



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Burgers en Brexit

Schrauwen, A.A.M.

Publication date

2017

Document Version

Final published version

Published in

Sociaal-economische Wetgeving : Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht

License

CC BY-NC-ND

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Schrauwen, A. A. M. (2017). Burgers en Brexit. *Sociaal-economische Wetgeving : Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht*, 65(3), 101-107. Article 37.
<http://www.uitgeverijparis.nl/reader/199486/1001310538>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Burgers en Brexit

Brexit-reeks – nr. 3

37

A.A.M. Schrauwen*

De Brexit dreigt persoonlijke gevolgen te hebben voor EU-burgers die momenteel in het VK verblijven en voor Britten die in een andere lidstaat verblijven. Deze bijdrage verkent de mogelijkheden die het Europese en nationale recht bieden om hun verblijfsrechten en sociale zekerheid veilig te stellen. De conclusie luidt dat die mogelijkheden niet voldoen, en dat Brexit-onderhandelaars daarom snel zekerheid moeten bieden omtrent het behoud van bestaande en verkregen rechten.

I. Inleiding

Begin januari 2017, zo'n halfjaar na het referendum waarin de Britten voor een Brexit stemden, berichten media regelmatig over problemen die EU-burgers ondervinden bij pogingen hun verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk zeker te stellen en over EU-burgers die ofwel het Verenigd Koninkrijk hebben verlaten dan wel serieus overwegen dat te doen.¹ Ook de Britten die in EU-lidstaten wonen en werken maken zich zorgen over de gevolgen van een Brexit voor hun dagelijks leven.² Terwijl velen vrezen dat rechten van burgers als wisselgeld zullen worden ingezet in het onderhandelingsproces,³ en de

Britse regering daar vooralsnog over blijft zwijgen, wijst de Schotse regering in het document *Scotland's place in Europe*⁴ op de enorme voordelen van het vrij verkeer van personen voor Schotland en kiest er onomwonden voor dit vrij verkeer te continueren.⁵

De Brexit dreigt niet alleen persoonlijke gevolgen te hebben voor EU-burgers die momenteel verblijven in het Verenigd Koninkrijk of Britten die verblijven in een andere EU-lidstaat.⁶ Ook degenen die op een eerder moment in hun leven gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer en bijvoorbeeld pensioenrechten hebben opgebouwd maken zich zorgen. Studenten vragen zich af of een studie(periode) aan de andere kant van het Kanaal nog wel betaalbaar blijft.⁷ En dan zijn er nog de Britten die in Noord-Ierland⁸ of op Gibraltar wonen en vrezen voor de gevolgen van de Brexit.

Het is onmogelijk te voorspellen of en hoe het resultaat van de Brexit-onderhandelingen deze zorgen zal wegnemen. De mogelijke scenario's, variërend van Britse deelname aan de EER tot een associatieverdrag of han-

* Annette Schrauwen is hoogleraar Europese integratie bij de Afdeling internationaal en Europees publiekrecht en het Amsterdam Centre for European Law and Governance van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam. De auteur dankt Tesseltje de Lange voor haar commentaar. Eventuele fouten blijven voor rekening van de auteur.

1 Zo berichtten meerdere kranten over het verhaal van Monique Hawkins, een Nederlandse die al 24 jaar in het Verenigd Koninkrijk woont en in reactie op haar (onvolledige) naturalisatieverzoek een aanzegging het land te verlaten ontving, zie onder andere <http://nos.nl/artikel/2150456-nederlandse-moet-na-24-jaar-vertrekken-uit-engeland.html>. Zie ook 'Nederlanders krijgen vertrek aangezegd na Brexit', *de Volkskrant* 16 januari 2017, p. 7, en het artikel over Nederlanders die met de Brexit op komst terug willen keren naar Nederland in *de Volkskrant* 7 januari 2017, p. 14-15.

2 Zie bijvoorbeeld de berichten op de website van de organisatie *Expatriate Citizens Rights in EU* www.ecreu.com/index.html, of de zorgen van Britse burgers in Amsterdam, besproken in een ontmoeting met de burgemeester op 18 juli 2016, www.iamsterdam.com/en/expatcenter/expats/brexit-info-point/brexit-meeting-report.

3 Zie bijvoorbeeld de briefwisseling tussen leden van het Brits parlement en Donald Tusk, www.michaeltomlinson.org.uk/...michaeltomlinson.../Letter%20to%20Donald%20Tusk_1.pdf, en www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/29-tusk-letter-uk-mps/.

4 www.gov.scot/Publications/2016/12/9234.

5 Zie onder andere punt 68: 'As an economy, we need the inward flow of people not just to support the growth of our businesses and services, but to provide diversity and vibrancy to our communities.'

6 Zo'n 3,5 miljoen EU-burgers verbleven in het Verenigd Koninkrijk in het eerste kwartaal van 2016, zie C. Vargas-Silva & Y. Markaki, 'EU Migration to and from the UK', Briefing, The Migration Observatory at the University of Oxford, 31 oktober 2016, www.migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/eu-migration-to-and-from-the-uk/; zo'n 1,2 miljoen Britten verbleven in een andere lidstaat in 2015 volgens VN-schattingen gepubliceerd door Migration Watch UK. Voor een mooi overzicht per lidstaat zie www.migrationwatchuk.org/briefing-paper/354. Beide sites geven aan waarop zij hun schattingen baseren. In 2015 verbleven zo'n 79 000 Nederlanders in het Verenigd Koninkrijk, en 50 000 Britten in Nederland.

7 Zie M. Garschagen, 'Brexit knaagt aan "grootste succes" Europese Unie', *NRC Handelsblad* 10 januari 2017, p. 4-5.

8 De preambule van het akkoord tussen de Britse en Ierse regering dat een onderdeel is van het vredesakkoord met betrekking tot Noord-Ierland bevat de volgende alinea: 'Wishing to develop still further the unique relationship between their peoples and the close co-operation between their countries as friendly neighbours and as partners in the European Union.' Zie ook M. Garschagen, 'De brug in Belleek wordt straks een harde Europese buitengrens', *NRC Handelsblad* 9 januari 2017, p. 14-15.

delsrelaties onder de WTO⁹ zullen hier buiten beschouwing blijven. Deze bijdrage gaat in op het belangrijk recht verbonden aan het EU-burgerschap om in een andere lidstaat te wonen en te werken, zonder verlies van sociale zekerheid, dat bij een Brexit verloren kan gaan. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar mogelijkheden in het huidige Europees recht ten aanzien van voortzetting van verblijf en garanties voor sociale zekerheid, en hoe eventuele gaten opgevuld kunnen worden, ongeacht de uitkomst van de onderhandelingen over een toekomstige relatie tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk. Aan de hand van de Nederlandse implementatie illustreert deze bijdrage hoe dat huidige Europees recht kan uitpakken voor Britten. Ook de mogelijkheden om verblijf zeker te stellen op grond van het nationale recht worden kort behandeld. Het tijdpad van de onderhandelingen – de twee jaar na het inroepen van artikel 50 VEU met mogelijkheid tot verlenging, en wellicht een overgangssituatie tot de toekomstige relatie is onderhandeld en bekrachtigd – blijft verder buiten beschouwing. Een opmerking vooraf ten aanzien van het leerstuk van verworven rechten is op zijn plaats. Hoewel artikel 70 van het Verdragenverdrag bepaalt dat beëindiging van een verdrag niet de rechten, verplichtingen of rechtsposities aantast die voor beëindiging van het verdrag zijn ontstaan, heeft het burgers weinig te bieden. De bepaling geldt uitsluitend voor de verdragspartijen, en garandeert dus niet de verworven rechten van burgers. Ook het internationaal gewoonterecht biedt weinig houvast, noch in de toepassing van het begrip ‘verworven rechten’ – verblijfsrecht valt er bijvoorbeeld niet onder – noch in de mogelijkheden om dergelijke verworven rechten af te dwingen.¹⁰

2. Verblijfsstatus voor Britten in de EU op basis van primair Europees recht

Het primair recht, en dan met name artikel 20 VWEU, kan geen basis bieden voor een autonoom verblijfsrecht van Britten in de EU na een Brexit. Zij zijn immers geen EU-burgers meer. Argumenten gebaseerd op het arrest *Rottmann*¹¹ met betrekking tot een verlies van EU-burgerschap lijken weinig kans van slagen te bieden: het gaat bij een Brexit niet om het ontzeggen van burgerschap maar om een democratisch gelegitimeerd besluit op basis van een referendum. Voor Britten die kinderen hebben

met de nationaliteit van de lidstaat waar zij verblijven lijkt het arrest *Zambrano*,¹² gezien de ‘uitzonderlijke gevallen’ waarin een dergelijk verblijfsrecht kan worden verkregen omdat ontzegging van dat verblijfsrecht de kinderen zou dwingen het grondgebied van de Unie te verlaten,¹³ niet veel houvast te bieden. In Nederland is de interpretatie van de *Zambrano*-rechtspraak nogal restrictief; de IND neemt aan dat het kind niet gedwongen is het grondgebied van de EU te verlaten indien de andere ouder rechtmatig verblijf heeft in Nederland of Nederlands is en dus feitelijk voor het kind kan zorgen, tenzij aangetoond wordt dat die andere ouder feitelijk niet voor het kind kan zorgen.¹⁴ Of de Nederlandse strikte interpretatie verenigbaar is met artikel 20 VWEU is onderwerp van een prejudiciële vraag gesteld door de Centrale Raad van Beroep.¹⁵ Vooralsnog biedt het primair recht zeer weinig houvast voor het zekerstellen van een verblijfsrecht in Nederland na de Brexit. Degenen die een gezin vormen met Nederlanders zijn in beginsel aangewezen op het nationale recht. Uiteraard kan voor hen artikel 8 EVRM van belang zijn, zeker indien zij langer dan vijf jaar in Nederland verblijven en een duurzaam verblijfsrecht hadden op grond van artikel 16 Richtlijn 2004/38/EG.¹⁶ Ze hadden in feite een zeker verblijfsrecht, dat door de Brexit als het ware vervalt. Het ligt voor de hand dat in een belangenafweging ten aanzien van verblijf op grond van artikel 8 EVRM Nederland in zo’n geval eerder verplicht zal zijn betrokkenen een verblijf toe te kennen.

3. Verblijfsstatus voor Britten in de EU op basis van secundair Europees recht

Hoewel Richtlijn 2004/38/EU in beginsel niet van toepassing is op Britten na een Brexit, kan de richtlijn bescherming bieden aan Britten die met een EU-burger verblijven in een andere lidstaat dan die van de nationaliteit van de EU-burger. Zij hebben als familielid een van de EU-burger afgeleid recht op verblijf. Voor hen zal er in beginsel niet zo veel veranderen. Hun rechtspositie verslechtert wel ten aanzien van artikel 12 en 13 van de richtlijn: ze genieten pas na een bepaalde periode van verblijf een recht op voortgezet verblijf bij vertrek of overlijden van de EU-burger, of in geval van echtscheiding of beëindiging van de relatie.

