
268

Besluit van 8 juli 2014 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (afschaffing meldplicht EU-burgers)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 25 april 2014, nr. 509202;

Gelet op de artikelen 54, eerste lid, onder e, en 112 van de Vreemdelingenwet 2000;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 5 juni 2014, no. W03.14.0116/II);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 3 juli 2014, nr. 535828;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 8.12, vierde lid, komt te luiden:

4. De vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, kan zich aanmelden bij Onze Minister ter inschrijving in de vreemdelingenadministratie, ingeval hij langer drie maanden in Nederland heeft verbleven dan wel beoogt langer dan drie maanden in Nederland te verblijven.

B

In artikel 8.22, tweede lid, wordt «bij de afgifte van de verklaring van inschrijving of» vervangen door: uiterlijk drie maanden na de datum van binnenkomst van de betrokkene in Nederland dan wel bij de afgifte van de verklaring van inschrijving of van.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst en werkt terug tot en met 6 januari 2014.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 8 juli 2014

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

Uitgegeven de *zestiende* juli 2014

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Met dit besluit is de verplichting voor EU-burgers geschrapt om zich aan te melden ter inschrijving in de IND-vreemdelingenadministratie bij verblijf van meer dan drie maanden. Aldus wordt een doublure in meldplichten weggenomen: wie een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijf houdt, moet zich namelijk al melden bij de gemeente om aangifte te doen van verblijf en adres.¹ Die verplichting geldt ook voor EU-burgers. Het is dus niet zo dat er geen registratie van EU-burgers meer plaatsvindt, maar dat er een andere registratie plaatsvindt die meer toevoegde waarde heeft voor EU-burgers en de overheid.

1. Gebrekkige toegevoegde waarde van meldplicht

De meldplicht voor EU-burgers bij de IND heeft een gebrekkige toegevoegde waarde omdat het verblijfsrecht niet afhankelijk is van administratieve formaliteiten. Het verblijfsrecht van EU-burgers is blijkens overweging 11 en artikelen 6 en 7 en volgende van de richtlijn vrij verkeer van EU-burgers² declaratoir maar niet onvoorwaardelijk. Het declaratoire karakter is bevestigd in vaste jurisprudentie.³ Het verblijfsrecht kan dus ook bestaan zonder dat aan de meldplicht is voldaan.

De meldplicht was bedoeld om het verblijfsrecht te toetsen. Omdat sprake was van een momentopname, leidde dit in sommige gevallen zelfs tot schijnzekerheid over de rechtmatigheid van het verblijf. Registratie impliceert dat een voortbestaande situatie wordt vastgelegd. Omdat echter sprake is van een momentopname, kan het toetsen en eventueel bevestigen van het rechtmatig verblijf door de IND schijnzekerheid over de rechtmatigheid van het verblijf oproepen bij bevoegde instanties, waardoor zij in een later stadium mogelijk onterecht een EU-burger als rechthebbende op een bepaalde voorziening beschouwen. Immers, zodra de betrokkene niet meer voldoet aan de voorwaarden van de richtlijn vrij verkeer, is de registratie niet meer in overeenstemming met het verblijfsrecht.

2. Meer registratiemogelijkheden van EU-burgers in de basisregistratie personen (BRP)

Het moment van de afschaffing van de meldplicht bij de IND is gekoppeld aan de invoering van de nieuwe Wet basisregistratie personen (Wbrp), die de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wet GBA) vervangt.⁴ Op grond van de Wbrp ontstaan meer mogelijkheden voor registratie van EU-burgers. De verplichting uit de Wet GBA om aangifte van verblijf en adres te doen met het oog op inschrijving als ingezetene in de GBA is in de Wbrp niet alleen gehandhaafd, maar kan, indien de betrokken persoon deze verplichting niet nakomt, onder deze nieuwe wet nu ook worden gesanctioneerd met een door het college van burgemeester en wethouders op te leggen bestuurlijke boete.

¹ Artikel 65 van de inmiddels vervallen Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, waarvoor artikel 2.38 van de Wet basisregistratie personen in de plaats is gekomen.

² 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 (...) (PbEU 2004, L 229).

³ Bijvoorbeeld HvJ EU 16 december 2008, nr. C-524/06 (Huber), punt 54.

⁴ Zoals aangekondigd in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met 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 (Kamerstukken II 2012/13, 33 286, nr. 5, blz. 1).

