

47. Bijgevolg moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 2, onder n), juncto artikel 28, lid 2, van de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaten verplicht om de objectieve criteria waarop de redenen zijn gebaseerd om aan te nemen dat een verzoeker tegen wie een overdrachtsprocedure loopt, zou onderduiken, vast te leggen in een dwingende bepaling van algemene strekking. Het ontbreken van een dergelijke bepaling heeft tot gevolg dat artikel 28, lid 2, van die verordening niet kan worden toegepast.

#### *Kosten*

48. 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 2, onder n), juncto artikel 28, lid 2, van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, moet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten verplicht om de objectieve criteria waarop de redenen zijn gebaseerd om aan te nemen dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt en tegen wie een overdrachtsprocedure loopt, zou onderduiken, vast te leggen in een dwingende bepaling van algemene strekking. Het ontbreken van een dergelijke bepaling heeft tot gevolg dat artikel 28, lid 2, van die verordening niet kan worden toegepast.

98

Hof van Justitie EU  
29 maart 2017, nr. C-652/15,  
ECLI:EU:C:2017:239  
(Silva de Lapuerta, Bonichot, Arabadjiev,  
Fernlund, Rodin)  
Noot prof. mr. C.A. Groenendijk

**Associatieovereenkomst EEG-Turkije, besluit 1/80. Standstill-bepaling. Gezinshereniging. Kinderen, rechten van. Evenredigheidsbeginsel.**

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

Beheer migratiestroom dwingende reden van algemeen belang voor passeren standstill-bepaling; echter onevenredig t.a.v. in lidstaat geboren kinderen van Turkse werknemer met rechtmatig verblijf.

*Het Hof (Eerste Kamer) in antwoord op de prejudiciële vragen van Verwaltungsgericht Darmstadt (bestuursrechter Darmstadt, Duitsland) in de verwijzingsuitspraak van 1 december 2015 verklaart voor recht:*

1. Art. 13 van besluit nr. 1/80 moet aldus worden uitgelegd dat het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen een dwingende reden van algemeen belang kan vormen die als rechtvaardiging kan dienen voor een na de inwerkingtreding van dat besluit in de betrokken lidstaat ingevoerde nationale maatregel waarbij aan staatsburgers van derde landen jonger dan 16 jaar om die lidstaat te mogen binnenkomen en er te verblijven, de verplichting wordt opgelegd een verblijfsvergunning te bezitten.

2. Een dergelijke maatregel is evenwel niet evenredig aan het nagestreefde doel, wanneer de regels voor de uitvoering ervan met betrekking tot kinderen die staatsburger van een derde land zijn, in de betrokken lidstaat zijn geboren en van wie een van de ouders een Turkse werknemer is die in die lidstaat rechtmatig verblijft, zoals verzoeker in het hoofdgeding, verdergaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

*Tekdemir, wettelijk vertegenwoordigd door Derya Tekdemir en Nedim Tekdemir, tegen Kreis Bergstrasse*

(...; red.)

#### *Arrest*

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, dat gevoegd is bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht 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: “associatieovereenkomst”).

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen, enerzijds, Furkan Tekdemir (hierna: “kind Tekdemir”), wettelijk vertegenwoordigd door zijn ouders, Derya Tekdemir en Nedim Tekdemir, en, anderzijds, de Kreis Bergstraße (district Bergstraße, Duitsland) over de afwijzing door laatstgenoemde van het verzoek van het kind Tekdemir om afgifte van een verblijfsvergunning in Duitsland.

#### *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. Artikel 12 van de associatieovereenkomst bepaalt dat “[d]e overeenkomstsluitende partijen [overeenkomen] zich te laten leiden door de arti-

kelen [45, 46 en 47 VWEU] teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen”.

##### *Besluit nr. 1/80*

5. Artikel 13 van besluit nr. 1/80 luidt:

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

6. Artikel 14 van besluit nr. 1/80 bepaalt:

“1. De bepalingen van dit deel worden toegepast onder voorbehoud van beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

2. Zij doen geen afbreuk aan de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit nationale wetgevingen of uit bilaterale overeenkomsten tussen Turkije en de lidstaten van de Gemeenschap, voor zover daarbij voor hun onderdanen een gunstigere regeling is vastgesteld.”

##### *Duits recht*

7. § 4 van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet op het verblijf, de beroepswerkzaamheden en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek) van 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1950), in de op het hoofddeding toepasselijke versie (hierna: “AufenthG”), met als opschrift “Verplichting om in het bezit te zijn van een verblijfstitel”, luidt:

“(1) Tenzij anders bepaald is door het Unierecht of door een verordening, of tenzij er een verblijfsrecht bestaat krachtens de [associatieovereenkomst], moeten vreemdelingen in het bezit zijn van een verblijfstitel om het grondgebied van de Bondsrepubliek binnen te komen of er te verblijven. Verblijfstitels worden afgeleverd in de vorm van:

1. een visum in de zin van § 6, leden 1, punt 1, en 3,
  2. een verblijfsvergunning (§ 7),
    - 2a. een EU blauwe kaart (§ 19a),
  3. een vestigingsvergunning (§ 9) of
  4. een EU-verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (§ 9a).
- [...]

