



**RAAD VAN  
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 21 januari 2009  
(OR. en)**

**5553/09**

**MI 20  
JAI 27  
SOC 27**

**INGEKOMEN DOCUMENT**

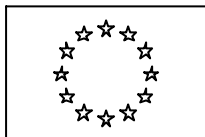
---

van: de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-  
generaal van de Europese Commissie  
ingekomen: [17 december 2008](#)  
aan: de heer Javier SOLANA, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger  
Betreft: **VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES  
PARLEMENT EN DE RAAD over de 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**

---

Hierbij gaat voor de delegaties Commissiedocument COM(2008) 840 definitief.

Bijlage: COM(2008) 840 definitief.



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.12.2008  
COM(2008) 840 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE  
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**over de 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**

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE  
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**over de 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**

**(Voor de EER relevante tekst)**

**1. INLEIDING**

Doel van dit verslag is een overzicht te geven van de manier waarop Richtlijn 2004/38/EG<sup>1</sup> is omgezet in nationaal recht en hoe zij in het dagelijks leven wordt toegepast. Met dit verslag voldoet de Commissie aan haar verplichting op grond van artikel 39, lid 1, van de richtlijn om een verslag op te stellen over de toepassing van de richtlijn en dit verslag in te dienen bij het Europees Parlement en de Raad<sup>2</sup>.

De Commissie zal de zaak op de voet blijven volgen en te zijner tijd met verdere verslagen en richtsnoeren komen.

Vrij verkeer van personen is een van de fundamentele vrijheden van de interne markt die goed is voor de EU-burgers, de lidstaten en de concurrentiepositie van de Europese economie. Het is een van de rechten die wordt genoemd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (*artikel 45*). In de begindagen van het Europese project gold het vrije verkeer alleen voor werknemers (*artikel 39 van het EG-Verdrag*). Na verloop van tijd werd dit recht van toepassing op alle EU-burgers. Burgerschap van de Unie verleent iedere EU-burger, binnen de beperkingen en voorwaarden van het Verdrag en de maatregelen tot uitvoering daarvan, een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de Unie (*artikel 18 van het EG-Verdrag*). Deze beperkingen en voorwaarden zijn te vinden in Richtlijn 2004/38/EG. Met de richtlijn werden de bestaande wetgeving en rechtspraak op het gebied van het vrij verkeer met het oog op de leesbaarheid en de duidelijkheid gecodificeerd en vereenvoudigd.

Burgers van de lidstaten die onlangs tot de EU zijn toegetreden, genieten onbeperkt recht van vrij verkeer. Overgangsregelingen gelden alleen voor de toegang tot de arbeidsmarkt.

De richtlijn is niet alleen essentieel voor de ruim 8 miljoen<sup>3</sup> EU-burgers die in een andere lidstaat wonen en voor hun familieleden, maar ook voor de miljoenen EU-burgers die jaarlijks binnen de EU reizen.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29.04.2004 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 (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77)

<sup>2</sup> Zie ook de resolutie van het Europees Parlement van 15 november 2007 over de toepassing van Richtlijn 2004/38/EG – P6\_TA(2007)0534.

<sup>3</sup> Vijfde verslag over het burgerschap van de Unie (1 mei 2004 - 30 juni 2007), COM(2008) 85.

De betekenis van het recht van vrij verkeer wordt onderstreept door de verwachtingen van de EU-burgers. Recent opinieonderzoek<sup>4</sup> heeft uitgewezen dat 88% van de respondenten dit recht kent<sup>5</sup>, een stijging van 4% ten opzichte van 2002.

Dit verslag is opgesteld op basis van veel verschillende bronnen, zoals een studie<sup>6</sup> waarin wordt nagegaan in hoeverre de nationale bepalingen in overeenstemming zijn met de richtlijn, een door de lidstaten beantwoorde vragenlijst over de praktische toepassing van de richtlijn, eigen onderzoek van de Commissie, klachten, samenwerking met het Europees Parlement, resoluties van het Parlement, vragen en petitie's, en gesprekken met de lidstaten over praktische problemen bij de toepassing van de richtlijn.

## **2. TOEZICHT OP DE OMZETTING VAN DE RICHTLIJN**

Overeenkomstig artikel 40, lid 1, van de richtlijn moeten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk 30 april 2006 aan de richtlijn te voldoen.

De Commissie heeft in juni 2005 en in januari 2006 een bijeenkomst met de lidstaten georganiseerd om vragen over de interpretatie van de richtlijn te beantwoorden.

