vormt van het vrij verkeer van diensten door de Nederlander.[229] Heeft het familielid bijzondere feiten of omstandigheden naar voren gebracht waaruit volgt dat zijn of haar aanwezigheid hier te lande eraan heeft bijgedragen dat de Nederlander zich voor het verrichten van diensten naar andere lidstaten kon begeven?

- ⇨ Het enkele feit dat het eventueel wenselijk wordt geacht dat de kinderen van de Nederlander worden verzorgd door het familielid derdelander die een rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn van de echtgenoot van de Nederlander is, is onvoldoende om vast te stellen dat er sprake is van een belemmering van het vrij verkeer van diensten.[230] De opvang kan wellicht op andere wijze worden geregeld.[231]

- ⇨ Een situatie waarin de Unieburger, door het niet toestaan van het verblijf van het familielid derdelander, ervan wordt weerhouden zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen, en toekenning van dat afgeleide verblijfsrecht derhalve noodzakelijk is om te garanderen dat de werknemer daadwerkelijk gebruik kan maken van zijn recht van vrij verkeer, zal zich volgens de Afdeling niet snel voordoen. Het is aan de vreemdeling om een dergelijke situatie aannemelijk te maken.[232]

- ⇨ Is er wel sprake van een belemmering die tot gevolg heeft dat de betrokken Nederlander ervan wordt weerhouden de rechten die hij aan artikel 56 VWEU ontleent, daadwerkelijk uit te oefenen en is er geen rechtvaardigingsgrond of valt de belemmering samen met een schending van een recht waarvan het Hof van Justitie de eerbiediging verzekert, dan kan op grond van artikel 56 VWEU aan een familielid derdelander van die Nederlander een afgeleid verblijfsrecht worden verleend in Nederland.[233]

---

[226] HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punten 43 tot en met 46.
[227] HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punten 28 en 29.
[228] HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punten 29 en 30.
[229] HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punt 39.
[230] HvJ EU 12 maart 2014, C-457/12, ECLI:EU:C:2014:136 (*S. & G.),* punt 43.
[231] ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3172, r.o. 6.4.
[232] ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3172, r.o. 6.4.
[233] HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punt 46;
HvJ EU 12 maart 2014, C-457/12, ECLI:EU:C:2014:136 (*S. & G.),* punt 44.

⇨ Hoewel het in de zaak Carpenter ging om het verblijfsrecht van de echtgenote, is het begrip familielid in voornoemde zin niet beperkt tot echtgenoten. Onder 'familielid' vallen de in artikel 8.7 lid 2 tot en met 4 Vb genoemde personen. Zie voor het begrip 'familieleden' verder hoofdstuk 3 van deze werkinstructie.

9.3.2 Nederlandse werknemers die werken in een andere lidstaat

In geval een Nederland in Nederland woont, maar werkt in een andere lidstaat voor een aldaar gevestigde werkgever of voor een Nederlandse werkgever en in het kader van zijn werkzaamheden naar een andere lidstaat heen en weer reist, valt hij binnen de werkingssfeer van artikel 45 VWEU. Want, elke Unieburger die in het kader van een arbeidsovereenkomst beroepswerkzaamheden in een andere lidstaat dan zijn woonstaat uitoefent, valt immers binnen de werkingssfeer van artikel 45 VWEU.[234]

Zoals het Hof van Justitie heeft bepaald, kan de uitlegging van artikel 56 VWEU die het Hof in het arrest Carpenter heeft gegeven, worden toegepast op artikel 45 VWEU. Voor de nuttige werking van het vrije verkeer van werknemers kan het immers nodig zijn dat aan een derdelander die familielid is van de werknemer die burger van de Unie is, een afgeleid verblijfsrecht wordt toegekend in de lidstaat waarvan die werknemer de nationaliteit heeft.[235]

9.4 De dienstenontvanger gaat de grens over

Volgens het Hof van Justitie impliceert het recht van het vrij verrichten van diensten dat degenen voor wie diensten worden verricht, zich met het oog daarop vrijelijk naar een andere lidstaat kunnen begeven, zonder daarbij door beperkingen te worden gehinderd, en dat onder meer toeristen zijn te beschouwen als personen voor wie diensten worden verricht.[236] Ook personen die een geneeskundige behandeling ontvangen of zich voor studie of zaken op reis begeven zijn te beschouwen als personen voor wie diensten worden verricht.[237]

Op de Unieburger uit een andere lidstaat die in Nederland diensten ontvangt is Richtlijn 2004/38/EG van toepassing.

De Nederlander die naar een andere lidstaat gaat om daar een medische behandeling te ondergaan, heeft in die andere lidstaat een recht om te verblijven gedurende drie maanden op grond van artikel 6 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG (omgezet in artikel 8.11 Vb). Zijn familielid derdelander (in de zin van artikel 2 onder 2 van de richtlijn) die hem daarbij vergezeld en in het bezit is van een geldig paspoort heeft eveneens een (afgeleid) verblijfsrecht op grond van artikel 6 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG.

Een ontvanger van diensten bij een dienstverrichting van meer dan drie maanden wordt aangemerkt als een economisch niet-actieve Unieburger, zoals bedoeld in artikel 7 lid 1 onder b Richtlijn 2004/38/EG. Dus duurt de medische behandeling (de dienstverrichting) langer dan drie aaneengesloten maanden dan dient de Nederlander voor zichzelf en zijn familielid te beschikken over voldoende middelen van bestaan. In geval de Nederlander rechtmatig in de andere lidstaat verblijft op grond van artikel 7 van de richtlijn, kan zijn familielid bij terugkeer van de Nederlander naar Nederland een recht van toegang tot en verblijf in Nederland hebben.[238] De voorwaarden die in dat geval gelden, worden besproken in hoofdstuk 6 van deze werkinstructie.

---

[234] HvJ EU 12 maart 2014, C-457/12, ECLI:EU:C:2014:136 (*S. & G.),* punt 39.
[235] HvJ EU 12 maart 2014, C-457/12, ECLI:EU:C:2014:136 (*S. & G.),* punt 40.
[236] HvJ EG 19 januari 1999, C-348/96, ECLI:EU:C:1999:6 (*Calfa*), punt 16.
[237] HvJ EG 31 januari 1984, C-286/82, ECLI:EU:C:1984:35 (*Luisi en Carbone*), punt 16.
[238] ABRvS 12 november 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK3910, r.o. 2.6.2, 2.7.3 en 2.8.1. In die zaak was de Nederlander gedurende vijf maanden opgenomen in een ziekenhuis in België. Zijn echtgenote derdelander verbleef bij hem in België in een gastenverblijf voor familieleden van patiënten dat verbonden was aan het ziekenhuis.