De verandering in status van EU-burger naar burger van een derde land met verblijfsrecht in een lidstaat op basis

9 Zie bijvoorbeeld M. Everson, ‘Which model for Brexit?’, CEPS special report, 14 oktober 2016, www.ceps.eu/publications/which-model-brexit en J.-C. Piris, ‘Should the UK withdraw from the EU: Legal aspects and effects of possible options’, Foundation Robert Schuman policy paper, European Issues nr. 355, 5 mei 2015.

10 Zie ook de conclusies ten aanzien van verworven rechten in het rapport van het House of Lords select committee on the European Union van 14 december 2016, *Brexit: acquired rights*, 10th report of session 2016-2017 HL paper 82, p. 25-28, www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldselect/82/8202.htm, en Piris 2015, *supra* noot 9, p. 10.

11 HvJ EU 2 maart 2010, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (*Janko Rottmann/Freistaat Bayern*).

12 HvJ EU 8 maart 2011, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124 (*Gerardo Ruiz Zambrano/Office national de l'emploi*).

13 Zie onder andere HvJ EU 15 november 2011, C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734, r.o. 67 (*Murat Dereci*).

14 Vreemdelingencirculaire, Bio, Afdeling 2.2.

15 HvJ EU, C-133/15 (*H.C. Chavez-Vilchez e.a.*), aanhangig.

16 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, *PbEU* 2004, L 158/77 (hierna: Richtlijn 2004/38/EG). Zie ook Piris 2015, *supra* noot 9, p. 10.

van Europees secundair migratierecht kan grote gevolgen hebben in het dagelijks leven. Het bestaande secundaire recht dat toegang en verblijf van burgers uit derde landen regelt kent geen algemene verblijfsrichtlijn zoals Richtlijn 2004/38/EG voor burgers van de EU. Daarom is recht op toegang en verblijf afhankelijk van de juridische categorie waartoe men behoort (werknemer, onderzoeker, blauwe kaart, enzovoort), gelden er per categorie andere voorwaarden voor toelating, en is de rechtsbescherming met name waar het de sociale zekerheid betreft, per categorie verschillend. Voordat deze bijdrage ingaat op verblijfsrechten die in de EU verblijvende Britten op grond van hun economische activiteit aan secundair recht zouden kunnen ontlenuen, komen eerst de verblijfsrechten op basis van de gezinsherenigingsrichtlijn¹⁷ en de richtlijn voor langdurig ingezetenen¹⁸ aan bod. Op het eerste oog lijken deze richtlijnen Britten in geval van een Brexit de meeste zekerheid te bieden omtrent hun verblijfsstatus, maar of de verblijfsstatus tegelijk met het verlies van het EU-burgerschap omgezet kan worden is maar zeer de vraag.

Voor Britten die een gezin vormen met burgers uit derde landen kan de gezinsherenigingsrichtlijn relevant zijn, en dan met name als de derdelander een zelfstandige verblijfsvergunning heeft en als sponsor voor gezinshereniging kan optreden.¹⁹ Hoewel verzoeken tot gezinshereniging op basis van de richtlijn worden ingediend en behandeld als gezinsleden niet verblijven op het grondgebied van de lidstaat waar de gezinshereniger verblijft, kunnen lidstaten in 'passende gevallen' hiervan afwijken en zo eventueel aanvragen voor Britse gezinsleden die in de EU verblijven behandelen.²⁰ De richtlijn is echter alleen van toepassing op de gezinshereniger en gezinsleden die burgers van een derde land zijn.²¹ Een aanvraagprocedure kan dus pas na de Brexit starten. Voorwaarden voor gezinshereniging zijn anders dan de voorwaarden die gelden voor EU-burgers: volgens de richtlijn kunnen lidstaten eisen dat de sponsor (de derdelander bij wie verblijf wordt gevraagd) minstens een jaar rechtmatig verblijf heeft gehad voorafgaand aan de aanvraag,²² en reden heeft om te verwachten dat een permanent verblijfsrecht wordt toegekend. De sponsor dient te beschikken over passende huisvesting, een ziektekostenverzekering en voldoende stabiele en regelmatige inkomsten. Aan gezinsleden kunnen integratievoorwaarden worden ge-

steld.²³ Lidstaten mogen ook gunstiger bepalingen vaststellen of handhaven.²⁴ In Nederland zullen Britse gezinsleden een inburgeringsexamen moeten doen.

Britten die vijf jaar of langer in een EU-gastland hebben verbleven, hebben volgens Richtlijn 2004/38/EG recht op duurzaam verblijf.²⁵ Met het verlies van het EU-burgerschap zullen Britten ook deze verblijfsstatus verliezen. Het Europees recht bevat in beginsel de mogelijkheid om in geval van vijf jaar legaal verblijf op grond van Richtlijn 2003/109/EG de status van langdurig ingezetene aan te vragen en daarmee een verblijfsvergunning die geldig is voor vijf jaar en op verzoek automatisch verlengd wordt. De status kan alleen worden ingetrokken op grond van openbare-orde-overwegingen, of indien de houder langdurig afwezig is.²⁶ Een langdurig ingezetene heeft rechten op gelijke behandeling (onder andere wat betreft toegang tot de arbeidsmarkt), bescherming tegen verwijdering en onder voorwaarden het recht om in een andere lidstaat te verblijven; rechten die rechten van Unieburgers verblijvend in een andere lidstaat benaderen.²⁷ Aan het verkrijgen van de langdurig-ingezetene-status zijn, naast de voorwaarde van legaal verblijf van vijf jaar, financiële voorwaarden verbonden, en lidstaten kunnen integratievoorwaarden eisen. In Nederland zullen Britten het inburgeringsexamen moeten afleggen. De richtlijn verhindert bovendien een naadloze omzetting van verblijf als Unieburger naar verblijf als langdurig ingezetene. Britten kunnen de status pas aanvragen op het moment dat de Brexit een feit is en zij geen EU-burgers meer zijn.²⁸ Zelfs degenen die vooruitlopend op de Brexit een inburgeringsexamen doen zullen gedurende korte tijd,²⁹ namelijk tussen aanvraag en toekenning van de langdurig ingezetene status, rechtmatig verblijf aan het nationale recht moeten ontlenuen. Dat kan ertoe leiden dat Britten onmiddellijk na de Brexit geen verblijfsvergunning in Nederland hebben, maar wel rechtmatig verblijf genieten op grond van artikel 8 onderdeel g jo. artikel 45a VW 2000.³⁰ In beginsel hebben Britten tijdens die periode geen toegang tot de arbeidsmarkt.

Voor Britten die nog geen vijf jaar in een andere lidstaat verblijven en niet in aanmerking komen voor gezinshereniging biedt het Europees migratierecht een aantal richtlijnen die toegangsvoorwaarden tot de arbeidsmarkt van de lidstaten regelen en daaraan gekoppeld een recht op verblijf: de 'blauwe-kaart'-richtlijn,³¹ de richtlijn over-

17 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, *PbEU* 2003, L 251/12.

18 Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, *PbEU* 2004, L 16/44.

19 Het lijkt waarschijnlijk dat in de meeste gevallen het derdelander gezinslid een verblijfsvergunning heeft die afgeleid is van het verblijfsrecht van de Brit als EU-burger. Een dergelijk afgeleid verblijfsrecht zal bij een Brexit ook verloren gaan.

20 Artikel 5 lid 3 Richtlijn 2003/86/EG.

21 Artikel 3 lid 1 Richtlijn 2003/86/EG.

22 Zie artikel 3 lid 1 Richtlijn 2003/86/EG. Lidstaten kunnen deze termijn verhogen tot ten hoogste twee jaar, zie artikel 8 Richtlijn 2003/86/EG.

23 Artikel 7 Richtlijn 2003/86/EG.

24 Artikel 3 lid 5 Richtlijn 2003/86/EG.

25 Artikel 16 Richtlijn 2004/38/EG.

26 Artikel 9 en 12 Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, *PbEU* 2004, L 16/44.

27 Zie artikel 11-16 Richtlijn 2003/109/EG.

28 De richtlijn is alleen van toepassing op degenen die geen burger van de Unie zijn, artikel 3 Richtlijn 2003/109/EG.

29 De richtlijn schrijft een maximale termijn van zes maanden voor in artikel 7 lid 2.

30 Rechtmatig verblijf in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning.

31 Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, *PbEU* 2009, L 155/17.

plaatsing binnen een onderneming,³² de richtlijn voor onderzoekers, studenten en au pairs,³³ en de richtlijn voor seizoenarbeiders.³⁴ Belangrijk punt is dat artikel 79 lid 5 VWEU aan lidstaten de bevoegdheid laat te bepalen hoeveel burgers uit derde landen hun arbeidsmarkt mogen betreden, en al deze richtlijnen een vergelijkbare bepaling bevatten.³⁵ Voor alle richtlijnen geldt dat de daarin geregelde verblijfsstatus alleen aangevraagd kan worden door personen die geen EU-burger zijn, door Britten dus pas op de dag dat de Brexit een feit is. Niet iedere status kan uiteindelijk leiden tot de status van langdurig ingezetene – die qua rechten de status van EU-burger het meest benadert – omdat het eraan gekoppeld verblijf vaak een specifieke duur heeft. Dat geldt uiteraard voor seizoenarbeiders,³⁶ maar ook voor overplaatsing binnen een onderneming,³⁷ en in beginsel ook voor onderzoekers, studenten, stagiairs en au pairs. Onderzoekers en studenten hebben na onderzoek of studie nog negen maanden verblijfsrecht om een baan te zoeken, maar EU-burgers en langdurig ingezetenen genieten voorrang op de arbeidsmarkt.³⁸ Voor studenten geldt dat de verblijfsperiode tijdens de studie slechts voor de helft meetelt voor de berekening van de vijf jaar verblijfsduur die recht geeft op de status van langdurig ingezetene.³⁹ De blauwe kaart kan worden ingetrokken bij werkloosheid langer dan drie maanden of indien de houder niet meer voldoet aan de voorwaarde van voldoende middelen van bestaan voor de houder en zijn gezinsleden.⁴⁰ De blauwe kaart geeft ook de mogelijkheid tot verblijf van gezinsleden, onder een soepeler regime dan dat van Richtlijn 2003/86/EG inzake gezinshereniging, maar eventueel inclusief inburgeringseisen voor gezinsleden.⁴¹ Dat geldt overigens ook voor overplaatsing binnen een onderneming, een richtlijn die, net als de blauwe kaart, specifiek hoger opgeleiden betreft.⁴² De richtlijn inzake de blauwe kaart biedt weliswaar de mogelijkheid tot verblijf gedurende langere tijd, maar ze geeft een minder zekere verblijfsstatus dan die van langdurig ingezetene. Voor Britse grensarbeiders geldt dat zij na de Brexit in de lidstaat waar zij wonen een geldige verblijfsvergunning dienen te bezitten en in de lidstaat waar zij werken toegelaten dienen te worden op de arbeidsmarkt. Zo zal de Brit die in België woont en in Nederland werkt, in Nederland een tewerkstellingsvergunning moeten heb-

ben. De Brit die in Nederland woont en in België werkt, dient in Nederland een geldige verblijfsvergunning te hebben. De status van langdurig ingezetene geeft geen recht om activiteiten als grensarbeider te verrichten, maar Richtlijn 2003/109/EG laat toegang tot de arbeidsmarkt van de tweede lidstaat aan het nationale recht, met mogelijke prioriteit voor EU-burgers en burgers van derde landen die in de tweede lidstaat verblijven. Er geldt echter wel een standstillbepaling ten aanzien van het quatum dat lidstaten kunnen hanteren, dit moet zijn vastgelegd in nationale wetgeving ten tijde van de vaststelling van Richtlijn 2003/109/EG.⁴³

Concluderend kan men stellen dat het secundair Europees recht slechts zeer beperkt mogelijkheden biedt om een verblijfsstatus als EU-burger om te zetten in een andere Europeesrechtelijke verblijfsstatus met een vergelijkbare zekerheid – tenzij het gaat om gezinsleden van Unieburgers die in een andere lidstaat verblijven of verbleven hebben en daar een gezinsleven hebben opgebouwd en bestendig.⁴⁴ Er gelden additionele voorwaarden voor het verkrijgen van een dergelijke verblijfsstatus, waaronder integratievoorwaarden zoals het Nederlandse inburgeringsexamen. Bovendien zal het omzetten van de verblijfsstatus niet van de ene op de andere dag geregeld zijn, terwijl de transformatie van EU-burger naar burger van een derde land van de een op de andere dag een feit kan zijn. Mocht een onderhandelingsresultaat met betrekking tot verworven rechten van gemigreerde EU-burgers op zich laten wachten, dan zou een wijzigingsrichtlijn met een beperkte temporele geldigheid wellicht een optie zijn. In zo'n wijzigingsrichtlijn zou een bepaling passen waarin wordt bepaald dat Britten die sinds een nader te bepalen datum in een lidstaat van de EU verblijf hebben een relevante verblijfsstatus voor derdelanders kunnen aanvragen terwijl zij nog EU-burgers zijn. Bij het ontbreken hiervan zouden Britten onder het Europees recht veranderen van legaal verblijvende EU-burgers in niet rechtmatig verblijvende derdelanders – tot het moment waarop er een nieuwe basis is voor rechtmatig verblijf.

32 Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming, *PbEU* 2014, L 157/1.

33 Richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten, *PbEU* 2016, L 132/21. De omzettingstermijn loopt tot 23 mei 2018.

34 Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider, *PbEU* 2014, L 94/375.

35 Zie artikel 6 Richtlijn 2009/50/EG, artikel 6 Richtlijn 2014/66/EU, artikel 21 lid 5 Richtlijn (EU) 2016/801 en artikel 7 Richtlijn 2014/36/EU.

36 Artikel 14 Richtlijn 2014/36/EU beperkt het verblijf tot hooguit negen maanden per periode van twaalf maanden.

37 Artikel 12 lid 1 Richtlijn 2014/66/EU beperkt het verblijf tot niet langer dan drie jaar voor leidinggevend en specialisten en niet langer dan één jaar voor stagiair-werknemers.

38 Artikel 21 lid 5 Richtlijn (EU) 2016/801.

39 Artikel 4 lid 2 Richtlijn 2003/109/EG.

40 Artikel 9 Richtlijn 2009/50/EG.

41 Artikel 15 Richtlijn 2009/50/EG.

42 Artikel 19 en 5 lid 1 onderdeel d Richtlijn 2014/66/EU.

43 Artikel 14 Richtlijn 2003/109/EG.

44 Op grond van Richtlijn 2004/38/EG, dan wel op grond van een analoge toepassing van die richtlijn zoals bepaald in HvJ EU, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 (O. en B.).

4. Geen verblijfsstatus voor EU-onderdanen in het Verenigd Koninkrijk op basis van het Europees recht?

Uiteraard biedt het Europees recht als zodanig geen basis meer voor een verblijfsrecht van Unieburgers in het Verenigd Koninkrijk na een Brexit. Voor het voortbestaan van rechten van EU-burgers hangt veel af van de wijze waarop het Verenigd Koninkrijk zelf besluit om te gaan met het Europees recht. De regering heeft aangekondigd in 2017 een 'Great Repeal Bill' te introduceren, die de *European Communities Act 1972* zal intrekken en pas effect zal hebben op de dag van de Brexit. De Bill zorgt er ook voor dat Europees recht dat (nog) niet is omgezet in nationaal recht van kracht zal blijven als ware het nationaal recht.⁴⁵ De omzetting in het nationale recht van Richtlijn 2004/38/EG, de *Immigration (European Economic Area) Regulations 2006* en de opeenvolgende wijzigingen daarvan, kunnen dus worden ingetrokken of gewijzigd na een Brexit. Voor de volledigheid meld ik hier nog dat, omdat het Verenigd Koninkrijk alleen deelneemt aan de richtlijn inzake seizoenarbeiders en niet aan de overige richtlijnen omtrent toegang en verblijf voor onderdanen van derde landen, er weinig invloed op het Britse migratiebeleid ten aanzien van derdelanders zal zijn van zo'n Great Repeal Bill.

Hoe de Great Repeal Bill er ook uit zal zien, de Brexit zorgt voor veel onzekerheid ten aanzien van het verblijfsrecht voor EU-burgers in het Verenigd Koninkrijk.

