



Datum van
inontvangstneming

:

17/06/2020

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-194/20 – 1

Zaak C-194/20

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

8 mei 2020

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Düsseldorf (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 mei 2020

Verzoekende partijen:

BY

CX

DW

EV

FU

Verwerende partij:

Stadt Duisburg

BESLISSING

In de bestuursrechtelijke procedure

1. BY,
2. CX,
3. DW,

4. EV,

5. FU,

de verzoekers 3. en 4. vertegenwoordigd door de ouders, te weten de verzoekers 1. en 2., allen woonachtig te [OMISSIS] Duisburg (Duitsland),

verzoekers,

[OMISSIS]:

tegen

de

Stadt Duisburg [OMISSIS] (Duitsland),

verweerster,

inzake vreemdelingenrecht [verblijfstitel als bedoeld in § 4, lid 5, Aufenthaltsgesetz (Duitse wet inzake verblijfsrecht; hierna: AufenthG); in casu: schorsings- en verwijzingsbeschikking]

heeft de 7e kamer van het Verwaltungsgericht Düsseldorf (bestuursrechter in eerste aanleg Düsseldorf, Duitsland) op 7 mei 2020

[OMISSIS]

beslist als volgt:

De behandeling van de zaak wordt geschorst.

[Or. 2]

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- 1. Omvat het in artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie bedoelde recht van Turkse kinderen tevens een recht van verblijf in de ontvangende lidstaat zonder dat daaraan nadere voorwaarden worden gesteld?**
- 2. In het geval dat de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:**
 - a) Vereist het recht van verblijf krachtens artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 dat de ouders van de Turkse kinderen die zich op deze bepaling kunnen beroepen reeds rechten**

krachtens artikel 6, lid 1, of artikel 7 van besluit nr. 1/80 hebben verworven?

b) In het geval dat de tweede vraag, onder a), ontkennend wordt beantwoord: Moet het begrip „legaal tewerkgesteld” in de zin van artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 op dezelfde wijze worden uitgelegd als in artikel 6, lid 1, van dat besluit?

c) In het geval dat de tweede vraag, onder a), ontkennend wordt beantwoord: Kan een recht van verblijf van Turkse kinderen krachtens artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 reeds ontstaan nadat een ouder in de ontvangende lidstaat (slechts) drie maanden legaal tewerkgesteld is?

d) In het geval dat de tweede vraag, onder a), ontkennend wordt beantwoord: Vloeit uit het verblijfsrecht van de Turkse kinderen ook een verblijfsrecht voor een of beide ouders met gezagsrecht voort zonder dat daaraan nadere voorwaarden worden gesteld?

I.

Verzoekers bezitten de Turkse nationaliteit. Verzoekers 1. en 2.

de kamer (hierna: „verwijzende rechter”) verwijst hierbij niet naar de nummering die de verzoekers in het verzoekschrift hebben vastgelegd, maar naar de positie die door de gerechtelijke administratie aan de verzoekende ouders is toebedeeld;

zijn de ouders van de verzoekers 3. tot en met 5., van wie verzoekster 5. reeds meerderjarig is.

Verzoeker 1. is op 5 september 2015 met een visum Duitsland binnengereisd en heeft van verweerster op 4 november 2015 een verblijfsvergunning ontvangen voor de uitoefening van een zelfstandige beroepsactiviteit (als vrachtwagenchauffeur), welke vergunning tot 27 maart 2017 geldig was.

Verzoekers 2. tot en met 5. zijn vervolgens op 19 februari 2016 met een tot 16 mei 2016 geldige gezinsherenigingsvisum gezamenlijk het Duitse grondgebied binnengereisd en hebben op 20 april 2016 verblijfsvergunningen ontvangen op grond van § 30 en § 32 AufenthG, die eveneens tot 27 maart 2017 geldig waren.

Verzoekster 2. heeft gewerkt als magazijnmedewerkster bij MKS Kurierservice [REDACTED], welk bedrijf een tijdvak van arbeid van 1 februari [Or. 3] tot 30 april 2016 (drie maanden) bij de Duitse pensioenverzekering heeft aangemeld. Voorts zijn de perioden van 15 november tot 31 december 2017, van 1 januari tot 15 januari 2018 en van 1 augustus tot 31 december 2018 aangemeld als tijdvakken van arbeid.

