

Kroniek Europees burgerschap

Mr. dr. H. van Eijken*

In deze kroniek worden de belangrijkste ontwikkelingen in de Europese en nationale rechtspraak van de afgelopen jaren, met een focus op de afgelopen drie jaar, met betrekking tot het Europees burgerschap besproken.

Inleiding

Sinds het Verdrag van Maastricht is het Europees burgerschap in het EG-Verdrag opgenomen.¹ Nu, ruim twintig jaar later, is het EU-burgerschap nog volop in ontwikkeling. In die twee decennia is het EU-burgerschap onderwerp van rechtspraak, beleid, wetgeving en academisch debat geweest. Het jaar 2013 werd door de Raad uitgeroepen tot het 'Europees jaar van de Burger' om het bewustzijn van de rechten van de, naar schatting, 500 miljoen Europese burgers te vergroten en de kloof tussen de EU en haar burgers te verkleinen. Het Europees burgerschap was de afgelopen jaren vooral zichtbaar in de rechterlijke arena. De hoogste tijd om die rechtspraak op Europees en Nederlands niveau onder de loep te nemen.²

In deze kroniek worden de belangrijkste ontwikkelingen in de Europese en nationale rechtspraak van de afgelopen jaren met betrekking tot het Europees burgerschap besproken. De kroniek is opgedeeld in verschillende deelterreinen waar het EU-burgerschap een rol speelt. In de eerste plaats bespreek ik het recht van EU-burgers om te reizen en te verblijven op het grondgebied van een andere lidstaat. Daarbij sta ik eerst stil bij het recht om te reizen en verblijven in een andere lidstaat op grond van artikel 21 lid 1 WVEU. De jurisprudentie over het recht van EU-burgers om vrij te reizen heeft onder

meer betrekking op gelijke toegang tot sociale rechten in een gastlidstaat. Ik zal nader ingaan op deze jurisprudentie over het recht op toegang tot sociale uitkeringen en studiefinanciering voor EU-burgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van andere lidstaten dan hun lidstaat van nationaliteit. Het recht van EU-burgers om op het grondgebied van hun eigen lidstaat te verblijven nadat zij in een andere lidstaat hebben verbleven, komt daarna aan bod. Vervolgens ga ik in op het recht van een EU-burger om te verblijven in de lidstaat van nationaliteit, op grond van het EU-burgerschap, zonder dat de betreffende EU-burger gebruik heeft gemaakt van het recht om vrij te reizen. Ten slotte komen de politieke rechten van EU-burgers kort aan bod.

1

Vrij verkeer van EU-burgers: de bredere context

Sinds mei 1998 is het EU-burgerschap door het Hof van Justitie gekoppeld aan het vrije verkeer en het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit.³ Die koppeling was van groot belang, omdat EU-burgers daarmee een beroep op gelijke behandeling konden doen wanneer zij gebruikmaakten van hun recht om vrij te reizen en te verblijven. In de rechtspraak die volgde op *Martinez Sala* oordeelde het Hof van Justitie dat alle belemmeringen van het vrije verkeer van EU-burgers, ook niet-discriminatoire belemmeringen, in strijd zijn met het Unierecht (art. 21 lid 1 WVEU) voor zover zij niet zijn gerechtvaardigd. Die rechtspraak verruimde de aanspraken van EU-burgers in een gastlidstaat aanzienlijk. Het wettelijk kader van het vrije verkeer van EU-burgers wordt gevormd door artikel 21 WVEU en door

* Mr. dr. H. (Hanneke) van Eijken is universitair docent Europees recht en postdoc onderzoeker bij BEUcitizen, Universiteit Utrecht.

1. Later in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (WVEU)).
2. In deze kroniek zal een selectie van zaken worden besproken die volgens de auteur van belang zijn op het terrein van EU-burgerschap. De bespreking van deze zaken is niet uitputtend. Zie ook een kroniek die vorig jaar verscheen: A.A.M. Schrauwen, 'Europees burgerschap in recente rechtspraak van het Hof van Justitie', *SEW Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht* 2015, p. 15-25.

3. HvJ 12 mei 1998, zaak C-85/96, *Martinez Sala*, ECLI:EU:C:1998:217. I. Van der Steen, 'De Europese Burger krijgt handen en voeten', *NTER* 1998-7/8, p. 163-166; C. Denys, 'Het burgerschap: Meer dan een schim?', *NTER* 1998, p. 210-213.

Richtlijn 2004/38/EG.⁴ Die richtlijn codificeert veel jurisprudentie die in de periode van 1998 tot 2004 is geweest. Richtlijn 2004/38/EG verleent aan EU-burgers het recht om drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven (art. 6). Na die drie maanden mag een EU-burger, ook als hij/zij niet werkt of zelfstandig is, op het grondgebied van de gastlidstaat verblijven als hij/zij voldoende middelen van bestaan heeft om te voorkomen dat de EU-burger een last voor het socialezekerheidsstelsel van de gastlidstaat vormt. Daarnaast moet een EU-burger een ziektekostenverzekering hebben, die de kosten in de gastlidstaat volledig dekt (art. 7 lid 2 sub b). Artikel 14 van de richtlijn bepaalt dat EU-burgers en hun familieleden ook na drie maanden recht van verblijf blijven houden in de gastlidstaat zolang ze geen onredelijke belasting vormen. In de rechtspraak heeft het Hof van Justitie bepaald dat een dergelijke onredelijke belasting geen automatische intrekking van het verblijfsrecht tot gevolg zou mogen hebben.⁵ Inmiddels is deze regel ook in de richtlijn te vinden (art. 14 lid 3). In Richtlijn 2004/38/EG is eveneens het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit opgenomen (art. 24 lid 1 Richtlijn 2004/38/EG). Tegelijkertijd heeft de wetgever een limitering opgenomen in lid 2 van datzelfde artikel. Volgens lid 2 van artikel 24 van de verblijfsrichtlijn hoeven lidstaten geen recht op sociale bijstand toe te kennen gedurende de eerste drie maanden van verblijf en na die periode hoeven zij geen sociale bijstand te verlenen aan onder meer werkzoekende EU-burgers uit een andere lidstaat. Daarnaast sluit deze bepaling uit dat lidstaten aan studenten uit andere EU-lidstaten die korter dan vijf jaar in de gastlidstaat verblijven sociale rechten ter dekking van studiekosten hoeven toe te kennen. Het uitsluiten van EU-burgers van sociale voorzieningen kan bovendien worden gerechtvaardigd als de toekenning van een dergelijke voorziening een onredelijke belasting voor de lidstaat zou opleveren.

2

EU-burgerschap en aanspraken op sociale rechten

Zoals hierboven opgemerkt, is het inmiddels vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie dat EU-burgers, wanneer zij gebruikmaken van hun recht om naar een andere lidstaat te reizen en te verblijven, recht hebben op gelijke behandeling op grond van nationaliteit. Bovendien mogen zonder rechtvaardigingsgrond geen andere niet-discriminerende obstakels worden tegengeworpen aan migrerende EU-burgers. Op grond van die

rechtspraak hebben EU-burgers recht op gelijke behandeling met betrekking tot de toegang tot sociale voorzieningen in een andere lidstaat.