(5) Een vreemdeling die krachtens de [associatie-overeenkomst] een verblijfsrecht bezit, moet het bestaan van het verblijfsrecht aantonen door het bezit van een verblijfsvergunning, voor zover hij geen vestigingsvergunning of een EU-verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd bezit. De verblijfsvergunning wordt op verzoek opgesteld.”

8. § 33 AufenthG, met als opschrift “Geboorte van een kind op het grondgebied van de Bondsrepubliek”, bepaalt:

“In afwijking van de §§ 5 en 29, lid 1, punt 2, kan aan een kind dat op het grondgebied van de Bondsrepubliek wordt geboren ambtshalve een verblijfsvergunning worden afgegeven, wanneer een van de ouders in het bezit is van een verblijfsvergunning, een vestigingsvergunning of een EU-verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Indien op de geboortedatum beide ouders of de ouder die de exclusieve ouderlijke macht heeft, in het bezit zijn van een verblijfsvergunning, een vestigingsvergunning of een EU-verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, wordt aan het op het grondgebied van de Bondsrepubliek geboren kind ambtshalve een verblijfsvergunning toegekend. Het verblijf van een op het grondgebied van de Bondsrepubliek geboren kind, wiens moeder of vader op de geboortedatum in het bezit is van een visum of vrijgesteld van visumplicht op het grondgebied mag verblijven, wordt toegelaten tot de verloopdatum van het visum of tot de afloop van het legale van de visumplicht vrijgestelde verblijf.”

9. § 81 AufenthG, “Aanvraag van een verblijfstitel”, luidt als volgt:

“(1) Een verblijfstitel wordt, behoudens andersluidende bepalingen, slechts op verzoek aan een vreemdeling afgeleverd.

(2) Een verblijfstitel die [...] na binnenkomst op het grondgebied kan worden verkregen, moet onmiddellijk na binnenkomst of binnen de in de regeling bepaalde termijn worden aangevraagd. Voor een op het grondgebied van de Bondsrepubliek geboren kind aan wie niet ambtshalve een verblijfstitel moet worden afgegeven, moet binnen een termijn van zes maanden na de geboorte een aanvraag worden ingediend.  
[...].”

10. § 2 Ausländergesetz (vreemdelingenwet) van 28 april 1965 (BGBl. 1965 I, blz. 353), in de versie die op de datum van inwerkingtreding in Duitsland van besluit nr. 1/80 van toepassing was, bepaalde:

“(1) Vreemdelingen die binnenkomen op het grondgebied waarop onderhavige wet van toepassing is en die aldaar wensen te verblijven, moeten in het bezit zijn van een verblijfsvergunning. Een verblijfsvergunning kan worden afgegeven wanneer de aanwezigheid van een vreemdeling de belangen van de Bondsrepubliek Duitsland niet schaadt.

(2) Zijn niet gehouden een verblijfstitel te bezitten, de vreemdelingen die

1. jonger zijn dan 16 jaar,

[...]

3. hiervan zijn vrijgesteld krachtens internationale verdragen,

(3) Om het verblijf van vreemdelingen te vergemakkelijken, kan de federale minister van Binnenlandse Zaken bij reglement bepalen dat andere vreemdelingen evenmin een verblijfsvergunning moeten bezitten.

(4) De federale minister van Binnenlandse Zaken kan bij reglement bepalen dat vreemdelingen die niet gehouden zijn een verblijfsvergunning te bezitten, aangifte moeten doen van hun verblijf.”

11. Tot slot blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat krachtens § 7, leden 4 en 5, van die wet, de duur van een verblijfsvergunning die is toegekend aan een jonge vreemdeling die wegens zijn leeftijd is vrijgesteld van de verplichting om een verblijfsvergunning te hebben, door de bestuursautoriteit binnen het kader van haar beoordelingsbevoegdheid kon worden beperkt.

#### *Hoofdgeding en prejudiciële vragen*

12. Het kind Tekdemir, geboren in Duitsland op 16 juni 2014, is een Turks staatsburger.

13. Op 1 november 2013 is de moeder van het kind Tekdemir, eveneens een Turks staatsburger, Duitsland binnengekomen met een Schengenvisum voor toeristen. Op 12 november 2013 heeft zij bij de post van het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Duits federaal bureau voor migratie en vluchtelingen) te Gießen (Duitsland) een asielverzoek ingediend. Die procedure liep nog steeds op de datum van de verwijzingsbeslissing. De moeder van het kind Tekdemir heeft geen verblijfstitel, maar als asielzoekster bezit zij een machtiging tot verblijf.

14. De vader van het kind Tekdemir, eveneens Turks staatsburger, is op 13 november 2005 Duitsland binnengekomen. Vanaf 1 februari 2009 heeft hij verschillende betaalde werkzaamheden verricht. Hij werkt voltijds sinds 1 maart 2014.

15. De vader van het kind Tekdemir heeft aanvankelijk op 21 april 2008 om humanitaire redenen een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verkregen, die tot 30 oktober 2013 steeds verlengd. Sinds 31 oktober 2013 bezit hij een tot 6 oktober 2016 geldige verblijfsvergunning, die in overeenstemming met § 4, lid 5, AufenthG, werd afgegeven.

16. De ouders van het kind Tekdemir zijn op 23 september 2015 in het huwelijk getreden. Voordien oefenden zij de ouderlijke macht over verzorger in het hoofdgeding gezamenlijk uit.

17. Op 10 juli 2014 heeft het kind Tekdemir, wiens regelmatig verblijf in Duitsland tijdens de eerste zes maanden na zijn geboorte werd vastgesteld door de verwijzende rechter, verzocht om afgifte van een verblijfsvergunning op grond van § 33 AufenthG.

18. Bij besluit van 27 juli 2015 heeft de Kreis Bergstraße die aanvraag afgewezen. Ter onderbouwing van zijn afwijzing heeft de Kreis met name uiteengezet dat de bevoegde autoriteit een beoordelingsmarge heeft met betrekking tot de vraag of een verblijfstitel moet worden afgegeven en dat zij in casu had beslist dat er geen reden bestond om van deze beoordelingsmarge gebruik te maken ten voordele van het kind Tekdemir. De Kreis Bergstraße heeft namelijk opgemerkt dat het niet ontoelaatbaar was om van het kind Tekdemir te verlangen dat het achteraf de visumprocedure zou volgen, ook al zou dit onvermijdelijk ertoe leiden dat het kind Tekdemir en zijn moeder, minstens tijdelijk, van zijn vader respectievelijk haar echtgenoot zouden worden gescheiden. Voorts heeft de Kreis opgemerkt dat het niet onredelijk was om van de vader van het kind Tekdemir te verwachten zijn gezins- of huwelijksleven met zijn zoon en echtgenote in Turkije voort te zetten, aangezien hij niet als asielzoeker of vluchteling was erkend en hij, net als zijn zoon en echtgenote, de Turkse nationaliteit heeft. Tot slot heeft de Kreis Bergstraße benadrukt dat de aanwezigheid van het kind Tekdemir in Duitsland werd toegestaan voor de duur van de door zijn moeder ingestelde asielprocedure.

19. Het door zijn ouders vertegenwoordigde kind Tekdemir stelde voor de verwijzende rechter beroep in tegen dat besluit.

20. De verwijzende rechter is van oordeel dat de verplichting voor staatsburgers van derde landen jonger dan 16 jaar om een verblijfsvergunning te bezitten, een nieuwe beperking uitmaakt in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80.

21. Gelet op het feit dat met een dergelijke verplichting een efficiënt beheer van de migratiestromen wordt beoogd, vraagt de verwijzende rechter zich af of dit doel een dwingende reden van algemeen belang vormt die een dergelijke beperking kan rechtvaardigen, en – indien dit het geval is – welke kwalitatieve eisen er in verband met dat doel aan een dwingende reden van algemeen belang moeten worden gesteld.

22. Daarom heeft het Verwaltungsgericht Darmstadt (bestuursrechter Darmstadt, Duitsland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

“1) Vormt het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen een dwingende reden van algemeen belang die grond kan opleveren om een op het grondgebied van de Bondsrepubliek geboren Turks staatsburger de vrijstelling te weigeren van de verplichting tot bezit van een verblijfsvergunning, waarop hij aanspraak zou kunnen maken op grond van de standstillbepaling van artikel 13 van [besluit nr. 1/80]?”

2) Indien deze vraag door het [Hof] bevestigend wordt beantwoord[,], welke kwalitatieve eisen moeten in verband met het streven naar een efficiënt beheer van de migratiestromen worden gesteld aan een ‘dwingende reden van algemeen belang?’”

#### *Beantwoording van de prejudiciële vragen*

23. Met zijn vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wesen te vernemen of artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen een dwingende reden van algemeen belang vormt die als rechtvaardiging kan dienen voor een na de inwerkingtreding van dat besluit in de betrokken lidstaat ingevoerde nationale maatregel waarbij aan staatsburgers van derde landen jonger dan 16 jaar om die lidstaat te mogen binnenkomen en er te verblijven, de verplichting wordt opgelegd een verblijfsvergunning te bezitten, en, zo ja, of een dergelijke maatregel evenredig is met het nagestreefde doel.

24. Voor de beantwoording van de vragen van de verwijzende rechter dient in de eerste plaats te worden nagegaan of, zoals de verwijzende rechter heeft geoordeeld, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregel een nieuwe beperking vormt in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80.

25. In dat verband moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de in artikel 13 van besluit nr. 1/80 vervatte standstill-bepaling in algemene zin de invoering verbiedt van alle nieuwe nationale maatregelen die tot doel of gevolg hebben dat aan de gebruikmaking door een Turks staatsburger van het vrije verkeer van werknemers op het nationale grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van dat besluit voor de betrokken lidstaat (arrest van 7 november 2013, *Demir*, C-225/12, EU:C:2013:725, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat krachtens de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke nationale regeling staatsburgers van derde landen, met inbegrip van diegenen jonger dan 16 jaar, de verplichting hebben een verblijfsvergunning te bezitten om Duitsland binnen te komen en er te verblijven. Voor kinderen die staatsburger van een derde land zijn, die in deze lidstaat zijn geboren en van wie één van de ouders een verblijfsvergunning voor Duitsland bezit, zoals het kind *Tekdemir*, kan de bevoegde autoriteit evenwel ambtshalve een verblijfsvergunning afgeven.

27. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt tevens dat krachtens de ten tijde van de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 in Duitsland toepasselijke nationale regeling, staatsburgers van derde landen jonger dan 16 jaar waren vrijgesteld van de verplichting een verblijfsvergunning te bezitten om die lidstaat binnen te komen en er te verblijven. Op grond van die vrijstelling genoten deze minderjarigen een verblijfsrecht en werden zij derhalve gelijkgesteld met staatsburgers van derde landen die een verblijfsvergunning hadden. De duur van het aldus aan die minderjarigen toegekende verblijfsrecht kon niettemin nadien door de bestuursautoriteit binnen het kader van haar beoordelingsbevoegdheid worden beperkt.

28. Na de nationale regeling die bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 te hebben vergeleken met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, heeft de verwijzende rechter, zonder dienaangaande door

de Duitse overheid te zijn weersproken, vastgesteld dat de in deze laatste regeling bepaalde voorwaarden voor het binnenkomen en het verblijf in Duitsland voor staatsburgers van derde landen jonger dan 16 jaar, strikter zijn dan die van de eerste regeling.

29. Voorts merkt de verwijzende rechter op dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, ook al heeft zij niet specifiek betrekking op gezinshereniging, desalniettemin een invloed kan hebben op de gezinshereniging van een Turkse werknemer zoals de vader van het kind *Tekdemir*, wanneer de toepassing van die regeling, zoals in casu, een dergelijke gezinshereniging moeilijker maakt. Deze vaststelling wordt evenmin door de Duitse regering betwist.

30. Derhalve dient ervan te worden uitgegaan dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling de voorwaarden voor gezinshereniging voor Turkse werknemers, zoals de vader van het kind *Tekdemir*, moeilijker heeft gemaakt ten opzichte van de voorwaarden die bestonden op het tijdstip van de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 in Duitsland.

31. In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat, zoals voortvloeit uit de rechtspraak van het Hof, een nationale regeling die de voorwaarden voor gezinshereniging voor Turkse werknemers die wettig verblijven in de betrokken lidstaat strenger maakt ten opzichte van de voorwaarden die golden bij de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 in deze lidstaat, een in artikel 13 van dit besluit bedoelde nieuwe beperking vormt van de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers in die lidstaat door die Turkse werknemers (zie in die zin arrest van 12 april 2016, *Genc*, C-561/14, EU:C:2016:247, punt 50).

32. Bijgevolg vormt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80.

33. Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat een beperking die tot doel of tot gevolg heeft dat de gebruikmaking door een Turks staatsburger van het vrije verkeer van werknemers op het nationale grondgebied aan strengere voorwaarden wordt onderworpen dan die welke bij de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 golden, verboden is, tenzij deze beperking tot een van de in artikel 14 van dit besluit bedoelde beperkingen behoort dan wel rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme

doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan (arrest van 12 april 2016, Genc, C-561/14, EU:C:2016:247, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34. In casu moet worden opgemerkt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling niet tot een van de in artikel 14 van besluit nr. 1/80 bedoelde beperkingen behoort, aangezien met deze regeling, zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing en de opmerkingen van de Duitse regering, het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen wordt nagestreefd.

35. Bijgevolg dient in de tweede plaats te worden nagegaan of het efficiënt beheer van de migratiestromen een dwingende reden van algemeen belang vormt die een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 kan rechtvaardigen, zoals de Duitse regering beweert.

36. In dat verband dient te worden gewezen op het belang dat het Unierecht hecht aan het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen, zoals blijkt uit artikel 79, lid 1, VWEU, waarin dit doel uitdrukkelijk wordt genoemd als één van de doelen van het door de Europese Unie ontwikkelde gemeenschappelijke immigratiebeleid.

37. Bovendien dient te worden vastgesteld dat een dergelijk doel niet in strijd is met de in artikel 2, lid 1, van de associatieovereenkomst vermelde doelen, en evenmin met de in de overwegingen van besluit nr. 1/80 genoemde doelen.

38. Het Hof heeft verder erkend dat het doel van het voorkomen van illegale binnenkomst en illegaal verblijf voor de toepassing van artikel 13 van besluit nr. 1/80 een dwingende reden van algemeen belang vormt (zie in die zin arrest van 7 november 2013, Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punt 41).

39. Zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 17 van zijn conclusie, kan het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen dus een dwingende reden van algemeen belang vormen die een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 kan rechtvaardigen.

40. In de derde plaats dient te worden nagegaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregel geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

41. Wat de geschiktheid van deze maatregel voor het nagestreefde doel betreft, is het zeker zo dat de aan staatsburgers van derde landen jonger dan

16 jaar opgelegde verplichting om een verblijfsvergunning te hebben voor het binnenkomen en verblijven in de betrokken lidstaat, toestaat om de rechtmatigheid van het verblijf van die staatsburgers in deze lidstaat te controleren. Voor zover het efficiënte beheer van de migratiestromen een controle van die stromen vereist, is een dergelijke maatregel dus geschikt om de verwezenlijking van dat doel te waarborgen. Hij kan dus in beginsel een extra beperking rechtvaardigen ondanks de standstillbepaling.