De lidstaten hebben in veel gevallen de nationale omzettingsmaatregelen onvolledig en te laat meegedeeld. Tussen juni 2006 en februari 2007 heeft de Commissie tegen 19 lidstaten<sup>7</sup> op grond van artikel 226 van het EG-Verdrag een inbreukprocedure ingeleid wegens het niet meedelen van de tekst van de bepalingen ter omzetting van de richtlijn. Sindsdien hebben alle lidstaten geleidelijk hun omzettingsmaatregelen meegedeeld en zijn de inbreukprocedures wegens niet-mededeling stopgezet.

De richtlijn is al opgenomen<sup>8</sup> in de EER-Overeenkomst, maar is nog niet van toepassing op de EER-landen die geen lid zijn van de EU, omdat in Noorwegen nog niet aan alle grondwettelijke voorschriften is voldaan.

## **3. MATE WAARIN DE OMZETTINGSMAATREGELLEN IN OVEREENSTEMMING ZIJN MET DE RICHTLIJN**

Over het geheel genomen is de omzetting van richtlijn 2004/38/EG nogal teleurstellend. Geen enkele lidstaat heeft de richtlijn daadwerkelijk en correct in haar geheel omgezet. Geen enkel artikel van de richtlijn is door alle lidstaten daadwerkelijk en correct omgezet.

---

<sup>4</sup> Flash Eurobarometerenquête nr. 213, waarin in november 2007 ruim 27000 aselect gekozen EU-burgers werden ondervraagd.

<sup>5</sup> Volgens het laatste kwartaaloverzicht over de periode januari-maart 2008 ([http://ec.europa.eu/eurodirect/call\\_us/statistics/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/eurodirect/call_us/statistics/index_nl.htm) Europe Direct - Statistieken) had het grootste deel van de vragen die aan EUROPE DIRECT werden voorgelegd, betrekking op grensoverschrijdende kwesties (*reizen, werken, wonen of studeren in een andere lidstaat*) – 22%. Tussen januari en oktober 2006 had 84% van de vragen aan de Wegwijzerdienst ook betrekking op deze rechten (Feedbackrapport *What the database tells us* - [http://ec.europa.eu/citizensrights/front\\_end/about/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/citizensrights/front_end/about/index_nl.htm))

<sup>6</sup> De studie schetst de omzettingssituatie op 1 augustus 2008.

<sup>7</sup> Alle lidstaten behalve DK, IE, NL, AT, SI, SK, BG en RO.

<sup>8</sup> Besluit nr. 158/2007 van het Gemengd Comité van de EER van 7 december 2007.

Anderzijds hebben de lidstaten op sommige punten omzettingsmaatregelen vastgesteld die gunstiger zijn voor EU-burgers en hun familieleden dan door de richtlijn wordt voorgeschreven<sup>9</sup>.

Hoewel in Cyprus, Griekenland, Finland, Luxemburg, Malta, Portugal en Spanje alleen sommige bepalingen van de richtlijn problemen opleveren, zijn in de meeste lidstaten grote delen en cruciale bepalingen van de richtlijn niet op correcte wijze omgezet.

In dit deel van het verslag worden deze omzettingsproblemen behandeld volgens de structuur van de richtlijn.

### 3.1. Familieleden

Over het algemeen is de definitie van "familieleden" als bedoeld in artikel 2, lid 2, naar tevredenheid omgezet.

Met de omzetting van de rechten van andere familieleden als bedoeld in artikel 3, lid 2, is dat minder het geval. Dertien lidstaten<sup>10</sup> hebben artikel 3, lid 2, niet correct omgezet. Anderzijds hebben tien lidstaten<sup>11</sup> deze bepaling in een gunstiger vorm omgezet door het automatische recht om bij de EU-burger te verblijven, uit te breiden tot deze categorie familieleden.

Stellen van hetzelfde geslacht genieten volledig recht van vrij verkeer en verblijf in dertien lidstaten<sup>12</sup>, die geregistreerde partners als familieleden beschouwen.

Naar aanleiding van een arrest van het Hof van Justitie van 23 september 2003<sup>13</sup> hebben Denemarken, Ierland, Finland en het Verenigd Koninkrijk het verblijfsrecht van familieleden die onderdaan zijn van een derde land, gekoppeld aan de voorwaarde dat zij daaraan voorafgaand rechtmatig in een andere lidstaat moeten hebben verbleven. Zeven andere lidstaten<sup>14</sup> hebben dezelfde interpretatie gevolgd door middel van administratieve richtsnoeren.

De toepassing van deze extra voorwaarde, die niet uit de richtlijn komt, heeft tot veel klachten geleid.