Tot een jaar of drie geleden oordeelde het Hof van Justitie vaak ten gunste van de EU-burger en legde het Hof van Justitie de rechtvaardigingsgronden en de limiteringen uit de richtlijn restrictief uit. Het Hof van Justitie lijkt recentelijk echter een minder ruimhartige koers te varen dan in zijn eerdere jurisprudentie met betrekking tot het EU-burgerschap en de toekenning van gelijke toegang tot sociale rechten.⁶ De drie belangrijkste recente zaken op dit terrein zijn *Brey* (2013),⁷ *Dano* (2014)⁸ en *Alimanovic* (2015),⁹ die hierna uitgebreid worden besproken.

In de zaak *Brey* werd aan het Hof van Justitie de vraag voorgelegd of het EU-recht, en met name Richtlijn 2004/38/EG, in de weg stond aan een nationale regeling die bepaalde dat een EU-burger uit een andere lidstaat om rechtmatig te verblijven voldoende middelen van bestaan moest hebben. Die zaak betrof een Duits echtpaar, *Brey*, dat naar Oostenrijk migreerde. De heer *Brey* ontving vanuit Duitsland een invaliditeitspensioen van 864,74 euro bruto per maand en een verzorgingstoeslag van 225 euro per maand. Zijn echtgenote ontving in Duitsland een basisuitkering, maar deze uitkering werd stopgezet na de migratie van het echtpaar. De heer *Brey* verzocht vervolgens de Oostenrijkse autoriteiten om een compenserende toeslag. Deze aanvraag werd door de Oostenrijkse autoriteiten afgewezen, omdat de heer *Brey* onvoldoende middelen van bestaan had en om die reden geen rechtmatig verblijf zou hebben in Oostenrijk. Het Hof van Justitie oordeelde in *Brey* dat de toepassing van een voorwaarde van rechtmatig verblijf alvorens een EU-burger recht heeft op sociale voorzieningen niet automatisch tot gevolg mag hebben dat een migrerende EU-burger geen rechtmatig verblijf meer heeft wanneer hij of zij om een sociale voorziening verzoekt. Het Hof van Justitie overwoog dat de richtlijn uitgaat van een zekere financiële solidariteit tussen lidstaten. Wanneer een EU-burger echter een onredelijke last voor het nationale sociale bijstandsstelsel vormt, kan een dergelijke verwijderingsmaatregel wel worden genomen. De betrokken lidstaat dient dan wel na te gaan of de problemen van betrokkene van tijdelijke aard zijn en dient rekening te houden met de duur van het verblijf, de persoonlijke omstandigheden en het bedrag van de al uitgekeerde steun.¹⁰ *Brey* wijkt daarmee niet echt af van de lijn van jurisprudentie van het Hof van Justitie tot dusver. Het voegt wel toe hoe de lidstaat een onredelijke belasting kan vaststellen. Volgens het Hof van Justitie dient de lidstaat dan 'een globale beoordeling te maken van de belasting die de toekenning van die uitkering

4. 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 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, *PbEU* 2004, L 158/77-123.

5. HvJ 7 september 2004, zaak C-456/02, *Trojani*, ECLI:EU:C:2004:488.

6. Zie over deze ontwikkeling uitgebreider: N. Nic Suibhne, 'Limits rising, duties ascending: The challenging legal shape of Union citizenship', *Common Market Law Review* 2015, p. 889-938.

7. HvJ 19 september 2013, zaak C-140/12, *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565.

8. HvJ 11 november 2014, zaak C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358.

9. HvJ 15 september 2015, zaak C-67/14, *Alimanovic*, ECLI:EU:C:2015:597.

10. *Brey*, par. 69.

concreet zou vormen voor het nationale socialebijstandstelsel in zijn geheel'.¹¹

De zaak *Dano*¹² betrof eveneens een economisch niet-actieve EU burger. Dano, een Roemeense onderdaan, vroeg in Duitsland, waar zij verbleef, om uitkering van de basisvoorziening voor haar en haar zoon. Dano werkte niet in Duitsland, noch zocht zij er naar werk. In die zaak oordeelde het Hof van Justitie dat een EU-burger die in een andere lidstaat verblijft, maar daar niet werkt of voornemens is om te werken, geen sociale voorzieningen op grond van Richtlijn 2004/38/EG kan aanvragen. Een lidstaat mag in een dergelijk geval een EU-burger uitsluiten van een sociale uitkering. Het Hof van Justitie ging in die zaak niet in op de consequenties van het feit dat de betrokken EU-burger niet voldoende middelen van bestaan heeft voor de verblijfsstatus. Hoewel een besluit tot verwijdering volgens het arrest *Brey* niet automatisch mag worden genomen na een aanvraag van sociale voorzieningen, ontstaat er in een dergelijk geval een soort juridisch vacuüm: de situatie waarin een EU-burger nog wel een verblijfsrecht heeft in de gastlidstaat, maar geen recht heeft op sociale voorzieningen en niet voldoet aan de voorwaarde uit Richtlijn 2004/38/EG om voldoende middelen van bestaan te hebben.

Op 15 september 2015 oordeelde het Hof van Justitie in de zaak *Alimanovic*¹³ dat EU-burgers in principe geen recht hebben op gelijke behandeling met betrekking tot niet-premiegebonden sociale voordelen wanneer zij korter dan een jaar in die gastlidstaat gewerkt hebben, ook al zijn zij wel op zoek naar werk. In die zaak waren de verzoekers meer dan een half jaar werkloos en mochten de autoriteiten een socialebijstandsuitkering (*Arbeitslosengeld II*) weigeren. Het Hof van Justitie oordeelde dat de betrokken uitkering geen toegang tot de arbeidsmarkt faciliteerde. In 2009 oordeelde het Hof van Justitie in *Vatsouras en Koupatantze*¹⁴ nog dat werkzoekenden die korter dan een jaar hadden gewerkt in de gastlidstaat, niet per se waren uitgesloten van het recht op gelijke behandeling met betrekking tot sociale uitkeringen als een dergelijke uitkering bedoeld is om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. De jurisprudentie van het Hof van Justitie is in die zin dus strikter dan eerdere jurisprudentie wellicht suggereerde. Bovendien lijkt het Hof van Justitie zijn eerdere lijn van jurisprudentie met betrekking tot de proportionaliteitsweging

los te laten.¹⁵ Waar het Hof van Justitie in vaste rechtspraak oordeelde dat lidstaten in die toets rekening moesten houden met de persoonlijke individuele omstandigheden, overweegt het Hof van Justitie in de zaak *Alimanovic*:

‘In dit verband heeft het Hof van Justitie weliswaar reeds geoordeeld dat richtlijn 2004/38 vereist dat de lidstaat rekening houdt met de individuele situatie van een betrokkene wanneer hij op het punt staat een verwijderingsmaatregel te nemen of vast te stellen dat die persoon in het kader van diens verblijf een onredelijke belasting voor het socialebijstandstelsel teweegbrengt (...), doch een dergelijk individueel onderzoek is in een situatie als die van het hoofdgeding niet geboden.’¹⁶

