

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Justitie,  
appellant,

tegen de mondelinge uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank  
's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Amsterdam, van 18 augustus 2010 in  
zaak nrs. 09/43014 en 10/27783 in het geding tussen:

en

de minister van Justitie.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 30 september 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie 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, afgewezen.

Bij besluit van 13 november 2009 heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij mondelinge uitspraak van 18 augustus 2010, waarvan het proces-verbaal is verzonden op 24 augustus 2010, heeft de voorzieningenrechter, voor zover thans van belang, het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de minister een nieuw besluit neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Het proces-verbaal van deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister van Justitie bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 17 september 2010, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De vreemdeling heeft een verweerschrift ingediend.

De vreemdeling heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 februari 2011, waar de minister voor Immigratie en Asiel (hierna: de minister), vertegenwoordigd door mr. M.M. van Asperen, advocaat te Den Haag, en de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. D. Gahar, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. In de overwegingen wordt onder de minister tevens verstaan: diens rechtsvoorgangers.

2.2. Ingevolge artikel 3, tweede lid, onder b, van de 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, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004 L 158; hierna: de richtlijn), voor zover thans van belang, vergemakkelijkt het gastland, onverminderd een persoonlijk recht van vrij verkeer of verblijf van de betrokkenen, overeenkomstig zijn nationaal recht, binnenkomst en verblijf van de partner met wie de burger van de Unie een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft.

Het gastland onderzoekt de persoonlijke situatie nauwkeurig en motiveert een eventuele weigering van toegang en verblijf.

Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder . van de richtlijn, verlangen de lidstaten van familieleden als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder b, een bewijs van de duurzame relatie met de burger van de Unie.

Volgens punt 6 van de considerans dient het gastland, teneinde de eenheid van het gezin in een verruimde betekenis te handhaven en onverminderd het verbod van discriminatie om reden van nationaliteit, de positie te onderzoeken van personen die niet onder de in de richtlijn gehanteerde definitie van „familieleden” vallen en die derhalve niet automatisch een recht van inreis en verblijf in het gastland genieten op grond van hun nationale wetgeving, om na te gaan of inreis en verblijf desondanks niet aan deze personen kan worden toegekend, rekening houdend met hun relatie met de burger van de Unie of andere omstandigheden, zoals het feit dat zij van deze financieel of lichamelijk afhankelijk zijn.

2.2.1. Ingevolge artikel 8.7, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000) is hoofdstuk 8, afdeling 2, paragraaf 2 EG/EER van het Vb 2000 van toepassing op vreemdelingen die de nationaliteit bezitten van een staat die partij is bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, dan wel van Zwitserland, en die zich naar Nederland begeven of in Nederland verblijven.

Ingevolge het vierde lid, voor zover thans van belang, is deze paragraaf eveneens van toepassing op de ongehuwde partner die een vreemdeling als bedoeld in het eerste lid naar Nederland begeleidt of zich bij hem in Nederland voegt en die een deugdelijk bewezen duurzame relatie met de vreemdeling heeft.

Ingevolge artikel 8.12, eerste lid, aanhef en onder h, voor zover thans van belang, heeft de vreemdeling, bedoeld in artikel 8.7, vierde lid, die een deugdelijk bewezen duurzame relatie heeft met de vreemdeling, langer dan drie maanden na inreis rechtmatig verblijf.

Ingevolge artikel 8.13, derde lid, onder c, voor zover thans van belang, legt de vreemdeling een document over waaruit de duurzame relatie met een vreemdeling, bedoeld in artikel 8.7, eerste lid, blijkt.

Ingevolge het derde lid, onder f, legt de partner, als bedoeld in artikel 8.7, vierde lid, een bij regeling van Onze Minister vast te stellen relatieverklaring over.

2.2.2. Volgens paragraaf B10/1.6 van de Vreemdelingencirculaire 2000, voor zover thans van belang, worden burgers van de Unie, alsmede hun gezinsleden -ongeacht hun nationaliteit- die verblijfsrecht ontleen aan het EG-Verdrag, allen aangeduid als 'gemeenschapsonderdanen'. Gemeenschapsonderdanen zijn dus niet in alle gevallen ook burgers van de Unie.

Volgens paragraaf B10/5, voor zover thans van belang, is de juridische band bepalend voor het verblijfsrecht. Voor ongehuwde partners van de gemeenschapsonderdaan geldt dat, voordat wordt aangenomen dat rechten kunnen worden ontleend aan het gemeenschapsrecht, met deugdelijk

bewijs zal moeten worden aangetoond dat sprake is van een duurzame relatie.