Op 25 juli 2008 heeft het Hof van Justitie in zaak C-127/08 *Metock* geoordeeld dat de voorwaarde van voorafgaand verblijf strijdig is met de richtlijn. Daarbij moet worden onderstreept dat volgens het gerecht dat de zaak had doorverwezen, bij geen van de huwelijken in de zaak-*Metock* sprake was van een schijnhuwelijk. Het Hof van Justitie wees erop dat de richtlijn de lidstaten niet verhindert misbruik van Gemeenschapsrechten, bijvoorbeeld in de vorm van schijnhuwelijken, te bestrijden, zoals blijkt uit artikel 35.

Dit arrest veroorzaakte in sommige lidstaten veel ophef, vooral in Denemarken, waar werd beweerd dat hiermee mazen in de immigratiewetgeving waren gecreëerd die het voor onderdanen van derde landen gemakkelijker maken om hun situatie te "regulariseren" door middel van een huwelijk met een EU-burger (*zie punt 3.8.3.*).

---

<sup>9</sup> Voor nadere bijzonderheden, zie de grafieken in de bijlage.

<sup>10</sup> AT, BE, DE, ES, FR, IT, LT, LU, HU, PL, SI, SE en UK.

<sup>11</sup> BG, CZ, DK, EE, FI, LV, MT, NL, RO en SK.

<sup>12</sup> BE, BG, CZ, DK, FI, IT, LT, LU, PT, NL, ES, SE en UK.

<sup>13</sup> Zaak C-109/01 *Akrich*.

<sup>14</sup> AT, CZ, DE, EL, CY, MT en NL.

### 3.2. Inreisrecht

Artikel 5, lid 2, is vaak onjuist en/of onvolledig omgezet, en de tekortkomingen in de wetgeving leiden vaak tot schendingen van de rechten van familieleden, met name van familieleden die onderdaan van een derde land zijn.

Slechts zeven lidstaten<sup>15</sup> hebben specifieke regelingen in hun wetgeving opgenomen om familieleden een inreisvisum te verstrekken. Bulgarije en Duitsland lijken de vereiste faciliteiten in de praktijk ook te verlenen. Vijf lidstaten<sup>16</sup> kennen geen visumvrijstelling voor familieleden die houder zijn van een verblijfskaart van een andere lidstaat.

Familieleden die onderdaan zijn van een derde land komen vaak voor problemen te staan omdat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen onderdanen van derde landen en familieleden van EU-burgers die onderdaan zijn van een derde land en die bepaalde rechten genieten op grond van de richtlijn. Laatstgenoemden moeten nog vaak allerlei documenten overleggen wanneer zij een inreisvisum aanvragen, zoals een huisvestingsverklaring, een bewijs van voldoende middelen, een uitnodiging of een retourticket.

De omzetting en toepassing van artikel 5, lid 4, dat bepaalt dat EU-burgers en hun familieleden die zonder de vereiste reisdocumenten of, in voorkomend geval, de nodige visa bij de grens aankomen, toch toegelaten moeten worden, zijn vaak onjuist. Deze bepaling is onjuist omgezet in België, Letland en Zweden. Zes lidstaten<sup>17</sup> hebben de bepaling helemaal niet omgezet.

### 3.3. Verblijfsrecht voor maximaal drie maanden

De meeste lidstaten hebben artikel 6 correct omgezet. Er zijn echter wel enkele problemen wat betreft de overeenstemming met de richtlijn. Italië, Hongarije, Slovenië en Spanje stellen aan het verblijfsrecht van familieleden die onderdaan van een derde land zijn, de voorwaarde dat de betrokkene het land legaal is binnengekomen. Griekenland, Luxemburg en Slovenië koppelen het verblijfsrecht aan de looptijd van het inreisvisum. Volgens het Gemeenschapsrecht, dat is bevestigd in de rechtspraak<sup>18</sup>, kan het verblijfsrecht niet worden ontzegd om de enkele reden dat de betrokkene de lidstaat illegaal is binnengekomen of dat zijn inreisvisum is verlopen.

Alleen Denemarken, Finland, Malta en Zweden bieden, in het licht van overweging 9, werkzoekenden een gunstiger behandeling op het gebied van het verblijfsrecht in de zin van artikel 6.

### 3.4. Verblijfsrecht voor meer dan drie maanden

#### 3.4.1. Voorwaarden die aan dit recht zijn verbonden

De meeste lidstaten hebben artikel 7, lid 1, correct omgezet. Estland en Spanje stellen niet eens de voorwaarden van artikel 7, lid 1, en geven het verblijfsrecht op basis van het burgerschap van de Unie alleen.

---

<sup>15</sup> CY, CZ, EL, PL, PT, RO en ES.