Het Hof van Justitie verwijst vervolgens naar Richtlijn 2004/38/EG die de verschillende gradaties van integratie al meeneemt in de toekenning of uitsluiting van bepaalde rechten. EU-burgers kunnen een verblijfsstatus hebben als werkzoekenden op grond van artikel 7 lid 3 sub c van de richtlijn indien zij minder dan een jaar hebben gewerkt en naar werk zoeken. Die verblijfsstatus duurt zes maanden. Daarna hebben EU-burgers in een dergelijke situatie een verblijfsstatus op grond van artikel 14 lid 4 sub b. Die bepaling verbiedt dat er een verwijderingsmaatregel wordt genomen ten aanzien van EU-burgers die werk zoeken in een gastlidstaat. Uit *Alimanovic* volgt dat er in die laatste situatie geen recht op gelijke behandeling met betrekking tot sociale bijstand is, conform artikel 24 lid 2 van de richtlijn, en dat in dergelijke gevallen een lidstaat EU-burgers wél automatisch mag uitsluiten. In *Brey* oordeelde het Hof van Justitie nog dat een automatische uitsluiting de autoriteiten ervan weerhoudt om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de niet-economisch actieve EU-burger.¹⁷ Een verschil tussen *Alimanovic* en *Brey* is overigens wel dat de heer Brey wél enige middelen van bestaan had (invalidedpensioen en zorguitkering uit de lidstaat van nationaliteit), terwijl dat bij *Dano*, voor zover bekend, niet het geval was.

Binnenkort zal het Hof van Justitie opnieuw uitspraak doen in een zaak waarin het gaat om sociale uitkeringen voor werkzoekende EU-burgers in een andere lidstaat en de mate waarin zij een reële band met de gastlidstaat moeten hebben. In de Duitse verwijzingszaak *Garcia Nieto*¹⁸ gaat het om de vraag of een gastlidstaat een EU-burger uit een andere lidstaat mag uitsluiten van sociale voorzieningen ten behoeve van levensonderhoud. De vraag is in de eerste plaats of een uitkering voor levens-

11. Brey, par. 77.

12. HvJ 11 november 2014, zaak C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358. F.J.L. Pennings, 'EU burgerschap en de vrees voor sociaal toerisme: de zaak Dano', *NTER* 2015/2, p. 39-44. Zie ook H. Verschuere, 'Preventing "benefit tourism" in the EU: a narrow or broad interpretation of the possibilities offered by the ECJ in Dano?', *Common Market Law Review* 2015, p. 363-390.

13. HvJ 15 september 2015, zaak C-67/14, *Alimanovic*, ECLI:EU:C:2015:597. Zie ook A. Eleveld, 'Het recht op een bijstandsuitkering voor economisch niet-actieve EU-burgers na Alimanovic: het definitieve afscheid van de proportionaliteitstoets?', *NTER* 2015/10, p. 312-318.

14. HvJ 4 juni 2009, gevoegde zaken C-22/08 en C-23/08, *Vatouras en Koupatantze*, ECLI:EU:C:2009:344. Zie ook H. van Eijken, 'Annotatie gevoegde zaken C-22/08 en C-23/08, Athanasios Vatsouras en Josif Koupatantze tegen Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900', *SEW Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht* 2009, p. 510-513.

15. Zie over deze rechtspraak meer uitgebreid H. van Eijken, *European citizenship and the constitutionalisation of the European Union*, Groningen: Europa Law Publishing 2015, p. 226-236.

16. *Alimanovic*, par. 59.

17. Zie Brey, par. 77. Zie hierover mee uitgebreid: H. Oosterom-Staples, 'Op het raakvlak van sociale zekerheid en migratierecht. Legaal verblijf als voorwaarde voor toekenning socialezekerheidsprestaties', *NTER* 2014/2-3, p. 53-60.

18. Conclusie van A-G Wathelet in zaak C-299/14, *Garcia Nieto*, ECLI:EU:C:2015:366.

onderhoud wordt aangemerkt als een sociale bijstandsuitkering in de zin van artikel 24 lid 2 van de richtlijn. Uit *Alimanovic* blijkt dat een dergelijke uitkering in sommige situaties valt onder de uitzondering van artikel 24 lid 2, als deze uitkering gekwalificeerd kan worden als sociale bijstandsuitkering, maar dat in andere gevallen de uitkering gekwalificeerd kan worden als een uitkering die de toegang tot de arbeidsmarkt vergemakkelijkt en daarom wel zou moeten worden toegekend.¹⁹ In de tweede plaats is het de vraag of ook werkzoekende EU-burgers in de eerste drie maanden van verblijf in een lidstaat mogen worden uitgesloten van sociale voorzieningen. Hoewel het Hof van Justitie in *Dano* stelde dat een lidstaat niet verplicht is om sociale uitkeringen in de eerste drie maanden te verstrekken, speelde in die zaak mee dat *Dano* niet als werkzoekende of als werknemer naar de gastlidstaat was gekomen. Ook in een inbreukprocedure tegen het Verenigd Koninkrijk zal het Hof van Justitie zich op korte termijn opnieuw uitspreken over de verblijfsvoorwaarden die gesteld mogen worden vóórdat een sociaal voordeel wordt toegekend.²⁰ De besproken jurisprudentie is nog te pril om echt te kunnen spreken van een definitieve koerswijziging, maar er zijn zeker signalen dat het Hof van Justitie in zijn rechtspraak restrictiever zal zijn ten aanzien van de toekenning van sociale voordelen aan economisch niet actieve EU-burgers. Als het Hof van Justitie inderdaad zijn proportionaliteitstoets, waarin persoonlijke omstandigheden een grote rol spelen, loslaat, zal er minder ruimte zijn voor de EU-burger die sociale voorzieningen aanvraagt en meer ruimte voor lidstaten om 'sociaal toerisme' tegen te gaan.

Het vrije verkeer van EU-burgers en het recht op studiefinanciering

Het recht op studiefinanciering voor migrerende EU-burgers is al jaren onderwerp van jurisprudentie van nationale rechters en van het Hof van Justitie. Wat betreft de toekenning van studiefinanciering aan EU-burgers in een gastlidstaat is de jurisprudentie (en de richtlijn) inmiddels helder: na vijf jaar onafgebroken verblijf is er pas sprake van een dergelijke aanspraak.²¹ Een andere situatie ontstaat als een EU-burger studiefinanciering van zijn of haar eigen lidstaat wil meenemen om elders te studeren (de zogenoemde meeneemstudiefinanciering). In 2007 en 2013 oordeelde het Hof van Justitie in respectievelijk *Morgan en Bucher*²² en in *Prinz*

