

32. Bijgevolg dient op de prejudiciële vragen te worden geantwoord dat artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115 in die zin moet worden uitgelegd dat een lidstaat in de regel gehouden is om illegaal verblijvende derdelanders met het oog op hun verwijdering onder te brengen in een speciale inrichting voor bewaring van deze staat, ook wanneer deze lidstaat een federale structuur heeft en er in de federale geleding die krachtens het nationale recht bevoegd is om over de inbewaringstelling te beslissen en die ten uitvoer te leggen, geen dergelijke inrichting voor bewaring is.

#### *Kosten*

33. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Grote kamer) verklaart voor recht:*

Artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, moet in die zin worden uitgelegd dat een lidstaat in de regel gehouden is om illegaal verblijvende derdelanders met het oog op hun verwijdering onder te brengen in een speciale inrichting voor bewaring van deze staat, ook wanneer deze lidstaat een federale structuur heeft en er in de federale geleding die krachtens het nationale recht bevoegd is om over de inbewaringstelling te beslissen en die ten uitvoer te leggen, geen dergelijke inrichting voor bewaring is.

## 263

Hof van Justitie EU  
10 juli 2014, nr. C-138/13  
(Silva de Lapuerta, Da Cruz Vilaça, Arestis, Bonichot, Arabadjiev)  
Noot prof. mr. C.A. Groenendijk

### **Wet inburgering buitenland. Associatieovereenkomst EEG-Turkije. Richtlijn, Gezinshereniging-. Standstill-bepaling. Duitsland.**

[Associatieovereenkomst EEG-Turkije, Aanvullend Protocol art. 41 lid 1; Richtlijn 2003/86/EG art. 7 lid 2]

Standstill-bepaling staat in de weg aan later inburgeringsvereiste.

*In antwoord op de vragen van het Verwaltungsgericht Berlin (Duitsland) verklaart het Hof voor recht voor wat betreft de eerste vraag:*

*Art. 41 lid 1 Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije moet aldus worden uitgelegd dat de in die bepaling vervatte "standstill-clausule" zich verzet tegen een maatregel van nationaal recht die is ingevoerd na de inwerkingtreding van het aanvullend protocol in de betrokken lidstaat en op grond waarvan de echtgenoten van in die lidstaat woonachtige Turkse staatsburgers die het grondgebied daarvan willen binnenkomen met het oog op gezinshereniging, eerst het bewijs moeten leveren dat zij over een eenvoudige kennis van de officiële taal van die lidstaat beschikken.*

**Red.** *Gezien dit antwoord werd de tweede vraag of art. 7 lid 2, eerste alinea, Richtlijn 2003/86/EG in de weg staat aan de in de eerste vraag bedoelde nationale regeling niet meer door het Hof beantwoord. Die tweede vraag is ook aan de orde in de door de ABRvS in de verwijzingsuitspraak van 1 april 2014 («JV» 2014/163) aan het Hof gestelde vragen in zaak C-153/14 (K. en A.).*

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens art. 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Berlijn (Duitsland) bij beslissing van 13 februari 2013, in de procedure van

*Naime Dogan*  
tegen  
*Bundesrepublik Deutschland*

(...; red.)

#### *Arrest*

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, ondertekend op 23 november 1970 te Brussel en namens de Europese Economische Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 houdende sluiting van het Aanvullend Protocol alsmede van het Financieel Protocol welke op 23 november 1970 zijn ondertekend en zijn gehecht aan de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, en betrekking hebbende op de voor de inwerkingtreding ervan te treffen maatregelen (PB L 293, blz. 1; hierna: “aanvullend protocol”). Deze overeenkomst is op 12 september 1963 te Ankara ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en is namens laatstgenoemde gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: “associatieovereenkomst”). Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft voorts de uitlegging van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251, blz. 12).

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen mevrouw Dogan en de Bundesrepublik Deutschland over de afwijzing door de Duitse autoriteiten van haar verzoek om afgifte van een visum met het oog op gezinshereniging.

#### *Toepasselijke bepalingen*

##### *Unierecht*

##### *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”.

##### *Aanvullend protocol*

5. Krachtens artikel 62 van het aanvullend protocol maken dit protocol en de bijlagen daarbij integraal deel uit van de associatieovereenkomst.

6. Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol luidt als volgt:

“De overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van diensten.”

##### *Richtlijn 2003/86*

7. Artikel 1 van richtlijn 2003/86 bepaalt:

“Het doel van deze richtlijn is de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven.”

8. In artikel 4, lid 1, van deze richtlijn is bepaald: “1. De lidstaten geven uit hoofde van deze richtlijn, en op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 gestelde voorwaarden is voldaan, toestemming tot toegang en verblijf aan de volgende gezinsleden:

a) de echtgenoot van de gezinshereniger; [...]

9. Artikel 6, lid 1, van deze richtlijn luidt als volgt: “De lidstaten kunnen een verzoek om toegang en verblijf van gezinsleden afwijzen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.”

