

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 29 september 2010 in zaak nr. 09/48664 in het geding tussen:  
de vreemdeling  
en  
de minister van Justitie.

#### 1. Procesverloop

Bij besluit van 26 juni 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie, voor zover thans van belang, een aanvraag van de vreemdeling om afgifte van een document als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000), waaruit rechtmatig verblijf als gemeenschapsonderdaan blijkt, buiten behandeling gesteld.

Bij besluit van 4 december 2009 heeft de staatssecretaris, voor zover thans van belang, het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar gegrond verklaard en de aanvraag alsnog in behandeling genomen. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 29 september 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 26 oktober 2010, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De minister voor Immigratie en Asiel heeft een verweerschrift ingediend.

De vreemdeling heeft nadere stukken ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

#### 2. Overwegingen

2.1 De vreemdeling betoogt in grief I dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij volgens richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en 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 de 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 (hierna: de richtlijn) geen verblijfsrecht kan ontlenen aan het toeristische verblijf van haar dochter in België gedurende de kerstvakantie van 2008, nu dat verblijf onvoldoende is voor het oordeel dat haar dochter voor de toepassing van het gemeenschapsrecht relevante grensoverschrijdende activiteiten heeft verricht. Onder verwijzing naar jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) voert de vreemdeling daartoe aan, voor zover thans van belang, dat het afnemen van diensten als toerist behoort tot de rechten van vrij verkeer, zodat haar dochter als gemeenschapsonderdaan is aan te merken.

2.2.1 Ingevolge artikel 20, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het 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

### Nr. 36: terugkeer na kort toeristisch verblijf geen belemmering EU-rechten

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 30 december 2011, 201010287/1/v2 (mrs. Lubberdink, Sevensenster en Steendijk)

*Een kort toeristisch verblijf in België is onvoldoende om als derdelander familielid van een Nederland bij terugkeer in Nederland binnen de werkingssfeer van het EU-recht te vallen. Van een belemmering van de uitoefening van het recht op vrij verkeer is geen sprake, omdat het voor de effectieve uitoefening van dat recht door de burger van de Unie niet noodzakelijk is dat deze door een derdelander familielid wordt vergezeld.*

*Een beroep op artikel 8 EVRM faalt als de grondslag voor het verblijf richtlijn 2004/38/EG is. Artikel 7 van het Handvest is niet van toepassing als de situatie van de vreemdeling niet binnen de materiële werkingssfeer van het Handvest valt.*

**Artt. 20 en 21 lid 1 VWEU; art. 6 RI. 2004/38/EG; artt. 7 en 51 Handvest; art. 8 EVRM**

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht op het hoger beroep van:

A.,  
appellante,

Unie komt naast het nationale burgerschap, doch komt niet in de plaats daarvan.

Ingevolge het tweede lid, voor zover thans van belang, genieten burgers van de Unie de rechten en hebben zij de plichten die bij de Verdragen zijn bepaald.

Ingevolge artikel 21, eerste lid, heeft iedere burger van de Unie het recht 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. Ingevolge artikel 1 van de richtlijn, voor zover thans van belang, worden bij de richtlijn de voorwaarden voor uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten door burgers van de Unie en hun familieleden vastgesteld.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, wordt voor de toepassing van de richtlijn onder “burger van de Unie” verstaan: eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder d, voor zover thans van belang, wordt onder “familie lid” verstaan: de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, die te hunnen laste zijn.

Ingevolge het derde lid wordt onder “gastland” verstaan: de lidstaat waarheen de burger zich begeeft om zijn recht van vrij verkeer of verblijf uit te oefenen.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, is de richtlijn van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie 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, tweede lid, die hem begeleiden of zich bij hem voegen.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder e, onder 1° en 2°, van de Vw 2000 wordt onder “gemeenschapsonderdanen” verstaan: onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie die op grond van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: het EG-Verdrag) gerechtigd zijn een andere lidstaat binnen te komen en er te verblijven en diens familieleden die de nationaliteit van een derde staat bezitten en die uit hoofde van een ter toepassing van het EG-Verdrag genomen besluit gerechtigd zijn een lidstaat binnen te komen en er te verblijven.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, voor zover thans van belang, verschaft de minister aan de vreemdeling, die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, aanhef en onder e, en gemeenschapsonderdaan is als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder e, onder 2°, een document of schriftelijke verklaring waaruit het rechtmatig verblijf blijkt.