en *Seeberger*²³ dat de Duitse regeling om studiefinanciering mee te nemen niet voldeed aan de eisen van het EU-recht. Het Hof van Justitie oordeelde dat een eis dat een student één jaar in Duitsland heeft gestudeerd 'te algemeen en te eenzijdig is. Zij kent namelijk een te groot gewicht toe aan een factor die niet noodzakelijkerwijs een juiste weergave is van de mate van integratie in de samenleving van die lidstaat op het tijdstip van de steunaanvraag'.²⁴ In het voorjaar van 2015 oordeelde het Hof van Justitie opnieuw over de meeneemstudiefinanciering, nu in een Nederlandse prejudiciële verwijzingszaak, de zaak *Martens*.²⁵ In de Nederlandse Wet Studiefinanciering had de wetgever een voorwaarde van drie-uit-zes jaren verblijf opgenomen, dat wil zeggen dat een Nederlandse onderdaan studiefinanciering mee mag nemen naar het buitenland wanneer deze Nederlander minimaal drie van de zes jaar voorafgaand aan de aanvraag in Nederland heeft gewoond. In de zaak *Martens* stond de vraag centraal of een Nederlandse onderdaan studiefinanciering mee mocht nemen om in Curaçao te studeren terwijl deze student sinds haar basisschooltijd in België woonde met haar familie. Gezien de eerdere jurisprudentie was het oordeel van het Hof van Justitie dat de drie-uit-zes regel onverenigbaar was met het vrije verkeer van EU-burgers wellicht niet geheel verrassend.²⁶ Tegelijkertijd laat het Hof van Justitie met dit arrest weer minder ruimte voor de lidstaten om paal en perk te stellen aan sociale voordelen voor EU-burgers. Dat is ook niet vreemd, omdat het in deze situatie gaat om het uitsluiten van *eigen onderdanen* van studiefinanciering, omdat zij niet voldoende band met Nederland zouden hebben, vanwege een verblijf in het buitenland. Het Hof van Justitie vindt deze uitsluiting te exclusief en te stelselmatig om recht te doen aan de daadwerkelijke band die een EU-burger en Nederlandse onderdaan heeft met Nederland. Er is dus nog wel een duidelijk verschil zichtbaar (al is het op basis van beperkte rechtspraak) tussen de eisen die lidstaten mogen stellen aan hun eigen onderdanen en aan onderdanen van andere lidstaten. De proportionaliteitstoets lijkt voor de eerste groep EU-burgers intensiever te zijn, omdat lidstaten moeten aantonen dat er geen sprake is van een reële band als ze hun eigen onderdanen willen uitsluiten.²⁷

19. Vergelijk *Alimanovic*, par. 46 en *Vatsouras*, par. 45.

20. Zaak C-308/14, *Commissie/Verenigd Koninkrijk*. Conclusie van A-G Cruz Villalón van 6 oktober 2015, ECLI:EU:C:2015:666.

21. HvJ 15 maart 2005, zaak C-209/03, *Bidar*, ECLI:EU:C:2005:169; HvJ 18 november 2008, zaak C-158/07, *Förster*, ECLI:EU:C:2008:630; art. 24 lid 2 en art. 16 Richtlijn 2004/38/EG.

22. HvJ 23 oktober 2007, gevoegde zaken C-11/06 en 12/06, *Morgan en Bucher*, ECLI:EU:C:2007:626. H. van Eijken, 'De zaak *Martens*: studiefinanciering en het vrije verkeer van EU burgers', *SEW Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht* 2015, p. 483-486; R.H. van Ooik, 'De 3 uit 6-voorwaarde voor export van Nederlandse studiefinanciering door niet-actieve EU burgers', *NTER* 2015/8, p. 257-260.

23. HvJ 18 juli 2013, gevoegde zaken C-523/11 en C-585/11, *Prinz en Seeberger*, ECLI:EU:C:2013:524. Zie ook: R. van Ooik, 'Woonplaatsvereisten en export van studiefinanciering', *NTER* 2013/9, p. 297-301.

24. *Morgan en Bucher*, par. 46.

25. HvJ 26 februari 2015, zaak C-359/13, *Martens*, ECLI:EU:C:2015:118, par. 43.

26. Zie ook HvJ 14 juni 2012, zaak C-542/09, *Commissie /Nederland*, ECLI:EU:C:2012:346.

27. In de periode van deze kroniek kan nog gewezen worden op HvJ 24 oktober 2013, zaak C-220/12, *Thiele Meneses*, ECLI:EU:C:2013:683 en HvJ 24 oktober 2013, zaak C-275/12, *Elrick*, ECLI:EU:C:2013:684. Momenteel is er ook een zaak aanhangig met betrekking tot studiefinanciering en EU-burgerschap: zaak C-603/12, *Pia Braun*.

Gezinsleven en het vrije verkeer van EU-burgers

Op 12 maart 2014 wees het Hof van Justitie arrest in de zaak *O. en B.*²⁸ Die zaak betrof twee derdelanders die elk getrouwd waren of een relatie hadden met een Nederlandse onderdaan en van wie een aanvraag tot verblijfsdocumenten is afgewezen. Hun Nederlandse partner c.q. echtgenote hadden vóór die aanvraag in een andere lidstaat verbleven, waardoor de vraag rees in hoeverre zij een beroep konden doen op het vrije verkeer. Het Hof van Justitie oordeelde dat een EU-burger die terugkeert naar zijn of haar eigen lidstaat na gebruik te hebben gemaakt van het recht om vrij te reizen en te verblijven (art. 21 VWEU) eveneens het recht heeft op gezinshereniging. Dit is in lijn met wat het Hof van Justitie in 2009 al oordeelde in het arrest *Metock*,²⁹ waarin het Hof van Justitie overwoog dat het weigeren van verblijf van een derdelander die gehuwd is met een EU-burger, een beperking van het recht om vrij te reizen en te verblijven van de EU-burger vormt, wanneer die EU-burger zich in een gastlidstaat bevindt. Nu geldt derhalve dat een dergelijke weigering van verblijfsdocumenten voor een derdelander eveneens als een belemmering van het vrije verkeer kan worden beschouwd wanneer de betrokken EU-burger terugkeert naar zijn oorspronkelijke lidstaat, waarvan hij of zij de nationaliteit bezit. Desalniettemin stelde het Hof van Justitie eveneens dat het verblijf van de EU-burger in het gastland van dien aard moet zijn geweest 'dat hij in staat is gesteld in die lidstaat een gezinsleven op te bouwen of te bestendigen'.³⁰ Dat betekent dus dat het Hof van Justitie een interstatelijke connectie met het vrije verkeer van EU-burgers niet te licht aanneemt, maar vereist dat de EU-burger een geruime tijd in de gastlidstaat verbleef.³¹

In het verlengde van deze uitspraken ligt de rechtspraak met betrekking tot verblijfsrechten van familieleden van EU burgers met de nationaliteit van een derde land. Twee arresten kunnen hier nog specifiek worden genoemd: het arrest *Singh* en het arrest *McCarthy*.³² In *McCarthy* ging het om een Britse onderdaan en zijn Colombiaanse echtgenote die samen met hun dochter in Spanje woonden en steeds voorafgaand aan een verblijf in het Verenigd Koninkrijk een EER (Europese Economische Ruimte-)vergunning moesten aanvragen. Het Hof van Justitie oordeelde in die zaak dat artikel 20 VWEU en Richtlijn 2004/38/EG zich verzetten tegen

een dergelijk vereiste van een EER-vergunning. Hoewel artikel 35 van de richtlijn een mogelijkheid biedt om het inreisrecht in te perken moet de noodzaak van een dergelijk inperkingsblijken uit een 'individueel onderzoek van het concrete geval'.³³ Hoewel het Verenigd Koninkrijk niet gehouden is aan de Schengenregels moet het een familiekaart van een EU-burger wel erkennen zonder extra voorwaarden te stellen. Het Verenigd Koninkrijk zou wel controles kunnen uitvoeren om te onderzoeken of de inreisdocumenten 'authentiek zijn en of de gegevens daarin juist zijn alsmede het onderzoek van de concrete aanwijzingen die de slotsom kunnen rechtvaardigen dat er sprake is van rechtsmisbruik of fraude'.³⁴ In het arrest *Singh*³⁵ werd de vraag opgeworpen of een familielid met de nationaliteit van een derde land na een echtscheiding een voortgezet verblijfsrecht heeft, ook als de EU-burger met wie deze derdelander was gehuwd niet meer in die lidstaat verblijft. Het Hof van Justitie oordeelde, kort gezegd, dat de richtlijn in een situatie waarin een familielid met de nationaliteit van een derde land achterblijft in een gastlidstaat, terwijl de EU-burger voor de echtscheidingsprocedure terugkeert naar zijn of haar eigen lidstaat, er geen verblijfsrecht wordt gevestigd voor de derdelander in de lidstaat waar zij voor de echtscheiding verbleven.

Het recht om te verblijven van EU-burgers op grond van artikel 20 VWEU

5

Een van de belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van het Europees burgerschap in de afgelopen jaren is de zaak *Ruiz Zambrano*.³⁶ In het arrest uit 2011 oordeelde het Hof van Justitie dat zelfs wanneer een EU-burger geen gebruik heeft gemaakt van het recht om vrij te reizen en te verblijven in een andere lidstaat (art. 21 VWEU), hij rechten kan ontleen aan het EU-burgerschap op grond van artikel 20 VWEU. Artikel 20 VWEU bepaalt in lid 1 dat alle onderdanen van de lid-

28. HvJ 12 maart 2014, zaak C-456/12, *O. en B./de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, ECLI:EU:C:2014:135. Zie uitgebreider: H. van Eijken, 'De zaken S. en G. & O. en B.: Grenzeloze gezinnen en afgeleide verblijfsrechten', *NTER* 2014/10, p. 319-324.

29. HvJ 25 juli 2008, zaak C-127/08, *Metock*, ECLI:EU:C:2008:449.

30. *O. en B./de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, par. 51.

31. Zie eveneens HvJ 12 maart 2014, zaak C-457/12, *S. en G./Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel*, ECLI:EU:C:2014:136 met betrekking tot gezinshereniging en het vrije werknemersverkeer.

32. Zie meer uitgebreid H. Oosterom-Staples, 'Het recht op vrij verkeer van Nederlanders met een partner uit een derde land: een omstreden recht nader bezien', *SEW Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht* 2015, p. 398-414.

33. HvJ 18 december 2014, zaak C-202/13, *McCarthy*, ECLI:EU:C:2014:2450, par. 52.

34. *McCarthy*, par. 63.

35. HvJ 16 juli 2015, zaak C-218/14, *Singh*, ECLI:EU:C:2015:476.

36. HvJ 8 maart 2011, zaak C-34/09, *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124. Het korte arrest genereerde ongekend veel academische aandacht; een aantal van deze publicaties zijn: A.P. van der Mei, S.C.G. van den Bogaert en G.R. de Groot, 'De arresten Ruiz Zambrano en McCarthy. Het Hof van Justitie en het effectieve genot van EU burgerschapsrechten', *NTER* 2011/6, p. 188-199; H. van Eijken, 'Ruiz Zambrano the aftermath: de impact van artikel 20 VWEU op de Nederlandse rechtspraak', *NTER* 2012/8-9, p. 41-48; K. Hailbronner en D. Thym, 'Case note C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (ONEm) judgment of 8 March 2011, nyr.', *CML Rev.* 2011, p. 1253-1287; L. Azoulay, 'A comment on the Ruiz Zambrano judgment: a genuine European integration on EU citizenship', zie <<http://eudocitizenship.eu/citizenship-news/457-a-comment-on-the-ruiz-zambrano-judgment-a-genuine-european-integration>>; H. van Eijken en S.A. de Vries, 'A new route into the promised land? Being a European citizen after Ruiz Zambrano', *European Law Review* 2011, p. 704.

staten de status van EU-burgers hebben.³⁷ Het tweede lid van artikel 20 VWEU noemt een aantal rechten van EU-burgers, die in verdere artikelen worden uitgewerkt. De zaak *Ruiz Zambrano* betrof twee Colombiaanse onderdanen die in België een asiolverzoek hadden ingediend. Hoewel hun asielaanvraag was afgewezen mochten zij wel in België verblijven op grond van het beginsel van *non-refoulement*. In de tussentijd kreeg het echtpaar twee kinderen, die beiden de Belgische nationaliteit kregen vanwege een mogelijkheid in de Belgische wet dat kinderen geboren in België die stateloos dreigden te worden de Belgische nationaliteit konden krijgen.³⁸ Dat betekende dat deze kinderen ook de status van EU-burgers kregen op grond van artikel 20 VWEU. Het Hof van Justitie overwoog toen dat de ouder met de nationaliteit van een derde land een afgeleid verblijfsrecht kan krijgen, als deze voor een EU-burger zorgt en deze EU-burger afhankelijk is van de derdelander om de essentiële EU-burgerschapsrechten te kunnen uitoefenen. Het Hof van Justitie oordeelde: ‘Artikel 20 VWEU (verzet) zich tegen nationale maatregelen die tot gevolg hebben dat burgers van de Unie het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten.’³⁹ In de jurisprudentie die volgde, werd duidelijk dat het Hof van Justitie deze belangrijkste rechten beperkt uitlegt en dat artikel 20 VWEU alleen ingeroepen kan worden in situaties waarin een EU-burger wordt gedwongen om het grondgebied van de Europese Unie te verlaten, doordat ook de derdelander van wie deze EU-burger afhankelijk is, de lidstaat moet verlaten.⁴⁰ Ondanks deze beperkte uitleg van de reikwijdte van artikel 20 VWEU is het laatste woord over deze lijn van jurisprudentie zeker niet gezegd. Verwacht wordt dat het Hof van Justitie binnenkort opnieuw uitspraak doet in een zaak waar een minderjarig kind met de nationaliteit van een EU-land uit de EU dreigt te moeten vertrekken, in *casu* omdat een van zijn ouders geen verblijfsrecht heeft. In de aanhangige zaak *Rendón Marín* heeft de Spaanse rechter het Hof van Justitie de vraag voorgelegd of een EU-burger een beroep kan doen op artikel 20 VWEU wanneer een van zijn ouders vanwege een strafrechtelijke veroordeling geen verblijfsrecht krijgt en het kind om die reden met deze ouder het grondgebied van de EU zal moeten verlaten.⁴¹ Momenteel is er ook een Engelse verwijzing aanhangig bij het Hof van Justitie, waar ook een vraag met betrekking tot de reikwijdte en interpretatie van *Ruiz Zambrano* speelt. In die zaak wil het Court of Appeal weten of een EU-burger een verblijfsrecht heeft in een gastlidstaat wanneer de enige lidstaat waar deze EU-burger mag verblijven de lidstaat van zijn of haar

nationaliteit is en wanneer de rechter heeft vastgesteld dat het verwijderen van deze EU-burger naar de lidstaat van nationaliteit het EVRM (art. 8) en het Handvest (art. 7) zou schenden.⁴²

