

## Vraag & Antwoord

Specialisten in het vreemdelingenrecht geven antwoord op vragen uit de praktijk.

### Kan ik als derdelander ondanks coronamaatregelen mijn geliefde in Nederland bezoeken?

Kort na de uitbraak van Covid-19<sup>1</sup> heeft de Europese Commissie niet-essentiële reizen naar de EU tijdelijk beperkt.<sup>2</sup> Per 19 maart 2020 geldt er een Europees inreisverbod.<sup>3</sup> Op de golven van corona en regelgeving proberen ondertussen mensen hun familie, geliefden en dierbaren te bezoeken.<sup>4</sup> Ter verduidelijking van de materie behandel ik in deze rubriek de vraag: Kan mijn cliënt Rayan van Marokkaanse nationaliteit, woonachtig in Casablanca en daar eigenaar van een nachtclub, voor drie weken zijn Nederlandse vriendin Ilsa bezoeken in Nederland?

#### 1. Regelgeving

Op visumaanvragen van derdelanders voor kort verblijf zijn de Visumcode 810/2009/EG (Visumcode) en de regels voor toegang tot het Schengengebied in de Schengengrenscodes 2016/399/EU (SGC) van toepassing. Op grond van artikel 32 lid 1 onder vi Visumcode kan in geval van een bedreiging voor de volksgezondheid een visum worden geweigerd. Op grond van artikel 2 lid 21 SGC wordt onder ‘gevaar voor de volksgezondheid’ verstaan elke potentieel epidemische ziekte zoals gedefinieerd in de Internationale Gezondheidsregeling van de WHO. Op grond van artikel 6 lid 1 onder b moet een onderdaan van een derde land, indien vereist op grond van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad, in het bezit zijn van een geldig visum, behalve indien die onderdaan houder is van een geldige verblijfsvergunning of een geldig visum voor verblijf van langere duur. Uit artikel 6, eerste lid, aanhef en onder e, SGC volgt dat voor een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen een onderdaan van een derde land geen bedreiging mag zijn voor de volksgezondheid. Uit artikel 14 lid 1 SGC volgt dat indien een onderdaan van een derde land niet aan alle in artikel 6 lid 1 vermelde toegangsvoorwaarden voldoet en niet tot de in artikel 6 lid 5 genoemde categorieën personen

behoort, hem de toegang tot het grondgebied van de lidstaten wordt geweigerd.

De mededeling van de Europese Commissie van 16 maart 2020 is een tijdelijke reisbeperking die van toepassing is op alle niet-essentiële reizen van derde landen naar het EU+-gebied.<sup>5</sup> Uitzonderingen worden beperkt tot reizen voor essentiële doeleinden. De mededeling gold voor 30 dagen en werd tot tweemaal toe met nogmaals 30 dagen verlengd tot 15 juni 2020.<sup>6</sup> Op 15 mei deed de Europese Commissie een mededeling om de regels te versoepelen,<sup>7</sup> gevolgd door een mededeling op 16 juni 2020 met een pakket voor het geleidelijk en gecoördineerd afbouwen van de reisbeperkingen tussen de lidstaten.<sup>8</sup> Daaraan werd nationaal gehoor gegeven, maar ondertussen zijn er door de tweede golf ook alweer aanscherpingen geweest. De Commissie deed de aanbeveling om de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen vanuit derde landen naar EU+-gebied te verlengen tot 30 juni 2020.<sup>9</sup> Unieburgers, burgers van Schengenlanden en derdelanders die rechtmatig in de EU verblijven, en hun familieleden, moeten worden uitgezonderd van reisbeperkingen, ongeacht of zij naar huis terugkeren of niet. De categorie van reizigers met een essentiële functie of behoefte moet worden uitgebreid zodat ook studenten hiertoe behoren, en kennismigranten indien hun werk noodzakelijk is vanuit economisch perspectief en het werk niet uitgesteld of vanuit het buitenland uitgevoerd kan worden. In deze aanbeveling werd een lijst van landen geïntroduceerd. Zodra een land op deze lijst terecht komt, kunnen de reisbeperkingen worden opgeheven.

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft in een brief van 30 juni 2020 bepaald dat Nederland per 1 juli 2020 het inreisverbod zal opheffen voor alle landen op de lijst, waarbij voor China het reciprociteitsvereiste geldt.<sup>10</sup> Dit houdt in dat de uitzondering alleen voor Chinese reizigers

1 De gevolgen van de eerste coronamaatregelen zijn onder andere te lezen in: E. Wolthuis, L. Hooijmans en E. Berger, ‘Overzicht van COVID-19 maatregelen in het Nederlandse migratierecht’, *A&MR* 2020-4, ve20001475 (voor visa kort verblijf zie para 7.1); en in: N. den Ouden en E. Wolthuis, ‘Heeft een beroep op economische corona-steuumaatregelen verblijfsrechtelijke gevolgen voor derdelanders?’, *A&MR* 2020-5, ve20001777.  
2 Mededeling van de Europese Commissie, ‘Covid-19. Tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU’, COM(2020) 115, 16 maart 2020, ve20000906.  
3 TK 27 maart 2020, 32734, nr. 45 (ve20001124).  
4 Deze Vraag en Antwoord is gebaseerd op de geldende regelgeving tot en met 11 december 2020. Regelgeving met betrekking tot dit onderwerp kan veranderen naarmate de coronacrisis zich ontwikkelt.

5 Onder het ‘EU+-gebied’ worden alle Schengenlidstaten (met inbegrip van Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië) en de vier geassocieerde Schengenlanden verstaan. Ook Ierland en het Verenigd Koninkrijk zouden hiertoe kunnen worden gerekend, als zij besluiten zich aan te sluiten.  
6 Mededeling Europese Commissie, ‘Over de beoordeling van de toepassing van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU’, COM(2020) 148, 8 april 2020, ve10001882; Mededeling Europese Commissie, ‘Over de tweede beoordeling van de toepassing van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU’, COM(2020) 222, 8 mei 2020, ve20002246.  
7 Mededeling Europese Commissie, ‘Naar een gefaseerde en gecoördineerde aanpak van het herstel van het vrije verkeer en de opheffing van de binnengrenscontroles – COVID-19’, PbEU 2020, C 169/03, 15 mei 2020, ve20001881.  
8 Mededeling Europese Commissie, ‘Over de derde beoordeling van de toepassing van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU’, COM(2020) 399, 11 juni 2020, ve20002245.  
9 idem 8.  
10 TK 2019-2020, 24804, nr. 135, ve20002169.

geldt als China ook weer Europese reizigers toelaat. Nederland zal, daar waar dat lokaal mogelijk is, de visumverlening hervatten voor personen uit de landen die visumplichtig zijn en waarvoor het inreisverbod wordt opgeheven. De lijst met landen zal iedere twee weken worden herzien,<sup>11</sup> en sneller indien de gezondheidssituatie in een land op de lijst sterk verslechtert. Hierbij wordt gekeken naar het aantal nieuwe besmettingen. Dat aantal moet lager zijn dan het Europees gemiddelde van 15 juni 2020 per 100.000 inwoners over een periode 14 dagen. Ook wordt er gekeken naar de algehele reactie op COVID-19 in het betreffende land. De laatste stand is te vinden op de site van de IND.<sup>12</sup> Nederland heeft op 13 augustus 2020 het inreisverbod voor Marokko weer ingesteld voor alle niet-noodzakelijke reizen. Met de nieuwe maatregelen van 15 december 2020 is een negatieve test verplicht voor de meeste reizigers naar Nederland. Uitzonderingen gelden onder andere voor kinderen onder de 13 jaar en voor personen uit veilige landen.<sup>13</sup> Per 1 januari 2021 geldt voor personen uit het Verenigd Koninkrijk hetzelfde inreisverbod als voor andere derdelanders.<sup>14</sup>

In navolging van een Deense regeling, heeft Nederland de Tijdelijke regeling langeafstandsgeliefden van 16 juli 2020 (de regeling) ingesteld.<sup>15</sup> Deze regeling is op 27 juli 2020 gepubliceerd en ingegaan.<sup>16</sup> Het kan uitkomst bieden in de situatie waarin voor reizen uit een bepaald land vanwege corona een inreisverbod geldt op niet-noodzakelijke reizen. Een partner uit bijvoorbeeld Marokko kan op grond van deze regeling dus, indien aan de voorwaarden wordt voldaan, toch naar Nederland reizen. De regeling is niet van toepassing op partners van derdelanders die met een verblijfsvergunning in Nederland verblijven.<sup>17</sup> Alleen partners van Nederlanders of Unieburgers die in de Nederlandse BRP staan ingeschreven kunnen er gebruik van maken.

Om in aanmerking te komen voor de regeling moeten de geliefden aantonen dat zij een relatie hebben van minimaal drie maanden, waarbij het koppel elkaar ‘regelmatig’ in persoon heeft gezien. Indien de partner niet visumplichtig is, dient deze in het bezit te zijn van een retourticket. Voor de visumplichtige partner geldt daarnaast dat deze aan alle geldende voorwaarden voor een visum kort verblijf moet voldoen, waaronder het beschikken over voldoende financiële middelen voor de reis en het verblijf, en waarborgen voor een tijdige terugkeer. Ten slotte geldt voor alle inreizende partners dat deze bij aankomst in Nederland 10 dagen in thuisquarantaine moeten indien zij uit een land komen waarvoor een oranje reisadvies geldt.

## 2. Rechtbankuitspraken

Sinds de invoering van de inreisbeperkingen is er veel geprocedeerd over dit onderwerp. Aangezien tegen rechtbankuitspraken in visum kort verblijf zaken geen hoger

beroep mogelijk is, kan er divergentie ontstaan in de rechtspraak. Hieronder volgt een aantal rechtbankuitspraken die zijn gedaan sinds augustus 2020.

Verscheidene rechtbanken halen het EU-arrest Koushaki<sup>18</sup> aan waaruit blijkt dat de nationale autoriteiten bij het onderzoek van een visumaanvraag beschikken over een ruime beoordelingsmarge bij de beoordeling of de weigeringsgrond onder 32 lid 1 onder vi Visumcode, bedreiging voor de volksgezondheid, aan de aanvrager kan worden tegengeworpen.<sup>19</sup> Een categoriale weigering zonder een individuele beoordeling van de persoon is dan mogelijk. Bij aanvragen vóór 1 juli 2020 waarbij is afgewezen op deze categoriale weigeringsgrond was er geen inhoudelijke beoordeling. Indien in een primair besluit om een andere reden een afwijzing van het visumverzoek had plaatsgevonden volgde er geen volledige heroverweging in bezwaar naar het primair besluit met een andere afwijzingsgrond maar werd alleen de categoriale weigering op grond van art. 32 lid 1 onder vi Visumcode tegengeworpen zonder individuele beoordeling van de persoon.<sup>20</sup> Na 1 juli 2020 toen de reisbeperkingen voor een aantal landen werd opgeheven en de categoriale weigeringsgrond voor een aantal landen niet meer gold werden visumaanvragen wel weer inhoudelijk beoordeeld.<sup>21</sup>

Over de langeafstandsgeliefden regeling oordeelde een voorzieningenrechter dat de op 27 juli 2020 gepubliceerde regeling gezien moet worden als een vaste gedragslijn.<sup>22</sup> De daarin opgenomen voorwaarde dat derdelanders geen gebruik kunnen maken van de regeling wordt gezien als een verduidelijking van die gedragslijn.

Op 31 oktober 2020 overweegt een andere voorzieningenrechter dat de toegang tot Nederland van een Colombiaan geweigerd kan worden. Deze vreemdeling voldeed aan de Duitse langeafstandsgeliefden regeling en wilde over land doorreizen naar Duitsland, omdat een rechtstreekse vlucht of transit niet mogelijk was.<sup>23</sup> Doorreizen over land is niet mogelijk.

Interessant is de uitspraak over of iemand als ‘familielid’ kan worden aangemerkt in de uitzonderingscategorie ‘EU burgers en hun familielieden’, zoals genoemd in de Mededeling Europese Commissie van 16 maart 2020.<sup>24</sup> De Staatssecretaris stelde dat de vreemdeling geen familielid van een Unieburger is omdat zij stelt de schoonmoeder te zijn van een Unieburger. Nederland kent een strikte interpretatie van het begrip ‘familielid’, doordat dit is beperkt tot het kerngezin. De rechtbank oordeelde dat van belang is hoe het begrip familieleden in de mededeling van de Commissie in Portugal waar de schoonmoeder een verblijfsrecht heeft op grond van de Verblijfsrichtlijn wordt uitgelegd. Volgens de rechtbank is het de bedoeling om binnen

11 Raadsaanbeveling Tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU, 30 juni 2020, 9208/20.  
12 Zie <https://ind.nl/Paginas/Coronavirus.aspx>.  
13 Zie: <https://bit.ly/3pQSSa1>.  
14 Nieuwsbericht Rijksoverheid.nl, ‘EU-inreisverbod voor reizigers uit het VK’, 30-12-2020, ve20004071.  
15 TK 2019-2020, 24804, nr. 140, ve20002330.  
16 Zie: <https://bit.ly/3rNqB5w>.  
17 idem 14.

18 HvJ EU (Grote kamer) 19 december 2013, C-84/12 (*Koushaki*), JV 2014/57 m.nt. P. Boeles, ve13002570.  
19 VK Rb Den Haag zp Roermond 30 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11191, ve20003517; ve20003517; VK Rb Den Haag 4 augustus 2020, AWB 20/3681, ve20002657.  
20 VK Rb Den Haag zp Roermond 30 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11191; VK Rb Den Haag 4 augustus 2020, AWB 20/3681, ve20002657.  
21 VK Rb Den Haag zp Amsterdam 7 september 2020, AWB 20/3762, JV 2020/181, ve20002932.  
22 Vzr VK Rb Den Haag zp 's-Hertogenbosch 5 augustus 2020, JV 2020/182, ECLI:NL:RBDHA:2020:7812, ve20002652.  
23 Vzr VK Rb Den Haag zp Haarlem 31 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:11166, ve20003514.  
24 Vzr VK Rb Den Haag zp Haarlem 9 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10399, JV 2020/222, ve20003213.

de EU op gelijke wijze een algemeen inreisverbod te hanteren.

Op 28 oktober 2020 heeft de Europese Commissie in een nieuwe mededeling duidelijkheid weten te scheppen.<sup>25</sup> Voor de definitie van het begrip ‘familieleden’ van EU-burgers verwijst de aanbeveling van de Raad naar de artikelen 2 en 3 van de richtlijn vrij verkeer. De in deze artikelen bedoelde categorieën familieleden (onderdanen van derde landen) moeten ruim worden geïnterpreteerd en zijn niet beperkt tot definities en begrippen in het nationale recht. Ten slotte is er door een besluit op een WOB-verzoek cijfermateriaal beschikbaar over aantallen visa kort verblijf en beperkte informatie over de handelwijze in de bezwaarprocedure in verband met Covid-19.<sup>26</sup> Meer hierover in een volgende aflevering van A&MR.

### 3. Antwoord

Op grond van artikel 32 lid 1 onder vi Visumcode en artikel 2 lid 21 SGC kan een visumaanvraag in geval van een bedreiging voor de volksgezondheid worden geweigerd. Per 1 juli heeft Nederland een aantal veilige landen op een lijst gezet. Sinds 13 augustus 2020 staat Marokko niet op die lijst en geldt er dus een inreisverbod voor personen afkomstig uit Marokko. Rayan heeft de Marokkaanse nationaliteit en

woont niet in het EU+-gebied; tevens valt hij niet onder de uitzondering reizen voor essentiële doeleinden. Wellicht is wel een beroep mogelijk op de Tijdelijke regeling langeafstandsgeliefden. Aangezien referente de Nederlandse nationaliteit heeft en in Nederland woont, kan zij gebruik maken van deze regeling.

Wel zal het nog moeilijk zijn om de relatie aan te tonen. Zij moeten elkaar voorafgaand aan het inreisverbod door corona minimaal 2 keer (binnen 2 afzonderlijke reizen) een periode fysiek hebben gezien. Bijvoorbeeld tijdens een verblijf in een huis of hotel. Of 1 keer voor een periode van minimaal 4 weken. Dit moet met bewijsstukken, zoals vliegtickets en hotelboekingen worden aangetoond. Op 5 januari 2021 stond de kleurcode van Marokko op oranje. Dat betekent dat Rayan een negatieve test moet overleggen en na aankomst in Nederland 10 dagen in quarantaine moet. Omdat Rayan de Marokkaanse nationaliteit heeft, is hij visumplichtig. Hij moet aan de basisvoorwaarden voldoen onder artikel 6 lid 1 SGC. Aangezien hij een bedrijf runt in Casablanca kan hij aantonen dat er geen vestigingsgevaar is.

Stel, de geliefde van Rayan is de Marokkaanse Imane met een verblijfsvergunning in Nederland voor onbepaalde tijd. In dat geval zou de regeling niet op hen van toepassing zijn om dat zij geen EU-burger is.

Opvallend is dat de IND-site vermeldt dat meereizende familieleden, waaronder een partner van een derdelander met rechtmatig regulier verblijf in Nederland, toegang heeft tot Nederland. Dit is in tegenspraak met de regeling.

25 Mededeling Europese Commissie, ‘Richtsnoeren betreffende personen die zijn vrijgesteld van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU wat betreft de uitvoering van Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad van 30 juni 2020’, COM(2020) 686, 28 oktober 2020, ve20003773.

26 Staatssecretaris van Justitie & Veiligheid, ‘Besluit op Wob-verzoeken cijfermatige informatie, handelwijze bezwaar covid-19 en middelenvereiste’, 14 augustus 2020, ve20002736.