10. Artikel 7 van richtlijn 2003/86 bepaalt:

“1. Bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over:

a) huisvesting die in de betrokken regio als normaal beschouwd wordt voor een vergelijkbaar gezin en die voldoet aan de algemene normen inzake veiligheid en hygiëne welke in de betrokken lidstaat gelden;

b) een ziektekostenverzekering die voor hemzelf en zijn gezinsleden in de betrokken lidstaat alle risico's dekt die normaal voor de onderdanen van die lidstaat zijn gedekt;

c) stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op de sociale bijstand van de betrokken lidstaat. De lidstaten beoordelen deze middelen onder verwijzing naar hun aard en regelmaat en kunnen daarbij rekening houden met het niveau van de nationale minimumlonen en -pensioenen alsook met het aantal gezinsleden. 2. De lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen. De integratievoorwaarden als bedoeld in de vorige alinea kunnen ten aanzien van vluchtelingen/gezinsleden van vluchtelingen als bedoeld in artikel 12 alleen worden toegepast nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan.”

11. Artikel 17 van deze richtlijn luidt:

“In geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin houden de lidstaten terdege rekening met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst.”

#### *Duits recht*

12. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, wordt de afgifte van het aangevraagde visum geregeld door de volgende bepalingen van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Inte-

gration von Ausländern im Bundesgebiet (wet betreffende het verblijf, de deelneming aan het arbeidsproces en de integratie van vreemdelingen in het Bondsgebied), in de versie van de bekendmaking van 25 februari 2008 (BGBl. 2008 I, blz. 162), zoals gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 21 januari 2013 (BGBl. 2013 I, blz. 86; hierna: “wet op het verblijf van vreemdelingen”).

13. §2, lid 8, van deze wet luidt als volgt:

“Eenvoudige kennis van het Duits: taalniveau A 1 van het gemeenschappelijke Europese referentiekader voor talen (Aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten nr. R (98) 6 van 17 maart 1998 over het gemeenschappelijke Europese referentiekader voor talen).”

14. §27, lid 1, van de wet op het verblijf van vreemdelingen bepaalt:

“Ter bescherming van huwelijk en gezin overeenkomstig artikel 6 van het Grundgesetz (Duitse grondwet) wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend c.q. verlengd met het oog op de totstandbrenging en de bescherming van het gezinsverband in de Bondsrepubliek voor buitenlandse gezinsleden (gezinshereniging).”

15. §30 (“Hereniging van echtgenoten”) van de wet op het verblijf van vreemdelingen luidt als volgt:

“1. Aan de echtgenoot van een vreemdeling wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend wanneer

- 1) beide echtgenoten de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt,
- 2) de echtgenoot zich ten minste in eenvoudig Duits verstaanbaar kan maken, en
- 3) de vreemdeling

a) een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd bezit [...]

Niettegenstaande de punten 1 en 2 van de eerste volzin kan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verleend wanneer

1. de vreemdeling een verblijfstitel krachtens §§ 19 tot en met 21 [voor bepaalde beroepswerkzaamheden] bezit en het huwelijk reeds was gesloten toen hij zijn belangencentrum naar de Bondsrepubliek verplaatste [...]

Niettegenstaande punt 2 van de eerste volzin kan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verleend wanneer

- 1) [...]

2) de echtgenoot wegens een lichamelijke, geestelijke of psychische ziekte of handicap niet in staat is aan te tonen dat hij/zij over eenvoudige kennis van het Duits beschikt; [...]"

16. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat § 30, lid 1, eerste volzin, punt 2, van de wet op het verblijf van vreemdelingen is ingevoegd bij het Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (wet houdende de omzetting van de richtlijnen van de Europese Unie betreffende het verblijfs- en asielrecht) van 19 augustus 2007 (BGBl. 2007 I, blz. 1970).

#### *Hoofdgeding en prejudiciële vragen*

17. Verzoekster in het hoofdgeding is een Turks staatsburger die in 1970 in Turkije werd geboren en aldaar woonachtig is. Zij vraagt een visum aan met het oog op gezinshereniging met haar echtgenoot, eveneens een Turks staatsburger, die in 1964 werd geboren en sinds 1998 in Duitsland woont. 18. Sinds 2002 beschikt de heer Dogan over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, die nadien is omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Hij is bedrijfsvoerder van een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid waarvan hij de meerderheidsaandeelhouder is. Die activiteit oefent hij thans nog altijd uit.

19. Op 18 januari 2011 heeft mevrouw Dogan bij de Duitse ambassade te Ankara (Turkije) verzocht om een visum met het oog op hereniging met haar echtgenoot en met het oog op hereniging van ouders en kinderen voor zichzelf en, in eerste instantie, twee van haar kinderen. Zij verstrekke daartoe onder andere een getuigschrift van het Goethe-instituut over een taaltest van het niveau A 1 die zij op 28 september 2010 had afgelegd en waarbij zij een "voldoende" (62 op 100) haalde. Voor het schriftelijke onderdeel van de test had zij 14,11 op 25.

20. Volgens de Duitse ambassade is verzoekster in het hoofdgeding echter analfabete. Bij het afleggen van de test zou zij de antwoorden op de meerkeuzevragen op goed geluk hebben aangekruist; zij zou drie voorgeformuleerde zinnen uit het hoofd hebben geleerd en die vervolgens hebben uitgesproken.

21. Aangezien niet was bewezen dat mevrouw Dogan kennis van het Duits had, heeft de Duitse ambassade haar aanvraag bij besluit van 23 maart 2011 afgewezen. Verzoekster in het hoofdgeding is niet opgekomen tegen dit besluit, maar heeft

op 26 juli 2011 bij dezelfde ambassade enkel voor zichzelf een nieuwe visumaanvraag ingediend met het oog op gezinshereniging. Bij besluit van 31 oktober 2011 is ook deze aanvraag afgewezen.

22. Op het hiertegen op 15 november 2011 door haar advocaat ingediende verzoek om een nieuw onderzoek ("Remonstrations") heeft de Duitse ambassade te Ankara het aanvankelijke besluit nietig verklaard en vervangen door het besluit op "Remonstrations" van 24 januari 2012, waarbij de aanvraag van verzoekster in het hoofdgeding nogmaals werd afgewezen op grond dat zij niet over de vereiste taalkennis beschikt, aangezien zij analfabete is.

23. Mevrouw Dogan is echter van mening dat zij wél over de nodige taalkennis beschikt en dat het vereiste bewijs van kennis van het Duits bovendien in strijd is met het in de associatieovereenkomst opgenomen verbod van verslechtering. Daarom heeft zij tegen het besluit van 24 januari 2012 beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Berlijn.

24. Daarop heeft het Verwaltungsgericht Berlijn de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

"1. Staat artikel 41, lid 1, van het [Aanvullend Protocol bij de associatieovereenkomst] in de weg aan een nationale regeling die eerst na de inwerkingtreding van deze bepaling is ingevoerd en voor de eerste toegang [tot de Bondsrepubliek Duitsland] van een gezinslid van een Turkse staatsburger die de rechtspositie als neergelegd in artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol geniet, als voorwaarde stelt dat het gezinslid vóór de toegang bewijst dat het zich in eenvoudig Duits verstaanbaar kan maken?

2. Staat artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 [...] in de weg aan de in de eerste vraag bedoelde nationale regeling?"

#### *Beantwoording van de prejudiciële vragen*

##### *Eerste vraag*

25. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol aldus moet worden uitgelegd dat de in die bepaling vervatte "standstill-clausule" zich verzet tegen een maatregel van nationaal recht die is ingevoerd na de inwerkingtreding van het aanvullend protocol in de betrokken lidstaat en op grond waarvan de echtgenoten

van in die lidstaat woonachtige Turkse staatsburgers die het grondgebied daarvan willen binnenkomen met het oog op gezinshereniging, eerst het bewijs moeten leveren dat zij over een eenvoudige kennis van de officiële taal van die lidstaat beschikken.

26. Vooraf zij in herinnering gebracht dat de in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol opgenomen “standstill-clausule” volgens vaste rechtspraak algemeen alle nieuwe maatregelen verbiedt die tot doel of tot gevolg zouden hebben dat de uitoefening door een Turks onderdaan van de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting op het nationale grondgebied wordt onderworpen aan strengere voorwaarden dan die welke golden bij de inwerkingtreding van het aanvullend protocol voor de betrokken lidstaat (arrest Dereci e.a., C-256/11, EU:C:2011:734, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27. Tevens is erkend dat die bepaling meebrengt dat vanaf de inwerkingtreding van de rechtshandeling die deze bepaling bevat, de lidstaat van ontvangst geen nieuwe beperkingen mag invoeren op de uitoefening van de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting, waaronder beperkingen betreffende de materiële en/of procedurele voorwaarden inzake de eerste toelating tot het grondgebied van de betrokken lidstaat van Turkse staatsburgers die voornemens zijn aldaar gebruik te maken van die economische vrijheden (arrest Oguz, C-186/10, EU:C:2011:509, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28. Ten slotte kan de “standstill-clausule” volgens de rechtspraak van het Hof enkel voor zover zij het logische uitvloeisel vormt van de uitoefening van een economische activiteit, hetzij in het kader van de vrijheid van vestiging hetzij in het kader van de vrijheid van dienstverrichting, betrekking hebben op de voorwaarden voor toegang en verblijf van Turkse staatsburgers op het grondgebied van de lidstaten (arrest Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punt 55).

29. In casu staat vast dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale bepaling is ingevoerd na de inwerkingtreding van het aanvullend protocol in de betrokken lidstaat op 1 januari 1973, dat zij de toelatingsvoorwaarden voor gezinshereniging die voorheen golden voor de echtgenoten van in die lidstaat wonende vreemdelingen strenger maakt en deze hereniging bijgevolg bemoeilijkt.