De Nederlandse jurisprudentie met betrekking tot artikel 20 VWEU

In de Nederlandse jurisprudentie zijn het arrest *Ruiz Zambrano* en artikel 20 VWEU veel ingeroepen. In de Nederlandse zaken gaat het veelal om een gezin dat is samengesteld uit een Nederlandse ouder, een of meer kinderen met de Nederlandse nationaliteit en een ouder met de nationaliteit van een derde land. De vraag is dan steeds of de derdelander een afgeleid verblijfsrecht heeft op grond van de Nederlandse nationaliteit van een of meer kinderen, die EU-burger zijn. Artikel 20 VWEU en de *Ruiz Zambrano*-rechtspraak worden ook in Nederland beperkt uitgelegd, net zoals overigens door het Hof van Justitie. Enkel onder bijzondere omstandigheden kan worden aangenomen dat een minderjarige EU-burger gedwongen wordt het grondgebied van de EU te verlaten, wanneer een van de ouders geen verblijfsrecht heeft in Nederland.⁴³ In de Nederlandse situatie van samengestelde gezinnen is dan steeds de vraag of de Nederlandse ouder in staat geacht kan worden om de zorg voor het Nederlandse kind te dragen. De lijn in de Nederlandse rechtspraak is dat alleen wanneer het waarschijnlijk is dat de EU-burger de ouder met de nationaliteit van een derde land zal volgen buiten de EU, een dergelijk verblijfsrecht wordt toegekend aan de ouder met de nationaliteit van een derde land.⁴⁴ Volgens de Raad van State gaat dan om een situatie waarin ‘de burger van de Unie zodanig afhankelijk is van de burger van een derde land, dat hij als gevolg van de besluitvorming van de staatssecretaris [om een verblijfsvergunning te weigeren, HvE] geen andere keuze heeft dan met de burger van het derde land buiten de Unie te verblijven’.⁴⁵ Een van die uitzonderlijke situaties betrof de situatie waarin de Nederlandse vader een levenslange gevangenisstraf in Nederland uitzit en de moeder met de Turkse nationaliteit de feitelijke en dagelijkse zorg voor het Nederlandse kind heeft. De rechtbank overwoog in dat geval ‘dat eventuele plaatsing van [Y] in een pleeggezin, dan wel nagenoeg gehele overname van de zorg door maatschappelijke instellingen in deze (zeer) uitzonderlijke situatie structureel van aard zal zijn, wat naar het oordeel van de rechtbank niet verlangd mag worden’.⁴⁶ De Rechtbank Den Haag overwoog bijvoorbeeld dat de Iraakse moeder uit een gezin dat verder bestond uit een Nederlandse vader en Nederlandse kinderen, wegens psychische omstandigheden (in *casu* schizofrenie) van de Nederlandse vader een afgeleid verblijf-

37. Art. 20 lid 1 VWEU bepaalt: ‘Er 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 Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan.’

38. De Belgisch wet is inmiddels aangepast, zodat de situaties waarin de Belgische nationaliteit wordt toegekend beperkter voorkomen.

39. HvJ 8 maart 2011, zaak C-34/09, *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124.

40. Zie onder meer HvJ 15 november 2011, zaak C-256/11, *Dereci*, ECLI:EU:C:2011:734.

41. Zaak C-165/14, Alfredo Rendón Marín.

42. Zaak C-115/15, NA en Zaak C-304/14, CS.

43. Zie hierover ook H. van Eijken, ‘Ruiz Zambrano the aftermath: de impact van artikel 20 VWEU op de Nederlandse rechtspraak’, *NTER* 2012/8-9, p. 41-48.

44. HR 14 februari 2014, ECLI:NL:HR:2014:277 en ABRvS 9 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:725.

45. ABRvS 20 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1349, punt 1.1.

46. Rb. 's-Gravenhage, zittingsplaats Utrecht, 26 juli 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX2769, punt 9.

recht aan artikel 20 VWEU kon ontleen. In die zaak was het aannemelijk dat de kinderen, als zij in Nederland zouden achterblijven, uit huis zouden moeten worden geplaatst wanneer de moeder geen verblijfsrecht zou krijgen.⁴⁷ Ook een situatie waarin er sprake is (of in ieder geval was) van huiselijk geweld door de Nederlandse ouder zou een situatie zijn waarbij een beroep op artikel 20 VWEU door de derdelander ouder zou kunnen slagen, zo oordeelde de Raad van State.⁴⁸

Inmiddels is de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot artikel 20 VWEU vastgelegd in de Vreemdelingencirculaire 2000 (B), 2.2. beleidsregels. Daar is bepaald dat een vreemdeling rechtmatig verblijf heeft als aan de volgende drie cumulatieve voorwaarden is voldaan: (1) de vreemdeling heeft een minderjarig kind dat in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit; (2) dit kind komt ten laste van de vreemdeling, en woont in bij deze vreemdeling; en (3) dit kind moet, bij het onthouden van verblijfsrecht aan de vreemdeling, de vreemdeling volgen en het grondgebied van de EU verlaten.⁴⁹

Nieuwe prejudiciële vragen over artikel 20 VWEU

Behalve met betrekking tot het verblijfsrecht *an sich* is er ook Nederlandse jurisprudentie over de vraag of een sociale uitkering, zoals kinderbijslag, geweigerd mag worden als de derdelander ouder geen verblijfsrecht heeft in Nederland.⁵⁰ In die context heeft de Centrale Raad voor Beroep (CRvB) in maart 2015 twee vragen aan het Hof van Justitie gesteld over de interpretatie van artikel 20 VWEU.⁵¹ In de eerste plaats vraagt de CRvB of artikel 20 VWEU zich verzet tegen het weigeren van een verblijfsrecht aan een derdelander ouder, die de dagelijkse en daadwerkelijke zorg voor een minderjarige Nederlander heeft. Daarnaast vraagt de CRvB of voor het beantwoorden van die vraag van belang is ‘dat de wettelijke, financiële en/of affectieve last niet geheel bij deze ouder rust’ en ‘dat niet is uitgesloten dat de andere ouder, die onderdaan is van de lidstaat, feitelijk in staat zou kunnen zijn om voor het kind te zorgen’.⁵² De CRvB wil vervolgens weten of het aan de derdelander ouder is om aannemelijk te maken dat de Nederlandse ouder de zorg voor het minderjarige kind niet op zich kan nemen. De vragen van de CRvB komen voort uit acht verschillende zaken waarin een verzoek tot een bij-

standsuitkering of kinderbijslag was geweigerd aan een ouder met de nationaliteit van een derde land, met een kind met de Nederlandse nationaliteit, omdat deze ouder geen verblijfsrecht in Nederland heeft. Zonder een verblijfsstatus kan de derdelander ouder niet in aanmerking komen voor een dergelijke uitkering, omdat de ouder niet voldoet aan de kwalificaties voor ‘rechtgebende’ respectievelijk ‘verzekerde’. De vraag is nu of de derdelanders in deze zaken op grond van artikel 20 VWEU wél een afgeleid verblijfsrecht hebben en daarom wel een dergelijke uitkering aan zouden kunnen vragen. In een aantal zaken is de Nederlandse ouder feitelijk buiten beeld en heeft deze ouder geen contact met het Nederlandse kind, terwijl de derdelander ouder de dagelijkse zorg draagt. In de andere zaken is er weliswaar contact tussen de Nederlandse ouder en het minderjarige Nederlandse kind, maar is de zorg voor het kind wel in handen van de derdelander ouder. De CRvB overwoog in de verwijzingsuitspraak dat het in deze zaken niet zozeer om de toekenning van de sociale uitkering gaat, maar wel om de vraag of er een verblijfsrecht is voor de derdelander ouder. Hoewel het Hof van Justitie in de rechtspraak na *Ruiz Zambrano* een beperkte interpretatie van artikel 20 VWEU gaf, is het de vraag of die interpretatie dusdanig restrictief is dat zelfs wanneer het contact met de Nederlandse vader summier is, een afgeleid verblijfsrecht aan de derdelander ouder kan worden geweigerd. De CRvB verwijst daarbij naar artikel 24 van het Handvest, waarin de rechten en de belangen van het kind zijn vastgelegd en vraagt in hoeverre de eventuele rol van de Nederlandse ouder moet worden gewogen met de wettelijke, financiële en/of affectieve zorg die de derdelander ouder voor het kind heeft. De verwijzing is interessant, omdat het Hof van Justitie nu uitspraak zal moeten doen over de situatie van samengestelde gezinnen en de band die een kind met de ouder met een EU-nationaliteit heeft. Is het voldoende om aan te nemen dat een vader die slechts op verjaardagen aanwezig is de dagelijkse zorg voor kinderen op zich zal en kan nemen? En zo niet, welke band zou er wel moeten bestaan tussen de ouder met de Nederlandse nationaliteit en het kind, om ervan uit te kunnen gaan dat deze ouder voor het kind kan zorgen? Uit de verschillende zaken uit de Nederlandse rechtspraak blijkt hoe casuïstisch deze zaken zijn en dat maakt het dus ook lastig om heldere parameters te definiëren. Het Hof van Justitie zal nu in ieder geval weer opnieuw uitspraak moeten doen over de reikwijdte van artikel 20 VWEU.

Politieke rechten van EU-burgers

Het is lange tijd stil geweest met betrekking tot de verhouding tussen het recht om te stemmen voor het Europees Parlement enerzijds en het EU-burgerschap anderzijds. Op grond van artikel 20 lid 2 sub b en artikel 22 lid 2 VWEU en artikel 39 lid 1 van het Handvest heb-

47. Rb. 's-Gravenhage 29 januari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:761.

48. ABRvS 20 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1349.

49. Overigens is voor Nederland de zaak *Jeunesse* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van belang. In die zaak oordeelde het EHRM dat in de specifieke, uitzonderlijke omstandigheden van die zaak een verblijfsrecht aan de derdelander moeder moest worden toegekend vanwege het recht op gezinsleven. EHRM 3 oktober 2014, appl.no. 12738/10, *Case of Jeunesse v. The Netherlands*. Zie ook H. van Eijken, Blog BEUcitizen: Family life & European citizenship: The Strasbourg Court Decision in *Jeunesse v. the Netherlands* (<www.beucitizen.eu>).

50. Zie onder meer Rb. Oost-Brabant 8 augustus 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:4837 en Rb. Den Haag, 28 augustus 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:10161 (in beide zaken wordt een beroep op art. 20 VWEU afgevoerd); CRvB 6 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:822 (waarin de CRvB het beroep op art. 20 VWEU en *Ruiz Zambrano* gegrond verklaarde).

51. CRvB 16 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:665 en zaak C-133/15, *H.C. Chavez-Vilchez e.a.*

52. CRvB 16 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:665.

ben EU-burgers het recht op toegang tot verkiezingen van het Europees parlement in een lidstaat waar zij verblijven onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. In 2006 sprak het Hof van Justitie zich uit over dat aan EU-burgers toegekende recht. In die zaken liet het Hof van Justitie ruimte aan de lidstaten om de kring van kiesgerechtigden uit te breiden⁵³ en om deze te beperken,⁵⁴ mits de lidstaten de beginselen van het EU-recht en met name het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit zouden eerbiedigen.⁵⁵ Recentelijk, op 15 oktober 2015, oordeelde het Hof van Justitie opnieuw over het recht tot toegang tot Europese verkiezingen in de context van het EU-burgerschap, in de zaak *Delvigne*.⁵⁶ Die zaak betrof een Franse maatregel die bepaalde dat onderdanen die veroordeeld zijn voor zware misdrijven bepaalde burgerrechten worden ontnomen. De heer Delvigne was in Frankrijk veroordeeld tot twaalf jaar gevangenisstraf en zijn recht om te stemmen voor het Europees parlement werd, kort gezegd, op basis van deze veroordeling ingetrokken. Voor het Hof van Justitie lag de vraag voor of artikel 39 van het Handvest in de weg stond aan de uitsluiting van een EU-burger aan Europese verkiezingen.⁵⁷ Het Hof van Justitie overwoog in het arrest dat artikel 39 lid 1 van het Handvest niet van toepassing was op de situatie van Delvigne, omdat het artikel van toepassing is op grensoverschrijdende situaties en niet, zoals in *Delvigne*, kan worden ingeroepen door een EU-burger tegen zijn of haar lidstaat van nationaliteit. Het Hof van Justitie maakte daarmee een duidelijke scheiding tussen migrerende EU-burgers en niet-migrerende EU-burgers. Als Delvigne naast de Franse nationaliteit eveneens bijvoorbeeld de Nederlandse nationaliteit had gehad, had de zaak waarschijnlijk anders uitgepakt. Hoe dan ook, het Hof van Justitie houdt zich terecht aan de tekst van artikel 39 lid 1 van het Handvest, dat tekstueel deze scheiding tussen migrerende en niet-migrerende EU-burgers duidelijk aanbrengt. Het Hof van Justitie overwoog echter vervolgens, en dat is veel interessanter, dat artikel 39 lid 2 van het Handvest⁵⁸ 'de uitdrukking is (...) van het stemrecht van burgers van de Unie bij de verkiezingen voor het Europees Parlement'.⁵⁹ Uiteindelijk oordeelde het Hof

van Justitie dat de inbreuk op dit recht gerechtvaardigd was en voldeed aan de eisen van proportionaliteit.

Hoewel deze uitspraak voor Nederland van minder grote betekenis is dan voor bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk⁶⁰ of Frankrijk is het arrest institutioneel gezien vermeldenswaardig, omdat het Hof van Justitie hiermee de weg opent naar een zelfstandige toepassing van het recht op toegang tot verkiezingen voor EU-burgers op grond van artikel 39 lid 2 van het Handvest. Dat betekent dat ook buiten een vrijverkeerssituatie een beroep op deze bepaling kan worden gedaan en dat een lidstaat belemmeringen van de toegang tot verkiezingen van het Europees Parlement niet zonder rechtvaardiging mag opwerpen.

In *Eman en Sevinger* oordeelde het Hof van Justitie dat lidstaten niet verplicht zijn om verkiezingen in landen en gebieden overzee te organiseren. Het Hof van Justitie overwoog: 'Bij het ontbreken van bijzondere bepalingen hierover in het Verdrag, staat het immers aan de lidstaten om de regels te kiezen die het beste passen bij hun constitutionele structuur.'⁶¹ Vermoedelijk verandert de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *Delvigne* (en de toepasselijkheid van het Handvest) niets aan dit oordeel: in die zaak ging het immers om het intrekken van het recht om deel te nemen aan de verkiezingen. Een verplichting voor een lidstaat om actief verkiezingen te organiseren in overzeese gebieden gaat nog een stap verder. Tegelijkertijd is de uitspraak in *Eman en Sevinger* wel genuanceerd door het Hof van Justitie in de zin dat lidstaten bij het inrichten van de Europese verkiezingen rekening moeten houden met artikel 39 lid 2 van het Handvest en onder meer moeten garanderen dat het kiesstelsel de essentie van het recht om te stemmen niet aantast. De lidstaten moeten derhalve rekening houden met de buitenste parameters van het EU-recht.

Conclusie

Van de besproken jurisprudentie zijn de zaken met betrekking tot het verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU en *Ruiz Zambrano*, alsmede de jurisprudentie met betrekking tot de sociale rechten van EU-burgers zeker van belang voor de Nederlandse rechtspraktijk.

Hoewel de Nederlandse jurisprudentie met betrekking tot artikel 20 VWEU inmiddels redelijk consistent is, bestaan er nog steeds onduidelijkheden. In de komende periode zal hopelijk meer duidelijkheid worden verschaft door het Hof van Justitie, met name wanneer het gaat om een samengesteld gezin van een derdelander ouder met een Nederlandse ouder en een Nederlands kind. De vragen van de CRvB aan het Hof van Justitie in de aanhangige zaak *Chavez-Vilchez* zijn voor de Nederlandse rechtspraktijk zeer relevant, omdat daarmee de vraag in hoeverre de Nederlandse ouder al dan

53. HvJ 12 september 2006, zaak C-145/04, *Verenigd Koninkrijk/Spanje*, ECLI:EU:C:2006:543.

54. HvJ 12 september 2006, zaak C-300/04, *Eman en Sevinger*, ECLI:EU:C:2006:545. Zie hierover L.F.M. Besselink, 'Nederlands postkoloniaal kiesrecht: het Europees Parlement en de Tweede Kamer', *NTER* 2007/4, p. 64-71.

55. In de zaak *Verenigd Koninkrijk/Spanje* oordeelde het Hof van Justitie dat het Verenigd Koninkrijk ook aan 'Qualifying Commonwealth Citizens' op Gibraltar het recht om te stemmen voor het Europees parlement mocht toekennen. In *Eman en Sevinger* overwoog het Hof van Justitie dat Nederland in beginsel zelf zijn kiesstelsel voor het Europees parlement mocht invullen, maar dat dit wel moest voldoen aan de eisen van non-discriminatie.

56. HvJ 6 oktober 2015, zaak C-650/13, *Delvigne*, ECLI:EU:C:2015:648.

57. Ook werd er een vraag gesteld betreffende art. 49 van het Handvest, maar deze vraag zal in deze kroniek niet verder worden besproken.

58. Art. 39 lid 2 Handvest luidt: 'De leden van het Europees Parlement worden gekozen door middel van rechtstreekse, vrije en geheime algemene verkiezingen.'

59. *Delvigne*, par. 44.

60. Zie J. Shaw, 'Prisoner voting: now a matter of EU law', <<http://eulawanalysis.blogspot.nl/2015/10/prisoner-voting-now-matter-of-eu-law.html>> (laatst bezocht op 20 november 2015).

61. *Eman en Sevinger*, par. 50.

niet in beeld is en de gevolgen daarvan voor de toepassing van *Ruiz Zambrano* (naar verwachting) zullen worden toegelicht.

Een belangrijke ontwikkeling in de rechtspraak van het Hof van Justitie is voorts dat het Hof van Justitie meer terughoudend lijkt te zijn in het toekennen van sociale rechten aan EU-burgers op grond van gelijke behandeling en het vrije verkeer. Daarmee sluit het Hof van Justitie in beginsel aan bij Richtlijn 2004/38/EG en de wil van de lidstaten om sociaal toerisme in te dammen. Tegelijkertijd is deze nieuwe trend een breuk met de eerdere, meer ruimhartige lijn van rechtspraak van het Hof van Justitie. Met name in de toepassing van de proportionaliteitstoets lijkt het Hof van Justitie een nieuwe koers te gaan varen. Tegelijkertijd mogen lidstaten hun *eigen onderdanen* niet op te algemene normen uitsluiten van sociale voorzieningen, wanneer zij gebruikmaken van hun recht om vrij te reizen en te verblijven.

Hoewel het Hof van Justitie in *Dano* nog steeds spreekt over de 'primaire hoedanigheid van onderdanen van de lidstaten' lijkt het Hof van Justitie deze primaire hoedanigheid minder zwaar te laten wegen dan de belangen van de lidstaten. In *Alimanovic* ontbreekt deze formulering overigens, terwijl het Hof van Justitie normaliter in zaken betreffende EU-burgerschap verwijst naar de 'primaire hoedanigheid' die het EU-burgerschap zou moeten zijn.⁶² Begrijpelijk of niet, de rechtspraak van het Hof van Justitie geeft een meer restrictieve uitleg van de EU-burgerschapsrechten in recente rechtspraak. In dat kader verdient de speech van Minister-President Cameron van 10 november 2015 nog een vermelding: een van de voorwaarden die Cameron noemt voor het lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk van de Europese Unie is dat er strengere voorwaarden gelden voor EU-burgers die economisch niet actief zijn. Pas na vier jaar verblijf zouden EU-burgers volgens Cameron toegang moeten kunnen krijgen tot sociale voorzieningen.⁶³ In de eerste plaats is dit natuurlijk een politiek statement, maar duidelijk moge zijn dat de (politieke) context van het vrije verkeer van personen en sociale rechten aan het veranderen is.

62. Zie onder meer: HvJ 20 september 2001, zaak C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458, par. 31; HvJ 11 juli 2002, zaak C-224/98, *D'Hoop*, ECLI:EU:C:2002:432, par. 28; HvJ 2 oktober 2003, zaak C-148/02, *Garcia Avello*, ECLI:EU:C:2003:539, par. 22; *Ruiz Zambrano*, par. 41.

63. Zie de brief van Cameron aan Tusk: <www.gov.uk/government/publications/eu-reform-pms-letter-to-president-of-the-european-council-donald-tusk>.