Daarnaast kan onder de nieuwe wet een EU-burger die géén aangifte van verblijf en adres hoeft te doen (omdat hij niet van plan is langer dan de genoemde termijn in Nederland te verblijven), toch worden ingeschreven als niet-ingezetene in de BRP. Deze inschrijving kan plaatsvinden op verzoek van betrokkene zelf, die zich daartoe kan wenden tot een van de gemeenten waar een zogenaamde inschrijffvoorziening voor niet-ingezetenen is gevestigd. Het is echter ook mogelijk dat een EU-burger als niet-ingezetene in de basisregistratie personen wordt ingeschreven op verzoek van een in het Besluit basisregistratie personen (Besluit BRP) aangewezen bestuursorgaan dat met de betrokken persoon een rechtsverhouding krijgt (zoals de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank of het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen). Hierdoor zijn er meer effectieve manieren om een betere registratie van EU-burgers te realiseren, dan door de meldplicht bij de IND.

Van belang is op te merken dat registratie bij de IND slechts betrekking heeft op het bestaan van een verblijfsrecht op het moment van aanvraag van de inschrijvingsverklaring en dus niet op het moment dat bijvoorbeeld bijstand, huurtoeslag of een hypotheek wordt aangevraagd, als dat op ander moment is. Doordat een inschrijvingsverklaring een momentopname is, geeft die geen zekerheid omtrent het voortduren van het verblijfsrecht als er bijvoorbeeld na afgifte zou blijken van door de burger van de Unie gepleegde strafbare feiten, of indien zijn inkomen zou wijzigen. Voor zover het gaat om de solvabiliteit van of het stellen van zekerheid door de betrokken persoon, zijn andere bewijsmiddelen meer aangewezen.

3. Toetsing van het verblijfsrecht in specifieke situaties

Het afschaffen van de meldplicht bij de IND laat de huidige bevoegdheid van de IND om het verblijfsrecht in voorkomende gevallen te toetsen onverlet. Van de inschrijving van een EU-burger in de BRP, hetzij als ingezetene, hetzij als niet-ingezetene, krijgt de IND automatisch bericht (op grond van artikel 107 Vreemdelingenwet 2000). De IND blijft het verblijfsrecht van EU-burgers toetsen in specifieke situaties naar aanleiding van signalen van betrokken instanties. De EU-burgers van wie het verblijfsrecht kan worden getoetst omdat er indicaties zijn dat ze niet voldoen aan de voorwaarden van de richtlijn, komen dus op een andere manier in beeld dan via de meldplicht bij de IND. De IND voert bijvoorbeeld een toetsing uit bij een melding van de Gemeentelijke Sociale Dienst indien redelijke twijfel bestaat of een EU-burger die bijstand aanvraagt, voldoet aan de voorwaarden van de richtlijn vrij verkeer. Andere indicaties die kunnen leiden tot een toets of aan de voorwaarden wordt voldaan zijn crimineel gedrag, overlast, of indien er sprake is van schijnrelaties. Die toetsing kan dus op elk passend moment plaatsvinden, maar wordt meer dan nu het geval is, informatiegestuurd. Dat is gunstiger en efficiënter dan toetsing in de vierde verblijfsmaand (voorheen het moment van de aanmeldplicht) want uit ervaring blijkt dat dit niet het meest voorkomende moment is van een onredelijk beroep op de bijstand of een gevaar voor de openbare orde.

4. Meldplicht voor derdelands gezinsleden blijft (artikel 8.13, tweede en derde lid)

Het afschaffen van de meldplicht heeft overigens geen gevolgen voor derdelands gezinsleden van EU-burgers. Op grond van artikel 9 van de richtlijn vrij verkeer (omgezet in artikel 8.13, tweede lid, Vreemdelingenbesluit 2000) blijven zij verplicht om zich aan te melden bij de IND om een verblijfskaart aan te vragen. Daarbij moet het derdelands gezinslid een verklaring van inschrijving van de hoofdpersoon blijven overleggen. Ongewenst is namelijk dat afschaffing van de meldplicht ertoe leidt dat