De verzoekers 3. tot en met 5. gaan – officieel bevestigd sinds 21 juni 2016 – naar openbare scholen in Duisburg.

Nadat de geldigheidsduur van de afgegeven verblijfsvergunningen was verstreken, bevestigde verweerster aan de verzoekers dat de vergunningen ter overbrugging fictief bleven voortbestaan.

Verzoeker 1. heeft met ingang van 1 december 2017 zijn bedrijf uitgeschreven, nadat tegen hem een strafbeschikking was uitgevaardigd wegens rijden zonder rijbewijs door nalatigheid. Met ingang van 1 februari 2018 heeft hij opnieuw een bedrijf ingeschreven (klein transport tot 3,5 ton).

Bij brief van hun advocaat van 2 oktober 2018 hebben verzoekers meegedeeld dat verzoeker 1. voortaan in loondienst wenste te werken en hij een verblijfsvergunning op grond van artikel 18 AufenthG of enige andere denkbare regeling aanvroeg. Ook verzoekster 2. zou vanaf 1 augustus 2018 weer aan het werk gaan, terwijl de verzoekers 3. tot en met 5. nog steeds naar school gingen. Voor de kinderen vloeien verblijfsrechten voort uit artikel 9 van besluit nr. 1/80 en artikel 3 van besluit nr. 2/76 van de Associatieraad.

Na verzoekers te hebben gehoord, heeft verweerster bij besluiten van 18 maart 2019 geweigerd de verblijfsvergunningen te verlengen dan wel af te geven en heeft verzoekers gesommeerd om binnen 30 dagen na kennisgeving van het besluit het land te verlaten, op straffe van uitzetting naar Turkije. Als motivering werd aangevoerd dat verzoeker 1. geen zelfstandige beroepsactiviteit meer uitoefende. De inkomsten uit arbeid in loondienst waarborgden niet het levensonderhoud voor de gezamenlijke huishouding als vereist in § 5, lid 1, punt 1, AufenthG.

Verzoekers hebben op 22 maart 2019 een beroep ingediend, strekkende tot afgifte dan wel verlenging van een verblijfsvergunning.

Als motivering voeren zij aan dat de verzoekers 3. tot en met 5. als Turkse kinderen van de verzoekers 1. en 2. legaal bij hun ouders wonen. Uit de rechten op toegang tot onderwijs, die voortvloeien uit artikel 9 van besluit nr. 1/80 en artikel 3 van besluit nr. 2/76, volgt een verblijfsrecht dat ook de ouders met gezagsrecht moeten genieten.

De verzoekers vorderen mutatis mutandis:

verweerster te gelasten om onder vernietiging van de besluiten van 18 maart 2019, opnieuw uitspraak te doen over de aanvragen tot verlenging, met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank.

Verweerster concludeert tot

Verwerping van het beroep, [Or. 4]

en verwijst ter motivering naar de gronden van de betwiste besluiten. Subsidiair voert zij aan dat de verzoekers 3. tot en met 5. zich niet op de aan artikel 9 van besluit nr. 1/80 ontleende rechten kunnen beroepen, daar hun ouders geen rechten op grond van de artikelen 6 of 7 van besluit nr. 1/80 hebben verworven.

Verweerster heeft tijdens de mondelinge behandeling (in de verzoekprocedure en in de procedure in kort geding) voor de rechter-rapporteur de tenuitvoerlegging van de betwiste besluiten opgeschort.

[OMISSIS] [verwijzing naar de dossiers]

II.

De behandeling van de zaak moet worden geschorst. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) dient overeenkomstig artikel 267 VWEU te worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de in het dictum geformuleerde vragen. Deze vragen betreffen de uitlegging van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie. Daar het gaat om de uitlegging van het Unierecht, is het Hof bevoegd.

1. Het door de verzoekers ingestelde beroep om verweerster te gelasten, door vernietiging van haar afwijzende besluiten van 18 maart 2019, met inachtneming van het oordeel van de rechtbank, opnieuw te beslissen over hun aanvraag tot afgifte van een verblijfsvergunning, moet juridisch worden beoordeeld aan de hand van de huidige juridische situatie.

Het rechtskader van het geding wordt gevormd door de volgende bepalingen van nationaal recht:

§ 4 AufentG

[...]

(5) Een vreemdeling die krachtens de Associatieovereenkomst EEG/Turkije verblijfsgerechtigd is, moet het bestaan van zijn verblijfsrecht aantonen door in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning, voor zover hij geen houder is van een vestigingsvergunning of van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. De verblijfsvergunning wordt op verzoek afgegeven.

§ 50 AufentG

(1) Een vreemdeling moet het grondgebied verlaten wanneer hij niet of niet langer in het bezit is van een vereiste verblijfstitel en een verblijfsrecht uit hoofde van de Associatieovereenkomst EEG/Turkije niet of niet meer bestaat. [Or. 5]

[...]

2. Het antwoord op de prejudiciële vragen is bepalend voor de beslechting van het geding, zodat het noodzakelijk is dat deze vragen door het Hof van Justitie van de Europese Unie worden beantwoord.

a) Van doorslaggevend belang voor de juridische beoordeling van het door de verzoekers ingediende beroep tot verlenging van de krachtens nationaal recht afgegeven verblijfsvergunning is de vraag wat het gevolg is van het sinds 21 juni 2016 officieel bevestigde schoolbezoek door de verzoekers 3. tot en met 5., die met hun ouders in één huishouding leven.

Na de behandeling ter zitting door de rechter-rapporteur lijkt onbetwist dat verzoekster 2. in de periode van 1 februari tot en met 30 april 2016 (drie maanden) met een onbestreden verblijfsrecht op het Duitse grondgebied in loondienst heeft gewerkt. Gedurende andere tijdvakken van arbeid was zij enkel nog in het bezit van overbruggingsverblijfstitels waarop geen verblijfsvergunning meer is gevolgd. Vaststaat dat de verzoekers geen rechten op grond van de artikelen 6 en 7 van besluit nr. 1/80 hebben verworven.

Verzoekers streven niet langer naar een verblijfsvergunning die is gegrond op nationaal recht, met uitzondering van het bepaalde in § 4, lid 5, AufenthG, waarvoor een op de Associatieovereenkomst gebaseerde verblijfstitel is vereist.

Verzoekers beroepen zich enkel nog op artikel 9 van besluit nr. 1/80, waaruit zij niet alleen het recht van Turkse kinderen op toegang tot algemeen onderwijs of een beroepsopleiding afleiden, maar ook verblijfsrechten voor de verzoekers 3. tot en met 5. op grond van het tussen de betrokkenen onbetwiste schoolbezoek. Ook het verblijf van de verzoekers 1. en 2., dat noodzakelijk is voor de nuttige werking van de rechten van de verzoekers 3. tot en met 5., in elk geval met betrekking tot de thans nog minderjarige verzoekers 3. en 4., wordt door artikel 9 van besluit nr. 1/80 gewaarborgd.

Voor zover de verzoekers zich bovendien en ook in de eerste plaats op artikel 3 van besluit nr. 2/76 beroepen, gaat de verwijzende rechter ervan uit dat de verzoekers daaraan geen rechten meer kunnen ontlenen, daar deze bepaling volledig is vervangen door artikel 9 van besluit nr. 1/80.

b) De nationale rechtspraak over de verblijfsrechtelijke werking van artikel 9 van besluit nr. 1/80 is niet uniform.

Volgens de uitspraak van het Hessische Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Hessen, Duitsland) van 17 februari 1997

[OMISSIS]

stelt artikel 9 van besluit nr. 1/80 als voorwaarde dat de kinderen een verblijfsrecht hebben, maar vormt dit geen grondslag voor rechten op gezinshereniging of op een andere regularisatie van het verblijf.

Hetzelfde oordeelt het Hessische Verwaltungsgerichtshof in een uitspraak van 2 december 2002 [OMISSIS], zij het met meer twijfels, gezien het arrest van het Hof van 17 september 2002 (C-413/99) [EU:C:2002:493] in de zaak Baumbast en R met betrekking tot artikel 12 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap. **[Or. 6]**

Volgens een andere opvatting is een verblijfsrechtelijke werking van deze bepaling hoe dan ook uitgesloten, wanneer het Turkse kind is binnengereisd voor het volgen van onderwijs en niet in het kader van gezinshereniging. Een zelfstandig verblijfsrecht in verband met een opleiding verkrijgen kinderen immers pas na de voltooiing ervan, zoals artikel 7, tweede volzin, van besluit nr. 1/80 verduidelijkt.

Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Nordrhein-Westfalen, Duitsland), beschikking van 3 april 2001 [OMISSIS].

Evenmin kan aan de bepaling verblijfsrechtelijke werking worden ontleend, wanneer de ouders op het moment van binnenkomst van het Turkse kind niet meer de Turkse nationaliteit bezitten, maar die van de ontvangende lidstaat.

Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Rheinland-Pfalz, Duitsland), beschikking van 29 juni 2009 [OMISSIS].

Volgens nog een andere opvatting hebben Turkse kinderen, die aan de overige voorwaarden van artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 voldoen, ook gedurende de opleiding waartoe zij krachtens die bepaling toegang krijgen, een door het Unierecht beschermd verblijfsrecht.

Verwaltungsgericht Karlsruhe, bestuursrechter in eerste aanleg Karlsruhe, Duitsland), uitspraak van 2 juli 2004 [OMISSIS].

Uit de nationale rechtspraak van andere lidstaten kent de verwijzende rechter de beslissing van de Raad van State van 27 november 2008

[OMISSIS],

waarin is geoordeeld dat artikel 9 van besluit nr. 1/80 overeenkomstig het doel van het besluit van de Associatieraad, te weten de geleidelijke integratie van Turkse werknemers, enkel betrekking heeft op kinderen van Turkse werknemers, zoals deze in de artikelen 6 en 7 van besluit nr. 1/80 zijn beschreven [OMISSIS].

c) De verwijzende rechter neigt ertoe artikel 9 van besluit nr. 1/80 geen verblijfsrechtelijke werking toe te kennen, althans niet wanneer de ouders geen rechten uit artikel 6, lid 1, of artikel 7 van dat besluit hebben verworven [zie vraag 2, onder a)].

De eerste vraag betreft de – volgens de verzoekers verblijfsrechtelijke – inhoud van artikel 9 van besluit nr. 1/80.

Op het eerste gezicht komt de bepaling wat structuur en voorwaarden betreft sterk overeen met artikel 10, lid 1, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie

dan wel met artikel 12 van voorgaande verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, [Or. 7]

en kan daarom als relevant voor het verblijfsrecht worden uitgelegd. In de vaste rechtspraak van het Hof is immers verduidelijkt dat het bepaalde in artikel 12 van verordening nr. 1612/68 dan wel in artikel 10, lid 1, van verordening nr. 492/2011 verblijfsrechtelijke relevantie heeft, voorts onder welke voorwaarden deze ontstaat alsmede welke draagwijdte deze heeft.

Arresten van het Hof van 13 juni 2013, █████ █████ (C-45/12, EU:C:2013:390, punt 46); 23 februari 2010, █████ Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, punten 19 en 61); 17 september 2002, █████ (C-413/99, EU:C:2002:493, punten 54 en 73 e.v.); 23 februari 2010, █████ (C-480/08, EU:C:2010:83, punten 86 e.v.); 27 september 1988, Belgische Staat/██████████ (C-263/86, EU:C:1988:451, punten 24 e.v.); 15 maart 1989, █████ e.a./Minister van Onderwijs en Wetenschappen (gevoegde zaken C-389/87 en C-390/87, EU:C:1989:130, punt 29), en 8 mei 2013, █████ (C-529/11, EU:C:2013:290, punt 48).

Het bepaalde in artikel 9 van besluit nr. 1/80 vertoont echter ook aanzienlijke verschillen met voornoemde regelingen.

Zo is het opvallend dat deze bepaling, anders dan artikel 10, lid 1, van verordening nr. 492/2011 en artikel 12 van verordening nr. 1612/68, volgens de bewoordingen ervan enkel beoogt Turkse kinderen te bevoordelen.

Dat de nationaliteit van de kinderen van een Turkse werknemer, zoals artikel 9 van besluit nr. 1/80 vereist, van betekenis zou zijn voor de integratie in de ontvangende lidstaat, kan ook niet uit artikel 7 van besluit nr. 1/80 worden opgemaakt. Daarin worden de gezinsleden van Turkse werknemers immers ongeacht hun nationaliteit bevoordeeld met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt en bijgevolg ook wat hun verblijf betreft. In de tweede volzin [van artikel 7 van besluit nr. 1/80] wordt de bevoordeling van de kinderen, eveneens ongeacht hun nationaliteit, afhankelijk gesteld van de voltooiing van een beroepsopleiding in de ontvangende lidstaat. Indien wordt uitgegaan van een verblijfsrechtelijk systematisch verband tussen de twee normen, heeft het weinig zin om de toegang tot onderwijs (beroepsopleiding) daarbij te laten afhangen van het bezit van de Turkse nationaliteit. In zoverre zou de betekenis van de norm in

artikel 9, naast de onbetwiste inhoud strekkende tot antidiscriminatie en toegang [tot onderwijs] (met name in de tweede volzin), louter als beginselverklaring kunnen gelden.

Bovendien is de verblijfsrechtelijke integratie door middel van de toegang tot de arbeidsmarkt in aansluiting op onderwijs in de ontvangende lidstaat in artikel 7 uitputtend geregeld, maar niet zonder dat daaraan voorwaarden worden gesteld. Wanneer, in tegenstelling tot deze gedetailleerde regelingen, een verblijfsrecht enkel wordt afgeleid van de hoedanigheid van (voormalig) werknemer van een Turkse ouder, bij wie het kind woont, kunnen tegenstrijdige beoordelingen niet worden voorkomen wanneer deze ouders geen eigen rechten op grond van de artikelen 6 of 7 van besluit nr. 1/80 hebben verworven.

d) In het geval dat de hoofdvraag over de verblijfsrechtelijke betekenis van artikel 9 van besluit nr. 1/80 bevestigend wordt beantwoord (eerste vraag), rijzen bij de verwijzende rechter de onder 2. geformuleerde vragen over de voorwaarden voor een verblijfsrecht op grond van artikel 9 van besluit nr. 1/80 en de rechtsgevolgen daarvan. **[Or. 8]**

Daarbij betreft vraag 2, onder a), de rechtspositie van de ouders, namelijk of zij reeds (oorspronkelijke) rechten ex artikel 6 van besluit nr. 1/80 of (afgeleide) rechten ex artikel 7 van besluit 1/80 moeten hebben verworven, opdat aan eigen kinderen (of in voorkomend geval ook aan stiefkinderen) rechten op grond van artikel 9 van besluit nr. 1/80, onder de andere voorwaarden van deze bepaling, kunnen worden toegekend.

Met betrekking tot tweede vraag, onder b), bouwt de verwijzende rechter voort op de rechtspraak van het Hof over de voorwaarden van de „legale tewerkstelling”. Moeten, indien de tweede vraag, onder a), ontkennend wordt beantwoord, aan de legale tewerkstelling van de ouders dezelfde voorwaarden worden gesteld als die in artikel 6 van besluit nr. 1/80 zijn neergelegd? Kan in dat geval de ontwikkelde uitlegging van die bepaling ook voor artikel 9 van dat besluit gelden?

In het geval dat de tweede vraag, onder a), ontkennend wordt beantwoord, ontbreekt een temporeel kader dat voor het verrichten van de legale werkzaamheid vereist moet zijn. Is in dit verband een tewerkstelling van een ouder met een duur van (slechts) drie maanden voldoende voor het ontstaan van het recht van Turkse kinderen op grond van artikel 9 van besluit nr. 1/80 en is het feitelijk volgen van onderwijs een voorwaarde voor het verwerven en het voortbestaan van het verblijfsrecht [(tweede vraag, onder c)]?

Ten slotte betreft de tweede vraag, onder d), het beroep door de Turkse kinderen op het [verblijfs]recht dat, wanneer zij minderjarig zijn, feitelijk slechts mogelijk zal zijn indien een ouder met ouderlijke macht aanwezig is. Kan voor ouders met gezagsrecht een – in voorkomend geval door de minderjarigheid en het volgen van onderwijs beperkt – verblijfsrecht worden ontleend aan het verblijfsrecht van de Turkse kinderen?

[OMISSIS]