30. Voorts blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat mevrouw Dogan het grondgebied van de betrokken lidstaat niet wil binnenkomen om aldaar gebruik te maken van de vrijheid van dienstverrichting of de vrijheid van vestiging, maar om bij haar aldaar verblijvende echtgenoot te gaan wonen en er samen met hem een gezinsleven te leiden.

31. Ten slotte blijkt nog uit de verwijzingsbeslissing dat de heer Dogan een Turks staatsburger is die sinds 1998 in de betrokken lidstaat verblijft en als bedrijfsvoerder van een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid waarvan hij de hoofdaandeelhouder is, beschikt over inkomsten uit een werkzaamheid anders dan in loondienst (zie in die zin arrest Asscher, C-107/94, EU:C:1996:251, punt 26). In die omstandigheden valt de situatie van de heer Dogan onder het beginsel van vrijheid van vestiging.

32. Derhalve moet de vraag of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale bepaling verenigbaar is met de “standstill-clausule” van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, worden onderzocht in het licht van de uitoefening van de vrijheid van vestiging door de heer Dogan.

33. Bijgevolg moet worden nagegaan of in het kader van de gezinshereniging de invoering van een nieuwe regeling die de voorwaarden voor de eerste toelating van de echtgenoten van in een lidstaat woonachtige Turkse staatsburgers strenger maakt ten opzichte van de voorwaarden die golden ten tijde van de inwerkingtreding van dat aanvullend protocol in de betrokken lidstaat, een “nieuwe beperking” van de vrijheid van vestiging van die Turkse staatsburgers kan vormen in de zin van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol.

34. Dienaangaande zij erop gewezen dat het Hof heeft geoordeeld dat gezinshereniging een noodzakelijk middel is om het gezinsleven mogelijk te maken van Turkse werknemers die tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaten behoren, en zowel bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit van het verblijf van deze werknemers als aan hun integratie in die staten (zie arrest Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punt 42).

35. Het besluit van een Turks staatsburger in een lidstaat te gaan wonen om aldaar duurzaam een economische activiteit uit te oefenen, kan namelijk ongunstig worden beïnvloed, wanneer de wettelijke regeling van die lidstaat gezinshereniging moeilijk of onmogelijk maakt, zodat die staatsbur-

ger zich mogelijkwerwijs genoopt ziet te kiezen tussen zijn activiteit in de betrokken lidstaat en zijn gezinsleven in Turkije.

36. Bijgevolg moet worden geoordeeld dat een regeling als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde, die gezinshereniging bemoeilijkt, aangezien zij de voorwaarden voor de eerste toelating van de echtgenoten van Turkse staatsburgers tot het grondgebied van de betrokken lidstaat strenger maakt ten opzichte van die welke golden bij de inwerkingtreding van het aanvullend protocol, een “nieuwe beperking” van de uitoefening van de vrijheid van vestiging door die Turkse burgers vormt in de zin van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol.

37. Ten slotte zij erop gewezen dat een beperking die tot doel of tot gevolg heeft dat aan de gebruikmaking door een Turks staatsburger van de vrijheid van vestiging op het nationale grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van het aanvullend protocol, verboden is, tenzij zij rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan (zie naar analogie arrest *Demir*, C-225/12, EU:C:2013:725, punt 40).

38. Gesteld al dat de door de Duitse regering uiteengezette redenen, namelijk bestrijding van gedwongen huwelijken en bevordering van de integratie, dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen, dan nog gaat een nationale bepaling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is verder dan ter bereiking van het nagestreefde doel nodig is, aangezien het verzoek om gezinshereniging bij gebrek aan bewijs dat de betrokkene voldoende kennis van de taal heeft verworven, automatisch wordt afgewezen, zonder dat rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van het concrete geval.

39. Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol aldus moet worden uitgelegd dat de in die bepaling vervatte “standstill-clausule” zich verzet tegen een maatregel van nationaal recht die is ingevoerd na de inwerkingtreding van het aanvullend protocol in de betrokken lidstaat en op grond waarvan de echtgenoten van in die lidstaat woonachtige Turkse staatsburgers die het grondgebied daarvan willen binnenkomen met

het oog op gezinshereniging, eerst het bewijs moeten leveren dat zij over een eenvoudige kennis van de officiële taal van die lidstaat beschikken.

#### *Tweede vraag*

40. Gezien het antwoord op de eerste vraag behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

#### *Kosten*

41. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:*

Artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, ondertekend op 23 november 1970 te Brussel en namens de Europese Economische Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 houdende sluiting van het Aanvullend Protocol alsmede van het Financieel Protocol welke op 23 november 1970 zijn ondertekend en zijn gehecht aan de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, en betrekking hebbende op de voor de inwerkingtreding ervan te treffen maatregelen, moet aldus worden uitgelegd dat de in die bepaling vervatte “standstill-clausule” zich verzet tegen een maatregel van nationaal recht die is ingevoerd na de inwerkingtreding van het aanvullend protocol in de betrokken lidstaat en op grond waarvan de echtgenoten van in die lidstaat woonachtige Turkse staatsburgers die het grondgebied daarvan willen binnenkomen met het oog op gezinshereniging, eerst het bewijs moeten leveren dat zij over een eenvoudige kennis van de officiële taal van die lidstaat beschikken.

#### **NOOT**

1. Dit arrest betreft de gezinshereniging van een 40-jarige Turkse vrouw met haar Turkse echtgenoot die sinds 1998 in Duitsland woont, daar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en een eigen bedrijf heeft. De vrouw legt bij haar aanvraag begin 2011 een certificaat van de

taalttest Duits van het Goethe Instituut over. Haar aanvraag wordt echter afgewezen omdat zij analfabete zou zijn en de antwoorden van de test uit haar hoofd zou hebben geleerd. Ze zou daarom niet over de vereiste taalkennis beschikken. Het Verwaltungsgericht Berlijn, dat over het beroep tegen de weigering van het visum moet beslissen, legt aan het Hof van Justitie twee vragen voor: is deze weigering te rijmen met de *standstill*-bepaling van art. 41 Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en met art. 7(2) Gezinsherenigingsrichtlijn? Het Hof beantwoordt de eerste vraag ontkennend en laat daarna de tweede vraag onbeantwoord.

2. Het dictum van bovenstaand arrest is duidelijk: de *standstill*-bepaling van art. 41 Protocol verzet zich tegen de invoering van een nationale bepaling die van gezinsleden van in een lidstaat woonachtige Turkse burgers eist dat zij voor toelating het bewijs moeten leveren dat zij over een eenvoudige kennis van de officiële taal van die lidstaat beschikken. In Nederland zijn Turkse burgers in 2011 na een uitspraak van de CRvB vrijgesteld van het inburgeringsexamen in het buitenland. De CRvB oordeelde dat de inburgeringsplicht in Nederland op grond van de Wet inburgering strijdig was met de *standstill*-bepalingen en met het discriminatieverbod in het associatierecht EEG-Turkije (CRvB 16 augustus 2011, «JV» 2011/416). Als gevolg van de koppeling in art. 16 lid 1 onder h Vw 2000 van de inburgeringsplicht in het buitenland aan die van de WI kon eerstgenoemde bepaling niet langer op Turkse burgers worden toegepast, zie TK 31143, nr. 89. Toch is het arrest *Dogan* op drie punten ook voor de Nederlandse praktijk relevant. Het Hof definieert wie als Turkse zelfstandige bescherming aan art. 41 Protocol kan ontlenen. Daarnaast maakt het Hof duidelijk dat het recht op gezinshereniging in het Unierecht vooral een recht van de al in de lidstaat aanwezige hoofdpersoon is. Verder werpt deze zaak al enig licht op het mogelijke antwoord van het Hof op de tweede, nu nog onbeantwoorde, vraag naar de verenigbaarheid van het Nederlandse inburgeringsexamen in het buitenland met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Onlangs heeft ook de Afdeling die vraag aan het Hof van Justitie voorgelegd, zie ABRvS 1 april 2014, «JV» 2014/163.

3. Het Hof geeft voor het eerst een definitie van het begrip 'vestiging' in art. 41 Protocol door de personele werkingssfeer van die bepaling te

omschrijven. Daarbij verwijst het Hof naar de eigen rechtspraak inzake de vrijheid van vestiging van Unieburgers, met name het arrest *Ascher* uit 1996. Art. 41 is van toepassing op Turkse burgers die aan drie voorwaarden voldoen: (1) in de betrokken lidstaat verblijven, (2) werkzaamheden verrichten als zelfstandige of als bedrijfsvoerder van een vennootschap waarvan de betrokkene meerderheidsaandeelhouder is en (3) over inkomsten uit een werkzaamheid anders dan in loondienst beschikken. Aan de toelating van Turkse zelfstandigen mag een lidstaat geen andere materiële of procedurele voorwaarden stellen dan bij de inwerkingtreding van het Protocol voor toelating van zelfstandigen in die lidstaat van kracht waren (vgl. punt 27). Dat geldt natuurlijk evenzeer voor de materiële en procedurele voorwaarden voor het voortgezet verblijf van deze zelfstandigen. Voor Nederland is de peildatum 1 januari 1973. Voor een recente samenvatting van de rechtspraak over art. 41 Protocol, zie M. van Riel, Toelating van Turkse zelfstandigen en dienstverleners, *A&MR* 2014, p. 293-298.

De analoge toepassing van de criteria die voor Unieburgers gelden, is van belang omdat na de arresten *Ziebell* («JV» 2012/76) en *Demirkan* («JV» 2013/377) twijfel was gerezen of het Hof zijn analoge uitleg van de regels van de Associatie EEG-Turkije zou voortzetten. In *Demirkan* besliste het Hof dat het vrij verrichten van diensten in art. 41 Protocol, anders dan bij Unieburgers, alleen de actieve dienstverlening en niet het passieve ontvangen van diensten omvat. Bovenstaand arrest *Dogan*, de verwijzing in dit arrest naar het arrest *Dülger* («JV» 2012/334) en het arrest *Demir* («JV» 2014/3) maken duidelijk dat het Hof het uitgangspunt van analoge uitleg van het associatierecht handhaaft. In de arresten *Ziebell* en *Demirkan* heeft het Hof de grenzen van die analoge uitleg aangegeven.

4. Mevrouw *Dogan* wilde zelf geen werkzaamheden als zelfstandige of dienstverlener gaan verrichten, maar primair bij haar man wonen en met hem een gezinsleven leiden. Het Hof oordeelt dat zij een recht op gezinshereniging heeft dat is afgeleid van de status van haar in Duitsland werkende man. Invoering van een nieuwe regeling die de voorwaarden voor eerste toelating van echtgenoten van in een lidstaten woonachtige Turkse burgers strenger maken, vormen een 'nieuwe beperking' en zijn dus

strijdig met de *standstill*-bepaling van art. 41 Protocol (punt 36). Het Hof voert hiervoor twee argumenten aan. Ten eerste wijst het Hof er evenals in het arrest *Dülger* op dat “gezinshereniging een noodzakelijk middel is om het gezinsleven mogelijk te maken van Turkse werknemers die tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaten behoren, en zowel bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit van het verblijf van deze werknemers als aan hun integratie in die staten” (punt 34). Hier benadrukt het Hof opnieuw het belang van gezinshereniging voor de integratie van de hoofdpersoon in de lidstaat. Het tweede argument is dat een nationale regeling van een lidstaat die gezinshereniging moeilijk of onmogelijk maakt, het besluit van een Turkse burger om in een lidstaat te gaan wonen om aldaar duurzaam een economische activiteit uit te oefenen, ongunstig kan beïnvloeden (punt 35). De noodzaak om “te kiezen tussen zijn activiteit in de betrokken lidstaat en zijn gezinsleven in Turkije” kan de vrijheid van vestiging belemmeren.

Deze redenering maakt duidelijk dat het recht op gezinshereniging in het Unierecht veel verder gaat dan de bescherming van art. 8 EVRM. Die verdragsbepaling biedt immers zelden of nooit aanspraak op eerste toelating voor gezinshereniging in een bepaalde staat als de gezinsleden elders in de wereld kunnen samenwonen. Impliciet gebruikt het Hof in bovenstaand arrest dezelfde redenering die het in de arresten *Singh* (RV 1992, 94; ECLI:EU:C:1992:296), *Carpenter* («JV» 2002/290; RV 2002, 91) en *Eind* («JV» 2008/1) ten aanzien van het verblijfsrecht van gezinsleden uit derde landen van migrerende Unieburgers heeft gebruikt: niet-toelating van de gezinsleden zou tot belemmering van het vrij verkeer van werknemers of de vrijheid van vestiging leiden. In die rechtspraak en in art. 7 van Richtlijn 2004/38 is het recht op gezinshereniging primair het recht van de migrerende Unieburger. Gezinshereniging als recht van de migrerende EEG-werknemer, ongeacht de nationaliteit van zijn gezinsleden, dateert al van de eerste EEG-Verordening no. 15 uit 1961. Ook in Richtlijn 2003/86 is het recht op gezinshereniging een recht van de al in de lidstaat aanwezige hoofdpersoon en niet alleen een recht van de gezinsleden die willen overkomen. De ‘gezinshereni-

ger’ kan de aanvraag indienen en hij moet ook aan de voorwaarden voor toelating voldoen, zie art. 5 en 7 van Richtlijn 2003/86.

5. Bovenstaand arrest betreft art. 41 Protocol. De redenering van het Hof geldt echter ook voor de gezinshereniging met Turkse werknemers op grond van de *standstill*-bepaling in art. 13 van Besluit 1/80. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat beide *standstill*-bepalingen gelijke strekking hebben ook al werken ze voor verschillende categorieën personen, zie H. Oosterom-Staples en A. Woltjer, *Zijn beleid en regelgeving standstill-proof? A&MR* 2014, p. 274-285. In het arrest *Toprak & Oguz* verwierp het Hof het betoog van de Nederlandse regering dat art. 13 van Besluit 1/80 niet van toepassing is op het recht van buitenlandse echtgenoten op het gebied van gezinshereniging («JV» 2011/70 punt 46). Art. 13 beschermt Turkse werknemers en hun gezinsleden “wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn”. Uit bovenstaand arrest volgt dat een rechtmatig verblijvende Turkse werknemer die zijn gezinsleden wil laten overkomen, zich op art. 13 kan beroepen, ook als die gezinsleden nog in Turkije zijn en dus nog geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben. De *standstill*-bepaling beschermt in die situatie de werknemer en daarmee alleen indirect ook diens gezinsleden.

In de Nederlandse rechtspraak werd op dit punt tot nu toe verschillend geoordeeld. Met betrekking tot de toelating van gezinsleden van een Turkse zelfstandige nam de VK Amsterdam eerder al het zelfde standpunt in als het Hof in bovenstaand arrest (VK Amsterdam 16 juli 2013, «JV» 2013/393). Met betrekking tot de toelating van gezinsleden van een Turkse werknemer werd kort voor bovenstaand arrest nog geoordeeld dat het gezinslid in Turkije geen beroep kon doen op art. 13 omdat hij nog geen rechtmatig verblijf in Nederland had (VK Utrecht 11 mei 2014, ve14001134; ECLI:NL:RBDHA:2014:8442). Die redenering is na bovenstaand arrest niet langer houdbaar.

6. Dit arrest illustreert de ontwikkeling die de rechtspraak van het Hof van Justitie over het associatierecht EEG-Turkije in de afgelopen vier decennia heeft doorgemaakt. In het arrest *Demi-rel* uit 1987, het eerste arrest over dit associatierecht, overwoog het Hof dat Besluit 1/80 nieuwe beperkende maatregelen verbiedt voor de toegang tot de arbeidsmarkt van Turkse werkne-



mers die reeds op regelmatige wijze in de arbeidsmarkt van de lidstaat zijn geïntegreerd. Het Hof voegde daaraan toe: “Met betrekking tot de gezinshereniging is echter geen dergelijk besluit genomen.” (arrest van 30 september 1987, *RV* 1987, 84; ECLI:EU:C:1987:400, punt 22). De eigen rechtspraak in de afgelopen jaren over de betekenis van de *standstill*-bepalingen in het associatierecht en die over het recht op gezinshereniging van migrerende Unieburgers, brachten het Hof tot deze impliciete afwijking van zijn standpunt in het oude arrest *Demirel*. Het arrest *Demirel* werd destijds gewezen op vragen van het Verwaltungsgericht Stuttgart over de verlening van de wachttermijn voor gezinshereniging bij personen, die zelf in het kader van gezinshereniging naar Duitsland waren gekomen, van drie naar acht jaar. Volgens bovenstaand arrest is een dergelijke nationale maatregel onmiskenbaar strijdig met de *standstill*-bepalingen. Later is deze Duitse maatregel teruggedraaid. Nu zou een dergelijke lange wachttermijn ook strijdig zijn met art. 8 van Richtlijn 2003/86.

7. Aan het slot van dit arrest wijst het Hof er, evenals in het recente arrest *Demir*, op dat een lidstaat een uitzondering op de *standstill*-bepaling kan maken als die gerechtvaardigd is door dwingende redenen van algemeen belang. Uit punt 38 wordt duidelijk dat het Hof strenge eisen stelt aan de rechtvaardiging van een dergelijke nationale maatregel. Op die strenge eisen wees ik reeds in mijn noot onder het arrest *Demir* («JV» 2014/3). In die noot schreef ik dat deze uitzondering tot nu toe in het verblijfsrecht van Unieburgers geen rol speelde. In het arrest *Bosman* werden de dwingende redenen van algemeen belang wel genoemd als mogelijke rechtvaardiging van het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit in verband met de transferregels voor beroepsvoetballers (HvJ 15 december 1995, ECLI:EU:C:1995:463, *Jurispr.* 1995 I-04921, punt 104), maar niet met betrekking tot het verblijfsrecht van die voetballers. 8. Het Hof liet de vraag naar de verenigbaarheid van de Duitse taaltest in het buitenland met art. 7(2) van Richtlijn 2003/86 onbeantwoord. Eerder deed het Hof dat in de zaak *Imran* waarin de VK Zwolle prejudiciële vragen over art. 7(2) aan het Hof had gesteld, zie de beschikking HvJ EU 10 juni 2011, ECLI:EU:C:2011:387, *Jurispr.* I-5095. Na de bovengenoemde recente vragen van de Afdeling zal het Hof een antwoord moeilijk kun-