Volgens paragraaf B10/1.7, voor zover thans van belang, wordt een duurzame relatie in ieder geval aangenomen indien met deugdelijk bewijs kan worden aangetoond dat de ongehuwde partner en de burger van de Unie, die gebruik maakt van zijn recht op vrij verkeer, reeds gedurende een termijn van zes maanden een gezamenlijke huishouding voeren dan wel (recentelijk) hebben gevoerd of indien uit de relatie een kind is geboren. Om aan te tonen dat sprake is geweest van het voeren van een gezamenlijke huishouding, oftewel samenwoning, buiten Nederland valt te denken aan het overleggen van een bewijs van inschrijving in een gemeentelijke administratie, huurcontracten of afschriften van rekeningen op beider naam. Als bewijs om aan te tonen dat de ongehuwde partners in Nederland samenwonen dan wel (recentelijk) hebben samengewoond wordt een inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie (hierna: GBA) op hetzelfde adres verlangd. Om aan te tonen dat uit de relatie een kind is geboren dient een geboorteakte te worden overgelegd.

Blijkens de brief van de minister aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 27 januari 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1247, pag. 3, vijfde alinea) hanteert de minister per voormelde datum de vaste gedragslijn dat de duurzaamheid van de relatie moet worden aangetoond door het overleggen van bewijs van recente samenwoning gedurende zes maanden of het hebben van een gezamenlijk kind. Tijdens het spoeddebat met de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 27 januari 2009 (Handelingen II 2008/09, nr. 46, pag. 4024) heeft de minister, voor zover thans van belang, aangegeven dat met de eis van het voeren van een gezamenlijke huishouding gedurende zes maanden is bedoeld een objectief toetsbaar criterium te geven dat uitvoeringstechnisch haalbaar is.

Blijkens de brief van de minister aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 18 december 2009 (Kamerstukken II, 32175, nr. 6, pag. 5 onder punt 2) houdt de minister onverkort vast aan voornoemd criterium en kan alleen in incidentele gevallen van dit criterium worden afgeweken op grond van de inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

2.3. In de enige grief klaagt de minister, zakelijk weergegeven en voor zover thans van belang, dat de voorzieningenrechter heeft miskend dat de invulling die de minister in het beleid heeft gegeven aan het criterium 'deugdelijk bewezen duurzame relatie', niet onredelijk is. De minister stelt zich daarbij op het standpunt dat het stellen van een samenwoonvereiste niet in strijd is met de richtlijn. Voorts stelt de minister zich op het standpunt dat de door hem verlangde inschrijving in de GBA evenmin in strijd is met de richtlijn. Daartoe voert de minister aan dat men in Nederland verplicht is om zich in te schrijven in de GBA. De minister verwijst voorts naar de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 2 juli 2009 betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van de richtlijn (COM(2009) 313 definitief, hierna: de richtsnoeren), waarin nadrukkelijk is gesteld dat nationale regelgeving een minimum aan de duur van de relatie als vereiste kan stellen.

2.3.1. Ter zitting heeft de minister toegelicht dat hij in beginsel geen ander deugdelijk bewijs voor een duurzame relatie ziet dan een bewijs van een gezamenlijke huishouding gedurende een termijn van (ten minste) zes maanden danwel de geboorte van een kind uit de relatie. Ingevolge artikel 4:84 van de Awb, is volgens de minister niet uitgesloten dat iemand in een bepaald, bijzonder geval de duurzame relatie op een andere wijze bewijst. De minister kan evenwel niet een dergelijk bijzonder geval noemen.

Verder heeft de minister ter zitting verklaard dat de omstandigheid dat ingevolge artikel 26, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet GBA, alleen tot inschrijving in de GBA wordt overgegaan als een vreemdeling rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8 van de Vw 2000, niet met zich meebrengt dat het vereiste van een GBA-inschrijving kennelijk onredelijk is. De minister stelt zich in dit verband op het standpunt dat het niet aan hem is de daaruit eventueel voor de vreemdeling voortvloeiende problemen op te lossen.

Voorts heeft de minister ter zitting betoogd dat verklaringen van derden verdisconteerd zijn in het beleid en dat de verwijzing hiernaar in het bezwaarschrift dus niet betekent dat de minister niet van het horen in bezwaar mag afzien. Huurcontracten en bewijs van een gezamenlijke bankrekening, zo die al zijn overgelegd, worden evenmin geaccepteerd.

2.4. Ingevolge artikel 8.13, derde lid, onder c en f, van het Vb 2000, dient het familielid naast een relatieverklaring, een document over te leggen waaruit de duurzame relatie met de burger van de Unie, die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, blijkt.

Nu in de richtlijn niet nader is gedefinieerd wanneer sprake is van een deugdelijk bewezen duurzame relatie, komt de minister bij de vaststelling wanneer hiervan sprake is, binnen de door het gemeenschapsrecht getrokken grenzen, een zekere beoordelingsmarge toe (vgl. het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 15 juni 2000 in C-365/98, WWF e.a.; [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)).

2.4.1. Hoewel de door de minister aangehaalde richtsnoeren op zichzelf niet bindend zijn, bieden zij een handvat bij de interpretatie van bepalingen in de richtlijn. Gelet hierop kan, temeer nu de minister de richtsnoeren aanhaalt ter rechtvaardiging van zijn beleid, aan de richtsnoeren niet elke werking worden ontzegd.

Zoals de minister terecht stelt, is in de richtsnoeren uitdrukkelijk neergelegd dat in de nationale voorschriften verwezen kan worden naar een minimumduur als criterium om te beoordelen of een partnerschap duurzaam is. In de richtsnoeren is voorts neergelegd dat in dat geval in de nationale voorschriften ook rekening moet worden gehouden met andere relevante aspecten zoals een gezamenlijke hypotheek voor de aankoop van een huis. Verder is in de door de minister aangehaalde richtsnoeren neergelegd dat het bewijs van een duurzame relatie met elk passend middel kan worden geleverd en dat het vereiste van duurzaamheid van de relatie moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van het doel van de richtlijn om de eenheid van het gezin in een verruimde betekenis te handhaven. In dit verband wordt verwezen naar punt 6 van de considerans bij de richtlijn.

2.4.2. De richtlijn staat er naar het oordeel van de Afdeling niet aan in de weg 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. De richtlijn staat er naar het oordeel van de Afdeling evenmin aan in de weg dat een duurzame relatie in beginsel pas wordt aangenomen wanneer de partners gedurende deze termijn een gezamenlijke huishouding voeren. Voorts kan van partners, die stellen een duurzame relatie te onderhouden en die stellen in Nederland samen te wonen, deugdelijk bewijs van die samenwoning worden verlangd. Door echter, behoudens omstandigheden als bedoeld in artikel 4:84 van de Awb, uitsluitend een GBA-inschrijving gedurende zes maanden, danwel de geboorte van een kind, als bewijs van de gestelde duurzame relatie te accepteren, geeft de minister gelet op de richtlijn een te beperkte uitleg aan het begrip 'deugdelijk bewezen duurzame relatie'. Temeer nu de minister ter zitting heeft aangevoerd dat hij geen situatie kan bedenken waarin sprake is van vorenbedoelde omstandigheden. Bovendien is de inschrijving in de GBA volgens de minister eerst mogelijk wanneer de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft. Dat komt er in wezen op neer dat het bewijs van de gestelde duurzame relatie – inschrijving in de GBA - het vereiste van eerder rechtmatig verblijf in Nederland bevat. Aldus maakt de minister het in bepaalde gevallen voor een familielid dat een duurzame relatie onderhoudt met een burger van de Unie, die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, feitelijk onmogelijk om zijn aanspraak op verblijf op grond van artikel 8.7, eerste en vierde lid, gelezen in samenhang met artikel 8.12, eerste lid, aanhef en onder h, van het Vb 2000 geldend te maken.

2.4.3. Volgens het Besluit van 24 april 2006, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van 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 (Stb. 2006, 215; pagina 19 en 52) vloeit het bepaalde in artikel 3, tweede lid, tweede alinea, van de richtlijn reeds voort uit de artikelen 3:2, 3:46 en 3:47 van de Awb.

Richtlijnconforme interpretatie van deze artikelen brengt met zich dat, wanneer een familielid zijn verklaring dat hij een duurzame relatie onderhoudt met de burger van de Unie, die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, onderbouwt met bewijs, de minister dit bewijs dient te beoordelen, en in voorkomend geval dient te motiveren waarom het bestaan van een duurzame relatie niet is aangetoond. De minister kan in dat geval, ter motivering van het standpunt dat een duurzame relatie niet is aangetoond, aldus niet louter volstaan met een verwijzing naar het ontbreken van voormelde GBA-inschrijving. Reeds hierom faalt de grief.

2.5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.6. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. veroordeelt de minister tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 874,00 (zegge: achthonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- III. bepaalt dat van de minister een griffierecht van € 448,00 (zegge: vierhonderdachtenveertig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. H. Troostwijk en mr. H.G. Sevenster, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. van de Kolk, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink  
voorzitter

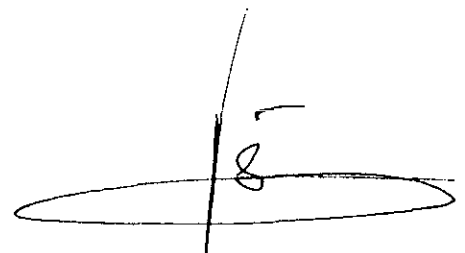
w.g. Van de Kolk  
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 6 september 2011

347-617.

Verzonden: 6 september 2011

Voor eensluidend afschrift,  
de secretaris van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' shape with a horizontal line across it, and a smaller 'S' or similar mark to the right.

mr. H.H.C. Visser