derdelands gezinsleden van EU-burgers in Nederland kunnen verblijven zonder dat er een indicatie is of de EU-burger bij wie zij verblijven, rechtmatig verblijf ontleent aan de richtlijn vrij verkeer. Dat betreft met name een toets of de EU-burger werknemer, zelfstandige, student of economisch niet-actieve EU-burger met middelen van bestaan is. Immers, het rechtmatig verblijf van de EU-burger is een voorwaarde voor het ontstaan van een verblijfsaanspraak van de derdelander (volgens artikel 7, tweede lid, laatste zinsnede, van de richtlijn). Dit systeem is verenigbaar met de richtlijn vrij verkeer: daarin is immers bepaald dat lidstaten die een inschrijvingsstelsel met verklaring van inschrijving kennen, van derdelanders een «verklaring van inschrijving» kunnen verlangen (artikel 10, tweede lid, onder c). Aangezien het aanvragen van een verklaring van inschrijving mogelijk blijft, is het inschrijvingsstelsel voor EU-burgers niet afgeschaft en kan een verklaring van inschrijving worden verlangd van derdelands gezinsleden van EU-burgers.

5. Administratieve lasten

De administratieve lasten zullen verminderen door het vervallen van de meldplicht bij de IND.

Voor zover het gaat om personen die als ingezetene in de BRP moeten worden ingeschreven, wordt een dubblure in meldplichten weggenomen.

Het aantal meldingen van EU-burgers bij de IND bedroeg in 2012 circa 10.700. De administratieve lasten van een melding bedragen circa 3,0 uur en € 1,15. De besparing die door het afschaffen van de meldplicht wordt bereikt bedraagt aldus per jaar naar schatting:

- *in tijd*: 3 uur * 10.700 meldingen = 32.100 uur
- *in geld*: € 1,15 * 10.700 meldingen = € 12.305.

6. Consultatie

Het ontwerp is voor advies voorgelegd aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). De ACVZ heeft bij advies van 25 februari 2014 meegedeeld in beginsel positief te staan tegenover het schrappen van de dubblure in meldplichten. De ACVZ heeft aanbevolen te verduidelijken of er gevallen zijn waarin een EU-burger geen belang heeft bij een verklaring van inschrijving, en, als die gevallen er niet zijn, de eis te laten vervallen dat de EU-burger aannemelijk moet maken belang te hebben bij de inschrijvingsverklaring. Deze eis is geschrapt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onder A (artikel 8.12, vierde lid)

In dit onderdeel wordt tot uitdrukking gebracht dat vrijwillige melding niet uitgesloten wordt, teneinde een verklaring van inschrijving aan te vragen bij de IND. Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel kan een EU-burger die een indicatie van rechtmatig verblijf wenst, een daartoe strekkende verklaring bezwaarlijk worden onthouden indien een EU-burger daarop staat. Dit is echter niet meer noodzakelijk en wordt ontmoedigd, tenzij een concrete aanleiding bestaat. Ongewijzigd blijft dat er geen leges gelden voor de verklaring van inschrijving.

Artikel I, onder B (artikel 8.22, tweede lid)

In artikel 8.22, tweede lid, was geregeld dat bij de afgifte van de verklaring tot inschrijving strafrechtelijke antecedenten uit het buitenland kunnen worden opgevraagd. Vanwege het wegvallen van de verplichting tot inschrijving moet een andere grondslag worden geregeld. Dit is gebeurd in artikel 8.22, tweede lid «uiterlijk drie maanden na de datum

van binnenkomst. Indien een verklaring van inschrijving wordt gevraagd, kunnen dus strafrechtelijke antecedenten uit het buitenland worden opgevraagd. Indien die verklaring niet wordt gevraagd, kunnen de antecedenten worden opgevraagd tot drie maanden na binnenkomst. De bepaling is gebaseerd op artikel 27, derde lid, van de richtlijn vrij verkeer.

Artikel II

Er wordt afgeweken van de vaste verandermomenten gelet op publieke voordelen van eerdere inwerkingtreding dan het eerstvolgende vaste verandermoment (Aanwijzing 174, vierde lid, onder a, Aanwijzingen voor de regelgeving). De inwerkingtredingsdatum houdt verband met de inwerkingtreding op 6 januari 2014 van de Wet basisregistratie personen, waarin is geregeld dat gegevens over niet-ingezetenen in de BRP kunnen worden bijgehouden. Daarom is terugwerkende kracht tot en met die datum opgenomen. Hierbij verdient opmerking dat de terugwerkende kracht begunstigend is voor de EU-burgers, aangezien die zich niet meer hoeven aan te melden bij de IND. Dit is ook gecommuniceerd. Er worden geen boetes opgelegd voor niet-nakoming van de meldplicht in de periode waarin deze nog niet is geschrappt uit het Vreemdelingenbesluit 2000.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven