



## Werkinstructie SUA

Openbaar

Aan	Directeuren IND cc DDMB
Van	Hoofddirecteur IND
Nummer & Titel	WI 2021/17 Het recht van de Europese Unie
Hoofdtak	Regulier
Publicatiedatum	15-09-2021
Geldig vanaf	15-09-2021
Geldig tot en met	15-09-2022
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<sup>1</sup> 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<sup>2</sup> en de verblijfsrechten van familieleden van dienstenverrichters besproken.

Deze werkinstructie betreft een update van de vorige versie, WI 2020/10. Met deze werkinstructie komt WI 2020/10 te vervallen.

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](http://www.rechtspraak.nl) (de zaaknummers die beginnen met 'ECLI') of op <https://curia.europa.eu/> (de zaaknummers die beginnen met 'C-').

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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

<b>1. INLEIDING</b>	
<b>1.1 Het Verdrag van Lissabon</b>	6
<b>1.2 Het recht op vrij verkeer</b>	6
<b>1.3 Richtlijn 2004/38/EG</b>	6
<b>1.4 Afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 21 VWEU</b>	7
<b>1.5 Afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 10 Verordening nr. 492/2011 (artikel 12 Verordening nr. 1612/68 oud)</b>	7
<b>1.6 Nederlandse dienstenverrichters</b>	7
<b>2. HET VERBLIJFSRECHT VAN DE UNIEBURGER</b>	
<b>2.1 Verschillende fasen van het verblijf</b>	9
<b>2.2 Verblijf tot drie maanden</b>	9
<b>2.3 Verblijf langer dan drie maanden</b>	9
2.3.1 Economisch actieve Unieburgers	9
2.3.1.1 Werknemers	9
2.3.1.1.1 Reële en daadwerkelijke arbeid	10
2.3.1.1.2 Legale arbeid	12
2.3.1.2 Zelfstandigen	12
2.3.1.3 Werkzoekenden	14
2.3.2 Economisch niet-actieve Unieburgers	15
2.3.2.1 Middelenvereiste economisch niet-actieve Unieburgers	16
2.3.3 Studenten	18
<b>2.4 De meldplicht</b>	18
<b>2.5 De verblijfskaart</b>	18
2.5.1 De ingangsdatum van de verblijfkaart	18
<b>2.6 Behoud van het verblijfsrecht</b>	19
<b>2.7 Beëindigen van het verblijfsrecht</b>	20
<b>3. HET VERBLIJFSRECHT VAN DE FAMILIELEDEN VAN DE UNIEBURGER</b>	
<b>3.1 Een afgeleid verblijfsrecht</b>	21
<b>3.2 De kring van gerechtigde familieleden</b>	21
3.2.1 De familieleden ex artikel 8.7 lid 2 Vb	21
3.2.1.1 De echtgenoot	22
3.2.1.2 De geregistreerde partner	22
3.2.1.3 Rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn	22
3.2.1.4 Rechtstreekse bloedverwant in opgaande lijn	23
3.2.2 De familieleden ex artikel 8.7 lid 3 Vb	23
3.2.2.1 Het begrip 'ten laste van'	23
3.2.2.2 Het begrip 'land van herkomst'	24
3.2.2.3 Pleegkinderen	24
3.2.2.4 Pleegkinderen niet zijnde familieleden van de Unieburger	24
3.2.3 De familieleden ex artikel 8.7 lid 4 Vb	26
3.2.3.1 Duurzame relatie	27
<b>3.3 Verblijf tot drie maanden</b>	27
<b>3.4 Verblijf langer dan drie maanden</b>	27
3.4.1 Verklaring van inschrijving	28
3.4.2 Bewijs duurzame relatie	28
3.4.3 Bewijs minderjarig kind ongehuwde partner	28
3.4.4 Sticker 'verblijfsaantekeningen'	29
<b>3.5 Behoud van het verblijfsrecht</b>	29
3.5.1 Behoud van het verblijfsrecht voor het familielid dat Unieburger is	29
3.5.2 Behoud van het verblijfsrecht voor het familielid dat derdelander is	29
<b>3.6 Eindigen en beëindigen van het verblijfsrecht</b>	32

<b>4. DUURZAAM VERBLIJF VOOR DE UNIEBURGER EN ZIJN FAMILIELID</b>	
<b>4.1 De grondslag voor duurzaam verblijf</b>	33
<b>4.2 De berekening van het duurzaam verblijf</b>	33
<b>4.3 Duurzaam verblijf voor de Unieburger</b>	33
<b>4.4 Duurzaam verblijf voor de familieleden</b>	34
<b>4.5 Nadere regels met betrekking tot de berekening van het duurzaam verblijf</b>	35
4.5.1 Afwezigheid	35
4.5.2 Detentie of terbeschikkingstelling	35
4.5.3 Uitzonderingen op de vijfjarentermijn	35
<b>4.6 De verblijfskaart voor duurzaam verblijf</b>	35
<b>4.7 Middelenvereiste en duurzaam verblijf</b>	36
<b>4.8 Verlies van het duurzaam verblijfsrecht</b>	36
<b>5. HET EINDIGEN EN BEËINDIGEN VAN HET VERBLIJFSRECHT</b>	
<b>5.1 Inleiding</b>	37
<b>5.2 Belangenafweging</b>	37
<b>5.2.1. Duurzaam verblijf</b>	39
<b>5.3 Toetsing aan artikel 7 Handvest</b>	39
<b>5.4 Toetsing aan artikel 8 EVRM</b>	39
<b>5.5 Toetsing van het rechtmatig verblijf</b>	39
5.5.1 Nimmer rechtmatig verblijf	40
5.5.2 Het rechtmatig verblijf is van rechtswege geëindigd	40
5.5.3 Het rechtmatig verblijf wordt beëindigd	40
5.5.4 Voortduren rechtmatig verblijf	40
<b>5.6 Beëindiging van het verblijfsrecht op grond van artikel 8.12 lid 1 Vb</b>	40
5.6.1 Beëindiging bij een beroep op de algemene middelen	40
5.6.1.1 Economisch actieve Unieburgers	41
5.6.1.2 Werkzoekenden en een beroep op bijstand	41
5.6.1.3 Economisch niet-actieve Unieburgers	42
5.6.2 Beëindiging op grond van openbare orde en openbare veiligheid	42
5.6.2.1 De begrippen 'openbare orde' en 'openbare veiligheid'	43
5.6.2.2 Beschermingsmaatregelen voor de vreemdeling	43
5.6.2.3 Actuele en werkelijke dreiging	44
5.6.2.4 Ernstige redenen van openbare orde en openbare veiligheid	44
5.6.2.5 Dwingende reden van openbare veiligheid	44
5.6.2.6 Berekening tienjarig verblijf bij toepassing artikel 8.22 lid 3 Vb	44
5.6.3 Beëindiging op grond van de volksgezondheid	45
5.6.4 Beëindiging op grond van rechtsmisbruik en fraude	45
<b>5.7 Beëindiging en verlies van duurzaam verblijf</b>	46
<b>5.8 Rechtsgevolgen</b>	46
<b>5.9 Vertrektermijnen</b>	47
<b>5.10 Inreisverbod</b>	47
<b>6. DE RECHTEN VAN EEN NEDERLANDER EN ZIJN FAMILIELEDEN</b>	
<b>6.1 Geen begunstigden in de zin van Richtlijn 2004/38/EG</b>	48
<b>6.2 Nederlanders die rechten ontleen aan artikel 21 VWEU (Europa-route)</b>	48
6.2.1 Daadwerkelijk verblijf in een andere lidstaat	48
6.2.2 Afwezigheid in de gastlidstaat	49
6.2.3 Terugkerende Nederlanders uit het VK en hun familieleden	49
6.2.4 Bewijsmiddelen	50
6.2.5 Terugkeer naar Nederland	50
6.2.6 Kring van familieleden	51
<b>6.3 De gevolgen van naturalisatie tot Nederlander</b>	51
<b>6.4 Duurzaam verblijfsrecht</b>	51

<b>7. VERZORGENDE OUDERS VAN MINDERJARIGE UNIEBURGERS</b>	
<b>7.1 Verblijf op grond van artikel 21 VWEU</b>	52
<b>8. SCHOOLGAANDE KINDEREN VAN WERKNEMERS EN HUN VERZORGER(S)</b>	
<b>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)</b>	53
<b>8.2 Duurzaam verblijfsrecht in de zin van Richtlijn 2004/38/EG</b>	54
<b>9. VRIJ VERKEER VAN DIENSTEN</b>	
<b>9.1 Het wettelijk kader</b>	55
<b>9.2 De dienstverrichter gaat de grens over</b>	55
<b>9.3 Alleen de dienst gaat de grens over (beroep op het Carpenter-arrest)</b>	56
9.3.1 Nederlandse dienstverrichters wonende in Nederland	57
9.3.2 Nederlandse werknemers die werken in een andere lidstaat	58
<b>9.4 De dienstontvanger gaat de grens over</b>	58
<b>9.5 Duurzaam verblijfsrecht</b>	59

## **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 Verbljfsrichtlijn 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.

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). Nadere uitwerking van deze regels is opgenomen in de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: Vc).

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.<sup>3</sup>

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

---

<sup>3</sup> Op grond van artikel 8 onder e Vw heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf als gemeenschaps-  
onderdaan 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. Of hier aanspraak op kan worden gemaakt, zal moeten worden doorgetoetst nadat is gebleken dat er niet is voldaan aan de voorwaarden van Richtlijn 2004/38/EG.

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<sup>4</sup>)**

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). Of hier aanspraak op kan worden gemaakt, zal moeten worden doorgetoetst nadat is gebleken dat er niet is voldaan aan de voorwaarden van Richtlijn 2004/38/EG. 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<sup>5</sup>, 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

<sup>4</sup> Art. 12 Verordening nr. 1612/68 is vervangen door art. 10 Verordening nr. 492/2011.

<sup>5</sup> HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*).

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.<sup>6</sup> De voorwaarden voor het afgeleide verblijfsrecht in voornoemde zin worden besproken in hoofdstuk 9.

---

<sup>6</sup> 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. Deze verblijfsrechten ontstaan van rechtswege en dienen derhalve ex nunc getoetst te worden.

### 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

In artikel 8.8 lid 1 Vb<sup>9</sup> 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 bijstandstelsel van het gastland.<sup>10</sup>

### 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<sup>11</sup> 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.

<sup>7</sup> Art. 4 lid 1, art. 5 lid 1 en art. 6 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG; art. 8.11 Vb.

<sup>8</sup> HvJ EG 17 februari 2005, C-215/03, ECLI:EU:C:2005:95 (*Oulane*), punten 25 en 26.

<sup>9</sup> Implementatie van art. 27 lid 1 en 2, art. 29 lid 1 en art. 32 lid 1 en 2 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>10</sup> Art. 14 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>11</sup> 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<sup>12</sup>) 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup> 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<sup>16</sup>;
- het er niet toe doet of er een formeel arbeidscontract is<sup>17</sup>;
- de aard van de rechtsbetrekking tussen werknemer en werkgever niet bepalend is voor de erkenning als werknemer<sup>18</sup>. Dus ook een stagiaire kan werknemer zijn, of iemand die arbeid in deeltijd verricht<sup>19</sup>;
- 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<sup>20</sup>;
- 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)<sup>21</sup>;
- de beloning ook een beloning in natura kan zijn<sup>22</sup>;
- informatie over het gedrag van de vreemdeling vóór en na de periode van tewerkstelling irrelevant is voor de vaststelling of iemand werknemer is;<sup>23</sup>
- een directeur van een vennootschap (DGA), waarvan hij enig aandeelhouder is, oefent zijn werkzaamheid niet uit in het kader van een positie van ondergeschiktheid. Hij moet daarom volgens het Hof niet worden aangemerkt als 'werknemer' (in de zin van artikel 45 VWEU), maar als een persoon die een werkzaamheid anders dan in loondienst uitoefent (in de zin van artikel 49 van het VWEU).<sup>24</sup> Dat zo'n directeur in loondienst is bij de vennootschap en uit de overgelegde salarisspecificaties blijkt dat hij in aanmerking komt voor loonheffingskorting leidt niet tot een andere conclusie.<sup>25</sup>

### 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.

<sup>12</sup> Vóór het Verdrag van Lissabon was dit art. 39 EG-Verdrag, daarvóór art. 48 EEG-Verdrag.

<sup>13</sup> O.a. HvJ EG 3 juli 1986, C-66/85, ECLI:EU:C:1986:284 (*Lawrie-Blum*), punt 17.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> HvJ EG 23 maart 1982, C-53/81, ECLI:EU:C:1982:105 (*Levin*), punt 17.

<sup>16</sup> HvJ EG 26 februari 1992, C-357/89, ECLI:EU:C:1992:87, (*Raulin*), punt 19.

<sup>17</sup> HvJ EG 5 oktober 1988, C-196/87, ECLI:EU:C:1988:475 (*Steymann*), punt 14.

<sup>18</sup> HvJ EG 26 februari 1992, C-357/89, ECLI:EU:C:1992:87 (*Raulin*), punten 10 en 11.

<sup>19</sup> HvJ EG 3 juli 1986, C-66/85, ECLI:EU:C:1986:284 (*Lawrie-Blum*), punt 18.

<sup>20</sup> HvJ EG 26 november 1998, C-1/97, ECLI:EU:C:1998:568 (*Birden*), punt 28.

<sup>21</sup> HvJ EG 3 juni 1986, C-139/85, ECLI:EU:C:1986:223 (*Kempf*), punt 14.

<sup>22</sup> HvJ EG 5 oktober 1988, C-196/87, ECLI:EU:C:1988:475 (*Steymann*), punt 14.

<sup>23</sup> HvJ EG 6 november 2003, C-413/01, ECLI:EU:C:2003:600 (*Ninni-Orasche*), punt 28.

<sup>24</sup> HvJ EG 27 juni 1996, C-107/94, ECLI:EU:C:1996:251 (*Asscher*), punt 26.

<sup>25</sup> ABRvS 6 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:858, r.o. 3.2.

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<sup>26</sup> 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. 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 verrichte 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.<sup>27</sup> 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<sup>28</sup>. 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

<sup>26</sup> Bij een jongmeerderjarige Unieburger (18 tot 21 jaar) die arbeid verricht is de toepasselijke bijstandsnorm: de norm 'jonger dan 21 jaar'.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> HvJ EU 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.

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.<sup>29</sup>

Ook kunnen werkzaamheden niet als reële en daadwerkelijke arbeid met economische waarde worden beschouwd, wanneer zij enkel een middel zijn ter revalidatie of wederopnemng van de vreemdeling in het arbeidsproces<sup>30</sup> en de vreemdeling bovendien niet geselecteerd is op basis van geschiktheid voor het werk maar de werkzaamheden op zijn lichamelijke en geestelijke gesteldheid zijn afgestemd.<sup>31</sup>

Daarnaast kan onderzocht worden of de prestaties die men daadwerkelijk verricht, kunnen worden aangemerkt als prestaties die normaliter op de arbeidsmarkt worden verricht.<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup>

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.<sup>34</sup>

#### **2.3.1.2 Zelfstandigen**

Arbeid als zelfstandige dient te worden onderscheiden van arbeid als werknemer.

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.<sup>35</sup>

<sup>29</sup> HvJ EG 26 februari 1992, C-357/89, ECLI:EU:C:1992:87 (*Raulin*), punt 14.

<sup>30</sup> HvJ EG 31 mei 1989, C-344/87, ECLI:EU:C:1989:226 (*Bettray*), punt 17.

<sup>31</sup> HvJ EG 26 november 1998, C-1/97, ECLI:EU:C:1998:568 (*Birden*), punt 30.

<sup>32</sup> HvJ EG 7 september 2004, C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488 (*Trojani*), punt 24.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Zie ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3170, r.o. 4.2.

<sup>35</sup> HvJ EG 20 november 2001, C-268/99, ECLI:EU:C:2001:616 (*Jany e.a.*), punt 70.

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, maar van arbeid in loondienst.<sup>36</sup> Daarbij is niet van belang hoe zij hun rechtsbetrekking hebben ingericht of noemen. Er zal altijd feitelijk moeten worden beoordeeld of sprake is van een verhouding van ondergeschiktheid. De wijze waarop een verhouding van de natuurlijk persoon tot de vennootschap belastingtechnisch gezien wordt beschouwd, kan daarbij worden betrokken, maar is evenmin van doorslaggevende betekenis.<sup>37</sup>

Het verblijf in Nederland als zelfstandige wordt aangetoond door het overleggen van een bewijs van inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel 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, maandelijks opgaven van bedrijfsresultaten of, als de genoemde bewijsstukken nog niet aanwezig zijn, een verklaring of prognose, opgesteld door een accountant of financieel adviseur.<sup>38</sup> De bewijsstukken die worden overgelegd ter onderbouwing van de inkomsten moeten zijn gecontroleerd door een daartoe bevoegde onafhankelijke externe deskundige (zoals een registeraccountant, een accountant, een boekhouder of een financieel adviseur).

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.<sup>39</sup>

Meer specifiek houdt dit het volgende in (twee mogelijkheden):

- het gemiddelde financiële netto resultaat (de som van de bedrijfsopbrengsten verminderd met de som van de bedrijfskosten) voorafgaande aan het moment van beoordeling bedraagt meer dan 50% van de toepasselijke bijstandsnorm. Als peilperiode wordt een periode van drie kalendermaanden voorafgaand aan het moment van beoordeling gehanteerd. Het gemiddelde van het financiële resultaat van deze drie maanden dient meer dan 50% van de toepasselijke bijstandsnorm te bedragen. Het financiële resultaat kan worden aangetoond door middel van het overleggen van de in de vorige alinea benoemde bewijsstukken. In geval het bedrijf uit meerdere maten, vennoten of firmanten bestaat, moet de Unieburger een verklaring overleggen waaruit blijkt wat zijn winstaandeel is; **ó**
- de Unieburger werkt tenminste 40% van de gebruikelijke volledige arbeidstijd. Daarbij moet uit door de Unieburger overgelegde informatie blijken dat de gewerkte uren tot economische activiteit (zoals bedrijfsopbrengsten en omzet) hebben geleid en dat geen sprake is van louter marginale en bijkomstige economische activiteit. Bij de toetsing wordt ervan uitgegaan dat de gebruikelijke volledige arbeidstijd 36 uren per week bedraagt, tenzij de Unieburger aannemelijk maakt dat in de beroepsgroep waarin wordt gewerkt een andere gebruikelijke volledige arbeidstijd geldt.

Ook hier geldt dat, omdat het Hof geen minimumnorm geeft voor reële en daadwerkelijke arbeid als zelfstandige, in iedere zaak afzonderlijk beoordeeld dient te worden of hiervan sprake is dan wel sprake is van werkzaamheden van zo geringe omvang dat ze louter marginaal en bijkomstig zijn. Bij die beoordeling kunnen de hierna opgesomde aspecten worden betrokken. Het betreft hier geen limitatieve opsomming, maar een opsomming van omstandigheden waarmee bij de beoordeling van de bedrijfsactiviteiten rekening gehouden kan worden:

<sup>36</sup> Zie ook HvJ EG 15 december 2005, C-151/04 en C-152/04, ECLI:EU:C:2005:775 (*Nadin en Durré*), punt 31.

<sup>37</sup> Zie ook HvJ EG 18 oktober 2007, C-355/06, ECLI:EU:C:2007:615 (*Van der Steen*). Dit arrest geeft bovendien handige handvatten voor de beoordeling van die ondergeschiktheid.

<sup>38</sup> Zie art. 7.2a lid 1 onder c VV. Zie verder ook paragraaf 2.4 van deze werkinstructie.

<sup>39</sup> Zie paragraaf B10/2/2 Vc.

- Hoe presenteert de Unieburger zich naar buiten? Maakt hij bijvoorbeeld reclame, doet hij acquisities, probeert hij opdrachten te verwerven?
- Streeft de Unieburger continuïteit van de onderneming na? Dat wil zeggen is bijvoorbeeld sprake van afgeronde opdrachten, zijn er offertes uitgebracht, is er een omzet- en liquiditeitsprognose overgelegd, is er geen sprake van een uitgesproken faillissement?
- Waar bestaat de werkweek uit? Is sprake van een bedrijfsvoering? Welke activiteiten worden verricht en welke tijd wordt er aan het bedrijf besteed?
- Zijn er opdrachtgevers of klanten? Zijn er overeenkomsten van opdracht?
- Worden er goederen of diensten geleverd tegen een, meer dan symbolische, vergoeding?
- Is sprake van investeringen of langlopende verplichtingen (bijvoorbeeld huurcontracten, materiaal, personeel) als ondernemer?
- Wordt er belasting afgedragen?

#### Startende zelfstandige (start-up)

Wanneer de inschrijving in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel minder dan zes maanden eerder heeft plaats gevonden, kan de zelfstandige aangemerkt worden als startende zelfstandige. Startende zelfstandigen kunnen (nog) niet aantonen dat hun economische activiteit niet louter marginaal of bijkomstig van aard is. Om als zelfstandige te kunnen worden aangemerkt moeten zij in dat geval bewijzen dat zij bedrijfsactiviteiten aan het opstarten zijn. Dit kunnen zij aantonen door onder meer het overleggen van een ondernemingsplan, een door een accountant of financieel adviseur opgestelde omzet- en liquiditeitsprognose, een openingsbalans, afschriften van uitgebrachte offertes (ter verkrijging van opdrachten), eventueel al gesloten overeenkomsten van opdracht, of andere bewijzen (zie verder paragraaf B6/4.5 Vc).

#### **2.3.1.3 Werkzoekenden**

Er kunnen twee soorten werkzoekenden in het Vb worden onderscheiden:

1. De Unieburger die Nederland is ingereisd om werk te zoeken en kan bewijzen dat hij werk zoekt en een reële kans op werk heeft. Het vrije verkeer van werknemers impliceert dat onderdanen van de lidstaten het recht hebben om zich op het grondgebied van de andere lidstaten vrij te verplaatsen en daar te verblijven om werk te zoeken<sup>40</sup>.

Het recht om werk te zoeken in een lidstaat staat los van het recht dat Unieburgers hebben om op grond van het recht van artikel 8.11 Vb drie maanden in de gastlidstaat te verblijven.<sup>41</sup> Artikel 8.11 Vb is namelijk zonder onderscheid van toepassing op alle Unieburgers, ongeacht het doel waarmee die burgers binnenkomen. Dat betekent dat in die eerste drie maanden geen andere voorwaarde kan worden gesteld dan de verplichting om in het bezit te zijn van een geldig identiteitsbewijs.<sup>42</sup>

Zodra de Unieburger heeft besloten om zich in de gastlidstaat als werkzoekende in te schrijven, is het gastland gehouden een redelijke termijn toe te kennen voor het vinden van werk. Het kan zo zijn dat deze redelijke termijn overlapt met de vrije termijn van drie maanden, maar de redelijke termijn kan ook na de vrije termijn ingaan.

---

<sup>40</sup> Art. 8.12 lid 1 onder a Vb is, voor wat betreft het gedeelte over de werkzoekende, de implementatie van art. 14 lid 4 onder b Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>41</sup> HvJ EU 17 december 2020, C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037

<sup>42</sup> HvJ EU 17 december 2020, C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, punt 35

In het geval de Unieburger zich gedurende de vrije termijn van drie maanden inschrijft als werkzoekende, wordt niet gehandhaafd of hij daadwerkelijk werk zoekt totdat de vrije termijn van drie maanden is verstreken.

Het doel van de redelijke termijn is volgens het Hof om de werkzoekende in staat te stellen kennis te nemen van vacatures die bij hem passen en het nodige te doen om te worden aangesteld. Een redelijke termijn is volgens het Hof een termijn van zes maanden. Het gastland kan gedurende die termijn van zes maanden de werkzoekende verplichten werk te zoeken. Hierbij geldt een vrij coulante en ruime uitleg van "werk zoeken" gedurende die termijn van zes maanden.<sup>43</sup>

Het gastland kan niet van de Unieburger eisen dat hij gedurende deze termijn van zes maanden ook aantoonst dat hij een reële kans maakt te worden aangesteld. Na afloop van de zes maanden termijn kan worden beoordeeld of de Unieburger nog steeds werk zoekt én een reële kans maakt te worden aangesteld. In dit verband moeten alle relevante gegevens in onderlinge samenhang worden gezien, zoals bijvoorbeeld de omstandigheid dat de werkzoekende zich heeft ingeschreven bij het voor zoeken naar werk bevoegde nationale orgaan, dat hij zich regelmatig meldt bij potentiële werkgevers en hun sollicitatiebrieven stuurt of naar sollicitatiegesprekken gaat. Bij deze beoordelingen moet rekening worden gehouden met de situatie op de nationale arbeidsmarkt in de sector die overeenkomt met de persoonlijke kwalificaties van de werkzoekende. Het feit dat de werkzoekende werkaanbiedingen heeft geweigerd die niet bij zijn beroepskwalificaties passen, kan niet worden gezien als reden dat hij niet aan de voorwaarden van artikel 14, lid 4, onder b, van richtlijn 2004/38 (artikel 8.12, lid 1, onder a, Vb) voldoet.<sup>44</sup>

De Unieburger die naar de gastlidstaat komt om werk te zoeken, heeft dus na inschrijving als werkzoekende gedurende een termijn van zes maanden rechtmatig verblijf in Nederland zolang hij kan bewijzen dat hij werk zoekt. Pas na afloop van de termijn van zes maanden mag van de Unieburger worden verlangd dat hij aantoonst niet alleen nog steeds naar werk te zoeken, maar ook een reële kans op werk te hebben.

2. 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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup>

### **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.<sup>47</sup> De controle op het hebben van een ziektekostenverzekering ligt bij Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: Ministerie van VWS).

Het middelenvereiste wordt gesteld om te voorkomen dat Unieburgers 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

<sup>43</sup> HvJ EU 17 december 2020, C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, punt 40.

<sup>44</sup> HvJ EU 17 december 2020, C-710/19, ECLI:EU:C:2020:1037, punt 44-47.

<sup>45</sup> HvJ EG 4 juni 2009, C-22/08 en C-23/08, ECLI:EU:C:2009:344 (*Vatsouras en Koupantze*), punt 32. Bij verblijf op grond van artikel 8.12 lid 1 onder a Vb bestaat geen recht op een bijstandsuitkering.

<sup>46</sup> HvJ EG 26 april 1991, C-292/89, ECLI:EU:C:1991:80 (*Antonissen*), punt 21.

<sup>47</sup> Art. 8.12 lid 1 onder b Vb.

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.<sup>48</sup>

### 2.3.2.1 Middelenvereiste economisch niet-actieve Unieburgers

Bij de inschrijving van de Unieburger als economisch niet-actieve in de vreemdelingenadministratie 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.

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.<sup>49</sup> Indien over het relevante 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 automatisch tot de conclusie dat hij geen economisch niet-actieve is. Het normbedrag is namelijk geen minimumnorm. Lidstaten mogen niet een vast bedrag vaststellen dat zij als toereikend beschouwen.

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.<sup>50</sup> 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 vastgesteld 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.<sup>51</sup>

Indien niet wordt voldaan aan het 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 normbedrag - toch als toereikend moeten worden beschouwd.<sup>52</sup>

Als de inkomsten of het vermogen van de economisch inactieve Unieburger onder het normbedrag liggen, zal kenbaar moeten worden beoordeeld of de ter beschikking staande beperkte middelen in het individuele geval toch voldoende zijn om in het levensonderhoud te voorzien omdat tegenover lage inkomsten of vermogen structureel lage uitgaven staan. Voor die beoordeling dient inzicht te worden verkregen in de inkomsten en/of het vermogen en het (te verwachten) uitgavenpatroon van de

<sup>48</sup> HvJ EG 7 september 2004, C-456/02, ECLI:EU:C:2004:488 (*Trojani*), punt 36.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> HvJ EU 16 juli 2015, C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476 (*Singh*), punt 74.

<sup>51</sup> ABRvS 13 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1628; ABRvS 13 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1629.

<sup>52</sup> Dit vloeit voort uit art. 8 lid 4 Richtlijn 2004/38/EG. Zie ook de drie uitspraken van de Afdeling hierover van dezelfde datum: ABRvS 25 juli 2019 ECLI:NL:RVS:2019:2504, 201806272/1/V3; ECLI:NL:RVS:2019:2502, 201704060/1/V3; ECLI:NL:RVS:2019:2503, 201706801/1/V3.



Unieburger. Het is aan de Unieburger om te bewijzen dat er sprake is van voldoende middelen van bestaan om te voorkomen dat een beroep wordt gedaan op de openbare kas. De Unieburger dient daartoe inzicht te geven in het bestaan van de beschikbare middelen, de hoogte en de rechtmatigheid ervan alsook dat die voorzien in een zeker bestaansminimum. Als de Unieburger hier niet uit zichzelf inzage in verschaft, dient de Unieburger in de gelegenheid te worden gesteld hierover alsnog informatie te verstrekken. De bewijsmiddelen om aan te tonen dat er voldoende middelen van bestaan zijn, mogen niet worden beperkt.

In geval er geen sprake is van regelmatige inkomsten maar van een banksaldo dat minstens twaalf keer het maandelijks normbedrag bedraagt, gerekend vanaf het moment van indienen van de aanvraag, wordt de economisch inactieve Unieburger geacht over voldoende middelen van bestaan te beschikken.

Wordt er niet voldaan aan het normbedrag en de beschikbare inkomsten of het banksaldo liggen beneden het normbedrag, dan wordt aan de hand van de persoonlijke omstandigheden beoordeeld of het aannemelijk is dat de Unieburger en diens familielid, toch gedurende ten minste twaalf maanden - gerekend vanaf de indiening van de aanvraag - in hun levensonderhoud (en dat van hun eventuele gezinsleden) kunnen voorzien. Voor die beoordeling dienen zowel de inkomsten en/of het banksaldo als het uitgavenpatroon van de Unieburger en diens familielid door de Unieburger in kaart te worden gebracht. Voor wat betreft het uitgavenpatroon worden uitgaven inzake het levensonderhoud bezien zoals onder meer huur, gas, water, licht, verzekeringen en boodschappen. Hierbij dienen de bijzondere omstandigheden te worden betrokken die er voor zorgen dat de uitgaven structureel lager liggen dan verwacht mag worden, zoals het gratis inwonen bij iemand anders of het aantoonbaar door anderen in het dagelijks levensonderhoud worden voorzien.

De omstandigheid dat de Unieburger of diens familielid geen beroep op de openbare kas heeft gedaan, leidt niet automatisch tot de conclusie dat er blijkbaar steeds is beschikt over voldoende middelen van bestaan. Als een Unieburger, ondanks zijn beperkte middelen, geen beroep heeft gedaan op de openbare kas heeft hij hiermee namelijk enig bewijs geleverd dat hij met de middelen die hij tot zijn beschikking heeft gehad kon leven, zonder ten laste te komen van het sociale bijstandsstelsel. Als de Unieburger aantoonbaar over (aanzienlijk) minder middelen van bestaan te beschikken dan het normbedrag, dient de omstandigheid dat er geen beroep op de openbare kas is gedaan te worden meegewogen in de beoordeling. In het geval de inkomsten en/of het vermogen en de uitgaven elkaar niet bij benadering dekken omdat de uitgaven beduidend hoger zijn, is er geen ruimte om de middelen toch voldoende te achten omdat nimmer een beroep op de openbare kas is gedaan.

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)<sup>53</sup>. Ook inkomsten uit studiefinanciering krachtens de Wet studiefinanciering 2000<sup>54</sup> 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 5.6.1 van deze werkinstructie.

---

<sup>53</sup> De Participatiewet vervangt met ingang van 1 januari 2015 de Wet werk en bijstand (Wwb).

<sup>54</sup> ABRvS 18 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6102, r.o. 2.2.10.

### 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.<sup>55</sup> Ook hier geldt dat de controle op het hebben van een ziektekostenverzekering ligt bij het Ministerie van VWS.

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

### 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.<sup>56</sup> Hij is niet verplicht zich te melden. De meldplicht voor de Unieburger is in 2014 afgeschaft.<sup>57</sup> Op grond van artikel 8.13 lid 2 Vb blijven de derdelands familieleden 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 een verklaring van inschrijving van de hoofdpersoon (de Unieburger) in de vreemdelingenadministratie te worden overgelegd.<sup>58</sup>

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. Voor afgifte dient de vreemdeling dan ook in Nederland te zijn, omdat behoudens het recht om tijdelijk afwezig te zijn van het grondgebied van de lidstaat, het verblijfsrecht alleen bestaat op het moment dat de vreemdeling/Unieburger zich in de gastlidstaat bevindt.

#### 2.5.1 De ingangsdatum van de verblijfskaart

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

<sup>55</sup> Art. 8.12 lid 1 onder c Vb.

<sup>56</sup> Art. 8.12 lid 4 Vb.

<sup>57</sup> Besluit van 8 juli 2014 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, *Stb.* 2014, 268.

<sup>58</sup> Zie art. 8.13 lid 3 onder b Vb.

verblijfskaart enkel een reeds bestaand recht bevestigt 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.<sup>59</sup>

## 2.6 Behoud van het verblijfsrecht

Ingevolge artikel 8.16 Vb<sup>60</sup> 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 geen onredelijke belasting vormt voor het sociale bijstandstelsel 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.<sup>61</sup> Het onderzoek mag niet stelselmatig geschieden. In geval het onderzoek plaatsvindt op grond van een of meer indicatoren die een combinatie zijn van op de persoon toegespitste omstandigheden is er geen sprake van een systematische controle.<sup>62</sup>

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.<sup>63</sup>

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.<sup>64</sup> Ook een vrouw die arbeid als zelfstandige verricht, blijft de status van zelfstandige behouden bij een zwangerschapsverlof, mits zij binnen een redelijke termijn na de geboorte van haar kind die activiteit hervat, een andere zelfstandige activiteit opneemt of een baan vindt.<sup>65</sup>

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

<sup>59</sup> Zie ABRvS 21 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP5947, r.o. 2.3. en ABRvS 28 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1145, r.o. 8.3 en 8.4.

<sup>60</sup> Art. 8.16 Vb betreft de implementatie van art. 14 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>61</sup> COM 2009(313), p. 17.

<sup>62</sup> Vergelijk ABRvS 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2120.

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> HvJ EU 19 juni 2014, C-507/12, ECLI:EU:C:2014:2007 (*Saint-Prix*), punten 29 en 47.

<sup>65</sup> HvJ EU 19 september 2019, C-544/18, ECLI:EU:C:2019:761 (*Daknevičute*), punt 41.

## **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 betreft. 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.

### 3. HET VERBLIJSRECHT 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.<sup>66</sup> Het maakt dus niet uit uit welk land het familielid afkomstig is. Wel gelden voor familieleden die zelf Unieburger zijn in een aantal opzichten gunstigere regels dan voor derdelanders.<sup>67</sup> Het betreft dus een afgeleid verblijfsrecht dat van rechtswege kan ontstaan. Er dient derhalve ex nunc getoetst te worden.

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 derdeler, 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<sup>68</sup> ook de afgeleide verblijfsrechten verliest.<sup>69</sup> 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.<sup>70</sup>

Alleen een Unieburger kan verblijfgever zijn van een familielid derdeler. 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 derdeler 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<sup>71</sup> 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.

<sup>66</sup> Zie inleidende overweging 5 bij Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>67</sup> Zo dienen derdelands familieleden een paspoort te hebben, een verblijfskaart aan te vragen en gelden andere voorwaarden na vertrek of overlijden van de hoofdpersoon en na echtscheiding.

<sup>68</sup> Er zijn uitzonderingen die in paragraaf 3.5 zullen worden besproken.

<sup>69</sup> HvJ EU 16 juli 2015, C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476 (*Singh*), punt 58.

<sup>70</sup> HvJ EU 12 maart 2014, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 (*O. & B.*), punt 36.

<sup>71</sup> Art. 8.7 lid 2 Vb betreft de implementatie van art. 2 onder 2 Richtlijn 2004/38/EG.

### 3.2.1.1 De echtgenoot

In de richtlijn is het begrip 'echtgenoot' niet gedefinieerd. Volgens de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing 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 (verder te noemen richtsnoeren)<sup>72</sup> moeten huwelijken die op geldige wijze zijn gesloten<sup>73</sup> in beginsel worden erkend bij de 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.<sup>74</sup>

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 normaliter dat dat huwelijk in de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) dient te worden ingeschreven. Die inschrijving is echter 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<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup>

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 echtscheidingsbeschikking 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.<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup> 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 geregistreeerde partner

In Nederland is het geregistreeerde partnerschap gelijkgesteld met een huwelijk.<sup>79</sup>

### 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

<sup>72</sup> D.d. 2 juli 2009, COM (2009) 313.

<sup>73</sup> Voor wat betreft de geldigheid van het huwelijk gelden in Nederland de regels zoals neergelegd in art. 10:31 en 10:32 BW.

<sup>74</sup> COM(2009)313, p. 4.

<sup>75</sup> Zie paragraaf B1/8.1.1 Vc.

<sup>76</sup> HvJ 10 juli 2014, C-244/13, ECLI:EU:C:2014:2068 (*Ogieriakhi*), punt 37.

<sup>77</sup> HvJ 10 juli 2014, C-244/13, ECLI:EU:C:2014:2068 (*Ogieriakhi*), punt 37; paragraaf B10/2 Vc.

Overigens bestaat er voor echtgenoten geen verplichting om onder één dak te wonen. Wel moeten zij beiden verblijven in de lidstaat waar de echtgenoot, die burger van de Unie is, zijn of haar recht van vrij verkeer uitoefent. Zie hetzelfde arrest (*Ogieriakhi*), punt 39.

<sup>78</sup> HvJ EU 13 februari 1985, C-267/83, EU:C:1985:67 (*Diatta*), punten 20 en 22.

<sup>79</sup> *Stb.* 2006, 215, p. 16.

(huwelijks)partner.<sup>80</sup> Adoptiefkinderen worden gelijkgesteld met rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn.<sup>81</sup>

#### **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<sup>82</sup> 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 gezondheidsredenen 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.<sup>83</sup>

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.<sup>84</sup>

De vreemdeling moet aantonen dat de materiële ondersteuning *noodzakelijk* en *reëel* is. Dat kan met ieder passend middel.<sup>85</sup> 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.<sup>86</sup> 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<sup>87</sup> 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.<sup>88</sup>

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

<sup>80</sup> 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.

<sup>81</sup> Zie paragraaf B10/2.2 Vc.

<sup>82</sup> Art. 8.7 lid 3 Vb betreft de implementatie van art. 3 lid 2 onder a Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>83</sup> HvJ EU 5 september 2012, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519 (*Rahman*), punt 32.

<sup>84</sup> HvJ EG 9 januari 2007, C-1/05, ECLI:EU:C:2007:1 (*Jia*), punt 37.

<sup>85</sup> HvJ EG 9 januari 2007, C-1/05, ECLI:EU:C:2007:1 (*Jia*), punt 41.

<sup>86</sup> ABRvS 19 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1156, r.o. 4.2.

<sup>87</sup> Zie paragraaf B10/2.2 Vc.

<sup>88</sup> Zie de Nota van Toelichting bij WBV 2016/7, *Stcrt.* 2016, 33962, p. 34.

aangegeven onder welke omstandigheden 'slechts' wordt aangenomen dat de materiële ondersteuning noodzakelijk en reëel is.

Niet vereist is dat het familielid aantoonbaar 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.<sup>89</sup> Evenmin hoeft de vreemdeling aan te tonen *waarom* de materiële ondersteuning noodzakelijk is.<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup>

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.<sup>92</sup> 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.<sup>93</sup> 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.

### 3.2.2.4 Pleegkinderen niet zijnde familieleden van de Unieburger

Op 26 maart 2019 heeft het HvJ EU uitspraak gedaan in de zaak SM.<sup>94</sup> In deze zaak stond de rechtspositie centraal van een kind ten behoeve waarvan de rechter in het land van herkomst een zogenoemde gerechtelijke Kafala-uitspraak<sup>95</sup> heeft gedaan. De centrale vraag in de zaak was of een kind, niet zijnde een familielid, waarvoor wordt gezorgd op grond van een Kafala-uitspraak, valt onder het begrip rechtstreekse

<sup>89</sup> HvJ EU 16 januari 2014, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16 (*Reyes*), punten 24 en 25.

<sup>90</sup> HvJ EG 9 januari 2007, C-1/05, ECLI:EU:C:2007:1 (*Jia*), punt 36.

<sup>91</sup> HvJ EU 5 september 2012, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519 (*Rahman*), punt 33.

<sup>92</sup> Zie ook HvJ EU 8 november 2012, C-40/11, EU:C:2012:691 (*Lida*), punten 54-56.

<sup>93</sup> HvJ EU 5 september 2012, C-83/11, ECLI:EU:C:2012:519 (*Rahman*), punt 31.

<sup>94</sup> HVJ EU 26 maart 2019, C-129-18, ECLI:EU:C:2019:248 (*SM*).

<sup>95</sup> In het Islamitisch recht is de adoptie van kinderen niet toegestaan. Het is niet mogelijk om kinderen van een ander tot eigen kinderen te maken. Kafala is een maatregel van kinderbescherming die in Islamitische landen is ontwikkeld ten behoeve van weeskinderen, straatkinderen, kinderen die door de ouders zijn verlaten of kinderen die niet gewenst zijn. Kafala ouders verbinden zich vrijwillig om de verzorging, opvoeding, financiële verantwoordelijkheid en bescherming van het kind op zich te nemen. Juridisch gezien krijgen Kafala-ouders het gezag (voogdij) over het kind, maar er worden geen familierechtelijke betrekkingen gevestigd tussen Kafala-ouders en het kind.



bloedverwant in neergaande lijn in de zin van artikel 2 lid 2 onder c Richtlijn en daarmee een verblijfsrecht bij Unieburger-ouders kan krijgen op grond van de Richtlijn.

Het Hof heeft geoordeeld dat het Kafala-kind niet als rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn in de zin van artikel 2 lid 2 onder c Richtlijn kan worden beschouwd, door het ontbreken van een biologische of juridische afstammingsrelatie. Het komt derhalve geen rechtstreeks of direct inreisrecht toe op grond van Richtlijn 2004/38. Wel oordeelde het HvJ EU dat het kind onder omstandigheden als ander familielid in de zin van artikel 3 lid 2 Richtlijn kan worden beschouwd, ten aanzien van wie binnenkomst en verblijf naar nationaal recht worden vergemakkelijkt.

Het HvJ EU heeft zich niet expliciet uitgelaten over een situatie waarin het kind afkomstig is uit een land dat partij is bij het Haags kindbeschermingsverdrag (HKBV). Als een kind afkomstig is uit een land dat partij is bij het HKBV, bijvoorbeeld Marokko, kan in beginsel en in combinatie met andere omstandigheden, gewicht worden toegekend, in het geval dit aan de orde is, aan het feit dat de HKBV-procedure niet is gevolgd. In die landen bestaat immers een zorgvuldige procedure voor buitenlandse pleegzorgplaatsingen.

Het HvJ EU heeft tevens geoordeeld dat artikel 3 van Richtlijn 2004/38 de lidstaten ruimte geeft voor het doen van *nader onderzoek*. Daartoe heeft het HvJ EU in het arrest, in aanvulling op het eerdere arrest Rahman, beoordelingscriteria gegeven ter invulling van een evenwichtige en redelijke beoordeling van alle actuele en relevante omstandigheden in het individuele geval, daarbij rekening houdend met alle belangen en in het bijzonder het belang van het Kafala-kind.

Zaken van kinderen, zijnde niet-familieleden, die door Unieburgers (en hun familieleden) worden verzorgd op grond van een Kafala-uitspraak of een andere vergelijkbare uitspraak van een gerechtelijke instantie, mogen niet worden afgewezen op enkel het argument dat de aangewezen procedures uit bijvoorbeeld het Haags Kinderbeschermingsverdrag (HKBV) niet zijn gevolgd. Voornoemde kinderen kunnen onder artikel 3, tweede lid, onder a, van de Richtlijn 2004/38 vallen (ondanks het feit dat zij geen bloed- of aanverwant zijn). Hiervoor gelden in ieder geval de volgende objectieve criteria:

- Het gaat om een referent die Unieburger is, die hier verblijft of wil verblijven op grond van Richtlijn 2004/38 of die een terugkerende Nederlander is die gebruik heeft gemaakt van zijn rechten op grond van de Richtlijn 2004/38 (hierna: terugkerende Nederlander);
- Het gaat om een kind jonger dan 21 dat geen familie is van de Unieburger referent of een terugkerende Nederlander. Indien het kind een familielid is van de Unieburger of van de terugkerende Nederlander, volstond artikel 3 lid 2 Richtlijn 2004/38 reeds als toetsingskader;
- Er ligt een door de autoriteiten in het land van herkomst gelegaliseerde uitspraak van een gerechtelijke instantie uit het land van herkomst van het kind waarin het kind onder voogdij van referent is geplaatst. Indien noodzakelijk moet de uitspraak ook door de Nederlandse autoriteiten worden gelegaliseerd.
- De referent heeft de voogdij over het kind en draagt de wettelijke en financiële last ten behoeve van het kind;
- Er is sprake van een feitelijke gezinsband en daadwerkelijk gezinsleven tussen betrokkenen. Denk hierbij aan de verzorging, opvoeding en het samenleven van het kind met de voogd(en) en hoe lang deze situatie al aan de orde is. Denk hierbij aan de volgende vragen:
  - Hoe lang maakt het pleegkind al deel uit van het gezin van de pleegouder(s)?;
  - Wat is de reden waarom de ouders niet meer voor het kind kunnen zorgen?;
  - Wat is de leefsituatie van de ouders in het land van herkomst?;
  - Wordt het kind niet onttrokken aan de ouders?

- Is er een instemmingsverklaring van het land van herkomst met het vertrek naar Nederland van het kind.

Zoals het HvJ EU heeft overwogen dient de beslissing te zijn gebaseerd op een evenwichtige en redelijke beoordeling van alle actuele en relevante omstandigheden van het individuele geval. Daarbij moet rekening worden gehouden met de verschillende belangen en dan in bijzonder het belang van het kind. De beoordeling van die actuele en relevante omstandigheden dient tot stand te komen door middel van nauwkeurig onderzoek van de persoonlijke situatie van het kind en de pleegouders. Hierbij moeten onder andere de volgende subjectieve criteria worden betrokken:

- De reden en voorwaarden voor het overdragen van de voogdij aan de pleegouders. Dit valt veelal uit de uitspraak af te leiden. Spelen de biologische ouders toch nog een rol in het leven van het kind? Is slechts sprake van een tijdelijke maatregel waarin het gezag mogelijk in de toekomst weer teruggaat naar de oorspronkelijke ouders? Zijn er aanwijzingen voor de conclusie dat een ouder ten onrechte het gezag is ontnomen? Verontrustende indicaties als voornoemd moeten worden onderkend en betrokken bij de beslissing.
- De leeftijd waarop het kind onder Kafala of voogdij is geplaatst. Indien het kind pas op zeer late leeftijd onder Kafala of voogdij geplaatst is het zeer wel mogelijk dat het kind in het land van herkomst is geworteld. Dit moet dan worden betrokken bij de beslissing.
- De mate van affectieve relatie tussen de pleegouders en het kind;
- Er mag geen sprake zijn van een concreet en geïndividualiseerd risico op uitbuiting, mishandeling of kinderhandel. Onder andere de volgende vragen zijn in dat geval aan de orde: Is bekend in wat voor situatie het kind hier terecht komt? Zijn er aanwijzingen dat de pleegouders niet geschikt zijn het kind op te voeden en te verzorgen? Een Aanwijzing kan zijn als het kind of zijn pleegouders bekend zijn in de NSIS, OPS en JID-systemen. Denk hierbij aan zwaarwichtige strafrechtelijke veroordelingen, verslavingsproblematiek of ander indicaties van kindermishandeling, uitbuiting of kinderhandel. Hebben de autoriteiten van het land van herkomst onderzoek gedaan naar het kind en de situatie van het gezin en zijn deze bewijsstukken in het land van herkomst aanwezig en beschikbaar? Is er contact met Nederlandse instanties (Raad voor de Kinderbescherming)?;
- Indien het land van herkomst partij is bij het HKBV (zoals bijvoorbeeld Marokko), geldt dat er een plausibele en legitieme verklaring moet komen voor het feit dat de HKBV-route niet is gevolgd. Ouders dienen uit te leggen waarom deze procedure niet is doorlopen. In geval ook de overige criteria negatief worden beoordeeld, kan het niet geven van een plausibele verklaring hiervoor – in samenhang met die overige negatieve beoordelingscriteria – een onderdeel vormen van de afwijzing.

Voor wat betreft de bovengenoemde opsomming van subjectieve criteria geldt dat als niet wordt voldaan aan een van de genoemde subjectieve criteria de aanvraag niet zondermeer moet worden afgewezen. Hetgeen is aangevoerd dient afzonderlijk en in samenhang te worden gewogen, waarbij het belang van het kind van doorslaggevend belang is. Het is immers niet wenselijk als kinderen te makkelijk kunnen worden onttrokken aan hun oorspronkelijke ouders. Daarnaast is het niet in het belang van het kind als het kind in voor hem/haar schadelijke omstandigheden terecht komt indien verblijf in Nederland wordt toegestaan.

### **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.<sup>96</sup>

### **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.<sup>97</sup>

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.<sup>98</sup>

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.

### **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.<sup>99</sup> 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<sup>100</sup> zijn visumplichtig wanneer ze de Europese Unie wensen binnen te reizen. Aan derdelands familieleden 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 bijstandstelsel van het gastland.<sup>101</sup>

### **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 derdelands familieleden. 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. Hieruit volgt dat een verblijfsdocument enkel kan worden afgegeven aan derdelands familieleden die zich in Nederland bevinden. De verblijfskaart heeft enkel declaratoire en

---

<sup>96</sup> In art. 8.7 lid 4 Vb is uitvoering gegeven aan art. 3 lid 2 onder b Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>97</sup> 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.

<sup>98</sup> ABRvS 15 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2501, r.o. 3.2.

<sup>99</sup> Art. 8.11 lid 2 Vb betreft de implementatie van art. 6 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>100</sup> *PbEG* 2001, L 81/7.

<sup>101</sup> Art. 14 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG.

bewijstechnische waarde. Het document scheidt geen verblijfsrecht, maar bevestigt slechts een (al bestaand) verblijfsrecht (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 Verklaring van inschrijving**

In artikel 8.13 lid 3 onder b Vb is bepaald dat het familielid derdelander een verklaring van inschrijving van de hoofdpersoon dient te overleggen bij wie hij in Nederland verblijft. Hiermee wordt bedoeld: een verklaring van inschrijving van de hoofdpersoon, de Unieburger, in de vreemdelingenadministratie van de IND. Uit zo'n verklaring volgt dat de Unieburger bij de IND de in de richtlijn omschreven bewijzen heeft overlegd en zo heeft aangetoond te voldoen aan de voorwaarden voor verblijf van langer dan drie maanden. In artikel 7.2a lid 1 VV staat welke gegevens en bescheiden de Unieburger bij aanmelding voor inschrijving in de vreemdelingenadministratie dient te overleggen.

Wordt er door het familielid derdelander geen verklaring van inschrijving van de hoofdpersoon overgelegd, dan vormt dat een afwijzingsgrond. De afgifte van de verblijfskaart kan dan worden geweigerd. Omdat, zoals hiervoor al is opgemerkt, de verblijfskaart geen verblijfsrecht scheidt, maar slechts een (al bestaand) verblijfsrecht bevestigt, betekent de weigering om de verblijfskaart af te geven vanwege het ontbreken van een verklaring van inschrijving niet dat het familielid derdelander op dat moment geen (afgeleid) verblijfsrecht heeft. Voor het bestaan van dat verblijfsrecht is namelijk bepalend of aan de artikelen 8.12 en 8.13 lid 1 Vb is voldaan.<sup>102</sup>

#### **3.4.2 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 geboortakte 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.<sup>103</sup> 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.

#### **3.4.3 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.

<sup>102</sup> ABRvS 25 juni 2018, ECLI:NL:RVS: 2018:2097, r.o. 4.2 en 4.3. Zie verder ook paragraaf 4.2 van deze werkinstructie.

<sup>103</sup> Zie art. 3 lid 2 onder b Richtlijn 2004/38/EG.

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.

#### **3.4.4 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.<sup>104</sup>

### **3.5 Behoud van het verblijfsrecht**

In artikel 8.16 Vb<sup>105</sup> 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<sup>106</sup> 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.<sup>107</sup>

#### **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.

<sup>104</sup> ABRvS 9 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8626, r.o. 2.2.1.

<sup>105</sup> Art. 8.16 Vb betreft de implementatie van art. 14 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>106</sup> Betreft de implementatie van art. 12 lid 1 en art. 13 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>107</sup> Zie ABRvS 12 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2771, r.o. 5.2.

#### *Afwezigheid uit Nederland*

Ingevolge artikel 8.15 lid 1 Vb<sup>108</sup> 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. Onder afwezigheid van zes maanden wordt verstaan: afwezigheid van zes maanden in een periode van twaalf aaneengesloten maanden.

#### *Overlijden van de hoofdpersoon*

Artikel 8.15 lid 2 Vb<sup>109</sup> 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.<sup>110</sup>

#### *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.

Het Hof van Justitie omschrijft het als volgt.<sup>111</sup> Artikel 3 lid 1 van Richtlijn 2004/38/EG vereist dat het familielid van de Unieburger, die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, hem begeleidt of zich bij hem voegt, wil hij als „begunstigde” van de richtlijn worden aangemerkt. Artikel 7 van de richtlijn, dat het verblijfsrecht voor meer dan drie maanden regelt, eist eveneens dat de familieleden van een Unieburger die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, die Unieburger in de gastlidstaat “begeleiden” of “zich bij hem voegen”, om in die lidstaat recht van verblijf te hebben. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de voorwaarde dat de derdelander de Unieburger moet begeleiden of zich bij hem moet voegen, aldus moet worden opgevat dat de echtgenoten niet onder hetzelfde dak hoeven te wonen, maar dat zij beiden moeten verblijven in de lidstaat waar de echtgenoot, die burger van de Unie is, zijn of haar recht van vrij verkeer uitoefent. Derdelander die familieleden van een Unieburger zijn, kunnen het verblijfsrecht waarin Richtlijn 2004/38 voorziet dus alleen invoeren in de lidstaat waar die Unieburger woont en niet in een andere lidstaat. Uit vorenstaande volgt dat wanneer de Unieburger Nederland verlaat, het afgeleide verblijfsrecht van zijn familielid derdelander met dat vertrek komt te vervallen.

Op het beëindigen van het afgeleide verblijfsrecht van het familielid bij vertrek in verband met emigratie van de hoofdpersoon uit de gastlidstaat is in artikel 8.15 lid 3 Vb<sup>112</sup> een uitzondering geformuleerd. In die bepaling 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.<sup>113</sup>

#### *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<sup>114</sup> 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. Hoewel er in de aanhef van artikel 8.15 lid 4 Vb alleen echtgenoten en geregistreerd partners worden genoemd, is artikel 8.15 lid 4 onder d Vb ook van toepassing op de

<sup>108</sup> Betreft de implementatie van art. 11 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>109</sup> Betreft de implementatie van art. 12 lid 2 en lid 3 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>110</sup> Zie *Stb.* 2006, 215, p. 40.

<sup>111</sup> HvJ EU 16 juli 2015, C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476 (*Singh*), punten 52-55.

<sup>112</sup> Betreft de implementatie van art. 12 lid 3 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>113</sup> Zie *Stb.* 2006, 215, p. 40.

<sup>114</sup> Betreft de implementatie van art. 13 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG.

ongehuwde partner die een deugdelijk bewezen duurzame relatie met een Unieburger heeft als bedoeld in artikel 8.7 lid 4 Vb. Dit volgt uit een uitspraak van de ABRvS.<sup>115</sup>

In artikel 8.15 lid 4 onder a Vb is geregeld dat het rechtmatig verblijf niet eindigt door ontbinding of nietigverklaring van het huwelijk of de beëindiging van het geregistreerde partnerschap indien het huwelijk voor het begin van de gerechtelijke procedure tot scheiding of nietigverklaring, onderscheidenlijk het partnerschap voor beëindiging daarvan, ten minste drie jaar heeft geduurd, waarvan de vreemdeling ten minste één jaar in Nederland heeft verbleven.

Zoals eerder al is opgemerkt, kan het huwelijk volgens het Hof van Justitie niet als ontbonden worden beschouwd zolang de echtscheiding niet door de bevoegde instantie is uitgesproken. Ook echtgenoten die gescheiden leven en voornemens zijn om later te gaan scheiden, worden nog steeds als gehuwd beschouwd.<sup>116</sup>

In het geval echter 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 is vanaf het moment van vertrek het afgeleide verblijfsrecht van het familielid vervallen. Het familielid is weliswaar op dat moment nog wel familielid in de zin van artikel 2 punt 2 sub a van Richtlijn 2004/38/EG (oftewel artikel 8.7 lid 2 Vb) maar vanaf het vertrek geen "begunstigde" meer in de zin van artikel 3 lid 1 van de richtlijn, aangezien artikel 3 lid 1 vereist dat het familielid van de Unieburger die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, hem begeleidt of zich bij hem voegt. Derdelanders die familieleden van een Unieburger zijn, kunnen het verblijfsrecht waarin Richtlijn 2004/38/EG voorziet alleen invoeren in de lidstaat waar die burger woont en niet in een andere lidstaat.<sup>117</sup> 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.<sup>118</sup>

Hetzelfde is aan de orde bij een ongeregistreerde partnerrelatie, waarbij de Unieburger (de hoofdpersoon) Nederland heeft verlaten voor vestiging in een andere lidstaat of in een derde land, vóór de feitelijke verbreking of ontwrichting van de partnerrelatie. Ook dan is, vanaf het moment van vertrek van de Unieburger, het afgeleide verblijfsrecht van het familielid (de ongehuwde partner van de Unieburger) komen te vervallen. De ongehuwde partner is vanaf dat moment geen "begunstigde" meer in de zin van Richtlijn 2004/38/EG.

Volgens artikel 8.15 lid 5 Vb dient het familielid derdeler, 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.<sup>119</sup> Het familielid derdeler 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.

<sup>115</sup> ABRvS 4 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5523, r.o. 2.2.2.

<sup>116</sup> HvJ EU 10 juli 2014, C-244/13, ECLI:EU:C:2014:2068 (*Ogieriakhi*), punt 37.

<sup>117</sup> HvJ EU 8 november 2012, C-40/11, EU:C:2012:691 (*Iida*), punt 58; HvJ EU 10 juli 2014, C-244/13, ECLI:EU:C:2014:2068 (*Ogieriakhi*), punt 39 en 40.

<sup>118</sup> HvJ EU 16 juli 2015, C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476 (*Singh*), punten 65-67. Het Hof verwijst in dit arrest naar artikel 13 van Richtlijn 2004/38/EG (*welk is omgezet in art. 8.15 lid 4 Vb*) dat enkel spreekt van het „behoud” van een bestaand verblijfsrecht.

<sup>119</sup> 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.

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.



## 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.<sup>120</sup>

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.<sup>121</sup>

### 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.<sup>122</sup>

Het ononderbroken verblijf kan met alle in het gastland gebruikelijke middelen worden aangetoond.<sup>123</sup> 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.<sup>124</sup>

Is in het verleden de afgifte van een verblijfskaart geweigerd omdat er geen verklaring van inschrijving van de hoofdpersoon in de vreemdelingenadministratie is overgelegd, dan betekent dat niet automatisch dat er op dat moment geen sprake was van een afgeleid verblijfsrecht van het familielid derdelander van de Unieburger. Voor het bestaan van dat verblijfsrecht is namelijk bepalend of aan de artikelen 8.12 en 8.13 lid 1 Vb is voldaan. Zie hierover ook paragraaf 3.4.1 van deze werkinstructie.

Tevens geldt dat het verblijf van de vreemdeling niet als legaal in de zin van het Unierecht wordt aangemerkt, enkel op grond van het feit dat een EU-document aan hem geldig is afgegeven.<sup>125</sup>

### 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).

Bij een Unieburger die arbeid als zelfstandige verricht, dient per jaar te worden gekeken of is voldaan aan het inkomensvereiste (de '40-50-regel'). Voor wat betreft het criterium "meer dan 50% van de toepasselijke bijstandsnorm" worden de inkomsten als volgt berekend: het in een boekjaar gerealiseerde netto financieel resultaat (de som van de bedrijfsopbrengsten verminderd met de som van de bedrijfskosten) wordt omgerekend naar het gemiddelde netto financieel resultaat per maand. Bij een gemiddeld netto

<sup>120</sup> Betreft de implementatie van art. 16 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>121</sup> Betreft de implementatie van art. 16 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>122</sup> ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:3170, r.o. 4.1 en 4.2.

<sup>123</sup> Art. 21 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>124</sup> HvJ EU 21 december 2011, C-424/10 en C-425/10, ECLI:EU:C:2011:866 (*Ziolkowski en Szeja*), punten 47 en 51.

<sup>125</sup> Zie o.a. HvJ EU 21 juli 2011, C-325/09, EU:C:2011:498 (*Dias*) punt 54; HvJ EU 14 september 2017, C-184/16, ECLI:EU:C:2017:684 (*Petrea*), punt 33.

financieel resultaat per maand van meer dan 50% van de toepasselijke bijstandsnorm kan worden geconcludeerd dat in *dat boekjaar* de economische activiteit niet louter marginaal en bijkomstig is geweest en dat is voldaan aan artikel 7 lid 1 onder a van Richtlijn 2004/38/EG. Per boekjaar wordt beoordeeld of sprake is geweest van reële en daadwerkelijke arbeid. Er vindt geen middeling van de resultaten tussen meerdere boekjaren plaats. In ieder boekjaar afzonderlijk moet derhalve zijn voldaan aan het criterium van reële en daadwerkelijk bedrijfsactiviteiten. Als niet gedurende vijf achtereenvolgende jaren ieder jaar sprake is geweest van reële en daadwerkelijke arbeid komt de Unieburger niet in aanmerking voor duurzaam verblijf. Er zal echter steeds een algehele beoordeling van de verrichte arbeid op basis van de specifieke omstandigheden plaats dienen te vinden. Dit betekent dat er ook in gevallen waarin niet wordt voldaan aan deze '40-50-regel' sprake kan zijn van reële en daadwerkelijke arbeid als zelfstandige.

