

voering van het Unierecht beoogt, valt de situatie van verzoeker in het hoofdgeding evenwel niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht, aangezien hij niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 10 van richtlijn 2004/38 voor de afgifte van die kaart. Aangezien verzoeker in het hoofdgeding bovendien geen verzoek heeft ingediend overeenkomstig richtlijn 2003/109 strekkende tot het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene, heeft zijn situatie geen aanknopingspunt met het recht van de Unie.

81. In die omstandigheden valt de weigering van de Duitse autoriteiten om Iida een "verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie" af te geven, niet binnen het kader van de tenuitvoerlegging van het recht van de Unie in de zin van artikel 51 van het Handvest, zodat bij de toetsing van die weigering aan de grondrechten niet kan worden uitgegaan van de in het Handvest neergelegde grondrechten.

82. Gelet op een en ander, moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat, buiten de situaties die onder richtlijn 2004/38 vallen en wanneer er evenmin een ander aanknopingspunt met de Unierechtelijke bepalingen inzake het burgerschap bestaat, een onderdaan van een derde land geen aanspraak kan maken op een verblijfsrecht dat is afgeleid van een burger van de Unie.

Kosten

83 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Buiten de situaties die vallen onder richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, en wanneer er evenmin een ander aanknopingspunt met de Unierechtelijke bepalingen inzake het burgerschap bestaat,

kan een onderdaan van een derde land geen aanspraak maken op een verblijfsrecht dat is afgeleid van een burger van de Unie.

NOOT

Noot mr. C.A. Groenendijk onder «JV» 2013/4.

7

Hof van Justitie EU
8 november 2012, nr. C-268/11
(Silva de Lapuerta, Lenaerts, Malenovský, Von Danwitz, Šváby)
Noot prof. mr. C.A. Groenendijk

Associatieovereenkomst EEG-Turkije, Besluit 1/80. Fraude. Verblijfsvergunning, intrekking.

[Associatieovereenkomst EEG-Turkije, Besluit 1/80 art. 6 lid 1, 10 lid 1, 13]

Intrekking verblijfstitel met terugwerkende kracht bij fraude.

In antwoord op de vragen van het Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (Duitsland), zoals door het Hof geherformuleerd (), verklaart het Hof voor recht:*

Art. 6 lid 1, eerste streepje, Besluit 1/80 moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de bevoegde nationale autoriteiten de verblijfstitel van een Turkse werknemer met terugwerkende kracht intrekken tot de datum waarop niet langer werd voldaan aan de nationaalrechtelijke voorwaarde voor verlening van deze verblijfsvergunning, wanneer die werknemer geen enkele frauduleuze handeling heeft gesteld en deze intrekking plaatsvindt na afloop van het in genoemd art. 6 lid 1, eerste streepje, bedoelde tijdvak van een jaar legale arbeid.

Red. (*) *Het Hof wijst er in punt 31 op dat het feit dat de verwijzende rechter zijn vragen formeel tot de uitlegging van art. 10 lid 1 en art. 13 Besluit 1/80 heeft beperkt, het Hof evenwel niet belet om hem alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het recht van de Unie te verschaffen die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht of deze rechter er in die vragen naar heeft verwezen.*

Atilla Gülbahce
tegen
Freie und Hansestadt Hamburg

(...; red.)

Arrest

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van besluit nr. 1/80 van de associatierraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie die tot stand is gebracht bij overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens laatstgenoemde is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: “besluit nr. 1/80” respectievelijk “associatieovereenkomst”).

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Gülbahce en de Freie und Hansestadt Hamburg over de intrekking van de verblijfsvergunning van Gülbahce door laatstgenoemde.

Toepasselijke bepalingen

Associatieovereenkomst

3. De associatieovereenkomst heeft volgens artikel 2, lid 1, ervan tot doel de voortdurende en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, met volledige inachtneming van de noodzaak de versnelde ontwikkeling van de Turkse economie, de verhoging van de werkgelegenheid en de verbetering van de levensomstandigheden van het Turkse volk te verzekeren.

4. Volgens artikel 12 van de associatieovereenkomst “[komen d]e overeenkomstsluitende partijen [...] overeen zich te laten leiden door de artikelen [39 EG], [40 EG] en [41 EG], teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen”, en luidens artikel 13 ervan komen deze partijen “overeen zich te laten leiden door de artikelen [43 EG] tot en met [46 EG] en [48 EG], teneinde onderling de beperkingen van de vrijheid van vestiging op te heffen”.

5. Artikel 22, lid 1, van de associatieovereenkomst luidt:

“Voor de verwezenlijking van de in de [associatie]overeenkomst vastgestelde doelstellingen en de erin bedoelde gevallen is de associatierraad bevoegd tot het nemen van besluiten. Ieder der beide partijen is verplicht de maatregelen te nemen die nodig zijn om de genomen besluiten uit te voeren [...]”

Besluit nr. 1/80

6. Artikel 6 van besluit nr. 1/80 bepaalt:

“1. Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden, heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort:

- na een jaar legale arbeid in die lidstaat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;
- na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die lidstaat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die lidstaat;
- na vier jaar legale arbeid in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst naar zijn keuze.

2. Jaarlijkse vakanties en perioden van afwezigheid wegens zwangerschap, een arbeidsongeval of een kortdurende ziekte worden gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid. Tijdvakken van onvrijwillige werkloosheid die naar behoren zijn geconstateerd door de bevoegde autoriteiten, alsmede perioden van afwezigheid wegens langdurige ziekte worden niet gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, doch doen geen afbreuk aan de rechten die zijn verkregen uit hoofde van het voorafgaande tijdvak van arbeid.

2. De wijze van toepassing van de leden 1 en 2 wordt geregeld in de nationale voorschriften.”

7. Artikel 7 van dit besluit bepaalt:

“Gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem aan te sluiten:

- hebben het recht om – onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang – te reageren op ieder arbeidsaanbod wanneer zij daar sinds ten minste drie jaar legaal wonen;

– hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst van hun keuze wanneer zij daar sinds ten minste vijf jaar legaal wonen.

Kinderen van Turkse werknemers die een beroepsopleiding hebben voltooid in het gastland kunnen, ongeacht hoe lang zij in die lidstaat wonen, in die lidstaat op ieder arbeidsaanbod reageren, op voorwaarde dat één van de ouders gedurende ten minste drie jaar legaal in de betrokken lidstaat heeft gewerkt.”

8 Artikel 10 van dit besluit luidt:

“1. De lidstaten van de Gemeenschap passen op Turkse werknemers die tot hun legale arbeidsmarkt behoren een regeling toe die hen jegens communautaire werknemers, wat loon en andere arbeidsvoorwaarden betreft, niet discrimineert op grond van nationaliteit.”

2. Onverminderd de toepassing van de artikelen 6 en 7, krijgen de in lid 1 bedoelde Turkse werknemers en hun familieleden bij het zoeken naar werk op dezelfde wijze als communautaire werknemers, bijstand van arbeidsbureaus.”