42. Wat de vraag betreft of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale maatregel verder gaat dan noodzakelijk is voor het bereiken van het nagestreefde doel, dient te worden opgemerkt dat de verplichting voor staatsburgers van derde landen, met inbegrip van diegenen jonger dan 16 jaar, om in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning voor het binnenkomen en verblijven in Duitsland, in beginsel op zichzelf niet als onevenredig aan het nagestreefde doel kan worden beschouwd.

43. Het evenredigheidsbeginsel vereist evenwel tevens dat de regels voor de uitvoering van een dergelijke verplichting niet verder gaan dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken.

44. In dat verband dient te worden opgemerkt dat § 33 AufenthG aan de bevoegde autoriteit een grote beoordelingsmarge toekent om te beslissen of er in omstandigheden als in het hoofdgeding reden is om al dan niet een verblijfsvergunning af te geven.

45. Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, heeft de Kreis Bergstraße in casu in de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid het verzoek om afgifte van een verblijfsvergunning aan het kind Tekdemir afgewezen, op grond dat het niet ontoelaatbaar was te verlangen dat het achteraf de visumprocedure zou volgen, ook al zou dit onvermijdelijk ertoe leiden dat het kind Tekdemir en zijn moeder, minstens tijdelijk, van zijn vader respectievelijk haar echtgenoot zouden worden gescheiden, en het voorts op grond dat het evenmin onredelijk was om van de vader van het kind Tekdemir te verwachten zijn gezins- of huwelijksleven met zijn zoon en echtgenote in Turkije voort te zetten.

46. Aldus staat vast dat de toepassing van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling op een Turkse werknemer, zoals de vader van het kind Tekdemir, tot gevolg heeft dat die

werknemer moet kiezen tussen het voortzetten van zijn betaalde werkzaamheid in Duitsland, waardoor zijn gezinsleven ernstig wordt verstoord, en het afzien van die werkzaamheid zonder garantie op re integratie in de arbeidsmarkt bij een eventuele terugkeer uit Turkije.

47. De Duitse regering verduidelijkt dat het nationale recht geenszins de mogelijkheid van een gezinshereniging van verzoeker in het hoofdgeding met zijn vader uitsluit door te voorzien in de verplichting om achteraf een visumprocedure in te leiden in het kader waarvan het bestaan van de voorwaarden voor een dergelijke gezinshereniging kan worden onderzocht. Verzoeker in het hoofdgeding zal dus vanuit Turkije een dergelijke procedure moeten instellen om op grond van gezinshereniging voor het binnenkomen en verblijven in Duitsland een verblijfsvergunning te krijgen.

48. Evenwel kan uit geen enkel element van het aan het Hof overgelegde dossier worden afgeleid dat het voor de toetsing van de rechtmatigheid van het verblijf van staatsburgers van derde landen jonger dan 16 jaar in de betrokken lidstaat en bijgevolg voor het waarborgen van de verwezenlijking van het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen, noodzakelijk is dat kinderen die staatsburger van een derde land zijn, in die lidstaat zijn geboren en er sinds hun geboorte regelmatig verblijven, moeten terugkeren naar het derde land waarvan zij de nationaliteit bezitten en vanuit dat derde land een procedure moeten instellen in het kader waarvan dergelijke voorwaarden worden onderzocht.

49. In dat verband wordt niet betoogd en nog minder aangetoond dat alleen het verlaten van het Duitse grondgebied door verzoeker in het hoofdgeding, en het instellen van een visumprocedure achteraf, de bevoegde autoriteit in staat zou stellen om de rechtmatigheid van zijn verblijf op grond van gezinshereniging te beoordelen.

50. Integendeel, niets wijst er op dat de bevoegde autoriteit niet nu al beschikt over alle noodzakelijke elementen om te kunnen oordelen over het verblijfsrecht in Duitsland van verzoeker in het hoofdgeding op grond van gezinshereniging, en dat dit onderzoek niet kan worden uitgevoerd door de bevoegde autoriteit, zonder de in punt 46 van het onderhavige arrest vermelde nadelen, in het kader van de beslissing betreffende de afgifte van een verblijfsvergunning krachtens § 33 AufenthG.

51. Voor zover, in omstandigheden als in het hoofdgeding, de toepassing van de nationale regeling gevolgen teweegbrengt als beschreven in punt 46 van het onderhavige arrest, moet bijgevolg worden geoordeeld dat een dergelijke toepassing onevenredig is met het nagestreefde doel.

52. Derhalve moet worden geconcludeerd dat, voor de toepassing van artikel 13 van besluit nr. 1/80, de regels van tenuitvoerlegging van de verplichting voor staatsburgers van derde landen jonger dan 16 jaar om een verblijfsvergunning te bezitten voor het binnenkomen en verblijven in de betrokken lidstaat, ten aanzien van kinderen die staatsburger van een derde land zijn, geboren zijn in de betrokken lidstaat en van wie één van de ouders een Turkse werknemer is die een verblijfsvergunning in die lidstaat bezit, zoals verzoeker in het hoofdgeding, verder gaan dan noodzakelijk is om het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen te bereiken.

53. Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter te worden geantwoord dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen een dwingende reden van algemeen belang kan vormen die als rechtvaardiging kan dienen voor een na de inwerkingtreding van dat besluit in de betrokken lidstaat ingevoerde nationale maatregel waarbij aan staatsburgers van derde landen jonger dan 16 jaar om die lidstaat te mogen binnenkomen en er te verblijven, de verplichting wordt opgelegd een verblijfsvergunning te bezitten. Een dergelijke maatregel is evenwel niet evenredig aan het nagestreefde doel, wanneer de regels voor de uitvoering ervan met betrekking tot kinderen die staatsburger van een derde land zijn, in de betrokken lidstaat zijn geboren en van wie één van de ouders een Turkse werknemer is die in die lidstaat rechtmatig verblijft, zoals verzoeker in het hoofdgeding, verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

#### *Kosten*

54. 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:*

Artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatierraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, dat gevoegd is bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht 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 doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen een dwingende reden van algemeen belang kan vormen die als rechtvaardiging kan dienen voor een na de inwerkingtreding van dat besluit in de betrokken lidstaat ingevoerde nationale maatregel waarbij aan staatsburgers van derde landen jonger dan 16 jaar om die lidstaat te mogen binnenkomen en er te verblijven, de verplichting wordt opgelegd een verblijfsvergunning te bezitten.

Een dergelijke maatregel is evenwel niet evenredig aan het nagestreefde doel, wanneer de regels voor de uitvoering ervan met betrekking tot kinderen die staatsburger van een derde land zijn, in de betrokken lidstaat zijn geboren en van wie één van de ouders een Turkse werknemer is die in die lidstaat rechtmatig verblijft, zoals verzoeker in het hoofdgeding, verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

## NOOT

1. In dit arrest maakt het Hof opnieuw de werkingssfeer van de beide standstill-bepalingen in het associatierecht duidelijk. Verder bevestigt het Hof zijn eerdere rechtspraak dat de standstill-bepalingen ook van toepassing zijn op de nationale regels over gezinshereniging met Turkse werknemers en zelfstandigen. Ook is dit arrest een mooie illustratie van de mogelijkheid voor rechters in eerste aanleg, die niet overtuigd zijn van de juistheid van de uitleg van Unierecht door de hoogste nationale rechter, door het stellen van een prejudiciële vraag, een oordeel van het Hof van Justitie over de juistheid van die uitleg te krijgen.

2. De zaak gaat over een in Duitsland geboren kind van Turkse ouders. De vader woonde en werkte al lang in Duitsland. De moeder was ten tijde van de geboorte van het kind in afwachting van de beslissing op haar verzoek om asiel in Duitsland. De aanvraag van een verblijfsvergunning voor het kind werd afgewezen. De bevoegde regionale autoriteit besliste dat de moeder en het kind in Turkije een visum voor Duitsland moesten aanvragen en dat het niet onredelijk was om van de vader te verwachten dat hij zijn gezinsleven met vrouw en kind in Turkije zou voortzetten. Hij heeft immers geen vluchtelingenstatus en alle gezinsleden hebben de Turkse nationaliteit (zie punt 18 van het arrest). De verplichting om een verblijfsvergunning te bezitten werd voor kinderen onder de 16 jaar in Duitsland ingevoerd in 1990, dus ruim na de inwerkingtreding van besluit 1/80. De Duitse wetgeving voorziet in een aanspraak op een verblijfsvergunning voor in Duitsland geboren niet-Duitse kinderen als beide ouders of de ouder die de exclusieve ouderlijke macht heeft, over een verblijfsvergunning beschikken (zie punt 8). De moeder voldeed niet aan die laatste eis omdat op haar asiolverzoek nog niet was beslist. Daarom rees de vraag of de invoering van de vergunningplicht voor jonge kinderen een door de standstill-bepaling van art. 13 besluit 1/80 verboden nieuwe beperking was. In Nederland voorziet art. 3.23 Vb 2000 een aanspraak op een verblijfsvergunning voor een in Nederland geboren kind als één van beide ouders hier rechtmatig verblijft en hoofdverblijf heeft. In art. 3.71, lid 2, onder b Vb 2000 is dat kind ook vrijgesteld van het mvv-vereiste.

3. Toch is dit arrest ook voor Nederland van belang omdat het Hof uitvoerig ingaat op de vraag of hier sprake is van een nieuwe beperking in de zin van art. 13 van besluit 1/80 (zie punt 24-32). Het Hof bevestigt het oordeel van de verwijzende rechter dat er sprake is van een dergelijke nieuwe beperking. Relevant is daarbij dat voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van derdelanders jonger dan 16 jaar strikter zijn geworden (punt 28) en dat de nieuwe regeling, ook al heeft ze niet specifiek betrekking op gezinshereniging "desalniettemin een invloed kan hebben op de gezinshereniging van een Turkse werknemer" omdat ze die gezinshereniging moeilijker kan maken (punt 29). Het Hof bevestigt onder verwijzing naar het arrest *Caner Genc* («JV»



2016/133 m.nt. C.A. Groenendijk) dat een dergelijke nationale regeling, die de voorwaarden voor gezinshereniging voor Turkse werknemers moeilijker maakt dan voor de invoering van besluit 1/80, een nieuwe beperking van de uitoefening van het vrij verkeer van Turkse werknemers in die lidstaat vormt (punt 31). Eerder trok het Hof in het arrest *Naima Dogan* («JV» 2014/263 m.nt. C.A. Groenendijk) dezelfde conclusie voor gezinshereniging met Turkse zelfstandigen op basis van de standstill-bepaling van art. 41 Aanvullend Protocol.

4. Vervolgens rijst de vraag of deze nieuwe beperking ook verboden was. Sinds het arrest *Demir* («JV» 2014/3 m.nt. C.A. Groenendijk) is het duidelijk dat er twee uitzonderingen zijn op het verbod van art. 13: de openbare-orde-exceptie van art. 14 van besluit 1/80 of als de nieuwe beperking is gerechtvaardigd door “een dwingende reden van algemeen belang, [die] geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde legitime doel te waarborgen en niet verdergaat dan nodig is voor het bereiken daarvan” (punt 33). De beide vragen van het Verwaltungsgericht Darmstadt betreffen die laatste uitzondering. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat die vragen waren ingegeven door de rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht. Het BVerwG oordeelde namelijk in 2014 na het arrest *Demir* dat het efficiënt beheer van de migratiestromen een dwingende reden van algemeen belang vormde om een uitzondering op het verbod van art. 13 te maken. Het BVerwG had daarbij weinig oog voor de door het Hof van Justitie geformuleerde eisen van legitimiteit, geschiktheid en evenredigheid. Op die manier zou praktisch iedere nieuwe beperking in het nationale vreemdelingenrecht eenvoudig te rechtvaardigen zijn. Het Verwaltungsgericht verwijst expliciet naar de betreffende uitspraak van het BVerwG van 6 november 2014, zaak 1 C 4.14, BVerwGE 150, 276 ([http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht\\_lareda.html#docid:7460699](http://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/lexsoft/default/hessenrecht_lareda.html#docid:7460699)). De verwijzende rechter vroeg naar de “kwalitatieve eisen” die aan het streven naar een efficiënt beheer van migratiestromen moeten worden gesteld, wil er sprake zijn van een dwingende reden van algemeen belang. Dat wijst erop dat deze rechter in eerste aanleg niet overtuigd was door de rechtspraak van de hoogste Duitse bestuursrechter. Het Hof van Justitie antwoordt op die vraag dat het efficiënt

beheer van migratiestromen inderdaad een dwingende reden van algemeen belang kan opleveren. Dat doel wordt immers expliciet genoemd in art. 79(1) VWEU en is ook niet strijdig met de doeleinden van de Associatieovereenkomst en van besluit 1/80. Bovendien had het Hof in het arrest *Demir* al geoordeeld dat het voorkomen van illegale binnenkomst een dergelijke dwingende reden vormt (punt 36-38). Het Hof oordeelt dat de betreffende maatregel weliswaar legitiem en geschikt is voor het doel, maar concludeert na kritische toetsing dat de maatregel verder gaat dan noodzakelijk is voor het aangevoerde doel. Het Hof constateert dat de maatregel aan de nationale autoriteit een grote beoordelingsvrijheid laat om de verblijfsvergunning in dit geval al dan niet af te geven en dat die autoriteit daarvan gebruik heeft gemaakt op een manier die de Turkse werknemer dwingt om te kiezen tussen opgeven van zijn recht op gezinsleven of opgeven van zijn baan in Duitsland “zonder garantie op re-integratie in de arbeidsmarkt bij een eventuele terugkeer uit Turkije” (punt 44-46). Bovendien heeft de Duitse regering niet aangetoond dat de verplichting van een in Duitsland geboren en daar rechtmatig verblijvend kind met de nationaliteit van een derde land om naar dat land te reizen en vanuit dat land een visumprocedure te volgen, noodzakelijk is voor een efficiënt beheer van migratiestromen. De autoriteiten kunnen hun onderzoek ook heel goed uitvoeren terwijl het kind in Duitsland verblijft (punt 48-51). Migratiemanagement als doel heiligt geen onnodig en daarom onevenredig ingrijpen in het gezinsleven van Turkse werknemers.

5. Dit deel van het arrest heeft minder betekenis voor de Nederlandse praktijk dan in Duitsland, omdat de Afdeling in 2014 in haar uitspraak na het arrest *Demir* expliciet duidelijk heeft gemaakt dat een beroep op deze uitzondering een nauwgezette toetsing vraagt. De Afdeling voert in die uitspraak de toetsing aan het evenredigheidsvereiste op voorbeeldige wijze, zie ABRvS 30 april 2014, «JV» 2014/231. In bovenstaand arrest bevestigt het Hof van Justitie dat de benadering van de Afdeling de juiste is en die van haar collega's in Leipzig niet.

6. Dit arrest illustreert ook de belangrijke rol van enkele gespecialiseerde juristen bij de ontwikkeling en handhaving van het Unierecht in de lidstaten. Advocaat van de familie Tekdemir bij het

Hof van Justitie was Rolf Gutmann, de auteur van het eerste Duitse proefschrift over het associatierecht en advocaat voor Turkse immigranten in acht eerdere zaken bij het Hof van Justitie over het associatierecht. Voorzitter van de kamer van het Verwaltungsgericht Darmstadt, die tot deze verwijzing besloot, was Klaus Dienelt, die veel over Unierecht heeft gepubliceerd en aandacht heeft besteed aan het associatierecht op zijn veelgebruikte website [www.migrationsrecht.net](http://www.migrationsrecht.net). De samenvatting van het arrest *Tekdemir* op die site eindigt met de zin: "Die entgegengesetzte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist damit nicht mehr anwendbar." 7. Kennelijk was het BVerwG niet helemaal gerust op de afloop van de zaak *Tekdemir*. Zonder het arrest in deze zaak af te wachten, heeft het BVerwG begin 2017 nu ook zelf vragen gesteld over wat een dwingende reden van algemeen belang kan opleveren. De eerste vraag in die nieuwe zaak is of art. 7 van besluit 2/76 geheel is vervangen door art. 13 van besluit 1/80. Verder vraagt het BVerwG of er sprake is van een voldoende dwingende reden van algemeen belang als het nationale recht in het betreffende geval een hardheidsclausule kent. Het BVerwG overweegt op dit punt onder verwijzing naar de conclusie van A-G Mengozzi in de zaak *Tekdemir*: "Auch dürfte im Allgemeinen davon auszugehen sein, dass der Gerichtshof bei der Anerkennung zwingender Gründe des Allgemeininteresses keine allzu strengen Maßstäbe anlegt und den Mitgliedstaaten hierbei einen gewissen Handlungsspielraum lässt." BVerwG 26 januari 2017, 1 C 1.16, r.o. 34, <http://www.bverwg.de/entscheidungen>. De kans dat die op beleidsvrijheid van de lidstaten gerichte veronderstelling wordt bevestigd, lijkt mij niet groot, gezien na de nadruk die het Hof in bovenstaand arrest legt op nauwgezette toetsing door het Hof van het evenredigheidsvereiste. Die nieuwe zaak in Luxemburg betreft, na de arresten *Naime Dogan* en *K & A* («JV» 2015/232 m.nt. C.A. Groenendijk), wederom de Duitse taaltest in het buitenland bij gezinshereniging.

8. Kort na de ongeregelde heden bij het Turkse consulaat in Rotterdam als gevolg van het door de Nederlandse regering niet gewenste optreden van een Turkse minister vlak voor de verkiezingen van 15 maart 2017, verklaarde de fractieleider van het CDA in het tv-programma *Buitenhof* zich voorstander van opzegging van de Associ-

atieovereenkomst met Turkije. Wijziging van die overeenkomst stond al in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I (VVD-CDA) en het gedoogakkoord tussen die partijen en de PVV uit 2010. Voor dat voornemen werd weinig steun van andere lidstaten verkregen. Turkije blijft, ongeacht de aard van de Turkse regering of het Turkse staatsbestel, een buurland van de EU. Bovendien wonen in de EU ongeveer vier miljoen mensen met de Turkse nationaliteit of met (groot)ouders die in Turkije werden geboren. Het bovenstaande arrest maakt duidelijk dat de Associatieovereenkomst relevant blijft voor de rechtspositie van Turkse burgers in de EU, zolang de EU lidstaten en Turkije geen andere vorm aan hun onderlinge relatie geven.

C.A. Groenendijk,  
Emeritus hoogleraar Radboud Universiteit Nijmegen

## 99

Hof van Justitie EU (Grote Kamer)  
4 april 2017, nr. C-544/15, ECLI:EU:C:2017:255  
(Lenaerts, Tizzano, Ilesič, Bay Larsen, Von Danwitz, Juhász, Berger, Prechal, Vilaras, Regan, Rosas, Borg Barthet, Sváby, Jarašiūnas, Lycourgos)  
Noot prof. mr. P. Boeles

**Richtlijn, Studenten-. Studie. Openbare orde.  
Iran. Visum. Toetsing, intensiteit van.**

[Richtlijn 2004/114/EG art. 6 lid 1 sub d]

Visumweigering Iraanse student voor studie naar beveiliging smartphones wegens potentiële bedreiging openbare veiligheid; ruime beoordelingsmarge.

*Art. 6 lid 1, onder d, van Richtlijn 2004/114/EG moet in die zin worden uitgelegd dat de bevoegde nationale autoriteiten, wanneer bij hen door een derdelander een visum voor studiedoeleinden wordt aangevraagd, over een ruime beoordelingsmarge beschikken om in het licht van alle relevante gegevens die de situatie van deze derdelander kenmerken, na te gaan of deze derdelander een – al was het maar potentiële – bedreiging voor de openbare veiligheid vormt. Deze bepaling moet tevens in die zin worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzet*