

Bilaterale overeenkomsten maken het mogelijk om veel langer dan 90 dagen in Schengengebied te verblijven

Niet-visumplichtige vreemdelingen en vreemdelingen met een visum kort verblijf mogen maximaal 90 dagen in Schengengebied verblijven. Maar: bilaterale overeenkomsten geven onderdanen van derde landen recht op een verlengd verblijf van nogmaals 90 dagen. Dit is nauwelijks bekend. Terwijl het van groot belang kan zijn voor muziek- en cultuurgezelschappen, sporters en zakenlieden, maar ook voor vreemdelingen in bewaring of vreemdelingen die langer dan 90 dagen bij hun partner willen verblijven. Sander Groen en Esther Wolthuis bespreken de ‘vrije termijn’, de bilaterale overeenkomsten, de visie van de Europese Commissie en de gevolgen van de aanstaande invoering van het elektronische Entry/Exit System.¹ En hoe past de IND de bilaterale overeenkomsten toe?

1. Veel bilaterale overeenkomsten

De maximale verblijfsduur in het Schengengebied voor niet-visumplichtige vreemdelingen en voor vreemdelingen met een visum kort verblijf, lijkt duidelijk: 90 dagen in een periode van 180 dagen. Toch kunnen onderdanen van

een behoorlijk aantal landen op basis van bilaterale overeenkomsten deze periode van 90 dagen, verlengen tot 180 dagen. Of zelfs langer. Nederland heeft namelijk inzake verlengd verblijf in de vrije termijn bilaterale overeenkomsten gesloten met: Australië, Canada, Chili, Israël, Japan, Maleisië, Nieuw-Zeeland, Paraguay, de Verenigde Staten van Amerika en Zuid-Korea.² Onderdanen van deze tien landen kunnen op basis van deze overeenkomsten nadat zij

1 Ze richten zich op het verblijf in de vrije termijn in Nederland van derdelanders die niet visumplichtig zijn (omdat op hen ook de bilaterale overeenkomsten van toepassing zijn), en niet op het verblijf van visumplichtige vreemdelingen en ook niet op het kort verblijf van Unieburgers. Kort verblijf van Unieburgers is geregeld in artikel 8.11 Vb.

2 Zie tabel voor vindplaatsen en kenmerken.

al 90 dagen in het Schengenland hebben verbleven, hun verblijf in Nederland met nog eens 90 dagen verlengen.

Nederland is niet het enige Schengenland dat bilaterale overeenkomsten heeft gesloten met derde landen inzake (verlenging van het) verblijf in de vrije termijn op haar grondgebied. Zo heeft Nieuw-Zeeland met wel 16 Schengenlidstaten, waaronder Nederland, bilaterale overeenkomsten gesloten inzake verblijf in de vrije termijn in het Schengenland. In theorie betekent dit dat een Nieuw-Zeeland wel 1440 aaneengesloten dagen (16 lidstaten x 90 dagen), oftewel 4 jaar, in het Schengenland zou kunnen verblijven, zonder te hoeven beschikken over een verblijfsvergunning in een Schengenlidstaat. Van de 29 Schengenlidstaten hebben 24 lidstaten met andere landen dergelijke bilaterale overeenkomsten gesloten. Sommige lidstaten, zoals Finland, met maar twee andere staten, en andere lidstaten, wel met 26 of 27, zoals Italië en Oostenrijk.³

2. Wat is de vrije termijn?

Verblijf voor ten hoogste 90 dagen in een periode van 180 dagen wordt beschouwd als kort verblijf.⁴ Dit verblijf heeft vaak het karakter van toerisme, familiebezoek, of zakenreis.⁵ Maar het kan ook verband houden met kortdurende werkzaamheden, waar afhankelijk van het soort werk, wel of geen tewerkstellingsvergunning voor is vereist.⁶

Op grond van artikel 20, eerste lid, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst⁷ (hierna: SUO), mogen vreemdelingen die niet aan de visumplicht zijn onderworpen voor de duur van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen in het Schengenland verblijven.⁸ De voorwaarden voor toegang tot het Schengenland staan in artikel 6 van de Schengengrenscode (hierna: SGC).⁹

De SGC is gewijzigd met Verordening 2024/1717 van 13 juni 2024.¹⁰

Zoals gezegd wordt onder het verblijf van korte duur op het grondgebied van de lidstaten verstaan, een verblijf van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen, waarbij voor iedere dag van het verblijf de 180 voorafgaande dagen in aanmerking worden genomen.¹¹ De datum van inreis geldt als de eerste dag van het verblijf op het grondgebied van de lidstaten, en de uitreisdatum als laatste dag van verblijf.¹²

Dit betekent concreet dat een vreemdeling een aaneengesloten verblijf mag hebben van maximaal 90 dagen, of van meerdere korte verblijven, waarbij het totaal aantal dagen niet meer mag zijn dan 90 dagen in een periode van 180 dagen.¹³ Online zijn verschillende Schengencalculators te vinden waarmee kan worden uitgerekend hoeveel dagen een vreemdeling nog in het Schengenland mag verblijven.¹⁴

In het Nederlandse recht wordt dit kort verblijf zonder visumplicht de 'vrije termijn' genoemd. In artikel 12 Vw is het verblijf in de vrije termijn geregeld. Dit is verder uitgewerkt in artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder c, Vb. Op grond van deze bepalingen is het een vreemdeling die bij binnenkomst heeft voldaan aan de verplichtingen waaraan een persoon bij grensoverschrijding is onderworpen, toegestaan om in Nederland te verblijven voor een periode van 90 dagen binnen een tijdvak van 180 dagen.

Op grond van de Schengenuitvoeringsovereenkomst kan de lidstaat waar de niet-visumplichtige vreemdeling verblijft, op basis van een bilaterale overeenkomst die is afgesloten vóór de inwerkingtreding van de SUO, de verblijfstermijn verlengen met 90 dagen.

Nederland kan in geval van zeer bijzondere omstandigheden de verblijfstermijn verlengen tot maximaal 180 dagen.¹⁵ Het betreft een territoriaal beperkt visum. De zeer bijzondere omstandigheden moeten zijn gebaseerd op overmacht, strikt humanitaire redenen, of een wezenlijk Nederlands belang.¹⁶

Als er geen sprake is van bijzondere omstandigheden, dan kan het verblijf soms toch worden verlengd op basis van een bilaterale overeenkomst. Ingevolge het tweede lid van artikel 20 SUO heeft de lidstaat waar de niet-visumplichtige vreemdeling verblijft, de bevoegdheid om op basis van een bilaterale overeenkomst die is afgesloten vóór de inwerkingtreding van de SUO, de verblijfstermijn van de vreemdeling te verlengen met 90 dagen. Op deze bevoegdheid zullen we verderop ingaan.

verscherpen, het aantal grensdoorlaatposten te beperken of de openingstijden ervan te verkorten bij misbruik van migranten als hybride wapen.

11 Artikel 6, tweede lid, SGC.

12 Artikel 6, lid 2, SGC.

13 HvJ EG (Grote kamer) 3 oktober 2006, C-241/05, ECLI:EU:C:2006:634 (*Nicolae Bot / Préfet de Val-de-Marne*), r.o. 24-28.

14 Bijvoorbeeld die van de Europese Commissie: <https://ec.europa.eu/assets/home/visa-calculator/calculator.htm?lang=en>.

15 Dit volgt uit artikel 12, tweede lid, Vw en artikel 3.3, eerste lid, onder c, Vb.

16 Deze bevoegdheid is gebaseerd op artikel 33 Visumcode (Verordening (EG) Nr. 810/2009 van het Europese Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode, *Pb. EU* 2009, L 243/1) en uitgewerkt in paragraaf A/5.3.1 onder b, Vc.

3 Het aantal van 27 lidstaten is het aantal ten tijde van het schrijven van dit artikel. Voor de volledige lijst van alle bilaterale overeenkomsten inzake verblijf op het grondgebied die de individuele Schengenlidstaten met andere staten hebben gesloten, zie: 2019/C 130/07, 'List of Member States' bilateral visa waiver agreements with third countries allowing for an extension of the period of stay in accordance with Article 20(2), point (b), of the Convention implementing the Schengen Agreement'.

4 Artikel 6, eerste lid, Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (codificatie) (hierna Schengengrenscode of SGC), *Pb. EU* 2016, L 77/1.

5 Zie Bijlage I, Schengengrenscode.

6 Zie hoofdstuk 4 Buwav.

7 Het Schengenacquis – Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, 14 juni 1985, OJ L 239/19.

8 In artikel 20, eerste lid, SUO stond oorspronkelijk een periode van 3 maanden binnen een periode van 6 maanden. Deze periode is later aangepast naar 90 uit 180 dagen. Zie: artikel 2 Verordening (EU) nr. 610/2013, en zie ook de MvT bij de wijziging van de Vw2000 ter implementatie van deze verordening, TK 2013-2024, 33944, nr. 3. TK 2013-2014, 33944, nr. 3, p. 3: 'Die wijzigingen hebben tot gevolg dat de maximum periode van beoogd verblijf in alle gevallen gelijk is gemaakt. De nu vervangen berekeningwijze op basis van maanden (drie maanden binnen een periode van zes maanden) leidde in de praktijk tot ongerechtvaardigde verschillen van een of enkele dagen, omdat maanden 28, 29, 30 of 31 dagen omvatten.'

9 Zie noot 3.

10 Verordening (EU) 2024/1717 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen. In dit artikel zullen wij voorbijgaan aan deze nieuwe verordening. De wijzigingen die deze verordening meebrengt, hebben geen invloed op de onderdelen van de SGC die wij in dit artikel bespreken. Deze wijziging ziet met name op het kunnen invoeren van tijdelijke reisbeperkingen aan de buitengrenzen van de EU in geval van noodsituaties op het gebied van volksgezondheid, en de mogelijkheid voor lidstaten om de grensbewaking te

bilaterale overeenkomsten

Betrokken derde land	Verdragsnr	Vindplaats	Geconsolideerde tekst	Inwerking-treding	Toegestane verblijfsduur*	Onder de overeenkomst vallende paspoorten	
Australië	7658	Trb 1951, 22	https://wetten.overheid.nl/BWBV0005356/1951-04-01#Verdrag_2	1-Apr-51	90 dagen	Alle paspoorten	
Canada	7508	Trb 2012, 156	https://wetten.overheid.nl/BWBV0005876/1950-01-01	1-Jan-50	90 dagen aaneensluitend	Alle paspoorten	
Chili	9004	Trb 1962, 69; 1963, 147	https://wetten.overheid.nl/BWBV0004623/1961-04-08	8-Apr-61	90 dagen	Alle paspoorten	
Israël	4337	Trb 1965, 45; 1965, 200	https://wetten.overheid.nl/BWBV0004501/1964-12-08	8-Dec-64	mits in het tijdvak van een jaar hun verblijf in alle Beneluxlanden ten hoogste negen maanden duurt, en hun verblijf in elk der Beneluxlanden ten hoogste drie maanden per tijdvak van een half jaar.	Alle paspoorten	
Japan	8397	Trb 1956, 58; 1956, 101; 1973, 167; 1974, 88	https://wetten.overheid.nl/BWBV0004752/1956-08-28	28-Aug-56	90 dagen aaneensluitend	Alle paspoorten	
Zuid-Korea	2913	Trb 1970, 89; 1970, 167	https://wetten.overheid.nl/BWBV0004193/1970-06-01	1-Jun-70	90 dagen	Alle paspoorten	
Maleisië	8753	Trb 1959, 25; 1960, 51; 1964, 81; 2011, 217	https://wetten.overheid.nl/BWBV0004753/1960-03-05	5-Mar-60	90 dagen	Alle paspoorten	
Nieuw-Zeeland	7251	Trb 2012, 132	https://wetten.overheid.nl/BWBV0005865/1949-04-01	1-Apr-49	90 dagen	Alle paspoorten	
Paraguay	8938	Trb 1961, 28; 1963, 161	https://wetten.overheid.nl/BWBV0004760/1960-11-22	22-Nov-60	90 dagen	Alle paspoorten	
VS	6888	Trb 1971, 107 (tekst UNTS 54, blz 11 e.v.)		15-Aug-47	90 dagen	Gewone paspoorten	NB alleen Europees NL

* Waar in deze tabel 90 dagen staat opgenomen, staat in de originele overeenkomsten drie maanden, korter dan drie maanden, of geen tijds aanduiding. Met de implementatie van Verordening EU nr. 610/2013 is dit gelijkgetrokken naar 90 dagen. Waar in de overeenkomst 'aaneensluitend' staat, is dat hier ook opgenomen. In de tabel die Nederland aan de Europese Commissie heeft aangeleverd, is dat weggelaten.

3. Inhoud bilaterale overeenkomsten

De bilaterale overeenkomsten, notawisselingen, en briefwisselingen (alle drie de vormen van overeenkomst zullen we hierna noemen: 'overeenkomst'), zijn alle telkens aangaan tussen Nederland, België en Luxemburg handelend uit hoofde van het 'Benelux-verdrag',¹⁷ en het andere overeenkomstsluitende land. Deze overeenkomsten zijn allemaal zeer kort, en beperken zich tot het verschaffen van de wederzijdse rechten die zien op visumvrij reizen, en verblijf

van maximaal 3 maanden van elkaars burgers in het andere land.¹⁸

Maleisië en Nieuw-Zeeland zijn een uitzondering inzake het maximale verblijf van 3 maanden. In de overeenkomsten met deze twee landen is namelijk geen enkele termijn opgenomen.

Voor wat betreft het doel van dat visumvrij reizen en verblijf vinden we enkel in de overeenkomsten met Chili en Paraguay, en in de toelichting bij de overeenkomst met Zuid-Korea, iets terug. Namelijk dat ze zijn aangegaan met

17 Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied, van 11 april 1960, *Trb.* 1960, 40, en *Trb.* 1960, 102.

18 Zo staat in de briefwisseling met Israël: dat in overweging wordt gegeven dat de regering zijn 'beziel door de wens de formaliteiten betreffende het reizen van hun onderdanen zoveel mogelijk te vereenvoudigen...'. *Trb.* 1965, nr. 45.

de bedoeling om de wederzijdse toeristische, economische en culturele relaties te bevorderen.¹⁹

In alle overeenkomsten wordt voor de binnenkomst en het verkrijgen van verblijf tot 3 maanden, enkel het vereiste van een geldig paspoort gesteld. Er wordt geen eis met betrekking tot middelen gesteld, waarvan inreis afhankelijk zou zijn, met uitzondering dan van Israël en Zuid-Korea. Niet te herleiden is waarom bij deze twee landen wel deze voorwaarde is opgenomen. In de overeenkomsten met Israël en met Zuid-Korea is opgenomen dat de toegang ook kan worden geweigerd indien de vreemdeling niet over voldoende middelen beschikt om in zijn levensonderhoud te voorzien, of die door ‘wettelijk geoorloofde’, dan wel ‘legale’ arbeid kan verwerven.

In alle bilaterale overeenkomsten is in verschillende bewoordingen opgenomen dat toegang kan worden geweigerd, en verblijf beëindigd, in geval van schending van of gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid. Ook wordt gesteld dat de vreemdeling op basis van deze overeenkomst, en afspraken, niet is toegestaan om arbeid in dienstbetrekking te gaan verrichten, dan wel een zelfstandig beroep te gaan uitoefenen in de ontvangende staat.

4. Vrije termijn verlengen op basis van bilaterale overeenkomsten

Zoals hierboven al is uiteengezet regelt artikel 20, eerste lid, SUO dat niet-visumplichtige vreemdelingen zich ten hoogste 90 dagen in een periode 180 dagen op het grondgebied van de lidstaten vrij mogen verplaatsen. In artikel 20, tweede lid SUO is bepaald dat het eerste lid:

‘geen afbreuk [doet] aan het recht van iedere overeenkomstsluitende partij om in bijzondere omstandigheden of krachtens de bepalingen van een vóór de inwerkingtreding van deze overeenkomst gesloten bilaterale overeenkomst de verblijfsstermijn van drie maanden van een vreemdeling op haar grondgebied te verlengen’.

Deze bepaling is niet geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Uit de MvT²⁰ bij de invoering van de Schengenuitvoeringsovereenkomst volgt dat aan artikel 20, tweede lid SUO weinig aandacht wordt geschonken. De mogelijkheid van het verlengen van de vrije termijn op basis van deze bepaling wordt enkel erkend door de verantwoordelijke ministers.²¹ Doorzoeken van *alle* parlementaire stukken – inclusief de Adviezen van de Raad van State – inzake de goedkeuring van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, leert dat er daarnaast tijdens de parlementaire behandeling geen enkele vraag is gesteld of opmerking is gemaakt over het tweede lid van artikel 20 SUO. Kennelijk

stonden zowel het kabinet als de Staten-Generaal achter deze bepaling en riep het ook verder geen nadere gedachten of vragen op.

De Europese Commissie daarentegen heeft nooit heil gezien in deze bepaling. Zij is zelfs van mening dat artikel 20, tweede lid, SUO niet in overeenstemming is met het Verdrag van Amsterdam, waarmee in 1997 het Schengenacquis onderdeel van het raamwerk van de Europese Unie werd gemaakt, en de maximale termijn voor kort verblijf voor het hele Schengengebied op 3 maanden werd gesteld.²² De Commissie erkende wel al in 2001 het probleem dat verschillende groepen reizigers, zoals bijvoorbeeld cultuurgezelschappen die een tournee door Europa maken, steeds vaker tegen de grens van 90 dagen aanliepen. Dit soort gezelschappen wil vaak langer dan 90 dagen in het Schengengebied verblijven, maar heeft geen interesse in het verkrijgen van een verblijfsvergunning in één van de lidstaten. In 2001 deed de Commissie daarom een voorstel om een ‘rondreisvisum’ in het leven te roepen.²³ Daarmee zouden reizigers maximaal 6 maanden binnen een periode van 12 maanden in het Schengengebied mogen verblijven, waarvan maximaal 3 maanden in dezelfde lidstaat. Dit voorstel strandde volgens de Commissie vanwege bezwaren van lidstaten over de rechtsgrondslag en de te verwachten regeldruk.²⁴

In 2014 waagde de Commissie een nieuwe poging. Daarbij geeft zij expliciet als motivering dat:

‘de voornoemde lacune in de wetgeving de lidstaten ertoe [dwingt] de regels op te rekken en gebruik te maken van rechtsinstrumenten die niet bedoeld zijn voor het verlengen van de toegestane verblijfsduur in het Schengengebied. Dit gebeurt door artikel 20, lid 2, van het SUO toe te passen of visa met territoriaal beperkte geldigheid (VTBG) af te geven op grond van artikel 25, lid 1, onder b), van de Visumcode.’²⁵

Naast juridisch gezien onjuist, vindt de Commissie het onwenselijk dat lidstaten artikel 20, tweede lid, SUO toepassen om het verblijf van bepaalde visumvrije reizigers te verlengen. Dit leidt volgens de Commissie tot praktische problemen en veroorzaakt rechtsonzekerheid voor zowel autoriteiten als reizigers.²⁶ Bovendien zou dit tot technische problemen kunnen leiden bij invoering van een toekomstig in- en uitreisysteem uit het Schengengebied. De Commissie stelde daarom voor om het tweede lid van artikel 20 SUO gedeeltelijk in te trekken, en – wederom – in plaats daarvan een ‘rondreisvisum’ in te stellen. Dit rondreisvisum zou het mogelijk moeten maken om aaneengesloten in verschillende lidstaten te verblijven. Er kan dan maximaal een jaar in het hele Schengengebied worden

19 Trb. 1961, nr. 28, Trb. 1962, nr. 69, en de Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 3 september 1970, 1969-1970, 10804 (R 748).

20 De MvT inzake de ‘Goedkeuring van de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, met bijbehorende Slotakte, Protocol en Gemeenschappelijke Verklaring’, zie: TK 1990-1991, 22140, nr. 3.

21 Door de verantwoordelijke ministers wordt bij artikel 20, tweede lid, SUO enkel de volgende opmerking gemaakt: ‘In het tweede lid wordt voorzien in de mogelijkheid dat een Partij de verblijfsstermijn van een vreemdeling voor kort verblijf kan verlengen’. Zie: TK 1990-1991, 22140, nr. 3, p. 18.

22 Werkdocument Commissie, SWD/2014/068 final; Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een rondreisvisum en tot wijziging van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en van de Verordeningen (EG) nr. 562/2006 en (EG) nr. 767/2008, COM(2014) 163 final, p. 12. Zie artikel 10, eerste lid, SUO waarin de termijn van 3 maanden is bepaald.

23 PB C 270 E/244, 25 september 2001: Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen gedurende een periode van ten hoogste drie maanden vrij kunnen reizen op het grondgebied van de lidstaten, alsmede tot invoering van een specifieke reisvergunning en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang met het oog op een bezoek van ten hoogste zes maanden.

24 COM(2014) 163 final, 1 april 2014.

25 COM(2014) 163 final, 1 april 2014, p. 45.

26 COM(2014) 163 final, p. 12.

verbleven en met een termijn van maximaal 90 dagen per lidstaat.

Nederland is, blijkt uit een brief 31 juli 2014 van de Minister van Buitenlandse Zaken, net als een aantal andere lidstaten, kritisch op het 'rondreisvisum', omdat de controle en handhaving van een vreemdeling met een rondreisvisum niet langer dan 90 dagen in dezelfde lidstaat zal verblijven lastig valt te waarborgen.²⁷

Na de invoering van het EES kan de praktijk het druk krijgen omdat er veel meer terugkeerbesluiten en inreisverboden worden opgelegd: vreemdelingen, visumplichtig en visumvrij, kunnen dan niet langer onder de radar blijven.

Het kabinet Rutte II gaf aan het niet wenselijk te achten om de bilaterale overeenkomsten met bevriende staten buiten werking te stellen. De leden van de Vaste commissie voor immigratie en asiel kon zich hierin vinden.²⁸ Ook gaf dit kabinet aan om in Europees verband in te zetten op het handhaven van de bilaterale overeenkomsten.²⁹ Volgens het kabinet Rutte II is deze bepaling van de SUO niet in strijd met het Europees recht, omdat het een recht geeft aan de lidstaten om uitvoering te geven aan bepalingen van bilaterale overeenkomsten die zijn gesloten vóór de inwerking-treding van de SUO.³⁰

5. EES en registratie van verlengd verblijf op basis van bilaterale overeenkomsten

Al sinds 2008 leeft er in de EU de wens om het in- en uitreizen door derdelanders te registreren in een elektronisch systeem, ter verbetering van het grensbeheer. Een dergelijk systeem zou alle reizigers registreren en automatisch de toegestane verblijfsduur berekenen, wat het afstempelen van paspoorten overbodig maakt.

Het elektronische EES (Entry/Exit System) is in 2017 in het leven geroepen met Verordening 2017/2226.³¹ Deze verordening is van toepassing op zowel visumplichtige als niet-visumplichtige derdelanders. Het EES zal onder andere worden toegepast op onderdanen van derde landen die voor een kort verblijf worden toegelaten tot het grondgebied van de lidstaten en die aan grenscontroles worden onderworpen. Hoewel de verordening zelf al op 29 december 2017 in werking is getreden, is het EES nog steeds niet functioneel. Na een aantal keer uitgesteld te zijn, staat

de ingebruikneming van het EES nu gepland voor 10 november 2024.³²

In artikel 1 van de EES-verordening staat opgenomen dat het EES wordt gebruikt voor het registreren en opslaan van gegevens over de datum, het tijdstip en de plaats van in- en uitreis van derdelanders die de grenzen overschrijden. Het EES zal ook worden gebruikt voor het berekenen van de duur van het toegestane verblijf van derdelanders en tevens voor het genereren van meldingen wanneer de termijn voor het toegestane verblijf is verstreken.

Hier komt de vraag naar voren wat er gebeurt als een lidstaat, bijvoorbeeld Nederland, een vreemdeling op basis van een bilaterale overeenkomst, een verlengde vrije termijn verleent.