5. Verblijf op basis van het nationale recht

Voor degenen die een uitkomst van de onderhandelingen niet willen afwachten lijkt het raadzaam hun verblijfsrecht zeker te stellen op basis van het nationale recht ofwel door een nationale verblijfsvergunning aan te vragen, ofwel via naturalisatie.

De meeste zekerheid omtrent voortgezet verblijf in de toekomst biedt naturalisatie. Maar de Britse burger die Nederlander wordt zal de Britse nationaliteit moeten opgeven, tenzij zij of hij onder de excepties valt en bijvoorbeeld gehuwd is met een Nederlander.⁴⁶ EU-burgers die

de Britse nationaliteit aanvragen kunnen volgens de Britse wetgeving wel hun eerste nationaliteit behouden.⁴⁷ Maar de Nederlander die Brit wordt verliest op grond van Nederlands recht het Nederlanderschap, tenzij hij of zij onder de excepties valt, bijvoorbeeld vanwege een huwelijk met een Brit.⁴⁸ Het verlies van de oorspronkelijke nationaliteit kan reises naar familie in het land van de oorspronkelijke nationaliteit net wat minder makkelijk maken. Het zou kunnen dat een visumplicht gaat gelden voor Britten die naar de EU komen, al dan niet ook voor een verblijf korter dan drie maanden.⁴⁹ Andersom is het ook mogelijk dat het Verenigd Koninkrijk na de Brexit een visumplicht invoert voor EU-onderdanen via een wijziging van Regulation 11 van de *Immigration (European Economic Area) Regulations 2006*. Verandering van nationaliteit kan ook op andere gebieden doorwerken, bijvoorbeeld op dat van het toepasselijk erfrecht.⁵⁰ Daarnaast gelden voor naturalisatie zowel in Nederland als in het Verenigd Koninkrijk verblijfsvoorwaarden en inburgeringsvereisten, en zijn er nogal wat kosten aan verbonden.⁵¹

Minder ingrijpend dan het vrijwillig aannemen van een nieuwe nationaliteit lijkt dan ook het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd op grond van nationaal recht. In het Verenigd Koninkrijk en in Nederland veronderstelt ook zo'n verblijfsrecht een periode van voorafgaand legaal verblijf en inburgeringsvereisten, en ook hier zijn de kosten aanzienlijk.

Het is ondoenlijk om de relevante complexe Britse immigratieregels hier uitputtend weer te geven. Daarom volgt een korte beschrijving op basis van een rudimentair overzicht in het House of Lords-rapport *Brexit: acquired rights*.⁵² In het Verenigd Koninkrijk kan na verblijf van tien jaar een 'indefinite leave to remain' worden aangevraagd. Het puntensysteem dat ten grondslag ligt aan de indeling van visa in categorieën werkt ook door in de verblijfsperiode die als voorwaarde geldt voor een 'indefinite leave to remain'. Zo komen investeerders en ondernemers in beginsel in aanmerking voor versnelde procedures. Degenen met een 'indefinite leave to remain' hebben toegang tot de arbeidsmarkt, studie en sociale uitkeringen op dezelfde voet als Britse onderdanen. EU-gezinsleden van Britten kunnen nu geen 'family-of-a-settled-person'-visum aanvragen. Dat zou eventueel wel kunnen indien de *immigration regulations 2006* worden gewijzigd of ingetrokken na een Brexit. Een dergelijk visum geldt voor twee jaar en zes maanden, en kan ver-

45 Zie onder andere S. Douglas-Scott, 'The "Great Repeal Bill": Constitutional Chaos and Constitutional Crisis?', U.K. Const. L. Blog (10th Oct 2016), <https://ukconstitutionallaw.org/>.

46 Artikel 9 lid 1 onderdeel b en lid 3 onderdeel c Rijkswet op het Nederlanderschap. Onlangs dienden D66 en PvdA een initiatiefwetsvoorstel in tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap, dat dubbele nationaliteit voor Nederlanders mogelijk maakt. Zie *Kamerstukken II 2016/17, 34632 (R2080)*.

47 British Nationality Act 1981, section 6 en schedule 1.

48 Artikel 15 lid 1 onderdeel a en lid 2 onderdeel c Rijkswet op het Nederlanderschap.

49 Afhankelijk van of het Verenigd Koninkrijk op bijlage I of bijlage II van Verordening (EG) 539/2001 komt.

50 De Brexit als zodanig heeft wellicht beperktere gevolgen voor het erfrecht, omdat het Verenigd Koninkrijk ook nu niet deelneemt aan de Europese Erfrecht Verordening (EU) 650/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en de aanvaarding en de tenuitvoerlegging van authentieke akten op het gebied van erfopvolging, alsmede betreffende de instelling van een Europese erfrechtverklaring, *PbEU 2012, L 201/107, 27 juli 2012*.

51 In Nederland en het Verenigd Koninkrijk geldt een verblijfsvoorwaarde van vijf jaar. In Nederland is momenteel een wetsvoorstel om de naturalisatietermijn te verlengen van vijf naar zeven jaar in behandeling bij de Eerste Kamer, *Kamerstukken I 2016/17, 33852 (R2023)*. Zie voor de kosten in Nederland <https://ind.nl/Paginas/Kosten.aspx>.

52 House of Lords 2016, *supra* noot 10, p. 13.

lengd worden. Het visum geeft het recht te werken of te studeren in het Verenigd Koninkrijk, maar geen recht op sociale bijstand. Daarnaast bestaan er nog verschillende andere routes naar verblijf voor partners van Britse burgers, waarvoor financiële voorwaarden en taalvereisten kunnen gelden.

In Nederland gelden voor het aanvragen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd regulier de voorwaarden van vijf jaar voorafgaand legaal verblijf, het beschikken over een zelfstandig en voldoende en duurzaam inkomen, en geslaagd zijn voor het inburgeringsexamen. Voor verblijf bij een Nederlandse partner gelden ook financiële voorwaarden en de eis van een inburgeringsexamen.

Voor een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd gelden voorwaarden voor ieder specifiek gevraagd verblijfsdoel, zoals arbeid in loondienst of als zelfstandige, kennismigrant, studie of gezinsmigrant. Bovendien zou de aanvraag van Britten, zolang de Brexit nog geen feit is, kunnen worden afgewezen wegens gebrek aan belang omdat Britten immers nog een verblijfsrecht hebben. Mij lijkt dat belang er wel te zijn naarmate de Brexit concreter in zicht komt.

Kortom, ook aan het zekerstellen van een verblijfsrecht via nationaal recht zitten nogal wat haken en ogen.

6. Sociale zekerheid

De categoriale benadering van richtlijnen ten aanzien van derdelanders leidt tot een fragmentatie van recht op sociale zekerheid. Iedere richtlijn kent andere bescherming.⁵³ Hier volgt een korte impressie. Artikel 11 van de richtlijn langdurig ingezetenen en artikel 12 lid 1 en 4 van de richtlijn gecombineerde vergunning⁵⁴ geven recht op gelijke behandeling voor arbeidsvoorwaarden, zoals salaris, ontslag en veiligheid en gezondheid op het werk en gelijke behandeling voor onderwijs en beroepsopleiding. Langdurig ingezetenen hebben ook recht op studietoelagen en -beurzen overeenkomstig het nationale recht.

Onder de richtlijn gecombineerde vergunning kunnen deze worden uitgesloten voor werknemers.⁵⁵ Langdurig ingezetenen genieten sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in nationale wetgeving, maar met mogelijke beperking tot de 'belangrijkste prestaties' van sociale bijstand en sociale bescher-

ming.⁵⁶ De richtlijn gecombineerde vergunning geeft recht op gelijke behandeling in takken van sociale zekerheid als omschreven in Verordening (EG) 883/2004, maar met mogelijkheid tot uitsluiting van degenen die niet langer dan zes maanden hebben gewerkt.⁵⁷ Gezinsbijlagen hoeven alleen te worden verstrekt indien gezinsleden (met de werknemer of zelfstandig) in de betrokken lidstaat wonen.⁵⁸ Gelijke behandeling onder deze richtlijn omvat ook export van pensioenrechten (dus uitsluitend volgens dezelfde voorwaarden en dezelfde tarieven indien dit geldt voor eigen burgers), maar niet inzake export van andere uitkeringen.⁵⁹ Omdat de richtlijn gecombineerde vergunning niet van toepassing is op langdurig ingezetenen genieten zij, vanwege de mogelijke beperking tot de 'belangrijkste prestaties', minder bescherming inzake sociale zekerheid dan werknemers die geen langdurig ingezetene zijn. De richtlijnen bevatten een clause die het lidstaten mogelijk maakt gunstiger bepalingen in te voeren of te handhaven.⁶⁰

Ook de blauwe kaart biedt het voordeel van gelijke behandeling op het gebied van sociale zekerheid. Gelijke behandeling inzake studie- en onderhoudsbeurzen en inzake huisvestingsprocedures kan echter worden beperkt.⁶¹ De richtlijn geeft ook recht op gelijke behandeling bij export van pensioenen.⁶²

In het Verenigd Koninkrijk zal na een Brexit uitsluitend het nationale recht gelden. Zoals reeds vermeld neemt het Verenigd Koninkrijk niet deel aan de verblijfsrichtlijnen voor derdelanders. Gelijke behandeling van EU-onderdanen op het gebied van sociale zekerheid berust nu onder andere op de *social security (persons from abroad) amendment regulations* die bepalen dat degenen die op basis van Richtlijn 2004/38/EG in het Verenigd Koninkrijk verblijven niet beschouwd worden als 'persons from abroad'. Verordening (EG) 883/2004 zal echter niet meer van toepassing zijn, tenzij deze bij de Great Repeal Bill wordt omgezet in nationaal recht.⁶³ De verordening zorgt er onder andere voor dat EU-onderdanen in het Verenigd Koninkrijk gelijke behandeling genieten met betrekking tot toegang tot sociale zekerheid en er hun pensioen ontvangen, maar ook dat de Britten aan de Spaanse kust hun pensioen ontvangen. Als de verordening niet zou gelden als nationaal recht, en er geen specifieke regeling wordt getroffen, hebben EU-burgers in het Verenigd Koninkrijk pas toegang tot sociale zekerheid zoals uitkeringen bij invaliditeit, kinderbijslag en woontoeslagen

53 Zie hierover uitgebreid H. Verschuere, 'Employment and Social Security Rights of Third-Country Labour Migrants under EU Law: An Incomplete Patchwork of Legal Protection', *European Journal of Migration and Law* 18 (2016), p. 373-408.

54 Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, *PbEU* 2011, L 343/1. Deze richtlijn geeft geen verblijfsrechten, maar regelt de rechtspositie van degenen die legaal verblijven.

55 Artikel 12 lid 2 onderdeel a onder iii Richtlijn 2011/98/EU.

56 Artikel 11 lid 4 Richtlijn 2003/109/EG.

57 Artikel 12 lid 1 onderdeel e en lid 2 onderdeel b Richtlijn 2011/98/EU.

58 Punt 24 van de preambule van Richtlijn 2011/98/EU.

59 Artikel 12 lid 4 Richtlijn 2011/98/EU.

60 Verschuere, *European Journal of Migration and Law* 18 (2016), *supra* noot 53, p. 395-396, betwijfelt of de mogelijkheden die de richtlijnen aan de lidstaten bieden om uitzonderingen te maken met betrekking tot sociale zekerheid in overeenstemming zijn met internationale bepalingen omtrent arbeidsmigratie, het EVRM en het EU-Handvest. Hier laat ik die vraag verder buiten beschouwing.

61 Zie artikel 14 Richtlijn 2009/50/EG.

62 Artikel 14 lid 1 onderdeel f Richtlijn 2009/50/EG.

63 Dat vereist ook enige aanpassing, omdat de verordening nu geldt voor personen die wonen in 'lidstaten'.

indien ze ‘indefinite leave to remain’ hebben.⁶⁴ Ze zullen geen kinderbijslag meer ontvangen voor kinderen die niet in het Verenigd Koninkrijk wonen. Of ze het pensioen dat ze elders in de EU hebben opgebouwd kunnen blijven ontvangen hangt af van het nationale recht van de staat waar ze dat pensioen hebben opgebouwd. Britse pensioengerechtigden die in de EU wonen, of EU-burgers die in het Verenigd Koninkrijk een state pension hebben opgebouwd en er niet meer wonen, blijven op grond van Britse wetgeving hun state pension ontvangen, maar dat wordt niet meer geïndexeerd.

7. Conclusie

Deze korte verkenning van de mogelijkheden om verblijfsrechten en recht op sociale zekerheid veilig te stellen op basis van het bestaande Europese en nationale recht leidt tot de sombere conclusie dat burgers hoe dan ook rechten zullen verliezen. Daarom is het van groot belang dat er snel zekerheid wordt geboden omtrent het behoud van bestaande en verkregen rechten. Theresa May heeft half december te kennen gegeven dat zij graag zo snel moge-

lijk een deal met de EU wil sluiten waarbij de rechten van EU-burgers die in het Verenigd Koninkrijk verblijven worden gegarandeerd, zolang ook de rechten van de Britten die in de EU verblijven worden gegarandeerd.⁶⁵ De andere Europese regeringsleiders willen echter geen deal sluiten voordat de artikel 50-procedure formeel is ingegaan. Ondertussen wordt de druk op May groter om eenzijdig een garantie van verblijfsrecht af te kondigen voor EU-burgers die nu in het Verenigd Koninkrijk verblijven.⁶⁶ Het eerste voorstel voor verblijfsrecht voor Britten na de Brexit in een formeel document is intussen een feit, met een amendement in een ontwerpverslag van het Europees Parlement dat pleit voor invoeging in het Verdrag van een bepaling die een ‘Europees geassocieerd burgerschap’ mogelijk maakt voor burgers van een voormalige lidstaat. Het geassocieerd burgerschap zou een reis- en verblijfsrecht alsmede het recht om te stemmen voor het Europees Parlement inhouden.⁶⁷ Tegen dit idee valt nogal wat in te brengen,⁶⁸ en het is zeer de vraag of een dergelijke ‘oplossing’ door middel van een Verdragswijziging het zal halen. Op dit moment is de enige juiste conclusie van deze bijdrage dat de toekomst moet leren hoe het (de rechten van) burgers na een Brexit zal vergaan.

64 Meer uitgebreid hierover E. Guild, ‘Brexit and Social Security in the EU’, *CEPS commentary* 17 november 2016, www.ceps.eu/publications/brexit-and-social-security-eu.

65 Zie www.bbc.com/news/uk-38336977.

66 Niet alleen de kamers van koophandel en de vakbonden hebben in een gezamenlijke brief bij May aangedrongen op zo’n eenzijdige garantie, maar ook het House of Lords select committee on the European Union heeft in het rapport *Brexit: acquired rights, supra* noot 10, geconcludeerd dat een eenzijdig afkondigen van een garantie voor behoud van de rechten van EU-burgers die op de dag van de Brexit in het Verenigd Koninkrijk verblijven ‘morally the right thing to do’ is. Het rapport beveelt aan dat de rechten verbonden aan het EU-burgerschap behouden zouden moeten blijven en bevroren moeten worden op de dag van de Brexit en dat dit moet gebeuren in het terugtrekkingsakkoord zelf. In haar ‘12-point Brexit plan’ dat ze op 17 januari in een speech in Lancaster House ontvouwde, herhaalde Theresa May dat ze een snelle deal wil sluiten die de rechten van de EU-burgers die in het Verenigd Koninkrijk wonen garandeert, zolang de rechten van Britten die in de EU wonen ook gegarandeerd worden. Ze kondigde tevens aan dat migratie van EU-burgers naar het Verenigd Koninkrijk na de Brexit aan beperkingen onderhevig zal zijn, zonder echter aan te geven hoe die beperkingen eruit zullen zien.

67 Amendement 882 op het ontwerpverslag *Mogelijke ontwikkelingen en aanpassingen van het huidige institutionele bestel van de Europese Unie*, AFCO/8/02315, 9 november 2016.

68 Zie bijvoorbeeld A. Yong, ‘The problems associated with associate citizenship of the EU’, *EUTopiaLaw* 18 november 2016, <https://eutopia-law.com/2016/11/18/the-problems-associated-with-associate-citizenship-of-the-eu/>.