9. Artikel 13 van besluit nr. 1/80 bepaalt:

“De lidstaten van de Gemeenschap en Turkije mogen geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn.”

Duitse regeling

10. § 5 van het Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (wet inzake het binnenkomen en het verblijf van vreemdelingen op het federale grondgebied – vreemdelingenwet) van 9 juli 1990 (*BGBI.* 1990 I, blz. 1354, hierna: “AusG”), met als opschrift “Soorten verblijfstitels”, bepaalt in artikel 1 ervan: “De verblijfstitel wordt toegekend in de vorm van een:

1. verblijfsvergunning (§§ 15 en 17)
2. verblijfsmachtiging (§ 27),
3. beperkte verblijfsmachtiging (§§ 28 en 29),
4. verblijfsmachtiging op humanitaire gronden (§ 30).”

11 § 19 AusG, met als opschrift “Autonoom verblijfsrecht van de echtgenoten”, bepaalt:

“(1) Bij beëindiging van de samenwoning wordt de verblijfsvergunning van de echtgeno(o)t(e) verlengd als een autonoom verblijfsrecht dat losstaat van de in § 17, lid 1, genoemde verblijfsgrond wanneer:

1. de samenwoning op het federale grondgebied ten minste twee jaar legaal heeft geduurd, [...]

4. de vreemdeling tot de datum waarop aan de in de punten 1 tot en met 3 vermelde voorwaarden is voldaan, over een verblijfsvergunning of verblijfsmachtiging beschikte, tenzij hij niet tijdig een aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning heeft kunnen indienen om redenen die hem niet toerekenbaar zijn.

(2) In de in lid 1 bedoelde gevallen wordt de verblijfsvergunning met één jaar verlengd. Onverminderd lid 1, derde zin, staat deze verlenging niet in de weg aan verlening van sociale bijstand. Voorts kan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verlengd, wanneer niet is voldaan aan de voorwaarden voor een verlenging voor onbepaalde tijd. [...]

12. § 23 AusG, met als opschrift “Buitenlandse familieleden van Duitse onderdanen”, bepaalt in lid 1 ervan:

“De verblijfsvergunning wordt overeenkomstig § 17, lid 1, verleend aan:

1) de buitenlandse echtgenoot van een Duitse onderdaan,

[...]

wanneer de betrokken Duitse onderdaan zijn gewone verblijfsplaats op het federale grondgebied heeft;

[...]

13. § 1 van de Verordnung über die Arbeiterlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (besluit inzake de arbeidsvergunning voor niet-Duitse werknemers), in de op 12 september 1980 gepubliceerde versie (*BGBI.* 1980 I, blz. 1754, hierna: “AEVO”), bepaalt:

“De vergunning kan naargelang van de toestand en de evolutie van de arbeidsmarkt krachtens § 19, lid 1, van de wet ter bevordering van de werkgelegenheid (arbeidsvergunning) worden verleend:

1. voor een specifieke beroepsactiviteit in een specifieke onderneming, of
2. zonder enige beperking qua beroepsactiviteit of onderneming.”

14. § 2 AEVO, “Bijzondere arbeidsvergunning”, bepaalt in lid 1 ervan:

“De arbeidsvergunning hangt niet af van de toestand en de evolutie van de arbeidsmarkt en moet zonder de in § 1, lid 1, punt 1, genoemde beperkingen worden verleend wanneer de werknemer:

[...]

2. met een Duitse onderdaan is gehuwd in de zin van § 116, lid 1, van de grondwet en zijn gewone verblijfsplaats heeft in het geldingsgebied van dit besluit, [...]

[...]

15. § 4, lid 2, AEVO bepaalt:

“De in § 2, leden 1 en 2, punten 1 en 2, en lid 3, bedoelde arbeidsvergunning is vijf jaar geldig. Zij wordt zonder geldigheidsbeperking verleend aan werknemers die acht jaar vóór het begin van de geldigheidsduur van de arbeidsvergunning legaal en ononderbroken in het geldingsgebied van dit besluit hebben verbleven.”

16. § 284 van het Sozialgesetzbuch, Drittes Buch (Boek III van het Duitse sociaal wetboek), in de versie die gold van 1 januari 1998 tot 31 december 2003 (BGBl. 1997 I, blz. 594; hierna: “SGB III”), bepaalt:

“(1) Vreemdelingen mogen enkel een beroepsactiviteit uitoefenen en kunnen enkel door werkgevers worden tewerkgesteld wanneer zij toestemming van het arbeidsbureau hebben verkregen.

[...]

(5) De toestemming kan enkel worden verleend wanneer de vreemdeling beschikt over een verblijfstitel als bedoeld in § 5 [AusG], behoudens andersluidende bepaling en voor zover de uitoefening van de beroepsactiviteit niet is uitgesloten door enige bepaling uit het vreemdelingenrecht.”

17. § 286 SGB III, “Arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd”, bepaalt:

“(1) De arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend wanneer de vreemdeling:

1. beschikt over een verblijfsvergunning of een verblijfsmachtiging die op humanitaire gronden is toegekend en

a) gedurende vijf jaar op het federale grondgebied aan een verplichte verzekering onderworpen legale arbeid heeft verricht, of

b) sinds zes jaar ononderbroken op het federale grondgebied verblijft, en

2. niet is tewerkgesteld onder minder gunstige arbeidsvoorwaarden dan die welke gelden voor vergelijkbare Duitse werknemers.

Uitzonderingen op de bepalingen van punt 1 zijn toelaatbaar ten aanzien van bepaalde groepen bij bestuursrechtelijke bepalingen aangeduide personen.

[...]

(3) De arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend zonder tijdsbeperking en zonder beperkingen wat de ondernemingen en de betrokken beroepsactiviteiten of gebieden betreft, behoudens andersluidende bestuursrechtelijke bepalingen.”

18. § 2 van de Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (besluit inzake de verlening van arbeidsvergunningen aan buitenlandse werknemers) van 17 september 1998 (BGBl. 1998 I, blz. 2899; hierna: “ArGV”), met als opschrift “Arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd”, bepaalt in lid 1 ervan:

“In afwijking van § 286, lid 1, eerste zin, SGB III wordt een arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd ook verleend wanneer de vreemdeling:

1. samenwoont met een Duits familielid en beschikt over een verblijfsvergunning die is verleend op grond van § 23, lid 1, van het AusG,

[...]

19. § 5 ArGV, “Verband met de verblijfsrechtelijke status”, bepaalt:

“In afwijking van § 284, lid 5, SGB III kan een arbeidsvergunning ook worden verleend aan vreemdelingen:

1. die zijn vrijgesteld van de voorwaarde van de verkrijging van een verblijfstitel, wanneer deze vrijstelling niet is beperkt tot een verblijf van maximaal drie maanden of tot een verblijf dat geen recht doet ontstaan om een aan een arbeidsvergunning onderworpen beroepsactiviteit uit te oefenen,

2. die een voorlopige verblijfstitel [§ 55 Asylverfahrgesetz (wet inzake de asielpcedure)] bezitten en niet verplicht zijn om in een opvangcentrum te verblijven (§§ 47-50 Asylverfahrgesetz),

3. wier verblijf overeenkomstig § 69, lid 3, [AusG] als toegestaan geldt,

4. die het grondgebied moeten verlaten, zolang deze verplichting niet uitvoerbaar is of de gestelde termijn niet is verstreken,

5. die krachtens § 55 [AusG] een voorlopige asiilvergunning bezitten (Duldung), tenzij deze vreemdelingen het Duitse grondgebied zijn binnengekomen om overeenkomstig het Asylbewerberleistungsgesetz (wet inzake uitkeringen voor asielzoekers) uitkeringen te genieten, of wanneer hun verblijfsrecht om hun toerekenbare redenen niet kan worden beëindigd (§ 1a Asylbewerberleistungsgesetz), of

6. wier verwijdering van het grondgebied bij rechterlijke beschikking is geschorst.”

20 Volgens § 8, lid 1, punt 1, ArGV vervalt de arbeidsvergunning wanneer de vreemdeling aan geen van de in § 5 ervan opgesomde voorwaarden voldoet.

21. Het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet inzake het verblijf, de werkgelegenheid en de integratie van vreemdelingen op het federale grondgebied) van 30 juli 2004 (*BGBI.* 2004 I, blz. 1950), zoals gewijzigd (*BGBI.* 2008 I, blz. 162; hierna: "AufenthG"), is in werking getreden op 1 januari 2005. § 4 van deze wet, met als opschrift "Vereiste van een verblijfstitel", bepaalt in leden 2 en 5:

"(2) Op basis van een verblijfstitel mag arbeid in loondienst worden verricht voor zover in deze wet niet anders is bepaald, of wanneer de verblijfstitel het verrichten van een dergelijke arbeid uitdrukkelijk toestaat. Iedere verblijfstitel moet vermelden of arbeid in loondienst mag worden verricht. Een vreemdeling die geen verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid bezit, kan enkel toestemming krijgen om arbeid te verrichten indien het Duitse federale arbeidsbureau zijn toestemming daartoe heeft gegeven, of indien een besluit bepaalt dat een dergelijke arbeid mag worden verricht zonder toestemming van het federale arbeidsbureau. De beperkingen die het arbeidsbureau heeft gesteld aan de verlening van de vergunning moeten worden vermeld in de verblijfstitel.

[...]

(5) Een vreemdeling die krachtens de associatieovereenkomst [...] beschikt over een verblijfsrecht, moet het bestaan van dit recht aantonen door te bewijzen dat hij een verblijfsvergunning bezit, indien hij niet beschikt over een vestigingsvergunning of een vergunning tot duurzaam verblijf in de EU. De verblijfsvergunning wordt op verzoek afgegeven."

22. § 105 AufenthG, "Verlenging van arbeidsvergunningen", bepaalt in lid 2 ervan:

"Een arbeidsvergunning die is verleend vóór de inwerkingtreding van deze wet, moet worden aangemerkt als een onbeperkte toelating van het Duitse federale arbeidsbureau voor het verrichten van een beroepsactiviteit."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

23. Atilla Gülbahce is een Turkse onderdaan die in juni 1997 met een Duits staatsburger is gehuwd. Op 8 juni 1998 is hij Duitsland binnengekomen

met een visum dat op grond van gezinshereniging was verleend. In juli 1998 kreeg hij van de Duitse autoriteiten een verblijfsvergunning die in juni 1999, augustus 2001 en januari 2004 is verlengd. Daarnaast heeft het bevoegde arbeidsbureau hem op 29 september 1998 een arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd toegekend.

24. In juli 2005 hebben de Duitse autoriteiten vernomen dat de echtgenote van Gülbahce in november 1999 had verklaard dat zij sinds 1 oktober 1999 feitelijk gescheiden leefde van haar man. Na laatstgenoemde te hebben gehoord, heeft de Freie und Hansestadt Hamburg bij besluit van 6 februari 2006, dat bij besluit van 29 augustus 2006 is bevestigd, de in augustus 2001 en januari 2004 toegekende verlengingen van de verblijfsvergunning van Gülbahce met terugwerkende kracht ingetrokken. Volgens de Freie und Hansestadt Hamburg waren de verlengingen van de verblijfsvergunning onrechtmatig, aangezien Gülbahce en zijn echtgenote geen twee jaar hebben samengewoond. Bovendien kon de verblijfsvergunning evenmin op grond van artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 worden verlengd, aangezien Gülbahce niet minstens één jaar bij dezelfde werkgever had gewerkt.

25. Gülbahce heeft beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Hamburg, dat dit beroep bij vonnis van 3 juli 2007 heeft verworpen. De verwijzende rechter, bij wie het hoger beroep aanhangig is gemaakt, heeft dit vonnis bij arrest van 29 mei 2008 vernietigd.

26. De verwijzende rechter oordeelt dat hoewel Gülbahce niet heeft aangetoond dat hij twee jaar met zijn echtgenote heeft samengewoond en hij zich evenmin op artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 kan beroepen, zijn verblijfsvergunning had moeten worden verlengd op grond van het gecombineerde effect van de hem in september 1998 toegekende arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd en artikel 10, lid 1, van dit besluit, gelezen tegen de achtergrond van de rechtspraak van het Hof inzake de discriminatieverboden als bedoeld in de overeenkomsten die de Europese Unie heeft gesloten met de Republiek Tunesië en het Koninkrijk Marokko.

27. In dit verband heeft de verwijzende rechter geoordeeld dat Gülbahce, aangezien hij in zowel augustus 2001 als januari 2004 tot de legale arbeidsmarkt behoorde, het recht op het daadwerkelijk verrichten van een beroepsactiviteit enkel

had kunnen worden ontnomen op grond van de bescherming van een legitiem staatsbelang, waarvan in casu geen sprake was.

28. De Freie und Hansestadt Hamburg heeft tegen het arrest van het Hamburgische Obergerverwaltungsgericht van 29 mei 2008 beroep tot "Revision" ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht, dat deze beslissing bij arrest van 8 december 2009 heeft vernietigd en de zaak voor een nieuwe beslissing naar die rechterlijke instantie heeft terugverwezen.

29. Volgens de verwijzende rechter heeft het Bundesverwaltungsgericht geoordeeld dat artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 noch een recht op verkrijging van een verblijfsvergunning voor het verleden noch een van een concrete arbeidsbetrekking onafhankelijk verblijfsrecht toekent. In dit verband geldt een vóór de inwerkingtreding van het AufenthG verleende arbeidsvergunning vanaf de inwerkingtreding ervan op 1 januari 2005 enkel nog als interne bestuurlijke toestemming. Bovendien kan een dergelijke regeling niet strijdig worden geacht met de "standstill"-bepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80, aangezien de toekenning van een arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd aan echtgenoten van Duitse staatsburgers pas is ingevoerd bij de ArGV, in september 1998, terwijl op grond van de in 1980 geldende regeling, waarnaar artikel 13 verwijst, een arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd pas kon worden toegekend na een ononderbroken legaal verblijf van acht jaar.

30. Van oordeel dat uitlegging van het Unierecht noodzakelijk is voor de beslechting van het bij hem aanhangige geschil, heeft het Hamburgische Obergerverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen:

"1) Dient artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 aldus te worden uitgelegd dat:

a) een Turkse werknemer aan wie rechtmatig een vergunning is verleend om voor zekere (in voorkomend geval onbepaalde) tijd, die de duur van de verblijfsvergunning overtreft, op het grondgebied van een lidstaat arbeid te verrichten (zogenoemde arbeidsvergunning met een langere duur dan die van de verblijfsvergunning), gedurende deze gehele periode de uit deze vergunning voortvloeiende rechten kan uitoefenen, voor zover de bescherming van een legitiem staatsbelang,

zoals redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, hieraan niet in de weg staat;

b) en het een lidstaat verboden is om op basis van ten tijde van afgifte daarvan geldende nationale bepalingen volgens welke de arbeidsvergunning afhankelijk is van de verblijfsvergunning, aan de betrokken vergunning a priori elk gevolg voor de verblijfsrechtelijke status van de betrokkene te ontzeggen (naar aanleiding van arresten Hof van 2 maart 1999, Edline El-Yassini, C-416/96, Jurispr. blz. I-1209, punt 3 van de samenvatting en punten 62-65 inzake de draagwijdte van artikel 40, eerste alinea, van [de samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko, ondertekend te Rabat op 27 april 1976 en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2211/78 van de Raad van 26 september 1978 (PB L 264, blz. 1)]) en 14 december 2006, Gattoussi, C-97/05, Jurispr. blz. I-11917, punt 2 van de samenvatting en punten 36-43 inzake de draagwijdte van artikel 64, lid 1, van [de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Tunesië, anderzijds, ondertekend te Brussel op 17 juli 1995 en namens de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal goedgekeurd bij besluit 98/238/EG, EGKS van de Raad en de Commissie van 26 januari 1998 (PB L 97, blz. 1)])?

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord:

2) Dient artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus te worden uitgelegd dat het een lidstaat op grond van de "standstill"-bepaling eveneens is verboden om een tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer bij wege van een wettelijke bepaling (in casu het [Aufenthaltsgesetz]) de mogelijkheid te ontnemen om zich te beroepen op een schending van het in artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 bedoelde discriminatieverbod ten aanzien van de hem eerder verstrekte arbeidsvergunning met een langere duur dan die van zijn verblijfsvergunning?

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord:

3) Dient artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 aldus te worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten op grond van het daarin neergelegde discriminatieverbod in elk geval niet is verboden om verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd die naar nationaal recht ten onrechte aan een Turkse

werknemer zijn verleend, na het verstrijken van de geldigheidsduur daarvan overeenkomstig de nationale bepalingen in te trekken voor die perioden waarin de Turkse werknemer effectief gebruik heeft gemaakt van de hem eerder verleende arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd en heeft gewerkt?

4) Dient artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 voorts aldus te worden uitgelegd dat deze bepaling uitsluitend van toepassing is op arbeid die een Turkse werknemer die in het bezit is van een hem door de nationale autoriteiten rechtmatig verleende, inhoudelijk niet beperkte arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd, verricht op het tijdstip waarop zijn voor andere doeleinden verleende verblijfsvergunning afloopt, zodat een Turkse werknemer in die situatie niet kan verlangen dat de nationale autoriteiten ook nadat hij deze arbeid definitief heeft beëindigd, een verlenging van zijn verblijf toestaan voor het verrichten van nieuwe arbeid, in voorkomend geval na een onderbrekingsperiode die noodzakelijk is om werk te zoeken?

5) Dient artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 voorts aldus te worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten van de ontvangende lidstaat op grond van het non-discriminatiebeginsel (enkel) verboden is om jegens een tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse onderdaan aan wie hij aanvankelijk voor het verrichten van een beroepsactiviteit ruimere rechten heeft toegekend dan voor diens verblijf, na het verstrijken van de laatst verleende verblijfsvergunning maatregelen tot beëindiging van het verblijf te nemen, voor zover deze maatregelen niet strekken tot bescherming van een legitiem staatsbelang, maar dat het hem evenwel niet verplicht om een verblijfsvergunning te verlenen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

31. Om te beginnen zij erop gewezen dat het feit dat de verwijzende rechter zijn vragen formeel tot de uitlegging van de artikelen 10, lid 1, en 13 van besluit nr. 1/80 heeft beperkt, het Hof evenwel niet belet om hem alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het recht van de Unie te verschaffen die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht of deze rechter er in die vragen naar heeft verwezen (zie arresten Hof van 8 november 2007, ING. AUER, C-251/06,

Jurispr. blz. I-9689, punt 38 en 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 24).

32. In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof volgens zijn vaste rechtspraak in het kader van de toepassing van artikel 267 VWEU uit de formulering van de vragen van de nationale rechter, rekening houdend met door hem verstrekte gegevens, de elementen kan selecteren die de uitlegging van het Unierecht betreffen, om hem in staat te stellen de voor hem gerezen rechtsvraag op te lossen (arrest Hof van 28 april 2009, Apostolides, C-420/07, Jurispr. blz. I-3571, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33. In casu wijst de verwijzende rechter er in zijn beslissing op dat de in augustus 2001 en januari 2004 verleende verlengingen van de verblijfsvergunning van Gülbahce met terugwerkende kracht nietig zijn verklaard omdat hij vanaf 1 oktober 1999 niet langer samenwoonde met zijn echtgenote, wat krachtens het AuslG, de AEVO, het SGB III en de ArGV, in hun onderlinge samenhang gelezen, een voorwaarde was waaraan die titel was onderworpen.

34. De verwijzende rechter wijst er eveneens op dat Gülbahce op de datum van die retroactieve nietigverklaring, op 6 februari 2006, sinds meer dan één jaar bij dezelfde werkgever werkte, zodat in beginsel was voldaan aan de voorwaarden om aan te nemen dat hij tot de legale arbeidsmarkt behoorde in de zin van artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80.

35. Bijgevolg moeten de voorgelegde vragen worden geherformuleerd tot één vraag, die aldus moet worden opgevat dat de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de bevoegde nationale autoriteiten de verblijfstitel van een Turkse werknemer met terugwerkende kracht intrekken tot de datum waarop niet langer werd voldaan aan de nationaalrechtelijke voorwaarde voor verlening van deze verblijfsvergunning, wanneer deze intrekking plaatsvindt na afloop van het tijdvak van een jaar legale arbeid als bedoeld in dit artikel 6, lid 1, eerste streepje.

36. In dit verband zij eraan herinnerd dat de door artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 aan Turkse werknemers verleende rechten steeds ruimer worden naarmate voor langere tijd legaal arbeid in loondienst is verricht en ertoe strekken de positie van de betrokkenen in de lidstaat van ont-

vangst steeds verder te verstevigen (zie met name arrest Hof van 10 januari 2006, Sedef, C-230/03, Jurispr. blz. I-157, punt 34).

37. Zoals volgt uit artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80, heeft een Turkse werknemer na een jaar legale arbeid het recht om arbeid in loondienst te blijven verrichten bij dezelfde werkgever.

38. Volgens de rechtspraak van het Hof houdt het nuttig effect van dit recht noodzakelijkerwijs in dat de betrokkene een daarmee samenhangend verblijfsrecht heeft (zie onder meer arrest Hof van 7 juli 2005, Dogan, C-383/03, Jurispr. blz. I-6237, punt 14).

39. Het legale karakter van de arbeid van een Turkse onderdaan in de lidstaat van ontvangst in de zin van artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 veronderstelt een stabiele en bestendige situatie op de arbeidsmarkt van die lidstaat en houdt om die reden een onbetwist verblijfsrecht in (arresten Hof van 16 december 1992, Kus, C-237/91, Jurispr. blz. I-6781, punt 22, en 18 december 2008, Altun, C-337/07, Jurispr. blz. I-10323, punt 53).

40. In het onderhavige geval staat, zoals in punt 34 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, vast dat aan de in artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 bedoelde voorwaarde van één jaar legale arbeid was voldaan toen de verlengingen van de verblijfstitel van Gülbahce op 6 februari 2006 met terugwerkende kracht nietig werden verklaard.

41. Volgens de nationale autoriteiten is een dergelijke nietigverklaring daarop gebaseerd dat in augustus 2001 en januari 2004, toen de verblijfstitel van Gülbahce werd verlengd, niet aan die voorwaarde was voldaan en voorts dat hij op die data niet meer voldeed aan de aan zijn verblijfstitel verbonden voorwaarde van samenwoning met een Duitse staatsburger.

42. Aldus menen de nationale autoriteiten dat wanneer een Turkse werknemer in de loop van het eerste jaar van tewerkstelling niet langer voldoet aan de aan zijn verblijfstitel verbonden voorwaarden, zijn verblijfstitel niet langer een onbetwist recht is, zodat de door deze werknemer vervulde arbeidstijdvakken vanaf dit tijdstip niet in aanmerking mogen worden genomen voor de verkrijging van de in artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 bedoelde rechten,

aangezien hij niet voldoet aan de voorwaarde van één jaar legale arbeid in de zin van de rechtspraak van het Hof.

43. Het Hof heeft een dergelijk argument evenwel uitdrukkelijk afgewezen, meer bepaald inzake nationale bepalingen die aan het verblijfsrecht van een Turkse onderdaan de voorwaarde van samenwoning met een nationale onderdaan van de betrokken lidstaat verbonden.

44. In het arrest van 29 september 2011, Unal (C-187/10, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), dat is uitgesproken na indiening van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, heeft het Hof immers reeds geoordeeld dat wanneer een Turkse onderdaan rechtsgeldig rechten aan besluit nr. 1/80 kan ontlenen, die rechten niet langer afhangen van het voortbestaan van de omstandigheden op grond waarvan zij zijn ontstaan, aangezien dat besluit geen dergelijke voorwaarde stelt (arrest Unal, reeds aangehaald, punt 50).

45. In dit verband is eraan herinnerd dat een Turkse werknemer krachtens artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 reeds dan recht heeft op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever, wanneer hij meer dan één jaar legale arbeid heeft verricht, aangezien deze bepaling de toekenning van dat recht niet afhankelijk stelt van andere voorwaarden, en met name niet van de voorwaarden waaronder het recht van toegang en verblijf is verkregen (arrest Unal, reeds aangehaald, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46. Aldus is geoordeeld dat een Turkse werknemer die sinds meer dan één jaar met een geldige arbeidsvergunning arbeid heeft verricht, moet worden geacht te voldoen aan de voorwaarden van dat artikel 6, lid 1, eerste streepje, ook wanneer zijn verblijfstitel hem aanvankelijk is verleend voor andere doeleinden dan het verrichten van arbeid in loondienst (arrest Unal, reeds aangehaald, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47. Weliswaar doet besluit nr. 1/80 in de huidige stand van het Unierecht niet af aan de bevoegdheid van de lidstaten om de toegang van een Turkse onderdaan tot hun grondgebied en zijn eerste arbeid in loondienst te weigeren, en staat dit besluit er in beginsel evenmin aan in de weg dat die lidstaten zijn arbeidsvoorwaarden reglementeren tot aan het einde van de in artikel 6, lid

1, eerste streepje, daarvan bedoelde periode van één jaar (zie arrest Unal, reeds aangehaald, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48. Evenwel kan artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 niet aldus worden uitgelegd dat het een lidstaat toestaat de draagwijdte van het stelsel van geleidelijke integratie van Turkse onderdanen op de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst eenzijdig te wijzigen, door een werknemer die op zijn grondgebied is toegelaten en aldaar rechtmatig gedurende meer dan een jaar onafgebroken een reële en daadwerkelijke economische activiteit bij dezelfde werkgever heeft verricht, de rechten te ontnemen die hem in de drie streepjes van deze bepaling geleidelijk worden toegekend naargelang van de duur van de in loondienst verrichte arbeid (zie arrest Unal, reeds aangehaald, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49. Een dergelijke uitlegging zou besluit nr. 1/80 immers uithollen en daaraan elk nuttig effect ontnemen, aangezien artikel 6, lid 1, van dit besluit is opgesteld in algemene en onvoorwaardelijke bewoordingen, die niet voorzien in de bevoegdheid van de lidstaten om de rechten die deze bepaling rechtstreeks aan Turkse werknemers toekent, te beperken (arrest Unal, reeds aangehaald, punten 43 en 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50. Weliswaar kan arbeid die een Turkse werknemer verricht op basis van een verblijfsvergunning die hem is verleend op grond van frauduleus handelen dat tot een veroordeling heeft geleid, of een voorlopige verblijfsvergunning die enkel geldig is in afwachting van een definitieve beslissing over zijn verblijfsrecht, voor deze onderdaan geen rechten uit hoofde van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 doen ontstaan (zie arrest Unal, reeds aangehaald, punt 47).

51. Evenwel blijkt in het hoofdgeding niet uit de verwijzingsbeslissing, anders dan in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 5 juni 1997, Kol (C-285/95, Jurispr. blz. I-3069), waarin sprake was van een schijnhuwelijk, dat Gülbahce zijn arbeid heeft verricht met een verblijfsvergunning die is verkregen dankzij een dergelijk frauduleus handelen of dat zijn verblijfsmachtiging voorlopig was in afwachting van een definitieve beslissing.

52. Bovendien beschikte hij overeenkomstig § 2, lid 1, punt 2, AEVO en de §§ 2, lid 1, punt 1, en 5, ArGV over een verblijfsrecht op grond waarvan het hem vrijstond arbeid in loondienst te verrichten vanaf 29 september 1998, de datum waarop

het bevoegde arbeidsbureau hem een arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd heeft verleend. De verwijzende rechter heeft er in dit verband op gewezen dat niet is vastgesteld dat zijn recht op toegang tot en verblijf in Duitsland frauduleus is verkregen.

53. Vaststaat dus dat Gülbahce de wettelijke en bestuurlijke voorschriften van de lidstaat van ontvangst ter zake van binnenkomst op het grondgebied en tewerkstelling heeft nageleefd.

54. In deze omstandigheden zou de zienswijze dat verzoeker in het hoofdgeding in Duitsland niet sinds meer dan een jaar legale arbeid heeft verricht, ingaan tegen artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80.

55. Bijgevolg moeten de arbeidstijdvakken die verzoeker in het hoofdgeding heeft vervuld nadat hij zijn verblijfstitel en arbeidsvergunning heeft verkregen en voordat de verlengingen van die titel met terugwerkende kracht zijn ingetrokken, worden geacht te voldoen aan de voorwaarde van een jaar legale arbeid in de zin van artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80.

56. Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen, zoals door het Hof geherformuleerd, worden geantwoord dat artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de bevoegde nationale autoriteiten de verblijfstitel van een Turkse werknemer met terugwerkende kracht intrekken tot de datum waarop niet langer werd voldaan aan de nationaalrechtelijke voorwaarde voor verlening van deze verblijfsvergunning, wanneer die werknemer geen enkele frauduleuze handeling heeft gesteld en deze intrekking plaatsvindt na afloop van het in dat artikel 6, lid 1, eerste streepje, bedoelde tijdvak van een jaar legale arbeid.

Kosten

57. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 van de associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie die

tot stand is gebracht bij overeenkomst tussen tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens laatstgenoemde is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963, moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de bevoegde nationale autoriteiten de verblijfstitel van een Turkse werknemer met terugwerkende kracht intrekken tot de datum waarop niet langer werd voldaan aan de nationaalrechtelijke voorwaarde voor verlening van deze verblijfsvergunning, wanneer die werknemer geen enkele frauduleuze handeling heeft gesteld en deze intrekking plaatsvindt na afloop van het in genoemd artikel 6, lid 1, eerste streepje, bedoelde tijdvak van een jaar legale arbeid.

NOOT

1. In dit arrest bevestigt het Hof zijn eerdere rechtspraak in de arresten *Altun* («JV» 2009/43), *Pehlivan* («JV» 2011/33) en *Baris Ünal* («JV» 2011/487), dat intrekking met terugwerkende kracht van een onder Besluit 1/80 verkregen verblijfsrecht slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk is. Verder illustreert dit arrest de relatie tussen nationale rechters en het Hof van Justitie. Voor een goed begrip volgt eerst een kort overzicht van de feiten en de procesgang. Gülbahce vroeg om asiel in Duitsland en trouwde daarna in 1997 met een Duitse vrouw. Op grond van dat huwelijk kreeg hij in 1998 een arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd. In 2005 vernamen de autoriteiten dat de echtgenoten sinds 1999 feitelijk gescheiden leefden. Daarop werden de in 2001 en 2004 aan Gülbahce verleende verlengingen van de verblijfsvergunning in 2006 met terugwerkende kracht ingetrokken. De verlengingen zouden onrechtmatig zijn omdat Gülbahce niet twee jaar met zijn echtgenote had samengeleefd. De Duitse autoriteiten en ook de rechters gingen ervan uit dat Gülbahce, omdat hij zijn Duitse verblijfsvergunning met terugwerkende kracht had verloren, aan art. 6 van Besluit 1/80 geen recht op voortgezet verblijf kon ontlenen. De inventieve advocaat van Gülbahce voerde aan dat zijn cliënt aan de gelijkebehandelingsbepaling van art. 10 van dat besluit een

recht op voortgezet verblijf kon ontlenen. Hij beriep zich daarbij naar analogie op de rechtspraak van het Hof van Justitie in de arresten *El Yassini* («JV» 1999/125) en *Gattoussi* («JV» 2007/92). Uit die arresten blijkt dat werknemers uit Marokko en Tunesië aan de overeenkomstige bepaling in de Samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU en die landen een beperkte aanspraak op voortgezette arbeid en verblijf kunnen ontlenen.

2. Dat beroep op art. 10 werd door het Bundesverwaltungsgericht, de hoogste bestuursrechter in Duitsland, verworpen. Het Oberverwaltungsgericht Hamburg waar de zaak naar was terugverwezen, had kennelijk twijfels over de juistheid van de uitleg van zijn cassatierechter en besloot zelf vragen te stellen aan het Hof van Justitie over art. 10 Besluit 1/80, zie punt 29 en 30 van dit arrest. Volgens vaste rechtspraak van het Hof zijn nationale rechters niet gebonden aan de interpretatie van het Unierecht door hogere nationale rechters als zij de juistheid daarvan betwijfelen. De nationale rechter is alleen gebonden aan de uitleg van het Unierecht door het Hof van Justitie, zo het arrest *Elchinov* van 5 oktober 2010, C-173/09, punt 29 en het arrest *Interedil Sri* van 20 oktober 2011 C-396/09. Enkele maanden nadat de vragen in bovenstaande zaak waren gesteld, wees het Hof van Justitie het arrest *Baris Ünal*. Dat arrest ondergroef de veronderstelling van de Duitse rechters dat Gülbahce geen verblijfsrecht aan art. 6 van Besluit 1/80 kon ontlenen. Het Hof beperkte zijn antwoord in bovenstaand arrest daarom tot die bepaling. In de punten 31 en 32 wijst het Hof op de grote mate van vrijheid die het zichzelf bij het beantwoorden van vragen van nationale rechters heeft toegekend. De vraag of de intrekking met terugwerkende kracht van de verblijfsvergunning van Gülbahce in overeenstemming was met art. 6 beantwoordde het Hof. Daarna kon het de vraag over art. 10 onbeantwoord laten. Dat antwoord was immers niet meer nodig voor de beslissing van het geschil door de nationale rechter.

3. Deze gang van zaken maakt duidelijk dat het Hof van Justitie niet is gebonden aan de door de nationale rechter geformuleerd vragen. Het Hof verschaft uitleg over het Unierecht voorzover dat naar zijn oordeel nodig is voor de beslissing van het onderliggende geschil door de nationale rechter. De OVG Hamburg stelde vragen over art. 10 van Besluit 1/80 maar kreeg ant-

woord over de betekenis van art. 6 van dat besluit. Verder maakt dit arrest duidelijk dat een nationale rechter niet is gebonden aan de uitleg die een hogere nationale rechter van het Unierecht heeft gegeven, maar daarover zelfstandig vragen kan stellen aan het Hof van Justitie. Een ander recent voorbeeld uit Duitsland over het zelfstandig bij het Hof in Luxemburg aan de orde stellen van een kwestie waarover de hoogste nationale rechter zich al eerder heeft uitgesproken, leveren de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgericht Berlijn over de verenigbaarheid van de Duitse taaltest bij gezinshereniging met Richtlijn 2003/86 en de Associatie met Turkije. In maart 2010 oordeelde het Bundesverwaltungsgericht dat die taaltest verenigbaar was met Richtlijn 2003/86. Het college had wel enige bladzijden nodig om tot het oordeel te komen dat er op dit punt sprake was van een *acte clair*. Ook negeerde het college het enkele weken eerder gewezen arrest *Chakroun* («JV» 2010/177). Aanvankelijk volgde de lagere rechtspraak het Bundesverwaltungsgericht. Er ontstond echter twijfel nadat het standpunt van de Europese Commissie van mei 2011 in de zaak *Imran* over het Nederlandse inburgeringsexamen in het buitenland (zie ve11001517) in het Duits was vertaald en verspreid. Het Bundesverwaltungsgericht oordeelde na kennisneming van dat standpunt dat het de vraag aan Luxemburg had moeten voorleggen, uitspraak van 28 oktober 2011, ve11002774. In september 2012 kwam dat college tot het oordeel dat uitstel van meer dan een jaar als gevolg van de taaltest bij gezinshereniging met een Duitse hoofdpersoon niet verenigbaar is met het Grundgesetz, als de partner de redelijkerwijs te vergen inspanning om de taal te leren heeft verricht, zie ve1208861. Vervolgens besloot het Verwaltungsgericht Berlijn, de rechter in eerste aanleg, de vraag van de verenigbaarheid van de taaltest met de standstillbepalingen in het Associatierecht EEG-Turkije en met art. 7(2) van Richtlijn 2003/86 zelf aan het Hof van Justitie voor te leggen, uitspraak van 25 oktober 2012, ve12002291. Een maand later onderschreef de VK Den Bosch het standpunt van de Europese Commissie in de zaak *Imran* en oordeelde, zonder een prejudiciële vraag te stellen, dat de Wib onverenigbaar is met art. 7(2) van Richtlijn 2003/86, uitspraak van 23 november 2012, LJN BY4171, ve12002357.

4. Het Hof van Justitie bevestigt in bovenstaand arrest zijn rechtspraak dat een voortgezet verblijfsrecht van een Turkse werknemer, die een jaar bij dezelfde werkgever heeft gewerkt, alleen met terugwerkende kracht kan worden beëindigd in geval van “een frauduleuze handeling die tot zijn veroordeling heeft geleid” of als de werknemer rechtmatig verbleef en werkte tijdens een procedure over zijn verblijfsrecht. Het Hof stelt vast dat beide omstandigheden zich in dit geval niet voordeden. Gülbahce verkreeg zijn verblijfsvergunning niet op grond van een schijnhuwelijk en zijn verblijf werd evenmin tijdens een procedure gedoogd. Tijdens zijn eerste jaar arbeid bij één werkgever had hij de nationale voorschriften inzake binnenkomst en arbeid nageleefd. Het Hof vermeldt in punt 50 dit arrest opnieuw het criterium “een frauduleuze handeling die tot zijn veroordeling heeft geleid”. Dat criterium gebruikte het Hof voor het eerst in het arrest *Kol* (RV 1997, 88) en vervolgens in het arrest *Savas* («JV» 2000/172, punt 61), in het arrest *Altun* («JV» 2008/43, punt 55) en in het arrest *Baris Ünal* («JV» 2011/487, punten 45 en 47).

De Nederlandse rechtspraak heeft kennelijk moeite dit strikte criterium te aanvaarden. De Afdeling oordeelde in 2004 dat geen strafrechtelijke veroordeling was vereist, ABRvS 9 juli 2004, «JV» 2004/349. Enkele weken voor bovenstaand arrest oordeelde de VK Den Haag dat uit het arrest *Kol* niet kan worden afgeleid dat een veroordeling van de Turkse werknemer voor fraude “een constitutief vereiste” is om te beoordelen of de situatie van de werknemer stabiel is, uitspraak van 3 oktober 2012, ve12002118, LJN BY0173. Het argument van de rechtbank dat in het arrest *Ünal* sprake is van “enig frauduleus handelen” kan mij niet overtuigen. In dat arrest constateert het Hof dat uit de prejudiciële vraag blijkt dat Ünal zich niet aan enig frauduleus handelen heeft schuldig gemaakt (punt 48). Het Hof herhaalt in dat arrest twee keer het criterium uit het arrest *Kol*. Als het Hof dat criterium had willen afzwakken tot een minder stricte variant (enig frauduleus handelen), dan was het *Kol*-criterium in bovenstaand arrest toch niet opnieuw gebruikt. In de Haagse zaak waren bij de aanvraag van de werknemer voor de verblijfsvergunning voor gezinshereniging onjuiste gegevens over het inkomen van zijn echtgenote overgelegd. De echtgenote was veroordeeld wegens het opzettelijk gebruikmaken van een

vals geschrift. De VK overwoog dat uit de veroordeling van de echtgenote het frauduleuze handelen van de werknemer volgt. Het Hof van Justitie spreekt echter in het arrest *Gülbahe* opnieuw over “zijn veroordeling” en doelt daarmee onmiskenbaar op de werknemer. Optreden tegen fraude bij de aanvraag van een verblijfsvergunning is gerechtvaardigd. De vorm van dat optreden wordt echter begrensd door het rechtszekerheidsbeginsel. Ten aanzien van een vergaande sanctie als het verlies van verblijfsrecht met terugwerkende kracht stelt het Hof in bovenstaand arrest opnieuw de eis dat de betrokken werknemer is veroordeeld voor door hem gepleegde fraude. Die eis gaat duidelijk verder dan wat in de Nederlandse rechtspraak over art. 19 lid 1 sub c Vw 2000 is aanvaard. Het Unierechtelijke rechtszekerheidsbeginsel dient in de rechtspraak in Nederland serieus te worden genomen en niet te worden omzeild.

5. In Nederland stellen de standstillbepalingen in art. 13 Besluit 1/80 en art. 41(1) Aanvullend Protocol een verdergaande beperking aan de intrekking met terugwerkende kracht. De VK Rotterdam oordeelde dat een dergelijke intrekking een verboden nieuwe beperking is. De minister kon immers niet aannemelijk maken dat in 1980 al dergelijke intrekkingen plaatsvonden, VK Rotterdam 26 mei 2011, ve11001234; LJV BQ6229; vgl. ook Vzv VK Amsterdam 9 augustus 2012, ve12001759 en punt 5 van de noot van Oosterom-Staples onder het arrest *Baris Ünal* («JV» 2011/487). De restrictieve praktijk om reguliere verblijfsvergunningen met terugwerkende kracht in te trekken met name bij Turkse burgers en om korte ‘verblijfs-gaten’ te gebruiken als grond om versterking van de rechtspositie van legaal verblijvende immigranten langdurig uit te stellen, werd pas in de loop van de jaren negentig in Nederland ingevoerd. In Duitsland waren dergelijke praktijken al langer bekend. De standstillbepalingen maken dat die verscherpingen in Nederland niet op Turkse burgers en hun gezinsleden kunnen worden toegepast.

6. Het Hof komt aan de vraag over de uitleg van art. 10 van Besluit 1/80 niet meer toe. De advocaat-generaal Bot noemde drie argumenten tegen een analoge uitleg van die bepaling aan de soortgelijke gelijkebehandelingsbepaling in de overeenkomsten met de Maghreb landen (punt 62-81). Ten eerste verschillen doel en de struc-

tuur van die overeenkomsten en van die in de Associatieovereenkomst met Turkije. Het Hof wees op die verschillen in het arrest *El Yassini* en onlangs nog in het arrest *Kahveci & Inan* («JV» 2012/234). Vanwege dat verschil in doel, is analoge uitleg ten gunste van Marokkaanse werknemers uitgesloten. Dus is, zo de AG, ook analoge uitleg ten gunste van Turkse werknemers niet mogelijk. Ten tweede moet art. 10 worden gelezen in het stelsel van de Associatieovereenkomst en van Besluit 1/80. Art. 6 kent een systeem van geleidelijke integratie van de werknemer in de arbeidsmarkt van de lidstaat. De toegang tot de arbeid van Turkse werknemers wordt daar uitputtend geregeld. Art. 10 kan niet worden gezien als een aanvulling of doorbreking van dat systeem. Ten derde zou het haaks staan op het systeem van Besluit 1/80, dat de beslissing over eerste toelating van Turkse burgers “in beginsel uitsluitend wordt geregeld door het nationale recht” van de lidstaat, als een Turkse burger een voortgezet verblijfsrecht zou ontlenen alleen op grond van een arbeidsvergunning. In dat geval zou een werknemer, die zich niet op art. 6 van Besluit 1/80 kan beroepen, wel een verblijfsrecht aan art. 10 van dat besluit ontlenen. Met name het tweede argument acht ik overtuigend. Het beperkte voortgezette verblijfsrecht dat het Hof in de arresten *El Yassini* en *Gatoussi* in de gelijkebehandelingsbepaling las, had tot doel om discriminatie op grond van nationaliteit door werkgevers te voorkomen. Die beperkte voortzetting van het verblijfsrecht komt ook alleen ten goede aan werknemers die als zodanig zijn toegelaten en hebben gewerkt gedurende de geldigheidsduur van hun verblijfsvergunning. De rol van het (voortgezet) verblijfsrecht als bescherming van Turkse werknemers tegen discriminatie op grond van nationaliteit wordt geregeld in art. 6, 13 en 14 van Besluit 1/80. Die bescherming gaat veel verder dan de beperkte bescherming van werknemers uit de Maghreb-landen op grond van de Samenwerkingsovereenkomsten. Overigens zal dit punt in de praktijk in Nederland zelden of nooit spelen omdat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning in art. 3.59 Vb 2000 is gekoppeld aan geldigheidsduur van de tewerkstellingsvergunning.

ning. De duur van het verblijfsrecht en het recht om te werken zijn dus identiek, zolang de werknemer niet is vrijgesteld van de Wav.

C.A. Groenendijk

Emeritus hoogleraar Radboud Universiteit Nijmegen

8

Hof van Justitie EU
22 november 2012, nr. C-277/11
(Tizzano, Borg Barthet, Ilesič, Kasel, Berger)
Noot mr. P. van Reenen

Richtlijn, Definitie-. Aanvraag, asiel. Richtlijn, Procedure-. Voornemenprocedure.

[Richtlijn 2004/83/EG art. 4 lid 1; Richtlijn 2005/85/EG art. 8]

Samenwerkingsplicht art. 4 lid 1 Definitierichtlijn.

In antwoord op de vraag () van de High Court of Ireland (Ierland) verklaart het Hof voor recht:*

1. *De in art. 4, lid 1, tweede zin, Richtlijn 2004/83/EG neergelegde plicht tot samenwerking van de betrokken lidstaat met de asielzoeker kan niet aldus worden uitgelegd dat, indien een vreemdeling om de subsidiaire-beschermingsstatus verzoekt na een weigering om hem de vluchtelingenstatus te verlenen en indien de bevoegde nationale autoriteit voornemens is ook dit tweede verzoek af te wijzen, die autoriteit om die reden, alvorens een beslissing te nemen, betrokkene dient mee te delen dat zij voornemens is zijn verzoek af te wijzen en op welke gronden, zodat die verzoeker de mogelijkheid heeft om zijn standpunt dienaangaande kenbaar te maken.*

2. *Wanneer het daarentegen een regeling betreft zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, die wordt gekenmerkt door twee afzonderlijke en opeenvolgende procedures voor de behandeling van het verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus, respectievelijk het verzoek om subsidiaire bescherming, dient de verwijzende rechter er zorg voor te dragen dat in het kader van elk van deze procedures de grondrechten van de verzoeker worden geëerbiedigd en meer bepaald zijn recht om te worden gehoord, dit wil zeggen dat hij in staat moet worden gesteld naar behoren zijn opmerkingen kenbaar te maken*

alvorens een beslissing wordt genomen waarbij de verlangde bescherming wordt geweigerd. In een dergelijk stelsel houdt de omstandigheid dat de betrokkene reeds naar behoren is gehoord in het kader van de behandeling van zijn verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus, niet in dat dit vormvoorschrift niet meer behoeft te worden nageleefd in het kader van de procedure inzake het verzoek om subsidiaire bescherming.

Red. (*) *De Ierse rechter betrok daarbij ook hetgeen werd overwogen in ABRvS 12 juli 2007 («JV» 2007/464).*

M.M.
tegen
Minister for Justice, Equality and Law Reform,
Ierland
procureur-generaal

(...; red.)

Arrest

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB L 304, blz. 12, en rectificatie PB 2005, L 204, blz. 24).

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen M. en de Minister for Justice, Equality and Law Reform (hierna: “Minister”), Ierland en de Attorney General over de rechtmatigheid van de procedure voor behandeling van een verzoek om subsidiaire bescherming dat hij na de afwijzing van zijn verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus had ingediend.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

3. Artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: “Handvest”), met als opschrift “Recht op behoorlijk bestuur”, bepaalt in de leden 1 en 2 ervan: