

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:3111
Datum uitspraak	29 mei 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 december 2022 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de aan betrokkene verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, ingetrokken. Bij besluit van 2 mei 2023 heeft de staatssecretaris het daartegen door betrokkene gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 3 september 2024 heeft de rechtbank het daartegen door betrokkene ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de minister een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van de uitspraak.

Volledige tekst

202406091/1/V1.

Datum uitspraak: 29 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

de minister van Asiel en Migratie,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 3 september 2024 in zaak nr. 23/5853 in het geding tussen:

[betrokkene]

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 14 december 2022 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de aan betrokkene verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, ingetrokken.

Bij besluit van 2 mei 2023 heeft de staatssecretaris het daartegen door betrokkene gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 september 2024 heeft de rechtbank het daartegen door betrokkene ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de minister een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

Betrokkene, vertegenwoordigd door mr. A.M. van Melle, advocaat in Amsterdam, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Betrokkene heeft een nader stuk ingediend.

Overwegingen

Inleiding

1. Betrokkene heeft de Thaise nationaliteit. Bij besluit van 27 februari 2019 heeft de minister betrokkene een verblijfsvergunning regulier voor verblijf bij haar toenmalige echtgenoot, met de Britse nationaliteit, verleend. Vanaf begin 2022 woonde betrokkene niet meer met haar toenmalige echtgenoot samen en begin 2023 is betrokkene van haar echtgenoot gescheiden.

1.1. Bij besluit van 4 mei 2022 heeft de minister een aanvraag van betrokkene om afgifte van een document als bedoeld in de artikelen 18 en 19 van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (het Terugtrekkingsakkoord) afgewezen, omdat haar toenmalige echtgenoot zelf geen aanvraag voor een dergelijk document had ingediend. Hij had een verblijfsvergunning regulier onder de beperking 'arbeid als kennismigrant'. Het besluit van 4 mei 2022 staat in rechte vast.

1.2. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Besluitvorming

2. Bij het besluit van 14 december 2022 heeft de minister de verblijfsvergunning regulier onder de beperking 'verblijf als familie- of gezinslid' ingetrokken met terugwerkende kracht tot 4 januari 2022, omdat uit de Basisregistratie Personen is gebleken dat betrokkene vanaf 4 januari 2022 niet meer met haar toenmalige echtgenoot samenwoonde wegens zijn vertrek naar Schotland.

2.1. Bij het besluit van 2 mei 2023 heeft de minister het bezwaar van betrokkene ongegrond verklaard, omdat betrokkene geen bezwaargronden heeft aangevoerd tegen de intrekking van haar verblijfsvergunning. Het betoog van betrokkene in haar bezwaarschrift dat zij alsnog belang heeft bij de vaststelling dat destijds volgens haar een declaratoir verblijfsrecht op grond van het Terugtrekkingsakkoord is ontstaan, ondanks dat zij geen rechtsmiddel tegen het besluit van 4 mei 2022 heeft aangewend, volgt de minister niet. Hij heeft zich op het standpunt gesteld dat het besluit van 4 mei 2022 formele rechtskracht heeft gekregen en het daarom niet aan hem is om in deze andere procedure alsnog dat besluit te heroverwegen. Daarnaast heeft de toenmalige echtgenoot van betrokkene geen aanvraag voor een document als bedoeld in de artikelen 18 en 19 van het Terugtrekkingsakkoord ingediend. Daarom kan er volgens de minister ook geen afgeleid verblijfsrecht voor betrokkene zijn ontstaan.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank is van oordeel dat de minister niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat het beginsel van formele rechtskracht in de weg staat aan een beoordeling of betrokkene een

verblijfsrecht op grond van het Terugtrekkingsakkoord heeft. De rechtbank wijst op het arrest van het Hof van Justitie van 20 mei 2021, Ipg-tankstation Purmerend, ECLI:EU:C:2021:398, punt 83, waaruit volgens de rechtbank volgt dat een uitzondering gemaakt kan worden op de leer van de formele rechtskracht wanneer er op basis van een summier onderzoek geen twijfel is dat het besluit in strijd is met het Unierecht. Volgens de rechtbank is daarvan sprake. De rechtbank is namelijk van oordeel dat uit artikel 13, derde en vierde lid, noch uit enige andere bepaling van het Terugtrekkingsakkoord volgt dat het verblijfsrecht van een familielid van een Unieburger afhankelijk kan worden gemaakt van de omstandigheid dat de Unieburger zelf eerst een verblijfsdocument aanvraagt.

De rechtbank is verder van oordeel dat de aanvraagprocedure die uit het Terugtrekkingsakkoord volgt, slechts gaat over het verstrekken van een verblijfsdocument en niet over het vaststellen van een verblijfsrecht. Volgens de rechtbank blijkt uit het Terugtrekkingsakkoord dat het verblijfsdocument slechts ter staving van een al bestaand verblijfsrecht dient en dat het verblijfsrecht van rechtswege voortvloeit uit het akkoord. Dat is volgens de rechtbank ook door de minister bevestigd in de e-mailwisseling tussen de minister en betrokkene.

Hoger beroep

4. De eerste grief richt de minister tegen het oordeel van de rechtbank dat hij niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat het beginsel van formele rechtskracht in de weg staat aan een beoordeling of betrokkene een verblijfsrecht op grond van het Terugtrekkingsakkoord heeft. Hij betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat uit de arresten van het Hof van 4 oktober 2012, Byankov, ECLI:EU:C:2012:608, en Ipg-tankstation Purmerend, volgt dat voor de doorbreking van de formele rechtskracht niet alleen vereist is dat op basis van een summier onderzoek kan worden vastgesteld dat het besluit evident in strijd is met het Unierecht, maar dat daarnaast vereist is dat de ontstane situatie absoluut is en tot in de eeuwigheid zou voortduren als de formele rechtskracht niet doorbroken zou worden. Volgens de minister heeft de rechtbank dat tweede vereiste ten onrechte niet betrokken bij haar oordeel.

Ook betoogt de minister dat de toenmalige echtgenoot van betrokkene al op 4 januari 2022 Nederland had verlaten en zich heeft uitgeschreven uit de Basisregistratie Personen, maar dat hij wel in Nederland moet zijn wil betrokkene aanspraak kunnen maken op een verblijfsrecht op grond van het Terugtrekkingsakkoord. De rechtbank heeft daarom volgens de minister ten onrechte geoordeeld dat hij op basis van summier onderzoek had kunnen vaststellen dat het besluit van 4 mei 2022 evident in strijd is met het Unierecht.

4.1. De minister wijst er terecht op dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat het beginsel van de formele rechtskracht in de weg staat aan een beoordeling of betrokkene een verblijfsrecht op grond van het Terugtrekkingsakkoord toekomt. Het arrest Ipg-tankstation Purmerend, waar de rechtbank naar verwijst ter motivering van dat oordeel, is gewezen in het kader van sancties. Uit dat arrest volgt dat het Unierecht niet in de weg staat aan een procedurele regel van het nationaal bestuursrecht die inhoudt dat een rechtzoekende aantoont dat het op basis van een summier onderzoek, dat geen ruimte voor twijfel laat, evident is dat het desbetreffende voorschrift niet had mogen worden vastgesteld in het licht van het Unierecht. In dat arrest ging het om de vraag of een voorschrift in een vergunning die in rechte onaantastbaar is geworden, wel handhaafbaar is als blijkt dat het voorschrift in strijd is met het Unierecht. Deze rechtsvraag is niet te vergelijken met de rechtsvraag in de zaak van betrokkene. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank ten onrechte het arrest Ipg-tankstation Purmerend

heeft toegepast op de vraag of de minister het besluit van 4 mei 2022 moet heroverwegen.
Uitgangspunt rechtszekerheidsbeginsel

4.2. Ook overigens ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de rechtbank desondanks terecht heeft overwogen dat de minister het besluit van 4 mei 2022 had moeten heroverwegen. De Afdeling stelt voorop dat uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat overeenkomstig het rechtszekerheidsbeginsel het Unierecht niet eist dat een bestuursorgaan in beginsel moet terugkomen van een besluit dat definitief is geworden na het verstrijken van redelijke beroepstermijnen of na uitputting van alle rechtsmiddelen. Zie in dit verband het arrest van het Hof van 13 januari 2004, Kühne & Heitz, ECLI:EU:C:2004:17, punt 24. Maar onder bepaalde voorwaarden of in bijzondere omstandigheden vereist de uitvoering van het Unierecht dat aan het rechtszekerheidsbeginsel geen doorslaggevend gewicht moet worden toegekend.

4.3. Zo volgt uit het arrest Kühne & Heitz dat een bestuursorgaan op grond van het beginsel van loyale samenwerking verplicht is om een definitief geworden besluit op een verzoek daartoe opnieuw te onderzoeken om rekening te houden met de uitlegging die het Hof inmiddels aan relevante bepalingen van het Unierecht heeft gegeven. Dit moet een bestuursorgaan doen als aan vier cumulatieve voorwaarden is voldaan:

- 1) het bestuursorgaan moet naar nationaal recht bevoegd zijn om van dat besluit terug te komen;
- 2) het in het geding zijnde besluit moet definitief zijn geworden als gevolg van een uitspraak van een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep;
- 3) die uitspraak moet, gelet op latere rechtspraak van het Hof, berusten op een onjuiste uitlegging van het Unierecht, gegeven zonder dat het Hof is verzocht om een prejudiciële beslissing;
- 4) betrokkene moet zich tot het bestuursorgaan hebben gewend onmiddellijk nadat hij van die rechtspraak kennis had genomen.

Alleen al omdat betrokkene geen rechtsmiddelen tegen het besluit van 4 mei 2022 heeft aangewend, voldoet zij niet aan de voorwaarden en is de minister op grond van dit arrest niet gehouden om dat besluit te heroverwegen in deze procedure over de intrekking van de aan betrokkene verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd.

4.4. Als een bestuursorgaan niet op grond van het arrest Kühne & Heitz verplicht is om te onderzoeken of een onherroepelijk besluit moet worden heroverwogen of ingetrokken, dan kan die verplichting in bijzondere omstandigheden toch nog bestaan. Dat is het geval als de heroverweging van een onherroepelijk geworden besluit, gelet op de bijzondere omstandigheden en de betrokken belangen, vereist is om een evenwicht te vinden tussen het rechtszekerheidsvereiste en het legaliteitsvereiste uit het oogpunt van het Unierecht. Zie in dit verband onder meer het arrest Byankov, punt 77, en het arrest van het Hof van 10 maart 2022, Grossmania, ECLI:EU:C:2022:175, punt 54. Uit deze arresten volgt dat daarbij de aard van het Unierechtelijk gebrek en de duur van de rechtsgevolgen daarvan van belang zijn. Als het gaat om ernstige schendingen van fundamentele rechten of vrijheden die de betrokkene aan het Unierecht kan ontnemen en het definitieve besluit langdurig rechtsgevolgen zal sorteren, dan weegt het legaliteitsvereiste zwaarder dan het rechtszekerheidsvereiste. Het bestuursorgaan zal het besluit dan moeten heroverwegen. Anders dan de minister betoogt, moet in het arrest Byankov dus niet het vergaande vereiste

gelezen worden dat de ontstane situatie absoluut is en tot in de eeuwigheid zou voortduren als de formele rechtskracht niet doorbroken zou worden. Dit laat echter onverlet dat hij er terecht op wijst dat bij betrokkene geen van de in de rechtspraak van het Hof geformuleerde uitzonderingen zich voordoen op het uitgangspunt dat een bestuursorgaan niet verplicht is om terug te komen van een onherroepelijk besluit. Hij was dan ook niet gehouden om dat te doen. Daarom komt de Afdeling niet toe aan de materiële vraag of het besluit van 4 mei 2022 in strijd is met het Unierecht. De grief slaagt.

4.5. Uit het voorgaande volgt dat de opgeworpen vraag kan worden beantwoord aan de hand van de rechtspraak van het Hof. Gelet op de arresten van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punten 13 en 14, 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, punt 36, en 24 maart 2026, Remling, ECLI:EU:C:2026:243, punt 36, bestaat dan ook geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen.

5. De tweede grief richt de minister tegen het oordeel van de rechtbank dat de aanvraagprocedure die uit het Terugtrekkingsakkoord volgt, slechts gaat over het verstrekken van een verblijfsdocument en niet over het vaststellen van een verblijfsrecht. De rechtbank heeft volgens hem ten onrechte overwogen dat het verblijfsrecht direct voortvloeit uit het akkoord. Hij betoogt dat de rechtbank daarmee de constitutieve ingang van het verblijfsrecht op grond van het Terugtrekkingsakkoord niet heeft onderkend. De uitleg van de rechtbank maakt volgens de minister het hele systeem van aanvragen illusoir. Volgens de minister geldt voor aanvragers die een verblijfsrecht aan het Terugtrekkingsakkoord in Nederland wensen te ontleen, het vereiste dat zij een aanvraag hebben ingediend gedurende de daarvoor geldende periode. Hij wijst op artikel 18, eerste lid, van het Terugtrekkingsakkoord. Ook heeft de rechtbank volgens de minister een te groot gewicht toegekend aan de overgelegde e-mailwisseling tussen de minister en betrokkene.

5.1. Het betoog van de minister slaagt. In artikel 18, eerste lid, van het Terugtrekkingsakkoord is bepaald dat lidstaten begunstigden kunnen verplichten tot het aanvragen van een nieuwe verblijfsstatus op grond van dat akkoord alsook tot het aanvragen van een document tot staving van deze status en kunnen bepalen dat begunstigden deze verblijfsstatus alleen op aanvraag kunnen verkrijgen. In het vierde lid van dat artikel is bepaald dat lidstaten er ook voor kunnen kiezen om begunstigden niet te verplichten tot het aanvragen van een verblijfsstatus als vereiste voor rechtmatig verblijf. In de Leidraad betreffende het Terugtrekkingsakkoord, (2020/C 173/01), onder 2.6, is toegelicht dat in afwijking van de fundamentele beginselen van de Unievoorschriften inzake vrij verkeer, artikel 18 van het Terugtrekkingsakkoord het gastland verplicht om te kiezen voor een constitutieve verblijfsregeling, waarin de begunstigden de verblijfsstatus slechts verkrijgen indien zij een aanvraag indienen en de aanvraag wordt ingewilligd, of een declaratoire verblijfsregeling, waarin geen besluit van de nationale autoriteiten is vereist voor het verkrijgen van de verblijfstatus en deze status van rechtswege aan de begunstigden wordt toegekend. Nederland heeft volgens het beleid neergelegd in paragraaf B13 van de Vc 2000 gekozen voor een constitutief stelsel. Dat houdt in dat burgers van het Verenigd Koninkrijk en hun familieleden eerst een aanvraag moeten indienen, voordat zij in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsrecht op grond van het Terugtrekkingsakkoord. Die aanvraag gaat dus niet alleen over de verkrijging van een verblijfsdocument ter staving van het bestaande verblijfsrecht.

5.2. Zoals de minister terecht betoogt, geldt voor aanvragers die een verblijfsrecht aan het Terugtrekkingsakkoord in Nederland wensen te ontleen, ook het vereiste dat zij een aanvraag hebben ingediend gedurende de daarvoor geldende periode. Die termijn, die voortvloeit uit artikel 18, eerste lid, aanhef en onder b en c, van het Terugtrekkingsakkoord, is

opgenomen in paragraaf B13/2.3 van de Vc 2000. Voor aanvragers die een verblijfsrecht aan het Terugtrekkingsakkoord in Nederland wensen te ontleen, geldt het vereiste dat zij een aanvraag vóór 1 oktober 2022 moeten hebben ingediend en moeten toelichten waarom een eventuele termijnoverschrijding verschoonbaar is. De overweging van de rechtbank dat verblijfsrechten die zijn ontleend aan het Terugtrekkingsakkoord van rechtswege uit het akkoord voortvloeien, rijmt niet met het systeem zoals hiervoor uiteengezet.

5.3. Ook uit de e-mailwisseling in de periode tussen 15 september 2022 en 23 november 2022, waar de rechtbank op heeft gewezen, maakt de Afdeling niet op dat Nederland heeft gekozen voor een declaratoire verblijfsregeling. De minister heeft in die e-mailwisseling antwoord gegeven op de vraag van betrokkene of het document bedoeld in paragraaf B13/2.1 van de Vc 2000 een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000 is. Hoewel de minister in de e-mailwisseling niet eenduidig heeft gewezen op de door Nederland gemaakte keuze voor een constitutief stelsel, laat dat onverlet dat, zoals de Afdeling onder 5.1 en 5.2 heeft overwogen, Nederland dat wel heeft gedaan.

5.4. De rechtbank heeft gelet op het vorenstaande ten onrechte geoordeeld dat een verblijfsrecht dat ontleend is aan het Terugtrekkingsakkoord, van rechtswege voortvloeit uit het akkoord. De grief slaagt.

5.5. Uit het voorgaande volgt dat redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over het antwoord op de opgeworpen vraag. Gelet op de arresten Cilfit, punt 16, Consorzio Italian Management, punten 39 en 40, en Remling, punt 37, bestaat dan ook geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen.

6. Het hoger beroep van de minister is gegrond. De Afdeling vernietigt de uitspraak van de rechtbank. Omdat er geen beroepsgronden zijn die de rechtbank niet heeft besproken, is het beroep alsnog ongegrond. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, van 3 september 2024 in zaak nr. 23/5853;

III. verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. J.M. Willems, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Verbeek, griffier.

w.g. Sevenster
voorzitter

w.g. Verbeek
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 mei 2026

574-1078

BIJLAGE

Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-

Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
(Terugtrekkingsakkoord)
Artikel 18

1. Het gastland kan burgers van de Unie of onderdanen van het Verenigd Koninkrijk, hun respectieve familieleden en andere personen die overeenkomstig de in deze titel vermelde voorwaarden op zijn grondgebied verblijven, verplichten tot het aanvragen van een nieuwe verblijfsstatus waaraan de rechten uit hoofde van deze titel zijn verbonden alsook tot het aanvragen van een document tot staving van deze status, waarvan het formaat ook digitaal mag zijn.

Aan de aanvraag van een dergelijke verblijfstatus zijn de volgende voorwaarden verbonden:

[...]

b) de uiterste termijn voor het indienen van de aanvraag bedraagt niet minder dan 6 maanden te rekenen vanaf het eind van de overgangsperiode, voor personen die voor het eind van de overgangsperiode in het gastland verblijven.

Voor personen die het recht hebben hun verblijf in het gastland overeenkomstig deze titel aan te vangen na het eind van de overgangsperiode, is de uiterste termijn voor het indienen van de aanvraag 3 maanden na hun aankomst of, indien dat later is, na het verstrijken van de in de eerste alinea bedoelde uiterste termijn.

Een verklaring dat de aanvraag voor een verblijfsstatus is ingediend, wordt onmiddellijk afgegeven;

c) de uiterste termijn voor de indiening van de onder b) bedoelde aanvraag wordt automatisch met 1 jaar verlengd wanneer de Unie het Verenigd Koninkrijk of het Verenigd Koninkrijk de Unie ervan in kennis heeft gesteld dat het gastland door technische problemen ervan wordt weerhouden de aanvraag te registreren of de verklaring dat de aanvraag is ingediend, als bedoeld onder b), af te geven. Het gastland publiceert die kennisgeving en verstrekt de betrokken personen tijdig passende openbare informatie;

[...]

4. Wanneer een gastland ervoor heeft gekozen om burgers van de Unie of onderdanen van het Verenigd Koninkrijk, hun familieleden, en andere personen die overeenkomstig de in deze titel vermelde voorwaarden op zijn grondgebied verblijven, niet ertoe te verplichten om als een voorwaarde voor legaal verblijf een nieuwe verblijfsstatus als bedoeld in lid 1 aan te vragen, hebben degenen die op grond van deze titel in aanmerking komen voor een verblijfsrecht, het recht om overeenkomstig de voorwaarden als vermeld in Richtlijn 2004/38/EG een verblijfsdocument te ontvangen, dat digitaal van vorm kan zijn en een verklaring bevat dat het in overeenstemming met dit akkoord is afgegeven.