<sup>16</sup> AT, DK, ES, IE en UK.

<sup>17</sup> AT, DK, EE, IT, LT en DE.

<sup>18</sup> Zaak C-459/99 *MRAX*.

De Tsjechische Republiek erkent het verblijfsrecht alleen wanneer de familieleden over behoorlijke huisvesting beschikken. In Malta moeten EU-burgers een werkvergunning hebben om verblijfsrecht als werknemer te krijgen<sup>19</sup>. Deze voorwaarden zijn in strijd met het Gemeenschapsrecht. Slovenië en Slowakije kennen geen verblijfsrecht voor EU-burgers als familielid van een andere EU-burger, waardoor de betrokkenen daar moeilijker recht van verblijf krijgen.

Twaalf lidstaten<sup>20</sup> hebben geen gebruikgemaakt van de optie van artikel 7, lid 4, om voor familieleden van studenten de werkingssfeer te beperken tot de echtgenoot en kinderen ten laste. De overige lidstaten hebben wel gebruikgemaakt van deze mogelijkheid, maar daarvan hebben acht lidstaten<sup>21</sup> de verplichting om toegang en verblijf voor rechtstreekse bloedverwanten van de student in opgaande en neergaande lijn te vereenvoudigen, niet correct omgezet.

Artikel 7, lid 3, dat het behoud van de status van werknemer regelt, is in zeventien lidstaten<sup>22</sup> niet goed omgezet, meestal omdat wel het behoud van het verblijfsrecht bij wet is geregeld, maar niet dat van de status van werknemer, wat een ruimer begrip is. Het behoud van de status van werknemer heeft niet alleen gevolgen voor het verblijfsrecht, maar biedt ook extra bescherming tegen uitzetting, de mogelijkheid om op gunstige voorwaarden duurzaam verblijfsrecht te verkrijgen en een onbeperkt recht op gelijke behandeling.

### 3.4.2. Administratieve formaliteiten voor EU-burgers

Op grond van artikel 8, lid 1, kunnen de lidstaten EU-burgers verplichten zich te laten schrijven. Ierland heeft als enige lidstaat geen inschrijvingsstelsel.

De Tsjechische Republiek, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk hebben een facultatieve inschrijvingsregeling. In de overige lidstaten moeten EU-burgers zich verplicht inschrijven en is in het algemeen de richtlijn op dit punt correct omgezet.

Twaalf lidstaten<sup>23</sup> hebben echter het begrip "voldoende middelen" onjuist of onduidelijk omgezet. De problemen hebben meestal te maken met het minimumbedrag dat als voldoende wordt beschouwd en met het feit dat niet naar de persoonlijke omstandigheden wordt gekeken.

België, Hongarije, Nederland en Zweden hebben gedetailleerde richtsnoeren vastgesteld aan de hand waarvan wordt beoordeeld of sprake is van voldoende middelen. Letland en de Tsjechische Republiek beschikken over gedetailleerde richtsnoeren om te beoordelen wanneer sprake is van een "onredelijke belasting".

---

<sup>19</sup> Een werkvergunning verplicht stellen om te mogen werken is niet hetzelfde als de automatische verstrekking van een werkvergunning, hetgeen zou zijn toegestaan in het kader van de overgangsregelingen voor het vrij verkeer van werknemers.

<sup>20</sup> AT, BG, DK, EE, ES, IE, IT, LT, LV, PT, SI en SK.

<sup>21</sup> CZ, DE, FI, FR, LU, PL, RO en SE.

<sup>22</sup> AT, BE, CZ, DE, FR, HU, IE, IT, LT, LV, NL, PL, RO, SK, SI, SE en UK.

<sup>23</sup> BG, DE, EL, FI, IE, IT, LU, LV, NL, RO, SE en SI.

### 3.4.3. *Administratieve formaliteiten voor familieleden die de nationaliteit van een lidstaat bezitten*

Op dit punt hebben de meeste omzettingsproblemen betrekking op de verblijfskaart die aan familieleden die onderdaan zijn van een derde land, wordt verstrekt, de geldigheidsduur daarvan en de bewijsstukken die bij een aanvraag moeten worden ingediend.

Een ernstig probleem is dat in een aantal lidstaten de verblijfskaart niet "verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie" wordt genoemd, zoals artikel 10 voorschrijft. Voor familieleden kan het lastig zijn om aan te tonen dat zij onder de richtlijn vallen en niet onder de restrictievere nationale regels voor vreemdelingen.

### **3.5. Behoud van het verblijfsrecht in geval van overlijden, vertrek of echtscheiding**

De omzetting van het verblijfsrecht van familieleden die zelf burger van de Unie zijn, stemt tot tevredenheid. Dat geldt echter niet als het gaat om familieleden die onderdaan zijn van een derde land; in dat geval zijn er vaak problemen bij de omzetting.

Oostenrijk, Denemarken, Ierland, Letland, Slovenië en Slowakije hebben artikel 12, lid 2, en artikel 13, lid 2, niet volledig omgezet, waardoor het behoud van het verblijfsrecht niet geldt voor familieleden van iemand die aan de voorwaarden voor het behoud van dit recht voldoet. Polen daarentegen heeft gunstiger bepalingen vastgesteld, waardoor familieleden het verblijfsrecht kunnen behouden zonder dat zij hoeven aan te tonen dat zij werknemer of zelfstandige zijn of zichzelf kunnen onderhouden.

### **3.6. Behoud van het verblijfsrecht - artikel 14**

Slechts tien lidstaten<sup>24</sup> hebben de bepaling dat niet systematische mag worden geverifieerd of personen nog aan de voorwaarden voldoen, expliciet omgezet.

Dertien lidstaten<sup>25</sup> sluiten uitzetting niet uit als automatisch gevolg van een beroep op het socialebijstandstelsel.

### **3.7. Duurzaam verblijfsrecht**

Naast een aantal kleine problemen met de omzetting van het duurzaam verblijfsrecht in de zin van artikel 16, zijn er ernstige problemen met de verwerving van het duurzaam verblijfsrecht na een ononderbroken verblijf van vijf jaar. Hongarije stelt aan dit recht ten onrechte voorwaarden die gelden voor het gewone verblijfsrecht. België en het Verenigd Koninkrijk houden ten onrechte geen rekening met verblijfsperioden van EU-burgers van voordat hun land toetrad tot de EU.

Veel lidstaten<sup>26</sup> hadden problemen met de omzetting van artikel 17, dat voor personen die niet langer werken, gunstiger regels vaststelt voor het verkrijgen van het duurzaam verblijfsrecht.

---

<sup>24</sup> BE, CY, DE, EL, FI, LU, MT, NL, PL en PT.

<sup>25</sup> AT, BE, BG, DE, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LV, RO en SK.

<sup>26</sup> AT, BE, BG, DE, DK, EE, HU, IE, LV, SE, SI en SK.



### **3.8. Beperkingen op het inreis- en verblijfsrecht om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid**

Hoofdstuk VI van de richtlijn geeft de lidstaten het recht EU-burgers en hun familieleden de toegang te ontzeggen of het land uit te zetten, maar koppelt hier duidelijke materiële en procedurele waarborgen aan, om de belangen van de lidstaten en die van de EU-burgers in evenwicht te houden. Dit is een hoofdstuk van de richtlijn dat vaak onvoldoende of onvolledig is omgezet.

Degenen die het recht van vrij verkeer genieten, hebben verplichtingen jegens de gastlidstaat, en dat geldt in de eerste plaats voor het naleven van de wet. De richtlijn staat de lidstaten toe criminelen het land uit te zetten. Elk geval moet afzonderlijk worden beoordeeld en de maatregelen die om redenen van openbare orde of openbare veiligheid worden genomen, moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene, dat een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving moet vormen. Strafrechtelijke veroordelingen mogen op zichzelf geen reden zijn voor deze maatregelen. De nationale autoriteiten moeten ook rekening houden met de duur van het verblijf van de betrokkene in die lidstaat, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van herkomst.

In Italië en Finland<sup>27</sup> worden EU-burgers die een strafbaar feit van een bepaalde ernst hebben gepleegd, automatisch het land uitgezet.

Italië heeft een regeling ingevoerd die de duur van de detentie verlengt voor personen die illegaal in het land verblijven op het moment dat ze een strafbaar feit plegen. Het Hof van Justitie heeft herhaaldelijk verklaard dat aan EU-burgers die niet voldoen aan de administratieve verblijfsprocedures, alleen een evenredige en niet-discriminerende sanctie mag worden opgelegd.

#### *3.8.1. Materiële waarborgen (artikelen 27-28)*

Gezien het belang van de waarborgen die bepalen op welke voorwaarden de lidstaten het recht van vrij verkeer mogen beperken, is het teleurstellend te moeten constateren dat slechts vier lidstaten<sup>28</sup> deze waarborgen correct hebben omgezet.

Meestal zijn de regels ter beperking van de beoordelingsvrijheid, d.w.z. dat de beperkingen geen economische doeleinden mogen dienen, niet omgezet. De teleurstellende omzetting wordt enigszins gecompenseerd door het feit dat de waarborgen wel correct lijken te worden toegepast door de nationale rechter en de nationale autoriteiten, hoewel zij geen duidelijke richtsnoeren hebben voor het invullen van hun discretionaire bevoegdheid. Dit is een van de belangrijkste tekortkomingen bij de omzetting.

Los van de praktische toepassing van de waarborgen, is het essentieel dat ze expliciet worden omgezet, al was het alleen omdat de EU-burgers dan over een duidelijke en volledige beschrijving van hun rechten beschikken. De lidstaten zouden ook moeten proberen hun

---

<sup>27</sup> Finland kent automatische uitzetting om dwingende redenen van openbare veiligheid.

<sup>28</sup> CY, EL, MT en PT.

omzettingsmaatregelen eenvoudiger te houden, want nu kunnen vaak alleen deskundigen het effect ervan inschatten.

In de richtlijn komt het onderliggende evenredigheidsbeginsel tot uiting in de extra bescherming tegen verwijdering voor EU-burgers die al langer in de gastlidstaat verblijven. Terwijl EU-burgers met gewoon verblijfsrecht het land kunnen worden uitgezet om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, kunnen degenen met duurzaam verblijfsrecht alleen om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid worden verwijderd (*artikel 28, lid 2*). Diegenen die de laatste tien jaar in het gastland hebben verbleven, kunnen alleen om dwingende redenen van openbare veiligheid worden verwijderd. Minderjarigen genieten diezelfde bescherming, tenzij de verwijdering noodzakelijk is in het belang van de minderjarige, zoals bepaald in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind (*artikel 28, lid 3*).

De lidstaten blijven bevoegd de begrippen "openbare orde" en "openbare veiligheid" te definiëren. Bij de uitvoering mag echter het verschil tussen lid 2 en lid 3 van artikel 28 niet teniet worden gedaan en mag ook het begrip "openbare veiligheid" niet zover worden opgerekt dat er maatregelen onder vallen die onder het begrip "openbare orde" zouden moeten vallen.

### 3.8.2. Procedurele waarborgen (*artikelen 30-31*)

De procedurele waarborgen zijn niet naar tevredenheid omgezet. Slechts vier lidstaten<sup>29</sup> hebben deze waarborgen correct omgezet. Onnauwkeurige omzetting is hier het belangrijkste probleem.

Bij uiterst dringende gevallen gelden in Frankrijk geen procedurele waarborgen. EU-burgers worden niet schriftelijk in kennis gesteld van het verwijderingsbesluit, krijgen niet te horen op welke gronden het besluit is genomen en hebben niet het recht tegen het besluit in beroep te gaan voordat het ten uitvoer wordt gelegd.

Ruim de helft van de lidstaten heeft de termijn om het land te verlaten in geval van een verwijderingsbesluit, onjuist omgezet.

De bepalingen betreffende de toegang tot beroep bij de rechter of de administratieve autoriteiten zijn over het algemeen wel correct omgezet. In het Verenigd Koninkrijk hebben alleen EU-burgers en hun familieleden die kunnen aantonen dat zij recht van vrij verkeer genieten, het recht om beroep in te stellen. Degenen voor wie dat volgens de autoriteiten in het Verenigd Koninkrijk niet is aangetoond, worden niet geïnformeerd over het recht op beroep. De richtlijn schrijft voor dat tegen alle besluiten beroep moet kunnen worden ingesteld.

### 3.8.3. Misbruik en fraude (*artikel 35*)

Er mag geen misbruik worden gemaakt van het Gemeenschapsrecht. Volgens artikel 35 mogen de lidstaten maatregelen nemen om misbruik, zoals schijnhuwelijken, te voorkomen, wat door het Hof van Justitie is bevestigd in het *Metock*-arrest. Indien er twijfel bestaat over de echtheid van het huwelijk, kunnen de lidstaten een onderzoek instellen om na te gaan of de rechten die aan de richtlijn kunnen worden ontleend, worden misbruikt om bijvoorbeeld

---

<sup>29</sup> CY, LT, ES en PT.

ationale immigratieregels te omzeilen, waarna zij, indien misbruik is aangetoond, het recht op toegang of verblijf kunnen weigeren of intrekken. Daarbij moeten volgens de richtlijn het evenredigheidsbeginsel en de procedurele waarborgen van de artikelen 30 en 31 in acht worden genomen.

Ondanks het belang ervan, is artikel 35 niet door alle lidstaten omgezet.