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).<sup>126</sup> Hetzelfde geldt voor inkomsten krachtens de Wet studiefinanciering 2000<sup>127</sup> en kinderbijslag. Ook een uitkering krachtens de Participatiewet en de Wet werk en bijstand wordt betaald uit de publieke middelen.

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 uitkeringen krachtens 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. Het familielid moet gedurende die vijf jaar bij de Unieburger zijn verbleven.

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.<sup>128</sup> Voor de derdelands familieleden 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.

<sup>126</sup> ABRvS 13 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1629.

<sup>127</sup> ABRvS 18 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6102, r.o. 2.2.10.

<sup>128</sup> Art. 8.14 Vb en art. 13 Richtlijn 2004/38/EG.

Ook zij moeten, behoudens in de genoemde uitzonderingsgevallen, over middelen van bestaan beschikken.<sup>129</sup>

#### **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.<sup>130</sup>

Onder afwezigheid van zes maanden wordt verstaan: afwezigheid van zes maanden in een periode van twaalf aaneengesloten maanden.

##### **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.<sup>131</sup> 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.<sup>132</sup> 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<sup>133</sup> staat een limitatieve opsomming van gevallen waarvoor de periode van vijf jaar niet geldt. De genoemde uitzonderingen zien, samengevat, op 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.<sup>134</sup> 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

<sup>129</sup> De vreemdelling 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.

<sup>130</sup> Art. 8.17 lid 2 Vb.

<sup>131</sup> Art. 8.17 lid 4 Vb.

<sup>132</sup> 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*).

<sup>133</sup> Betreft de implementatie van art. 17 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>134</sup> Art. 19 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG en art. 8.19 Vb 2000.

verblijfsrecht is echter niet afhankelijk van dat verblijfsdocument. Het document heeft declaratoire en bewijstechnische waarde, maar kan niet constitutief zijn.<sup>135</sup> Dus ook in geval de Unieburger geen verblijfskaart heeft en nimmer een aanvraag voor een verblijfskaart heeft ingediend, kan hij duurzaam verblijfsrecht hebben.

De derdelands familieleden van de Unieburgers dienen echter wel tijdig een verblijfskaart voor duurzaam verblijf aan te vragen indien ze duurzaam verblijfsrecht genieten.<sup>136</sup> De verblijfskaart voor derdelands familieleden heeft dezelfde declaratoire en bewijstechnische waarde als die voor de Unieburger en schept evenmin rechten.<sup>137</sup> 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.<sup>138</sup> 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.<sup>139</sup> Hoe dit in zijn werk gaat, wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

---

<sup>135</sup> HvJ EG 6 oktober 2009, C-123/08, ECLI:EU:C:2009:616 (*Wolzenburg*), punt 51.

<sup>136</sup> 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.

<sup>137</sup> HvJ EU 12 maart 2014, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 (*O. en B.*), punt 60.

<sup>138</sup> 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.

<sup>139</sup> 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 derdelands familieleden 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 scheidt 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<sup>140</sup>, volksgezondheid<sup>141</sup>, rechtsmisbruik of fraude<sup>142</sup> en beroep op de algemene middelen.<sup>143</sup> Deze beëindigingsgronden worden besproken in paragraaf 5.6. Het duurzaam verblijfsrecht kan slechts worden beëindigd om ernstige redenen van openbare en openbare veiligheid.<sup>144</sup> 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.

Verschiedende 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.<sup>145</sup> Het evenredigheidsbeginsel (of proportionaliteitsbeginsel) houdt in dat er een redelijke verhouding dient te bestaan tussen het doel en de daartoe aangewende middelen. Zo moeten de om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.<sup>146</sup> Daarom 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). Dit geldt zowel ten aanzien van de Unieburger als ten aanzien van zijn familielid (al dan niet) derdelander.

Zoals de Afdeling<sup>147</sup> heeft bepaald, is een belangenafweging echter niet alleen vereist in een situatie waarin wordt ingegrepen in een *bestaand* verblijfsrecht, maar ook in de

<sup>140</sup> Art. 8.22 Vb.

<sup>141</sup> Art. 8.23 Vb.

<sup>142</sup> Art. 8.25 Vb.

<sup>143</sup> Art. 8.16 lid 1 Vb.

<sup>144</sup> Art. 8.18 Vb en art. 16 lid 4 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>145</sup> Het evenredigheidsbeginsel is neergelegd in art. 5 VEU.

<sup>146</sup> Dit vloeit voort uit art. 27 lid 2 eerste alinea Richtlijn 2004/38/EG en art. 3:4 lid 2 Awb.

<sup>147</sup> ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3584 en ECLI:NL:RVS:2018:3585.

situatie waarin wordt vastgesteld dat het verblijfsrecht van de Unieburger van rechtswege is geëindigd of nooit heeft bestaan.

Als wordt vastgesteld dat het verblijfsrecht van de Unieburger van rechtswege is geëindigd of nooit heeft bestaan wordt aangesloten bij de wijze waarop de belangenafweging plaatsvindt in de situatie waarin wordt ingegrepen in een bestaand verblijfsrecht. Bij de belangenafweging worden de in paragraaf B10/2.3 Vc opgesomde volgende belangen betrokken:

- de duur van het verblijf;
- de banden die de Unieburger nog heeft met het land van herkomst;
- de gezinssituatie van de Unieburger;
- de medische situatie van de Unieburger;
- de leeftijd van de Unieburger;
- de mate van sociale zekerheidspremies die de Unieburger eerder heeft betaald;
- de mate van integratie in Nederland van de Unieburger en zijn familieleden.

Indien een beroep wordt of is gedaan op de sociale bijstand wordt bij de belangenafweging eveneens betrokken:

- de duur, de frequentie en de omvang van het beroep dat de Unieburger op de algemene middelen heeft gedaan;
- de (overige) beroepen op (sociale) voorzieningen;
- de reden waarom de Unieburger tijdelijk dan wel permanent niet in staat is om in zijn levensonderhoud te voorzien;
- de nabije toekomstverwachting, oftewel of de Unieburger nog bijstand nodig zal hebben op korte termijn.

Welke van de opgesomde belangen in de weging uiteindelijk wel of niet van toepassing zijn, is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat de belangenafweging ook gemaakt dient te worden ten aanzien van de derdelands familieleden bij wie wordt vastgesteld dat het verblijfsrecht van rechtswege is geëindigd.<sup>148</sup>

Wanneer echter de derdelander op geen enkel moment als begunstigde van Richtlijn 2004/38/EG aan te merken is geweest, kan de belangenafweging achterwege blijven. Daarvan is bijvoorbeeld sprake bij een schijnhuwelijk of een schijnrelatie of wanneer de vreemdeling niet aangemerkt kan worden als familielid van een Unieburger.

Bij de vreemdeling die na afloop van zijn verblijfsrecht gedurende de vrije termijn (op grond van artikel 8.11 van het Vb) nooit rechtmatig verblijf ingevolge artikel 8.12 van het Vb heeft verkregen, zal de belangenafweging eerder in zijn nadeel uitvallen, maar dit zal per geval beoordeeld moeten worden. Daarnaast kan een situatie waarin een beroep wordt of is gedaan op de publieke middelen in het nadeel van de vreemdeling worden meegewogen. Als de belangenafweging in het nadeel van de vreemdeling uitvalt, geldt nog steeds het uitgangspunt dat zijn verblijfsrecht van rechtswege is geëindigd vanaf het moment dat hij niet of niet meer aan de vereisten voldeed. Als de belangenafweging in het voordeel van de vreemdeling uitvalt, leidt dit ertoe dat hij niet kan worden verwijderd en alsnog geacht wordt rechtmatig verblijf in Nederland te hebben.<sup>149</sup>

Als de belangenafweging in het voordeel van de vreemdeling uitvalt, leidt dit er toe dat de vreemdeling niet kan worden verwijderd en de vreemdeling alsnog geacht wordt rechtmatig verblijf in Nederland te hebben op grond van Richtlijn 2004/38. De verblijfs categorie van artikel 8.12 lid 1 Vb die van toepassing was blijft in dat geval gehandhaafd.

---

<sup>148</sup> HvJ EU 10 september 2019, C-94/18, ECLI:EU:C:2019:693 (*Chenchooliah*).

<sup>149</sup> ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3584, r.o. 5 en ECLI:NL:RVS:2018:3585, r.o. 5.

Als de belangenafweging in het nadeel van de vreemdeling uitvalt dan geldt nog steeds het uitgangspunt dat het verblijfsrecht is geëindigd vanaf het moment dat niet meer aan de voorwaarden werd voldaan, of (indien in casu van toepassing) dat na verblijf op grond van artikel 6 van Richtlijn 2004/38 nooit is voldaan aan de voorwaarden van artikel 7 van Richtlijn 2004/38.

### 5.2.1 Duurzaam verblijf

Indien de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft dan wel behoudt op grond van de belangenafweging die in het voordeel van de vreemdeling is uitgevallen, kan de vreemdeling –indien er vijf jaar sprake is van rechtmatig verblijf- in aanmerking komen voor duurzaam verblijf op grond van artikel 8.17 Vb.<sup>150</sup>

### 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 familie- en gezinsleven. Aan artikel 7 Handvest dient dezelfde inhoud en reikwijdte te worden toegekend als aan artikel 8 lid 1 EVRM.<sup>151</sup>

Wanneer 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.<sup>152</sup>

Wanneer wel wordt getoetst aan artikel 8 EVRM staat beschreven in de openbare Werkinstructie 'Richtlijnen voor de toepassing van artikel 8 EVRM' (Werkinstructie 2019/15).

### 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.<sup>153</sup>

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 constitutioneel besluit waarin gemotiveerd de belangen zijn afgewogen. De varianten worden hieronder toegelicht.

<sup>150</sup> ABRvS 19 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:603, r.o. 9.3.

<sup>151</sup> ABRvS 1 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2440, r.o. 7.

<sup>152</sup> ABRvS 12 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2772, r.o. 4.1.

<sup>153</sup> *Stb.* 2014, 268, p. 4.

### **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.

### **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. 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.

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 2019/15.

### **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.

### **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 belangenafweging 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.<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> 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.



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 bijstandstelsel 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) bijstandsuitkering 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 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.<sup>155</sup> 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.<sup>156</sup>

#### **5.6.1.2 Werkzoekenden en een beroep op bijstand**

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)<sup>157</sup>:

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.<sup>158</sup>

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.<sup>159</sup> In dat geval kan de gastlidstaat weigeren ook maar enige sociale bijstand toe te kennen.<sup>160</sup> Een onderzoek naar de individuele situatie van de vreemdeling om

<sup>155</sup> 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.

<sup>156</sup> Zie inleidende overweging 16 Richtlijn 2004/38/EG; *Stb.* 2006, 215, p. 23.

<sup>157</sup> HvJ EU 15 september 2015, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597 (*Alimanovic*), punt 52.

<sup>158</sup> HvJ EG 4 juni 2009, C-22/08 en C-23/08, ECLI:EU:C:2009:344 (*Vatsouras en Koupantze*), punt 32.

<sup>159</sup> HvJ EG 26 april 1991, C-292/89, ECLI:EU:C:1991:80 (*Antonissen*), punt 21.

<sup>160</sup> 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.

vast te stellen of hij een onredelijke belasting voor het sociale bijstandsstelsel veroorzaakt, is in zo'n situatie niet vereist.<sup>161</sup>

Verder geldt dat ingevolge artikel 14 lid 4 onder b van Richtlijn 2004/38 (omgezet in artikel 8.12 lid 1 onder a Vb) een Unieburger die het grondgebied van de gastlidstaat binnenkomt om werk te zoeken, niet kan worden verwijderd zolang hij kan bewijzen dat hij nog immer werk zoekt en een reële kans maakt te worden aangesteld.

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).<sup>162</sup>

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.<sup>163</sup>

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 en wanneer een (aanvullend) beroep op een bijstandsuitkering in ieder geval géén gevolgen heeft voor het verblijfsrecht. Het is aan de vreemdeling om relevante gegevens en bescheiden ten aanzien van de mee te wegen persoonlijke omstandigheden te verstrekken.

### **5.6.2 Beëindiging op grond van openbare orde en openbare veiligheid**

Op grond van artikel 8.22 Vb<sup>164</sup> 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

---

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.

<sup>161</sup> 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."

<sup>162</sup> Een (eventueel ten onrechte toegekende) bijstandsuitkering maakt dat niet anders.

<sup>163</sup> Vergelijk HvJ EU 11 november 2014, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358 (*Dano*), punt 81.

<sup>164</sup> Art. 8.24 Vb betreft de implementatie van art. 27, 28, 32 en 33 Richtlijn 2004/38/EG.

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.<sup>165</sup>

#### 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.<sup>166</sup>

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'.<sup>167</sup>

#### 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.<sup>168</sup>

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*.<sup>169</sup> Unieburgers die de laatste tien jaar in Nederland hebben verbleven en kinderen kunnen alleen worden verwijderd om *dwingende redenen van openbare veiligheid*.<sup>170</sup> Om deze allerhoogste vorm van bescherming tegen verwijdering op grond van openbare orde te verkrijgen, is wel vereist dat de Unieburger inmiddels daadwerkelijk over duurzaam verblijfsrecht beschikt in de zin van artikel 8.17 Vb<sup>171</sup> dan wel dat het opgebouwde duurzaam verblijfsrecht niet inmiddels verloren is gegaan. 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.<sup>172</sup>

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.<sup>173</sup>

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.<sup>174</sup>

<sup>165</sup> Paragraaf B10/2.3 Vc.

<sup>166</sup> HvJ EU 13 september 2016, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674 (CS), punten 38 en 50.

<sup>167</sup> HvJ EU 13 september 2016, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674 (CS), punt 39.

<sup>168</sup> Art. 28 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG, omgezet in art. 8.22 lid 1 Vb.

<sup>169</sup> Art. 28 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG, omgezet in art. 8.18 Vb.

<sup>170</sup> Art. 28 lid 3 Richtlijn 2004/38/EG, omgezet in art. 8.22 lid 3 Vb.

<sup>171</sup> HvJ EU 17 april 2018, C-316/16 en C-424/16, ECLI:EU:C:2018:256 (*B & Vomero*), punt 49, 56, 60 en 61.

<sup>172</sup> HvJ EU 23 november 2010, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708 (*Tsakouridis*), punt 41.

<sup>173</sup> Art. 27 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG jo. art. 8.22 lid 1 Vb.

<sup>174</sup> *Stb.* 2006, 215, p. 44.

### 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.<sup>175</sup>

Volgens de richtsnoeren<sup>176</sup> 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 persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt.<sup>177</sup>

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<sup>178</sup>, geweldsmisdrijven<sup>179</sup> en skimming<sup>180</sup>.

### 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'<sup>181</sup> Alsook seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen.<sup>182</sup>

### 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.<sup>183</sup> 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.<sup>184</sup> Vereist is dat de Unieburger

<sup>175</sup> ABRvS 13 december 2011, ECLI:NL:RVS:BV3584, r.o. 2.4.1.

<sup>176</sup> COM(2009)313, p. 12.

<sup>177</sup> COM(2009)313, p. 12.

<sup>178</sup> Vergelijk HvJ EG 29 april 2004, C-482/01 en C-493/01, ECLI:EU:C:2004:262 (*Orfanopoulos en Oliveri*), punt 67.

<sup>179</sup> Vergelijk ABRvS 13 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:643.

<sup>180</sup> Vergelijk Rb. Amsterdam 2 december 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BK5157, r.o. 7.3.1.

<sup>181</sup> HvJ EU 23 november 2010, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708 (*Tsakouridis*), punt 56.

<sup>182</sup> HvJ EU 22 mei 2012, C-348/09, ECLI:EU:C:2012:300 (*P.I.*), punten 25 en 28.

<sup>183</sup> HvJ EU 16 januari 2014, C-400/12, ECLI:EU:C:2014:9 (*M.G.*), punt 28.

<sup>184</sup> HvJ EU 23 november 2010, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708 (*Tsakouridis*), punten 33 en 34.

inmiddels daadwerkelijk over duurzaam verblijfsrecht beschikt in de zin van artikel 8.17 Vb en dat het duurzaam verblijfsrecht niet verloren is gegaan.

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 in beginsel buiten beschouwing.<sup>185</sup>

Wanneer de Unieburger in het verleden, vóór het begaan van een strafbaar feit waarvoor de detentie is opgelegd, voldeed aan de voorwaarde van een ononderbroken verblijf van tien jaar in Nederland, dan kan de omstandigheid dat hij door de Nederlandse autoriteiten in detentie is geplaatst, niet tot de conclusie leiden dat de eerder met Nederland opgebouwde integratiebanden en het ononderbroken karakter van zijn verblijf op het grondgebied van Nederland automatisch zijn verbroken en de Unieburger zo de door artikel 8.22 lid 3 Vb gewaarborgde verhoogde bescherming tegen verwijdering is ontnomen.

Bij een Unieburger die een vrijheidsstraf uitzit en tegen wie een verwijderingsbesluit is vastgesteld, dient bij de toetsing aan artikel 8.22 lid 3 Vb rekening te worden gehouden met de volgende aspecten: de sterkte van de met Nederland opgebouwde integratiebanden voordat de Unieburger in detentie is geplaatst, de aard van het strafbare feit waarvoor de detentie is opgelegd en de omstandigheden waaronder dit feit is gepleegd alsmede het gedrag van de Unieburger gedurende de detentieperiode.

Wat betreft de integratiebanden die voorheen zijn opgebouwd, zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat hoe sterker dergelijke integratiebanden met Nederland zullen zijn, met name op maatschappelijk en cultureel gebied en met betrekking tot de familie, hoe minder waarschijnlijk het zal zijn dat een periode van detentie heeft kunnen leiden tot een verbreking van die banden en bijgevolg tot een onderbreking van de periode van verblijf van tien jaar die in artikel 28 lid 3 onder a van Richtlijn 2004/38/EG wordt bedoeld.

Uit de algehele beoordeling kan volgen dat, niettegenstaande die detentie, de integratiebanden met Nederland niet zijn verbroken en dat zodoende aan de voorwaarde "in de voorafgaande tien jaar in Nederland heeft gewoond" van artikel 8.22 lid 3 Vb is voldaan.<sup>186</sup>

### **5.6.3 Beëindiging op grond van de volksgezondheid**

Op grond van artikel 8.23 Vb<sup>187</sup> 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.<sup>188</sup>

### **5.6.4 Beëindiging op grond van rechtsmisbruik en fraude**

Op grond van artikel 8.25 Vb<sup>189</sup> 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 richtsnoeren bij Richtlijn 2004/38/EG is aangegeven dat de definitie van schijnhuwelijken naar analogie kan worden uitgebreid tot andere vormen van relaties die worden aangegaan met als enig doel het

---

<sup>185</sup> Art. 8.22 lid 7 Vb.

<sup>186</sup> HvJ EU 17 april 2018, C-316/16 en C-424/16, ECLI:EU:C:2018:256 (*B & Vomero*), punten 72, 80 en 83.

<sup>187</sup> Betreft de implementatie van art. 27 en 29 Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>188</sup> Art. 8.23 lid 2 Vb.

<sup>189</sup> Betreft de implementatie van art. 35 Richtlijn 2004/38/EG.

recht van vrij verkeer en verblijf te kunnen genieten, bijvoorbeeld een schijnerkenning.<sup>190</sup>

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 verblijf in de andere lidstaat niet daadwerkelijk is geweest<sup>191</sup> en het geval dat sprake is van kunstmatig gedrag dat in strijd is met het doel van het Unierecht.<sup>192</sup>

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 intrekingsbeslissing in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel is.<sup>193</sup>

### 5.7 Beëindiging en verlies van duurzaam verblijf

Wanneer het duurzame verblijfsrecht is verkregen, kan het door Onze Minister uitsluitend worden *beëindigd* om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid.

Duurzaam verblijfsrecht kan slechts worden *verloren* door een afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit Nederland.

De verliesgrond en beëindigingsgrond van het duurzaam verblijfsrecht zijn geregeld in artikel 8.18 lid 1 Vb.<sup>194</sup>

Bij beëindiging wordt een (constitutief) beëindigingsbesluit genomen. Middels de beschikking wordt het bestaande verblijfsrecht op grond van ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid beëindigd. Het beëindigen gebeurt niet met terugwerkende kracht maar per datum beschikking.

Bij verlies van het duurzame verblijfsrecht van rechtswege vanwege afwezigheid van meer dan twee achtereenvolgende jaren uit Nederland wordt een (declaratoir) vaststellingsbesluit genomen. In de beschikking wordt vastgesteld dat het verblijfsrecht inmiddels van rechtswege is geëindigd vanwege de afwezigheid. Het vaststellingsbesluit kan pas genomen worden nadat het verblijfsrecht is geëindigd (dus bijvoorbeeld pas na twee jaar afwezigheid). In het vaststellingsbesluit zal de vastgestelde datum waarop het verblijfsrecht is komen te vervallen, over het algemeen op een eerder tijdstip liggen dan de datum beschikking.

### 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.<sup>195</sup>

---

<sup>190</sup> COM(2009)313, p. 16.

<sup>191</sup> Zie hoofdstuk 6 van deze werkinstructie voor een toelichting van 'daadwerkelijk verblijf'.

<sup>192</sup> Paragraaf B10/2.3 Vc.

<sup>193</sup> HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (*Rottmann*), punten 52 en 55.

<sup>194</sup> Art. 16 lid 4 Richtlijn 2004/38/EG, omgezet in art. 8.18 lid 1 Vb. Artikel 8.18 is gewijzigd bij Besluit van 30 augustus 2017 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, houdende afschaffing van het kennisgevingsvereiste alsmede andere wijzigingen van inhoudelijk ondergeschikte aard en herstel van enkele technische gebreken, *Stb.* 2018, 314. Zoals in de toelichting staat vermeld, wordt, omdat het verblijfsrecht ook al op een moment vóór die beslissing kan zijn komen te vervallen, in de nieuwe formulering van artikel 8.18 niet meer gesproken over het beëindigen van het verblijfsrecht op deze grond maar over het verloren gaan ervan. Deze formulering sluit aan bij de tekst van artikel 16 lid 4 van Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>195</sup> 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.

### 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<sup>196</sup> en bij rechtsmisbruik of fraude, als bedoeld in artikel 8.25 Vb.<sup>197</sup> Slechts in die gevallen kan de vertrektermijn aldus worden bekort tot nul dagen.

### 5.10 Inreisverbod

Richtlijn 2008/115/EG<sup>198</sup>, 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 Schengengrenscore. 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 opgelegd.

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 gemeenschapsonderdaan. 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.

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.<sup>199</sup>

---

<sup>196</sup> *Stcrt.* 2006, 34, p. 9.

<sup>197</sup> Paragraaf B10/2.3 Vc.

<sup>198</sup> 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.

<sup>199</sup> Zie art. 62a lid 3 Vw.

## 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.<sup>200</sup>

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 derdelands familieleden ook niet onder het begrip 'begunstigde' in de zin van de richtlijn vallen<sup>201</sup> 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<sup>202</sup> 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.<sup>203</sup>

#### 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.<sup>204</sup> Dit betekent dus dat de Nederlander als economisch actieve, economisch niet-actieve<sup>205</sup> 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.

<sup>200</sup> HvJ EU 5 mei 2011, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277 (*McCarthy*), punten 39-41.

<sup>201</sup> HvJ EU 5 mei 2011, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277 (*McCarthy*), punt 42.

<sup>202</sup> 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.*).

<sup>203</sup> HvJ EU 5 mei 2011, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277 (*McCarthy*), punt 56.

<sup>204</sup> Zie paragraaf B10/2.2 Vc.

<sup>205</sup> 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.<sup>206</sup>

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.<sup>207</sup>

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 Terugkerende Nederlanders uit het VK en hun familieleden**

In geval de Nederlander samen met zijn familielid in het VK verblijf heeft op grond van het Terugtrekkingsakkoord, overeenkomstig het recht van de Unie, behouden zij (overeenkomstig artikel 14 van de richtlijn) dat verblijfsrecht zolang zij blijven voldoen aan de voorwaarden als vermeld in artikel 7, 12 en 13 van de richtlijn.

Voor een uit het derde land afkomstig familielid van een Nederlander ontstaat bij terugkeer uit het VK een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 21 VWEU als:

- De Nederlander en het uit een derde land afkomstig familielid voldoen aan de voorwaarden genoemd in B10/2.2 Vc 'Verblijfsrecht familielid bij terugkeer Nederlander na gebruik van recht op vrij verkeer';
- De Nederlander vóór of op 31 december 2020 in het VK woonachtig zijn;
- Er moet sprake zijn van een uit een derde land afkomstige familielid dat vóór of op 31 december 2020 reeds familielid is met de Nederlander en waarbij ook daarna (op het moment dat het uit een derde land afkomstige familielid zich bij

<sup>206</sup> HvJ EU 12 maart 2014, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 (O. & B.), punten 51, 52, 54 en 59.

<sup>207</sup> Zie paragraaf B10/2.2 Vc.

de Nederlander in het VK voegt en na terugkeer in Nederland) sprake is van een bestendige familierechtelijke relatie met de Nederlander.

Als de Nederlander en het derdelands familielid na verblijf in het VK afwezig zijn uit het VK en nog geen duurzaam verblijf hebben opgebouwd, eindigt het verblijfsrecht –net zoals in richtlijnsituaties- in principe na zes maanden afwezigheid. Is echter sprake van afwezigheid overeenkomstig artikel 16 lid 3 Richtlijn 2004/38 dan doet die afwezigheid het verblijfsrecht in het VK niet verloren gaan en heeft het evenmin gevolgen voor de afgeleide rechten van het derdelands familielid na terugkeer in Nederland.

In het geval de Nederlander en diens derdelands familielid in het VK duurzaam verblijf hebben op grond van artikel 15 van het Terugtrekkingsakkoord, gaat dit duurzaam verblijfsrecht en de afgeleide rechten van het derdelands familielid na terugkeer in Nederland, slechts verloren bij een afwezigheid van vijf achtereenvolgende jaren uit het VK.<sup>208</sup>

Als het verblijfsrecht van de Nederlander en het derdelandse familielid op grond van afwezigheid uit het VK is geëindigd, kan er niet opnieuw een beroep worden gedaan op de Europa-route, tenzij zij in een andere gastlidstaat daadwerkelijk hebben verbleven op grond van artikel 7 of artikel 16 Richtlijn 2004/38/EG voorafgaande de terugkomst naar Nederland. In dat geval is paragraaf 6.2.1 van toepassing.

#### **6.2.4 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<sup>209</sup> (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.<sup>210</sup> 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.

#### **6.2.5 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.<sup>211</sup> 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

---

<sup>208</sup> Artikel 15 lid 3 Terugtrekkingsakkoord

<sup>209</sup> HvJ EU 12 maart 2014, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 (*O. & B.*), punt 60.

<sup>210</sup> HvJ EU 21 juli 2011, C-325/09, ECLI:EU:C:2011:498 (*Dias*), punt 49.

<sup>211</sup> HvJ EG 11 december 2007, C-291/05, ECLI:EU:C:2007:771 (*Eind*), punt 26.

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.<sup>212</sup>

Een gelijktijdige overkomst van het familielid derdelander met de Nederlander is niet vereist.<sup>213</sup> 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.<sup>214</sup>

### 6.2.6 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.<sup>215</sup> 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<sup>216</sup> 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 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.<sup>217</sup>

### 6.4 Duurzaam verblijfsrecht

De derdelands familieleden van een Nederlander die, na verblijf tezamen met die Nederlander in een andere lidstaat, bij terugkeer in Nederland een afgeleid verblijfsrecht in de zin van artikel 21 lid 1 VWEU hebben verkregen, kunnen in aanmerking komen voor duurzaam verblijf op grond van Richtlijn 2004/38/EG.

Om een duurzaam verblijfsrecht te verkrijgen, kunnen alleen die perioden van verblijf van de familieleden in Nederland in aanmerking worden genomen waarin wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 7 lid 2 van de richtlijn (geïmplementeerd in artikel 8.12 Vb). Met andere woorden, er dient ten minste vijf jaren aan het middelenvereiste te zijn voldaan.

<sup>212</sup> HvJ EG 11 december 2007, C-291/05, ECLI:EU:C:2007:771 (*Eind*), punt 38.

<sup>213</sup> ABRvS 28 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4070.

<sup>214</sup> ABRvS 28 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4070.

<sup>215</sup> HvJ EU 12 maart 2014, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 (*O. & B.*), punt 63.

<sup>216</sup> HvJ EU 14 november 2017, C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862 (*Lounes*).

<sup>217</sup> 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.<sup>218</sup> 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.<sup>219</sup>

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.<sup>220</sup>

<sup>218</sup> HvJ EG 19 oktober 2004, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639 (*Zhu en Chen*), punt 41.

<sup>219</sup> 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 (*Alopa en Moudoulou*), punten 28 en 29.

<sup>220</sup> 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<sup>221</sup>) 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.<sup>222</sup>

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.<sup>223</sup>
- 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.<sup>224</sup>
- 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.<sup>225</sup> 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.<sup>226</sup>
- Wanneer het kind aan de verordening een recht op toegang tot onderwijs ontleent, behoudt het kind het verblijfsrecht.<sup>227</sup>
- 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.<sup>228</sup>
- 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

<sup>221</sup> Art. 12 Verordening nr. 1612/68 is in 2011 vervangen door art. 10 Verordening nr. 492/2011.

<sup>222</sup> HvJ EU 30 juni 2016, C-115/15, ECLI:EU:C:2016:487 (NA), punten 64 en 65.

<sup>223</sup> HvJ EU 23 februari 2010, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 (Teixera), punten 44 en 45.

<sup>224</sup> HvJ EU 23 februari 2010, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 (Teixera), punt 52.

<sup>225</sup> HvJ EG 12 mei 1998, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217 (Martínez Sala), punt 32.

<sup>226</sup> 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.

<sup>227</sup> HvJ EU 23 februari 2010, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 (Teixera), punt 49.

<sup>228</sup> 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.<sup>229</sup>

- 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.<sup>230</sup> Een beroep op de Participatiewet heeft dus geen gevolgen voor het verblijfsrecht.
- 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.<sup>231</sup>
- 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.<sup>232</sup>

## 8.2 Duurzaam verblijfsrecht in de zin van Richtlijn 2004/38/EG

Zoals het Hof van Justitie heeft bepaald, kunnen voor derdelands familieleden van een Unieburger, om een duurzaam verblijfsrecht te verkrijgen, alleen die perioden van verblijf van de familieleden in aanmerking worden genomen waarin wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 7 lid 2 van de richtlijn (geïmplementeerd in artikel 8.12 Vb). Dit volgt uit artikel 16 lid 2 van Richtlijn 2004/38/EG. Het feit dat het familielid derdelander krachtens artikel 10 Verordening nr. 492/211 in een lidstaat heeft verbleven, kan dus niet van invloed zijn op de verwerving van het duurzaam verblijfsrecht in de zin van artikel 16 lid 2 van Richtlijn 2004/38/EG (geïmplementeerd in artikel 8.17 lid 1 onder b Vb).<sup>233</sup>

Kortom, het familielid derdelander van een Unieburger dat verblijf heeft gehad op grond van artikel 10 Verordening nr. 492/211, maar gedurende dat verblijf niet heeft voldaan aan de voorwaarden van artikel 8.12 Vb, komt niet in aanmerking voor duurzaam verblijfsrecht in de zin van artikel 8.17 lid 1 onder b Vb. Dit, omdat alleen die perioden van verblijf meetellen waarin werd voldaan aan de voorwaarden van artikel 8.12 Vb.

Uit vorenstaande volgt daarentegen ook dat derdelands familieleden van een Unieburger die meer dan vijf jaar in Nederland hebben verbleven op grond van artikel 10 Verordening 492/2011 en in die periode achteraf gezien hebben voldaan aan de vereisten van artikel 8.12 Vb, in aanmerking komen voor duurzaam verblijf op grond van die richtlijn, ongeacht de grondslag van het huidige verblijfsrecht. Dit is ook het geval indien die familieleden voldoen aan een van de uitzonderingscategorieën zoals opgesomd in artikel 17 van de Richtlijn (geïmplementeerd in artikel 8.17 lid 8 Vb).

<sup>229</sup> HvJ EU 23 februari 2010, C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80 (*Ibrahim*), punt 50.

<sup>230</sup> HvJ EU 23 februari 2010, C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80 (*Ibrahim*), punt 59.

<sup>231</sup> HvJ EU 30 juni 2016, C-115/15, ECLI:EU:C:2016:487 (*NA*), punten 59, 62 en 63.

<sup>232</sup> HvJ EU 23 februari 2010, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 (*Teixera*), punt 87.

<sup>233</sup> HvJ EU 8 mei 2013, C-529/11, ECLI:EU:C:2013:290 (*Alarape en Tijani*), punten 37 en 40.

## 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.<sup>234</sup>

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<sup>235</sup> vastgesteld. De Dienstenrichtlijn is vervolgens geïmplementeerd in de Dienstenwet.<sup>236</sup>

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 'dienstverrichter': 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 dienstverrichters 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 dienstverrichters niet mag worden belemmerd, tenzij dit gerechtvaardigd is om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of milieubescherming.<sup>237</sup>

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.<sup>238</sup>

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

### 9.2 De dienstverrichter 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 daarheen heeft verplaatst, maakt hij gebruik van zijn recht op vrij verkeer en is op hem

<sup>234</sup> Art. 62 VWEU jo. art. 52 VWEU.

<sup>235</sup> 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.

<sup>236</sup> *Stb.* 2009, 503.

<sup>237</sup> Art. 16 lid 1 onder b Richtlijn 2006/123/EG.

<sup>238</sup> 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 derdelanders) 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 grensoverschrijdende dienstverlening in de zin van artikel 49 EG-verdrag (thans artikel 56 VWEU).<sup>239</sup> 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.<sup>240</sup> In zijn geval ging soms alleen de dienst de grens over en soms ook hijzelf als dienstverrichter. Hij was echter niet in een gastlidstaat gevestigd. Richtlijn 73/148/EEG<sup>241</sup> was daarom niet op zijn Filipijnse echtgenote van toepassing.<sup>242</sup>

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.<sup>243</sup>

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.<sup>244</sup> 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.

<sup>239</sup> HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punt 30.

<sup>240</sup> HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punten 29 en 37.

<sup>241</sup> 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.

<sup>242</sup> HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punt 36.

<sup>243</sup> HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punt 30.

<sup>244</sup> 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.<sup>245</sup>

### 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.<sup>246</sup> De verrichte diensten dienen een belangrijk deel van zijn economische activiteit te vormen.<sup>247</sup> 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.<sup>248</sup> 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.<sup>249</sup> De opvang kan wellicht op andere wijze worden geregeld.<sup>250</sup>
- 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.<sup>251</sup>
- 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.<sup>252</sup>

<sup>245</sup> HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punten 43 tot en met 46.

<sup>246</sup> HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punten 28 en 29.

<sup>247</sup> HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punten 29 en 30.

<sup>248</sup> HvJ EG 11 juli 2002, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434 (*Carpenter*), punt 39.

<sup>249</sup> HvJ EU 12 maart 2014, C-457/12, ECLI:EU:C:2014:136 (*S. & G.*), punt 43.

<sup>250</sup> ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3172, r.o. 6.4.

<sup>251</sup> ABRvS 20 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3172, r.o. 6.4.

<sup>252</sup> 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 Nederlander 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.<sup>253</sup>

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.<sup>254</sup>

### 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.<sup>255</sup> 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.<sup>256</sup>

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.<sup>257</sup> De voorwaarden die in dat geval gelden, worden besproken in hoofdstuk 6 van deze werkinstructie.

<sup>253</sup> HvJ EU 12 maart 2014, C-457/12, ECLI:EU:C:2014:136 (S. & G.), punt 39.

<sup>254</sup> HvJ EU 12 maart 2014, C-457/12, ECLI:EU:C:2014:136 (S. & G.), punt 40.

<sup>255</sup> HvJ EG 19 januari 1999, C-348/96, ECLI:EU:C:1999:6 (*Calfa*), punt 16.

<sup>256</sup> HvJ EG 31 januari 1984, C-286/82, ECLI:EU:C:1984:35 (*Luisi en Carbone*), punt 16.

<sup>257</sup> 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.

### **9.5 Duurzaam verblijfsrecht**

Unieburgers met een verblijfsrecht op 56 VWEU en 45 VWEU en hun familieleden kunnen in aanmerking komen voor duurzaam verblijf. Wel geldt daarvoor de voorwaarde dat gedurende vijf onafgebroken jaren materieel moet zijn voldaan aan de voorwaarden van artikel 7 van Richtlijn 2004/38/EG. Dit betekent dus dat er feitelijk sprake dient zijn geweest van vijf jaren rechtmatig verblijf als werknemer of zelfstandige of als economische niet-actieve met voldoende middelen van bestaan dan wel als familielid van zo'n persoon. Daarnaast dient uit de feiten en omstandigheden afdoende te blijken dat het verblijf van het familielid hier te lande een substantiële bijdrage heeft geleverd aan het ongehinderd uitoefenen van het vrij verkeer van diensten door de Unieburger. Voor de beoordeling hiervan wordt verwezen naar paragraaf 9.3 van deze werkinstructie.