2.2.2. De dochter van de vreemdeling bezit de Nederlandse nationaliteit. Niet in geschil is dat de vreemdeling bij haar dochter woonachtig is en te haren laste komt. Evenmin is in geschil dat de dochter samen met de vreemdeling in 2008 naar België is gereisd, dat zij aldaar samen met de vreemdeling gedurende de kerstvakantie als toerist heeft verbleven en dat de vreemdeling haar vervolgens heeft begeleid bij haar terugkeer naar Nederland. Uit de jurisprudentie van het Hof (onder meer het arrest van 19 januari 1999, C-348/96, Calfa, punt 16; [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)) volgt dat het

recht van het vrij verrichten van diensten impliceert 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. Dat de dochter van de vreemdeling aldus, zoals de vreemdeling terecht betoogt, met haar verblijf in België gebruik heeft gemaakt van haar recht van vrij verkeer en derhalve als gemeenschapsonderdaan is aan te merken, betekent evenwel nog niet dat de vreemdeling reeds hierom bij terugkeer met haar dochter in Nederland aan het gemeenschapsrecht een verblijfsrecht kan ontleen, in die zin dat zij in aanmerking komt voor afgifte van een document als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Vw 2000.

2.2.3. In het arrest van 7 juli 1992, C-370/90, Surinder Singh, punt 23, ([www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)) betreffende de toepassing van 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, heeft het Hof overwogen dat hier niet een nationaal recht in het geding is, maar de rechten van vrij verkeer en vestiging die de artikelen 48 en 52 EEG-Verdrag (thans de artikelen 45 en 49 van het VWEU) aan gemeenschapsonderdanen toekennen. Deze rechten kunnen hun volle werking niet ontplooien, indien een onderdaan, door obstakels die in zijn land van herkomst aan de toegang en het verblijf van zijn echtgenoot in de weg worden gelegd, ervan kan worden weerhouden om die rechten uit te oefenen. Daarom moet de echtgenoot van een gemeenschapsonderdaan die van deze rechten gebruik heeft gemaakt, wanneer laatstgenoemde naar zijn land van herkomst terugkeert, ten minste dezelfde rechten van toegang en verblijf genieten als die welke het gemeenschapsrecht hem zou toekennen, indien zijn echtgenoot zou besluiten om naar een andere lidstaat te gaan en daar te verblijven.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 7 september 2010 in zaak nr. 201000977/1/V1; [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)), geldt, nu richtlijn 73/148/EEG is vervangen door de richtlijn, de hiervoor weergegeven overweging van het Hof eveneens voor de toepassing van de richtlijn.

2.2.4. Daargelaten of zich in het algemeen de situatie kan voordoen dat het een burger van de Unie ervan zou weerhouden om zijn land van herkomst te verlaten om op het grondgebied van een andere lidstaat als toerist diensten te ontvangen, omdat bij terugkeer naar de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit een familie lid met de nationaliteit van een derde land niet gerechtigd zou zijn die lidstaat binnen te komen en daar te verblijven onder voorwaarden die ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke hij krachtens het gemeenschapsrecht op het grondgebied van een andere lidstaat heeft, is het in dit geval buiten tot prejudiciële vragen nopende twijfel dat zich geen belemmering in het uitoefenen van het recht van vrij verkeer, als hiervoor bedoeld, voordoet. Indien de uitoefening van

het recht van vrij verkeer is gelegen in een kortdurend verblijf als toerist in een andere lidstaat, is het voor de effectieve uitoefening van dat recht door de dochter van de vreemdeling immers niet noodzakelijk dat zij bij dat toeristische verblijf door de vreemdeling wordt vergezeld. Grief I faalt.

2.3. De vreemdeling betoogt in grief II, samengevat weergegeven, dat de rechtbank, door in het kader van haar beroep op het recht op eerbiediging van haar privé-, familie- en gezinsleven te overwegen dat haar beroep op artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) nooit kan leiden tot afgifte van het gevraagde document, de betekenis van dat artikel niet heeft onderkend en ten onrechte geen betekenis heeft toegekend aan artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest).

2.3.1. Ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Vw 2000, waarin de bevoegdheid van de minister tot afgifte van een document of schriftelijke verklaring waaruit rechtmatig verblijf blijkt, is neergelegd, heeft de afgifte van zodanig document geen verdere strekking dan dat het bestaan van rechtmatig verblijf als gemeenschapsonderdaan wordt bevestigd. Dat betekent dat hetgeen de vreemdeling aan haar beroep op artikel 8 van het EVRM ten grondslag heeft gelegd er niet toe kan leiden dat haar verblijf moet worden toegestaan op grond van de richtlijn. Anders dan de vreemdeling betoogt, heeft de rechtbank terecht overwogen dat de beoordeling van het beroep op artikel 8 nooit kan leiden tot het gevraagde document en dat zij, indien zij haar aanspraak op verblijf met het oog op artikel 8 van het EVRM beoordeeld wenst te zien, een daartoe strekkende aanvraag kan indienen.

2.3.2. Voorts klaagt de vreemdeling tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte geen betekenis heeft toegekend aan artikel 7 van het Handvest. Zoals volgt uit hetgeen de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 1 december 2010 in zaak nr. 201003052/1/V3; [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)), is het Handvest juridisch bindend geworden met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009. Gelet op artikel 51, eerste en tweede lid, van het Handvest, is het Handvest gericht tot lidstaten, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, en breidt het Handvest het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan tot waar de bevoegdheden van de Unie reiken, schept het geen verdere bevoegdheden of taken voor de Unie, noch wijzigt het de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken. Zoals in overweging 2.1.4 is overwogen, is de uitoefening van het recht van vrij verkeer door de dochter van de vreemdeling, die is gelegen in een kortdurend verblijf als toerist in een andere lidstaat, onvoldoende voor het oordeel dat de vreemdeling aan het gemeenschapsrecht een verblijfsrecht kan ontfangen. Nu de situatie van de vreemdeling derhalve niet binnen de materiële werkingsfeer van het Handvest valt, is het, gelet op punt 72 van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 15 november 2011, C-256/11, De-

reci, ([www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)) buiten tot prejudiciële vragen nopende twijfel dat bij de beoordeling van het besluit van 4 december 2009, waarbij haar aanvraag om afgifte van een document als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Vw 2000 is afgewezen, voor toetsing aan artikel 7 van het Handvest geen plaats is. Ook grief II faalt.

2.4. Het hoger beroep is kennelijk ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

2.5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:  
bevestigt de aangevallen uitspraak.

(... ; red.).

### Noot

1. Blijkens het dossier is de eiseres in deze zaak in 1991 Nederland legaal binnengekomen op basis van een visum. Ze komt ten laste van haar naaste familieleden, die allen de Nederlandse nationaliteit bezitten, en is ingetrokken bij één van haar dochters. In 2008 brengt de familie de kerstdagen door in een gehuurde bungalow in Mol (België). In maart 2009 dient eiseres een verzoek in tot afgifte van een verblijfsdocument ex artikel 9 lid 1 Vw 2000. Ze stelt dat haar een verblijfsrecht in Nederland toekomt conform artikel 3 lid 1 en artikel 2 lid 2 van richtlijn 2004/38, als familielid van een EU-burger die haar recht op vrij verkeer heeft uitgeoefend. De staatssecretaris van Justitie wijst het verzoek af, de rechtbank Den Haag verklaart het beroep tegen dat besluit ongegrond, en bij de Afdeling vangt ze uiteindelijk eveneens bot. Anders dan in de zaken *Surinder Singh* (HvJ EG zaak C-370/90, *Jur.* 1992, blz. I-4265, RV 1992, 94) en *Eind* (HvJ EG zaak C-291/05, *Jur.* 2007, blz. I-10719, JV 2008/1, m.nt. C.A. Groenendijk) gaat het hier namelijk om een kortdurend toeristisch verblijf, waarbij het voor de effectieve uitoefening van het recht op vrij verkeer niet noodzakelijk is dat de EU-burger in kwestie door de vreemdeling wordt vergezeld. De terugkeer van de dochter naar Nederland, na afloop van het kortstondige verpozen in België, kan dus niet opeens resulteren in een verblijfsrecht voor haar Surinaamse moeder. Doordat de Afdeling noch artikel 8 EVRM, noch artikel 7 van het EU-Handvest van de Grondrechten van toepassing acht, blijkt ook het beroep op eerbiediging van het recht op *family life* tevergeefs.

2. We hebben hier andermaal te maken met een poging het bereik van de zgn. 'België-route' op te rekken. Zonder een substantiële periode te hebben doorgebracht met het derdelander-familielid in een andere lidstaat, is en blijft evenwel de kans van slagen nihil (zie eerder bijv. ABRvS 7 september 2010, 201000977/1/V1, RV 2010, 35, m.nt. H. de Waele, *JV* 2010/437, m.nt. H. Oosterom-Staples). De Richtsnoeren van de Commissie voor de omzetting en toepas-

sing van richtlijn 2004/38/EG (COM 2009(313), p. 18-20) kwalificeren het als misbruik wanneer EU-burgers verhuizen naar een andere lidstaat met als enige bedoeling om zich bij terugkeer te kunnen onttrekken aan nationale regels die aan gezinshereniging met derdelander-familieleden in de weg staan. Om te bepalen of dat zo is, moet er worden gekeken of de uitoefening van het Europese recht op verblijf en vrij reizen “reëel en daadwerkelijk” is geweest – *quod non* in de onderhavige casus. De creatieveling die zich probeert te beroepen op het vrij verkeer van diensten, vindt daar niet direct een alternatieve opening, hoewel in het verleden toeristisch verblijf in een andere lidstaat op zich wel onder dat verdragsregime is gebracht (zie HvJ EG zaak 186/87, *Cowan*, Jur. 1989, blz. 195; gevoegde zaken 286/82 & 26/83, *Luisi en Carbone*, Jur. 1984, blz. 377). Bij het op structurele basis verrichten van diensten in andere lidstaten staan de sterren zeker gunstig, op grond van het arrest *Carpenter* (HvJ EG zaak C-60/00, Jur. 2002, blz. I-6279, RV 2002, 91, m.nt. C.A. Groenendijk; JV 2002/290 m.nt. P. Boeles). Een bezoek aan een andere lidstaat van minder dan drie maanden waarin louter diensten worden *ontvangen*, ressorteert echter naar huidige recht onder artikel 6 lid 1 van richtlijn 2004/38/EG. Op grond van artikel 6 lid 2 mogen familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten EU-burgers begeleiden in het gastland, of zich bij hen voegen. Niettemin ontstaat er pas bij het ontvangen van diensten voor een langere periode een situatie die het voor een EU-burger mogelijk maakt om het vergezellende derdelander-familie lid mee terug te nemen naar de lidstaat van herkomst (een geslaagd voorbeeld biedt ABRvS 12 november 2009, 200900969/1/V1, RV 2009. 31, m.nt. H. Oosterom-Staples; JV 2010/32, m.nt. E. Hilbrink). In een dergelijk geval kan de lijn van *Surinder Singh* en *Eind* wél worden doorgetrokken, mits tijdens het voortgezet verblijf (ex artikel 7 lid 1, aanhef en onder b van de verblijfsrichtlijn) voldaan werd aan de voorwaarden van voldoende bestaansmiddelen en een *all-risk* ziektekostenverzekering. Dit biedt eveneens perspectief voor personen die (conform artikel 7, lid a, aanhef en onder c van de verblijfsrichtlijn) in een andere lidstaat een erkende studie of beroepsopleiding volgen. In de huidige casus heeft echter het gedurende enkele dagen afnemen van diensten als toerist, in de ogen van de Afdeling, een marginaal karakter. Deze zienswijze is niet verbazingwekkend; immers, wanneer iedere korte vakantie binnen de EU *Singh/Eind*-rechten zou doen ontstaan raakt het hek van de dam. In casu zou volgens eiseres het huren van een huisje in België al voldoende moeten zijn geweest om de parallel te trekken. Blijkens het dossier werd in het geding voor de rechtbank tevens gewezen op een stedentrip naar Antwerpen in mei 2010, waarbij ze met haar dochter een hotelkamer zou hebben gedeeld. Uiteraard kon met betrekking tot de uitoefening van het reis- en verblijfsrecht de drempel nooit zo laag worden gelegd, omdat het aanzuigend effect fenomenaal zou zijn (voor een recente vergelijkbare desavouering, zie ABRvS 29 februari 2012, 201006036/1/V2, LJN: BV7838, JV 2012/159).