nen vermijden. Punt 38 van bovenstaand arrest maakt wel duidelijk, dat, als het Hof het stellen van de eis van het slagen voor een taal- of inburgeringsexamen als voorwaarde voor gezinshereniging al verenigbaar zou achten met die richtlijn, in ieder geval de automatische afwijzing wegens het niet slagen voor de taaltest, zonder rekening te houden met de bijzondere omstandigheden van het concrete geval, niet is toegestaan. In het arrest *Noorzia*, gewezen een week na het arrest *Dogan*, overweegt het Hof in antwoord op de vraag over de leeftijdseis in art. 4(5) van Richtlijn 2003/86, dat de betreffende nationale maatregel, die eist dat de gezinshereniger en zijn echtgenoot bij indiening van de aanvraag beiden 21 jaar zijn (en niet pas ten tijde van de beslissing op de aanvraag), “de uitoefening van het recht op gezinshereniging niet verhindert of overdreven moeilijk maakt”, HvJ 17 juli 2014, C-338/13 *Noorzia*, punt 16, ve14001156. Mogelijk zal het Hof dat laatste criterium ook bij art. 7(2) van die richtlijn toepassen. De A-G Mengozzi concludeerde in de zaak *Dogan* dat het stellen van de inburgeringseis alleen met art. 7(2) verenigbaar is als er vrijstelling plaatsvindt op basis van een individueel onderzoek dat rekening houdt met de belangen van de betrokken minderjarige kinderen, de omstandigheden genoemd in art. 17 van de richtlijnen en verder onder meer met “enerzijds de beschikbaarheid in de staat van de woonplaats van de genoemde echtgenoot van het onderwijs en het materiaal dat nodig is om het vereiste taalniveau te bereiken alsook de toegankelijkheid ervan, in het bijzonder wat de kosten betreft, en anderzijds de eventuele, zelfs tijdelijke, problemen die verband houden met de gezondheid van het betrokken gezinslid of met zijn persoonlijke situatie zoals leeftijd, ongeletterdheid, handicap en opleidingsniveau.” De Europese Commissie gaf enkele weken eerder een soortgelijke opsomming van relevante factoren in haar richtsnoeren voor de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn, COM(2014) van 3 april 2014, ve14000619, par. 4.5; zie ook R. van Oers, ‘Kroniek inburgering 2012-2013’, *A&MR* 2014, p. 236-245. Ik zie niet goed hoe de huidige Nederlandse regels en de uitvoeringspraktijk, waarin veel van die factoren uitdrukkelijk als niet

relevant worden aangemerkt (zie IND-werkstructuur 2013/9, par. 3.2, ve13001511), met deze vereisten zijn te rijmen.

C.A. Groenendijk  
Emeritus hoogleraar Radboud Universiteit Nijmegen

## 264

Hof van Justitie EU  
10 juli 2014, nr. C-244/13  
(Silva de Lapuerta, Da Cruz Vilaça, Arestis, Bonichot, Arabadjiev)

**Richtlijn, Verblijfs-**

[Richtlijn 2004/38/EG art. 16 lid 2; Verordening 1612/68/EG art. 10 lid 3]

Datum daadwerkelijke echtscheiding bepalend bij berekening ononderbroken verblijf.

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

1. Art. 16 lid 2 Richtlijn 2004/38/EG moet aldus worden uitgelegd dat een derdelander die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar vóór de datum van omzetting van die richtlijn in een lidstaat heeft verbleven als echtgenoot van een burger van de Unie die in die lidstaat werkte, moet worden geacht het duurzame verblijfsrecht overeenkomstig die bepaling te hebben verworven, zelfs indien de echtgenoten tijdens die periode hebben besloten om uit elkaar te gaan en met andere partners zijn gaan samenleven en de woning waarin die derdelander woont niet langer wordt verschaft of daarin niet wordt voorzien door zijn echtgeno(o)t(e) die burger van de Unie is.

2. Het feit dat een nationale rechterlijke instantie het in het kader van een schadevordering wegens schending van Unierecht noodzakelijk heeft geacht om met betrekking tot het in het hoofdgeding aan de orde zijnde Unierecht om een prejudiciële beslissing te verzoeken, is geen beslissend element dat in aanmerking moet worden genomen bij de vaststelling of dat recht kennelijk werd geschonden door de lidstaat.

Verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens art. 267 VWEU, ingediend door de High Court (Ierland) bij beslissing van 19 april 2013, in de procedure van

*Ewaen Fred Ogierrakhi*  
tegen  
*Minister for Justice and Equality, Ierland;*  
Attorney General: An Post

(...; red.)

**Arrest**

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft, ten eerste, de uitlegging van artikel 16, lid 2, van 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 de 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 (PB L 158, blz. 77, en rectificatie PB L 229, blz. 35), alsmede van artikel 10, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2) en, ten tweede, de bepaling van de gevolgen van het indienen door een nationale rechterlijke instantie van een verzoek om een prejudiciële beslissing met betrekking tot de inhoud van het duurzame verblijfsrecht, wanneer die rechterlijke instantie in het kader van een schadevordering wegens schending van Unierecht moet beoordelen of de betrokken lidstaat het Unierecht kennelijk heeft geschonden.

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Ogierrakhi en de Minister for Justice and Equality, Ierland, de Attorney General en An Post over een schadevordering die hij tegen die lidstaat heeft ingesteld op grond van de rechtspraak die volgt uit het arrest Francovich e.a. (C 6/90 en C 9/90, EU:C:1991:428) omdat hij van mening is dat Ierland zijn verplichtingen met betrekking tot de omzetting van richtlijn 2004/38 niet is nagekomen.