In de EES-verordening is rekening gehouden met de bilaterale overeenkomsten die de verschillende lidstaten hebben gesloten. Met artikel 60 van de EES-verordening wordt artikel 20, tweede lid, SUO aangepast en wordt een aantal onderdelen aan artikel 20, tweede lid SUO toegevoegd. Deze nieuwe bepaling zal pas in werking treden bij ingebruikneming van het EES.³³

In het nieuwe artikel 20, tweede lid, *bis* SUO is opgenomen dat het verblijf op basis van een bilaterale overeenkomst kan worden verlengd nadat de vreemdeling daartoe een verzoek heeft gedaan, uiterlijk op de laatste *werkdag* van zijn 90 dagen verblijf. In Nederland dient een dergelijk verzoek in persoon te worden gedaan bij een IND-loket. Dit nieuwe lid regelt ook dat indien er geen verzoek is ingediend, de lidstaat het verlengde verblijf als rechtmatig kan beschouwen, als de vreemdeling 'geloofwaardige bewijsmiddelen' overlegt waaruit blijkt dat hij gedurende die periode uitsluitend op het eigen grondgebied van die lidstaat heeft verbleven. Geloofwaardige bewijsmiddelen zijn bijvoorbeeld vervoersbewijzen, bewijzen van verblijf en overnachting en elektronische betalingen.³⁴ In het nieuwe artikel 20, tweede lid, *ter* SUO is geregeld dat, indien een lidstaat het verblijf van een vreemdeling verlengt op basis van een bilaterale overeenkomst, de bevoegde autoriteiten van de overeenkomstsluitende partij de gegevens over de verlenging moeten registreren in de meest recente desbetreffende inreis-uitreisnotitie uit het persoonlijke dossier van de vreemdeling dat is gekoppeld aan het inreis-uitreissysteem (EES).

De vreemdeling moet er ingevolge het nieuwe artikel 20, tweede lid, *quater* SUO op worden gewezen dat de verlenging alleen geldt voor het grondgebied van de lidstaat die de verlenging van het verblijf heeft goedgekeurd, én de vreemdeling moet het Schengengebied uitreizen vanuit die lidstaat.

Tot slot bepaalt het nieuwe artikel dat de lidstaten de Europese Commissie vóór 30 maart 2018 in kennis moesten stellen van de bilaterale overeenkomsten die zij hebben gesloten. Nederland heeft de Commissie tijdig in kennis gesteld van bilaterale overeenkomsten met 10 derde landen.³⁵

27 EK 2013-2014, 33943, A, p. 3. F.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 TK 33943, A, p. 6, antwoord 4.

31 Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreissysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandhavingdoeleinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011 (hierna EES-Verordening), *Pb. EU* 2017, L 327/20. Zie ook: TK 2021-2022, 36158, nr. 3 (MvT), Regels ter uitvoering van EU-verordeningen op het terrein van grenzen en veiligheid (Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid).

32 Zie: <https://www.government.nl/topics/holidays-and-travels/ees>.

33 Artikel 73 EES-verordening.

34 Zie ook artikel 12, lid 2, SGC waarin is aangegeven wat onder meer 'geloofwaardige bewijsmiddelen' zijn.

35 Lijst van tussen lidstaten en derde landen gesloten bilaterale visumvrijstellingsovereenkomsten op grond waarvan de verblijfsduur kan worden

Interessant is nog punt 48 van de considerans van de verordening, waarin is opgenomen dat de Europese Commissie in haar algemene evaluatie van het EES een beoordeling van het gebruik van de bilaterale overeenkomsten van lidstaten moet kunnen opnemen. En dat in het eerste evaluatieverslag keuzemogelijkheden moeten kunnen worden opgenomen teneinde deze bilaterale overeenkomsten geleidelijk af te schaffen en te vervangen door een instrument van de Unie. Dit zou dus wel eens het begin kunnen zijn van het afschaffen van de veelheid aan bilaterale overeenkomsten die alle lidstaten hebben gesloten met derde landen. Een wens van de Commissie die, zoals we hebben gezien, al zeker sinds 2001 bestaat.

Na de invoering van het EES verwachten we dat er veel meer terugkeerbesluiten en inreisverboden worden opgelegd. Vreemdelingen, visumplichtig en visumvrij, kunnen niet langer onder de radar blijven. Elke in- en uitreis uit het Schengengebied zal namelijk worden geregistreerd, waarbij automatisch meldingen worden gegenereerd wanneer de termijn voor het toegestane verblijf is verstreken. De praktijk zal het er druk mee krijgen.

6. Uitvoering van verlengd verblijf in Nederland

In de Vw en in het Vb zijn deze bilaterale overeenkomsten niet ten uitvoer gelegd. Ook in de lagere regelgeving en beleid zoals het Vv, de Vc of IND-werkinstructies is hierover niks terug te vinden. Naar aanleiding van een Woo-verzoek van ons kantoor heeft de IND haar werkwijze inzake de toepassing van de bilaterale overeenkomsten bekendgemaakt. In het document ‘Visumvrij verblijf op basis van een bilateraal overeenkomst na gebruik van vrije termijn in een ander Schengenland’³⁶ heeft de IND de voorwaarden en bewijsstukken opgesomd die zijn vereist voor het verkrijgen van deze aanvullende vrije termijn.

Om in aanmerking te komen voor een verlengd visumvrij verblijf moet de vreemdeling, zoals gezegd, een verzoek indienen bij een IND-loket. Aan dat loket wordt de aanvraag inhoudelijk beoordeeld. Bij toekenning zal de vreemdeling een verblijfssticker in zijn paspoort krijgen waarmee het rechtmatig verblijf kan worden aangetoond. De vreemdeling dient bij zijn verzoek bewijsstukken te overleggen waarmee hij kan aantonen dat hij zijn vrije termijn uit de SGC, of een gedeelte daarvan, heeft verbleven in een andere Schengenlidstaat dan Nederland. In het IND-document worden als voorbeelden van bewijsstukken genoemd: ‘vliegtickets, hotelrekeningen, betaalbewijzen en bonnen, etc.’

Naast deze voorwaarden stelt de IND geen andere materiële voorwaarden voor het verkrijgen van de verlengde visumvrije termijn. Op basis van de bilaterale overeenkomsten wordt enkel de eis van een geldig nationaal paspoort gesteld.³⁷

Voor het verkrijgen van de verlengde termijn in Nederland is het, zoals de IND aangeeft, niet vereist dat de

vreemdeling eerst het Schengengebied verlaat. Het kan aansluitend worden verleend na verblijf in andere Schengenlanden.

Ook in geval dat de vreemdeling zijn vrije termijn in het Schengengebied al heeft overschreden, kan de IND een verlengd visumvrij verblijf in Nederland toekennen. De vreemdeling dient bij zijn verzoek tot de verlenging van zijn visumvrije verblijf in Nederland wel te melden dat hij zijn maximale verblijf van 90 dagen in het Schengengebied heeft overschreden. Voldoet de vreemdeling verder aan alle voorwaarden voor toekenning van deze verlengde termijn, dan wordt met terugwerkende kracht het onrechtmatige verblijf van de vreemdeling in Nederland als rechtmatig beschouwd. Deze werkwijze komt overeen met het nieuwe artikel 20, tweede lid *bis* SUO.

De vreemdeling kan enkel de ‘volle’ 90 dagen aanvullend visumvrij verblijf in Nederland verkrijgen, indien hij de andere 90 dagen in een andere Schengenlidstaat, of staten heeft verbleven. Elke dag dat de vreemdeling gedurende deze 90 dagen heeft verbleven in Nederland, wordt afgetrokken van de verlengde maximale termijn van 90 dagen die de vreemdeling nog visumvrij in Nederland zou kunnen verblijven op basis van de bilaterale overeenkomst.

De IND geeft als voorbeeld de volgende situatie: Een Amerikaans burger verblijft 80 dagen in Nederland, daarna reist hij naar Frankrijk en verblijft daar 10 dagen. Hiermee is zijn maximale verblijf van 90 dagen in het Schengengebied volgemaakt. Nu reist hij terug naar Nederland. Op basis van de bilaterale overeenkomst met de Verenigde Staten zou hij maximaal 90 dagen in Nederland mogen verblijven. Omdat hij voorafgaand aan zijn verblijf in Frankrijk al 80 dagen in Nederland heeft verbleven, mag hij op basis van de bilaterale overeenkomst nog maar maximaal 10 dagen in Nederland verblijven.

7. Toepassing bilaterale overeenkomsten door de IND

De toepassing van de IND van verblijf op grond van de bilaterale overeenkomsten, zoals ook met het door de IND gegeven voorbeeld wordt geïllustreerd, is ons inziens een correcte toepassing. Dit volgt namelijk uit artikel 20, tweede lid SUO. In het tweede lid staat uitdrukkelijk ‘verlengen’. Hiermee wordt uitgesloten dat een vreemdeling eerst verblijf in de vrije termijn op grond van een bilaterale overeenkomst in Nederland verkrijgt, en daarna zijn verblijf in de vrije termijn in andere Schengenlanden, of Nederland, op basis van de SGC zou kunnen verkrijgen. Ook is hiermee uitgesloten dat een vreemdeling verblijf op grond van de verlengde vrije termijn in Nederland zou kunnen verkrijgen, nadat hij zijn vrije termijn in het Schengengebied heeft volgemaakt, het Schengengebied uitreist, en daarna Nederland inreist om aanspraak te maken op zijn verlengde vrije termijn. Er is dan immers geen sprake meer van ‘verlengen’, maar een nieuw verblijf, omdat de vreemdeling het Schengengebied is uitgereisd.

Dan, tot slot, het voorbeeld van de IND, waarbij de vreemdeling eerst in Nederland verblijft, dan naar een andere Schengenlidstaat vertrekt en dan binnen de 90 dagen, of op de 90-ste dag, Nederland weer inreist. De IND stelt dat het eerdere verblijf in Nederland in de vrije termijn wordt afgetrokken van de maximale 90 dagen verblijf in de verlengde

verlengd, als bedoeld in artikel 20, lid 2, onder b), van de Overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen (2019/C 130/07).

Zie: https://puc.overheid.nl/ind/doc/PUC_1309616_1/1/.

Behoudens dan voor Israëlische en Zuid-Koreaanse onderdanen.

vrije termijn op basis van de bilaterale overeenkomst. Ook deze toepassing lijkt ons correct. Dit is weer gelegen in de bewoording ‘verlengen’ van artikel 20, tweede lid SUO: eerst dient de vrije termijn van 90 dagen te worden opge- maakt, daarna kan pas verblijf in de verlengde vrije termijn worden aangesproken. Op grond van de bilaterale overeen- komsten kunnen de vreemdelingen maximaal 90 dagen, zonder verdere voorwaarden – zoals we hiervoor hebben besproken – dan een geldig nationaal paspoort in Neder- land verblijven. Bij verblijf langer dan 90 dagen, gelden de algemene voorwaarden voor verblijf, zoals ook in algemene bewoordingen aangegeven in de overeenkomsten (‘dient zich te houden aan de wetten en reglementen voor buiten- landers aangaande binnenkomst en verblijf’, in bijvoor- beeld de overeenkomst met Paraguay).³⁸

De IND stelt terecht dat een eerder verblijf in Nederland in de vrije termijn wordt afgetrokken van de maximale 90 dagen verblijf in de verlengde vrije termijn op basis van de bilaterale overeenkomst.

Alleen met Israël zijn afwijkende afspraken over de termijn gemaakt. Israëliische onderdanen hoeven niet in het bezit te zijn van een inreisvisum, mits hun verblijf in een tijdvak van een jaar in alle Benelux-landen ten hoogste negen maanden duurt, waarbij het verblijf in elk van de Bene- lux-landen ten hoogste drie maanden per tijdvak van zes maanden duurt.³⁹ Opmerkelijk is ook nog dat in de meeste overeenkom- sten niet wordt genoemd dat het verblijf aaneengesloten moet zijn, behalve in die met Canada en Japan. Dit bete- kent concreet dat Canadese en Japanse onderdanen indien zij niet de volledige aanvullende vrije termijn op basis van de bilaterale overeenkomst in Nederland volmaken, en bijvoorbeeld doorreizen naar een andere lidstaat, daarna niet meer kunnen terugkeren naar Nederland om hun

‘overgebleven’ dagen uit de aanvullende vrije termijn te gebruiken.

8. Uitvoering in andere Schengenlidstaten

Navraag bij een aantal van onze collega’s in andere EU-lid- staten⁴⁰ heeft geleerd dat zij niet bekend zijn met het bestaan, dan wel de toepassing door hun land van verlengd visumvrij verblijf op basis van bilaterale overeenkom- sten die hun landen hebben gesloten met derde landen. Dit zal wellicht veranderen na ingebruikneming van het EES, waarmee een aantal regels voor de verlenging op basis van de bilaterale overeenkomsten wordt opgenomen in artikel 20 tweede lid SUO. Met dit nieuwe artikel wordt het bestaan van deze bilaterale overeenkomsten namelijk veel explicieter benoemd dan voorheen.

9. Conclusie

De bilaterale overeenkomsten die Nederland en andere Schengenlanden met derde landen hebben gesloten, geven onderdanen van die derde landen recht op een verlengd kort verblijf van nogmaals 90 dagen op het grondgebied van de overeenkomstsluitende partij. Dit maakt het moge- lijk voor een vreemdeling om langer dan 90 dagen in het Schengengebied te verblijven, zolang de vreemdeling telkens doorreist naar een volgend Schengenland waar ook een bilaterale overeenkomst van toepassing is. De vreem- deling moet in Nederland bij het IND-loket zelf verzoeken om verlenging van zijn visumvrije periode op basis van de bilaterale overeenkomst die het land waarvan hij de natio- naliteit bezit met Nederland heeft gesloten. Hierbij moet de vreemdeling, om zijn verblijf in de andere lidstaat te staven, documenten die zijn feitelijk verblijf in andere Schengen- lidstaat aantonen, meenemen naar de IND-afpraak. De IND past ons inziens de bilaterale overeenkomsten inzake de verlenging van het verblijf op de juiste wijze toe.

Er wordt tot nu toe weinig ruchtbaarheid gegeven aan deze mogelijkheid, ook in andere Schengenlanden. Dit zal wellicht veranderen wanneer het EES in gebruik wordt genomen, omdat de werkwijze voor verlenging van kort verblijf op basis van bilaterale overeenkomsten promi- nenter in het SUO zal worden opgenomen. ◀

38 Expliciet: zie Notawisseling met Paraguay, artikel 3: Paraguese onderdanen, die gedurende een periode van méér dan drie maanden in Nederland wensen te verblijven, moeten vóór hun vertrek een voorlopige verblijfsvergunning bij de bevoegde Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordigers aanvragen en verkrijgen. Dit staat ook in de overeenkomst met Korea, artikel 4, en artikel 3 met Chili.

39 *Trb.* 1965, 45.

40 België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en Zweden.