3. Zodoende kunnen we nog altijd spreken van drie verschillende situaties, die goed uit elkaar moeten worden gehouden maar die in de praktijk nogal eens voor verwarring zorgen. Ten eerste de klassieke vrij verkeer-casus, waarin een EU-burger zich begeeft naar, of verblijft in, een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit. Op grond van artikel 3 lid 1 van richtlijn 2004/38/EG hebben derdelander-familieleden het recht om hem of haar te begeleiden of zich bij hem of haar te voegen. Zolang de Unieburger een verblijfsrecht geniet in die andere lidstaat op grond van het EU-recht, geldt dat eveneens voor de – in artikel 2 lid 2 van de richtlijn aangeduide – familieleden. Sinds het arrest *Metock* (HvJ EG zaak C-127/08, Jur. 2008, blz. I-6241, RV 2008, 32; JV 2008/291; RV 1950-2009, 40, m.nt. J.C. de Heer), anders dan eerder verkondigd in *Akrich* (HvJ EG zaak C-109/01, Jur. 2003, blz. I-9607, RV 2003, 92, m.nt. H. Oosterom-Staples, JV 2004/1, m.nt. C.A. Groenendijk), kan het gastland niet meer eisen dat ze voorafgaand aan hun komst legaal in een andere lidstaat hebben verbleven. Hiervan is de tweede situatie te onderscheiden, waar in een EU-burger vanuit een andere lidstaat dan die waarvan hij of zij de nationaliteit bezit, met een derdelander-familie lid terugkeert naar de lidstaat van herkomst. In dit geval vloeit uit het recht op terugkeer van de EU-burger zelf een recht op toegang en verblijf voort voor zijn of haar familie. Het archetype hiervan is de ‘België-route’. De achterliggende gedachte is dat EU-burgers te snel ervan zouden kunnen afzien om van hun recht op vrij verkeer gebruik te maken als zij een eventuele gezinsband die is ontstaan in de andere lidstaat, weer moeten verbreken bij terugkeer naar hun thuisland. Naar het oordeel van het Hof vormde dit potentiële afschrikwekkende effect een belemmering voor de effectieve uitoefening van het reis- en verblijfsrecht, die het met de *Singh/Eind*-hoofregel uit de weg heeft geruimd. Voor de Afdeling lag een analoge oplossing in de hier geannoteerde casus niet voor de hand, omdat EU-burgers niet op dezelfde wijze zullen worden afgeschrikt om kortstondig naar het buitenland te gaan. Bovendien was voor het effectief gebruik van het reis- en verblijfsrecht de begeleiding of aanwezigheid van de derdelander niet noodzakelijk. Anders dan in de *Singh/Eind*-casus was evenmin sprake van een beperking op gezinshereniging bij terugkeer uit een andere lidstaat, omdat in het voorliggende geval de vreemdeling al mee was uitgereisd vanuit de lidstaat van herkomst. Voor een volledig succesvol beroep op de ‘België-route’ zal de EU-burger steeds *reëel en daadwerkelijk* zijn verblijfsrecht moeten hebben uitgeoefend, wat noopt tot een verpozen in een andere lidstaat voor een substantiële periode. Het familie lid moet daar dan ook daadwerkelijk van de partij zijn; claimanten die zonder het betreffende familie lid in het gastland hebben vertoefd, zijn kansloos (vgl. ABRvS 7 september 2010, 201000977/1/V1, RV 2010, 35, m.nt. H. de Waele; JV 2010/437, m.nt. H. Oosterom-Staples). Het ontplooiën van economische activiteiten is niet vereist, maar voor niet-economisch actieven moet het verblijf aldaar dan wel rechtmatig zijn ge-

weest, d.w.z. dat werd voldaan aan de voorwaarden van artikel 7 lid 1, aanhef en onder b van richtlijn 2004/38/EG. Zo dient de EU-burger en zijn of haar familie te beschikken over voldoende bestaansmiddelen, om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van de sociale bijstand. Anders dan in de klassieke vrijverkeer-casus mag bovendien de lidstaat van herkomst in dit geval wél eisen dat de familieleden al legaal in het andere land verbleven. De derde en laatste situatie betreft de ‘zuiver interne’, waarin geen enkele grensoverschrijding binnen de EU heeft plaatsgevonden en alle elementen zich binnen één en dezelfde lidstaat ophouden. Deze casus vallen traditioneel buiten de materiële werkingsfeer van de Verdragen, en richtlijn 2004/38/EG is dan (ex artikel 3, lid 1) evenmin van toepassing. Dientengevolge moeten derdelander-familieleden van een ‘statische’ EU-burger die zich bij hem of haar willen voegen, voldoen aan de immigratieregels van de lidstaat in kwestie (zie bijv. HvJ EG gevoegde zaken 35/82 en 36/82, *Morson en Jhanjan*, *Jur.* 1982, blz. 3723, RV 1982, 113; gevoegde zaken C-64/96 en C-65/96, *Uecker en Jacquet*, *Jur.* 1997, blz. I-3171). Het Hof van Justitie heeft dit onlang nog bevestigd in de (elders in deze bundel opgenomen) arresten *Ruiz Zambrano* (zaak C-34/09, 8 maart 2011, n.n.g., *JV* 2011/146, m.nt. P. Boeles), *McCarthy* (zaak C-434/09, 5 mei 2011, n.n.g., *JV* 2011/243, m.nt. P. Boeles) en *Dereci* (zaak C-256/11, 15 november 2011, n.n.g., *JV* 2012/6, m.nt. c.A. Groenendijk). Daarbij heeft het tegelijk aangegeven dat een situatie niet als zuiver intern is aan te merken wanneer onderdanen van een lidstaat in eigen land het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste rechten die zij aan hun status van burger van de Unie ontlenden. Bij weigering van een verblijfsrecht aan derdelander-familieleden lijkt dat vooralsnog alleen aan de orde, wanneer de Unieburger zich daardoor eveneens gedwongen weet het grondgebied van de EU te verlaten. Een puur economische of emotionele band is echter niet voldoende, en blijkens *Dereci* mag er sowieso tot afwijzing worden overgegaan, wanneer het gezin nog naar een andere lidstaat zou kunnen uitwijken (meer gedetailleerd hierover de noot van R. Fernhout onder zaak *Dereci*, RV 2011, nr. 32). In casus die geen enkel aanknopingspunt met het Unierecht hebben blijft men hoe dan ook met lege handen staan en resteert een eventueel zelfstandig beroep op artikel 8 EVRM. Zoals de Afdeling terecht constateert kan dat echter nimmer leiden tot een verblijfsrecht op grond van het EU-recht.

4. Omdat zich volgens de Afdeling geen belemmering voordoet in de uitoefening van het recht op vrij verkeer, meent ze dat het EU-Handvest van de Grondrechten evenmin toepassing vindt. Ze wijst er ook op dat het Handvest vooral de codificatie van bestaande rechten beoogt, niet de schepping van nieuwe taken of bevoegdheden voor de Unie. In de onderhavige zaak kan artikel 7 van het Handvest, dat evenals artikel 8 EVRM verplicht tot eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, daarom niet als toetsingsmaatstaf dienen. Aldus kiest de Afdeling voor een restrictieve

uitleg van artikel 51, lid 2 van het Handvest, onder verwijzing naar het arrest *Dereci*. Ergens wringt dit, omdat de voorliggende casus op zich wel binnen de materiële werkingsfeer van het EU-recht ressorteert; weliswaar kan dat niet leiden tot het gewenste verblijfsrecht in Nederland, maar dat is iets anders. Mogelijk had er dus toch aan het Handvest moeten worden getoetst, al had dat uiteindelijk niet aan afwijzing van het beroep in de weg hoeven te staan. Ex artikel 52 lid 3 moeten Handvestbepalingen immers minimaal dezelfde inhoud en reikwijdte krijgen als aan hun equivalenten in het EVRM. Artikel 8 EVRM laat een *margin of appreciation*, en geeft gezinnen niet zomaar het recht om op een specifieke plaats naar keuze samen te leven (zie bijv. EHRM 19 februari 1996, *Gül t. Zwitserland*, RV 1996, 23 m.nt. J.D.M. Steenberg; EHRM 28 november 1996, *Ahmut t. Nederland*, RV 1996, 24, m.nt. P. Boeles). In de huidige constellatie lijkt er een faire balans te zijn gevonden tussen enerzijds het individuele belang van de eiseres en anderzijds de algemene belangen van de staat, zodat er geen positieve verplichting geldt om haar een verblijfsvergunning te verlenen (vgl. ABRvS 30 maart 2010, 200809182/1/V2, RV 2010, 28, m.nt. H. Brink). 5. Het is overigens niet ondenkbaar dat het in artikel 7 van het Handvest vastgelegde recht op bescherming van *family life* in de toekomst geschaard zal worden onder de belangrijkste die aan het EU-burgerschap zijn gekoppeld. Bijgevolg zouden de lidstaten het ‘effectieve genot’ daarvan ook in zuiver interne situaties dienen te waarborgen. Natuurlijk zal het Hof in Luxemburg daartoe het voortouw moeten nemen – de Afdeling is wel de laatste om in deze richting te gaan ‘voorsorteren’. Zover zijn we echter op dit moment nog (lang) niet.

Henri de Waele