#### **4. BEOORDELING VAN DE PRAKTISCHE TOEPASSING**

In de dertig maanden sinds de richtlijn van toepassing is geworden, heeft de Commissie ruim 1800 individuele klachten, 40 parlementaire vragen en 33 petitieën ontvangen over de toepassing. Zij heeft 115 klachten geregistreerd<sup>30</sup> en vijf inbreukprocedures ingeleid wegens onjuiste toepassing van de richtlijn.

De problemen die klagers bij de Commissie, het Parlement en Solvit<sup>31</sup> aankaarten, komen overeen met de bevindingen uit dit verslag.

Meestal gaat het bij een voortdurende schending van de basisrechten van EU-burgers om:

- het recht op toegang en verblijf van familieleden die onderdaan zijn van een derde land (*problemen met inreisvisa of aan de grens, verblijfsrecht dat aan voorwaarden wordt gebonden die niet in de richtlijn worden gesteld, en te late afgifte van verblijfskaarten*),
- documenten die bij een verblijfsaanvraag moeten worden ingediend terwijl dat volgens de richtlijn niet nodig is.

#### **5. MAATREGELEN**

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de richtlijn goed wordt omgezet en toegepast en dat EU-burgers informatie krijgen over hun rechten. Het feit dat sommige bepalingen in het geheel of voor een deel niet zijn omgezet, leidt in bepaalde situaties tot rechtsonzekerheid, waardoor wellicht wettelijke of bestuursrechtelijke oplossingen worden gezocht die de rechten van EU-burgers en hun familieleden ondermijnen.

De Commissie zal meer doen om ervoor te zorgen dat de richtlijn in de gehele EU correct wordt omgezet en toegepast. Om dit te bereiken zal de Commissie ten volle gebruikmaken van de bevoegdheden die haar bij het Verdrag zijn toegekend en indien nodig inbreukprocedures inleiden. Daarbij zal prioriteit worden gegeven aan de ernstigste problemen die in punt 4 van dit verslag worden genoemd.

De Commissie zal ook op technisch niveau met de lidstaten blijven samenwerken. In september 2008 heeft de Commissie een groep opgezet van deskundigen van de lidstaten, die problemen moet signaleren en duidelijkheid moet verschaffen over de interpretatie. Tijdens

---

<sup>30</sup> Er staan nog 106 klachten open.

<sup>31</sup> Solvit is een online netwerk waarin de EU-lidstaten samen problemen oplossen die te maken hebben met een onjuiste toepassing van het Gemeenschapsrecht inzake de interne markt door de overheid. Solvit heeft 133 van de 199 gevallen met betrekking tot verblijfsvergunningen en 43 van de 65 gevallen betreffende visa opgelost. In 2007 was het vrij verkeer van personen het op twee na grootste probleem in de gevallen die door Solvit werden behandeld (15%).

twee vergaderingen van de groep is een aantal punten naar voren gekomen die nader moeten worden besproken en verduidelijkt, waarbij het met name gaat over criminaliteit en misbruik. Er is een vragenlijst rondgestuurd om inzicht te krijgen in de praktische knelpunten en om statistieken en gegevens over beproefde methoden te verzamelen. De groep zal regelmatig bijeen blijven komen.

Om zowel de lidstaten als de EU-burgers informatie te geven en bijstand te verlenen zal de Commissie in de eerste helft van 2009 richtsnoeren opstellen over een aantal punten die bij de omzetting of de toepassing problemen hebben opgeleverd, zoals verwijdering van het grondgebied en misbruikbestrijding.

De lidstaten en het Europees Parlement zijn niet de enige belanghebbenden waarmee de Commissie nauw moet samenwerken. De EU-burgers moeten voortdurend worden geïnformeerd over de rechten die zij aan de richtlijn kunnen ontleenen. De Commissie zal het verstrekken van informatie over de richtlijn dan ook als prioriteit blijven behandelen en een aangepaste gids voor EU-burgers<sup>32</sup> blijven verspreiden. Daarbij zal zij zo goed mogelijk gebruikmaken van internet, en vooral van het Your Europe portaal, een artikel in Wikipedia aanmaken over vrij verkeer en eenvoudige "fact sheets" opstellen over de rechten van de burgers.

De Commissie zal de lidstaten aanmoedigen en helpen de in artikel 34 bedoelde bewustmakingscampagnes te organiseren om de EU-burgers op hun rechten te wijzen. De deskundigengroep zal daartoe beproefde methoden onderzoeken en verspreiden.

## **6. CONCLUSIES**

In dit stadium hoeft de richtlijn niet te worden gewijzigd. De lidstaten moeten deze richtlijn beter ten uitvoer leggen. De interpretatieproblemen die zich hebben voorgedaan, kunnen worden verholpen door op basis van verdere discussie en verduidelijking richtsnoeren op te stellen.

Te zijner tijd zal een tweede verslag over de toepassing van de richtlijn verschijnen.






---

<sup>32</sup> Leidraad voor een optimaal gebruik van Richtlijn 2004/38/EG, beschikbaar op [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/barrot/policies/default\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/policies/default_nl.htm)

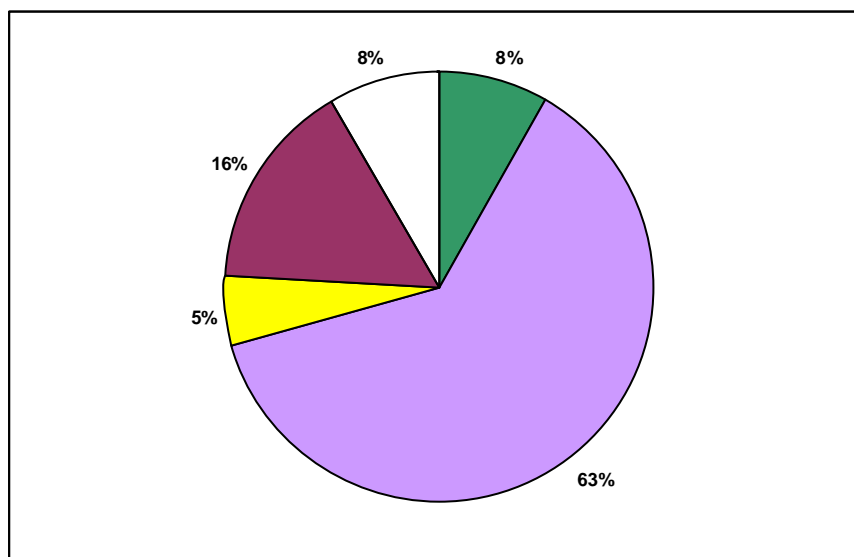
## BIJLAGE

### OMZETTING VAN RICHTLIJN 2004/38: STAND VAN ZAKEN

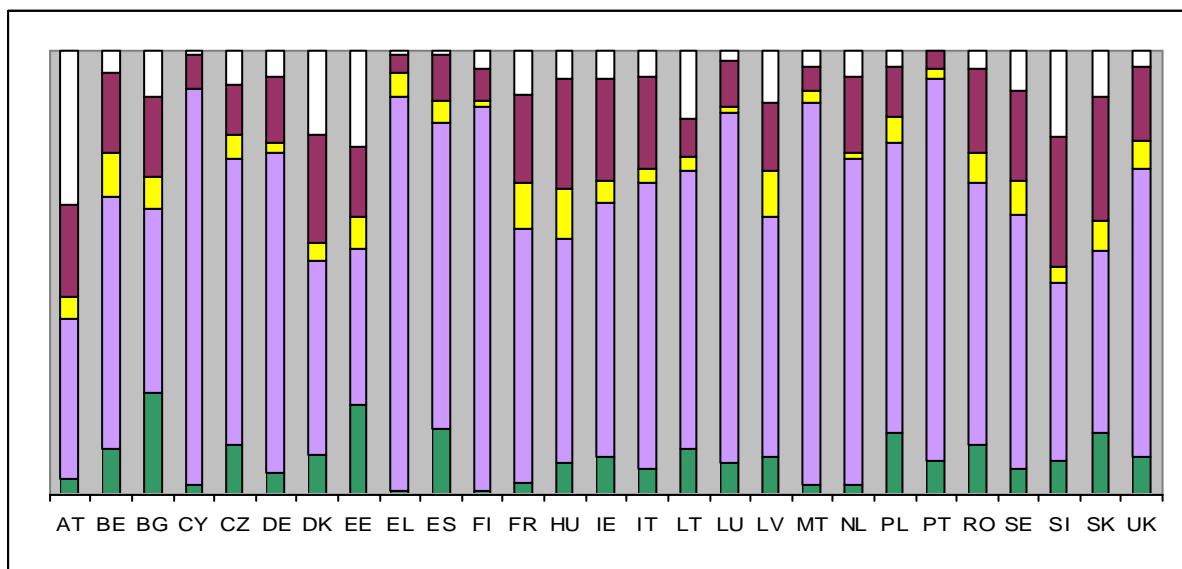
---

Verklaring	
	Gunstiger behandeling
	Correct en volledig
	Onduidelijk
	Onjuist en/of onvolledig
	In het geheel niet omgezet

#### 1. Algemene omzettingcijfers Richtlijn 2004/38



#### 2. Situatie per lidstaat



### 3. Overzicht per artikel

