



Datum van
inontvangstneming

:

11/04/2017

Zaak C-123/17

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

10 maart 2017

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 januari 2017

Verzoekster en verweerster in „Revision“:

██████████

Verweerster en verzoekster tot „Revision“:

Landeshauptstadt Stuttgart

Andere partij in de procedure:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

Voorwerp van het hoofdgeding

Beroep tot verkrijging van een verblijfsvergunning ten behoeve van gezinshereniging tussen echtgenoten.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag

Uitlegging van de standstillbepalingen van artikel 7 van besluit nr. 2/76 en artikel 13 van besluit nr. 1/80; artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Is de standstillbepaling van artikel 7 van besluit nr. 2/76 van de Associatieraad volledig vervangen door de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad of dient de rechtmatigheid van nieuwe beperkingen van het vrije verkeer van werknemers die tussen de inwerkingtreding van besluit 2/76 en de toepasselijkheid van artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad zijn ingevoerd, nog steeds te worden beoordeeld overeenkomstig artikel 7 van besluit nr. 2/76 van de Associatieraad?

2. Indien de eerste vraag aldus moet worden beantwoord dat artikel 7 van besluit nr. 2/76 van de Associatieraad niet volledig is opgevolgd, dient de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie met betrekking tot artikel 13 van besluit nr. 1/80 dan volledig ook op de toepassing van artikel 7 van besluit nr. 2/76 van de Associatieraad te worden toegepast, met als gevolg dat artikel 7 van besluit nr. 2/76 in wezen ook een nationale regeling omvat die per 5 oktober 1980 is ingevoerd en waarbij de gezinshereniging van Turkse werknemers met hun echtgenoten afhankelijk wordt gemaakt van het verkrijgen van een nationaal visum?

3. Wordt de invoering van een dergelijke nationale regeling gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, in het bijzonder door het doel van een effectieve immigratiecontrole en het beheer van de migratiestromen, wanneer door middel van een hardheidsclausule rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van het concrete geval?

Aangevoerde bepalingen van internationaal recht

Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, artikel 13

Besluit nr. 2/76 van de Associatieraad van 20 december 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van artikel 12 van de Associatieovereenkomst, artikel 7

Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (Associatieovereenkomst EEG-Turkije)

Aanvullend Protocol bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije voor de overgangsfase van de associatie, artikel 36.

Aangevoerde rechtspraak van het Hof

Arrest van 10 juli 2014, ██████ C-138/13, EU:C:2014:2066

Arrest van 12 april 2016, ██████ C-561/14, EU:C:2016:247

■

Arrest van 7 november 2013, ■ C-225/12, EU:C:2013:725

Arrest van 9 juli 2015, K. en A., C-153/14, EU:C:2015:453, alsook de conclusie van advocaat-generaal Kokott van 19 maart 2015 in deze zaak (EU:C:2015:186)

Arrest van 19 februari 2009, ■ C-228/06, EU:C:2009:101

Arrest van 6 juni 1995, ■ C-434/93, EU:C:1995:168

Arrest van 2 maart 1999, ■, C-416/96, EU:C:1999:107

Conclusie van advocaat-generaal Mengozzi van 15 december 2016 in de zaak ■ (C-652/15, EU:C:2016:960)

Aangevoerde nationale bepalingen

Aufenthaltsgesetz (Duitse verblijfswet), zoals gewijzigd, §1, lid 1, § 4, lid 1, punten 1 en 2, § 5, lid 2, § 6, leden 1 en 3, § 30, lid 1, eerste volzin, punt 2, en derde volzin, punten 2 en 6

Korte weergave van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoekster is Turks staatsburger. Verzoeksters echtgenoot is eveneens Turks staatsburger en in elk geval sinds 2005 in het bezit van een vestigingsvergunning. Sinds april 2009 werkt hij in een bakkerij. Twee van de drie volwassen kinderen van het echtpaar wonen in Duitsland, respectievelijk Oostenrijk. Verzoeksters zuster woont in Nederland. Reeds in 2007 en 2011 heeft verzoekster een visum aangevraagd ten behoeve van gezinshereniging tussen echtgenoten; de Duitse ambassade in Ankara heeft dit verzoek echter afgewezen, omdat verzoeksters kennis van het Duits onvoldoende was. In maart 2013 is verzoekster op een door de Nederlandse ambassade in Ankara verstrekt Schengenvisum Nederland binnengekomen. In april 2013 is zij doorgereisd naar Duitsland, naar haar echtgenoot. In mei 2013 heeft verzoekster een verzoek ingediend tot verstrekking van een verblijfsvergunning ten behoeve van gezinshereniging tussen echtgenoten. Zij lijdt aan chronische bloedarmoede, heeft slecht gecontroleerde diabetes (type 2) en is bovendien analfabeet. Zij is daarom aangewezen op de hulp van haar echtgenoot. Verweerster heeft het verzoek afgewezen bij beschikking van maart 2014.
- 2 Het Verwaltungsgericht (bestuursrechter) heeft het beroep hiertegen toegewezen. Verzoekster heeft volgens die rechter recht op verstrekking van de door haar gewenste verblijfsvergunning overeenkomstig § 30, lid 1, van de verblijfswet. Al staat buiten kijf dat zij zich niet in de Duitse taal verstaanbaar kan maken, dit staat niet aan dit recht in de weg. Deze bepaling strookt namelijk niet met de standstillbepalingen van het associatierecht. Ook kan verzoekster niet worden

tegengeworpen dat zij niet heeft voldaan aan het visumvereiste (§ 5, lid 2, eerste volzin, punt 1 juncto § 6, lid 3, van de verblijfswet). De noodzaak van een visum ten behoeve van gezinshereniging tussen echtgenoten is in strijd met de standstillbepaling van artikel 7 van besluit nr. 2/76. De invoering voor Turkse staatsburgers van de verplichting een visum te verkrijgen ten behoeve van gezinshereniging tussen echtgenoten is in strijd met artikel 7 van besluit nr. 2/76. De invoering van de visumplicht voor gezinshereniging tussen echtgenoten bij een Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes [verordening tot uitvoering van de vreemdelingenwet; hierna: „uitvoeringsverordening”] die op 5 oktober 1980 in werking is getreden, vormt een nieuwe beperking in de zin van de standstillbepalingen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in zijn rechtspraak wel uitzonderingen toegestaan ten koste van werknemers en zelfstandigen, wanneer deze door een dwingende reden van algemeen belang worden gerechtvaardigd. Volgens het Verwaltungsgericht is echter in casu aan deze voorwaarde niet voldaan.

- 3 In „Revision” voert verweerster met name aan dat verzoekster geen verblijfsvergunning ten behoeve van gezinshereniging tussen echtgenoten kan worden verstrekt, omdat zij ten eerste de taal niet spreekt en ten tweede, omdat zij niet op het overeenkomstig § 5, lid 2, eerste volzin, punt 1, van de verblijfswet vereiste visum is binnengekomen. Het visumvereiste is niet in strijd met een standstillbepaling. Artikel 7 van besluit nr. 2/76 is na de inwerkingtreding van artikel 13 van besluit 1/80 niet langer van toepassing.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing

Verenigbaarheid van het taalvereiste met het Unierecht

- 4 Het gaat bij het taalvereiste weliswaar om een nieuwe beperking in de zin van het associatierecht EEG-Turkije, maar deze beperking wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, daar het bevorderlijk is voor de integratie van gezinsleden die zich willen herenigen (zie de arresten ██████ en ██████). De hardheidsregeling van § 30, lid 1, derde volzin, punt 6, van de verblijfswet – die met het oog op de omzetting van de rechtspraak van het Hof werd ingevoerd – houdt rekening met de Unierechtelijke regel dat het taalvereiste evenredigheid moet zijn. Op grond van deze bepaling dient de voorwaarde van taalverwerving niet in acht te worden genomen wanneer het voor de echtgenoot op grond van de bijzondere omstandigheden van het geval niet mogelijk is om vóór binnenkomst zich ertoe in te spannen een basiskennis van het Duits te verwerven, of dit niet in redelijkheid van deze kan worden gevergd. De nieuwe regeling houdt voldoende rekening met de in het arrest ██████ geuite bedenkingen met betrekking tot de evenredigheid van de bepaling inzake het taalvereiste.
- 5 Volgens de verwijzende rechter wordt het taalvereiste bij de huidige stand van het recht ook gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang. Het

■

Hof heeft in zijn rechtspraak immers volkomen duidelijk gemaakt dat het doel van het waarborgen van een succesvolle integratie een dwingende reden van algemeen belang kan vormen en dat juist het verwerven van taalkennis een goede verstandhouding tussen derdelanders en staatsburgers van de desbetreffende lidstaat duidelijk vergemakkelijkt en bovendien de interactie en de ontwikkeling van maatschappelijke relaties tussen hen bevordert alsook de toegang tot de arbeidsmarkt en beroepsopleidingen vergemakkelijkt (zie de arresten ■ punt 41, ■ punt 37, en ■ punt 55 e.v.; in deze zin ook arrest K. en A., punt 53, en de conclusies van advocaat-generaal Kokott in deze zaak, punt 35).

- 6 De verwijzende rechter wijst erop dat het Verwaltungsgericht als feitenrechter tot nu toe niet heeft onderzocht of in verzoeksters geval op grond van de hardheidsbepaling van § 30, lid 1, derde volzin, nr. 6, van de verblijfwet niet hoeft te worden aangetoond dat zij over basiskennis van de taal beschikt. Vooruitlopend daarop moet echter de rechtsvraag worden beantwoord of het op grond van het nationale recht bestaande vereiste van een visum ten behoeve van gezinshereniging tussen echtgenoten in beginsel verenigbaar is met het Unierecht, in concreto de standstillbepaling van artikel 7 van besluit nr. 2/76.

Verenigbaarheid van de visumplicht met het Unierecht

- 7 Op grond van § 5, lid 2, eerste volzin, van de verblijfwet kan een verblijfsvergunning in beginsel slechts worden afgegeven, wanneer de vreemdeling op het vereiste visum is binnengekomen en reeds in de visumaanvraag de informatie heeft verstrekt die beslissend is voor de afgifte. Voor langdurig verblijf, bijvoorbeeld ten behoeve van gezinshereniging, is een visum voor de Bondsrepubliek (nationaal visum) vereist, dat vóór binnenkomst wordt verstrekt. De afgifte van dat visum vindt plaats volgens dezelfde voorschriften als die welke gelden voor de overeenkomstige verblijfsvergunning (§ 6, lid 3, van de verblijfwet). Uitzonderingen hierop zijn mogelijk op grond van onder andere § 5, lid 2, tweede volzin, van de verblijfwet.
- 8 Het Verwaltungsgericht heeft vastgesteld dat verzoekster van meet af aan een duurzaam verblijf beoogde, teneinde met haar Turkse echtgenoot als echtpaar samen te leven. Zij is echter niet op het daarvoor vereiste nationaal visum Duitsland binnengekomen, maar slechts op een Nederlands Schengenvisum voor een kort verblijf in de zin van § 6, lid 1, punt 1, van de verblijfwet. Voor zover het Hof tot de conclusie komt dat de visumplicht in beginsel verenigbaar is met het Unierecht, zal het Verwaltungsgericht als feitenrechter nog moeten vaststellen of in verzoeksters geval op grond van § 5, lid 2, tweede volzin, van de verblijfwet kan worden afgezien van het vereiste van een nationaal visum voor gezinshereniging tussen echtgenoten, of derhalve van verzoekster op grond van de bijzondere omstandigheden van het geval redelijkerwijs niet kan worden gevergd alsnog de visumprocedure te doorlopen.

- 9 Wat de verenigbaarheid van de visumplicht met het Unierecht betreft, wijst de verwijzende rechter erop dat volgens de rechtspraak van het Hof (zie de arresten █████ punt 36, en █████ punt 55) een aanscherping van de voorwaarden voor de eerste toelating van de echtgenoten van Turkse staatsburgers een „nieuwe beperking” van de uitoefening van economische vrijheden, in casu het vrij verkeer van werknemers, door deze Turkse staatsburgers kan zijn en daardoor binnen de werkingssfeer van de standstillbepalingen onder het associatierecht kan vallen.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste prejudiciële vraag

- 10 De eerste vraag heeft betrekking op de toepassing in de tijd van de genoemde standstillbepalingen. Aan de visumplicht voor Turkse staatsburgers werd in het nationale recht met ingang van 5 oktober 1980 uitvoering gegeven door een verordening tot wijziging van de uitvoeringsverordening. Voordat de visumplicht werd ingevoerd, moesten Turkse staatsburgers volgens de tot dan geldende bepaling in de uitvoeringsverordening een verblijfsvergunning alleen in de vorm van een visum voor binnenkomst verkrijgen wanneer zij in de Bondsrepubliek een beroepsactiviteit wilden uitoefenen. De invoering van de visumplicht viel derhalve binnen de temporele werkingssfeer van besluit nr. 2/76 en gold voordat artikel 13 van besluit nr. 1/80 (1 december 1980, zie artikel 16 van besluit nr. 1/80) toepasselijk werd. Bijgevolg vormde de visumplicht, indien slechts artikel 13 van besluit 1/80 van toepassing zou zijn, geen verboden verslechtering van de rechtspositie van Turkse werknemers.
- 11 De verwijzende rechter wenst te vernemen of artikel 7 van besluit nr. 2/76 nog steeds geldig is, hoewel dit besluit in beginsel niet meer dient te worden toegepast, omdat besluit nr. 1/80 vergeleken met het eerstgenoemde besluit voor Turkse werknemers en hun familieleden gunstigere regelingen bevat. Het Hof heeft vragen inzake de geldigheid van de besluiten nr. 2/76 en nr. 1/80 niet in het algemeen beantwoord, maar met betrekking tot de telkens aan de orde zijnde bepalingen. Over artikel 7 van besluit nr. 2/76 en artikel 13 van besluit nr. 1/80 is navenant nog geen opheldering verschaft.
- 12 (a) Voor een voortdurende respectievelijk parallelle toepasselijkheid van artikel 7 van besluit nr. 2/76 zou het feit kunnen spreken dat uit de stand van de rechtspraak van het Hof over besluit nr. 1/80 (zie arrest █████ punten 34 e.v.) bemoeilijkingen op het gebied van gezinshereniging een verslechtering van de rechtspositie van Turkse werknemers kunnen blijken te zijn, met als gevolg dat artikel 13 van besluit nr. 1/80, dat voor de eerste keer gewag maakt van gezinsleden, weliswaar voor de eerste keer ook eigen rechten voor gezinsleden in het leven roept, maar dat artikel 7 van besluit nr. 2/76 nog steeds van toepassing is in die gevallen waarin het gaat om de oorspronkelijke rechtspositie van volgens de regels werkzame Turkse werknemers.

-
- 13 (b) Uit de rechtspraak van het Hof (zie arrest Bozkurt, punt 14) zou echter eventueel ook kunnen worden opgemaakt dat besluit nr. 1/80 (met name de bepalingen van hoofdstuk II) tot een verruiming van de rechtspositie van Turkse werknemers heeft geleid en daarom de (ten opzichte van de bepalingen van besluit nr. 2/76 in zijn geheel gunstigere) bepalingen van besluit nr. 1/80 vanaf de inwerkingtreding respectievelijk toepasselijkheid ervan in de plaats van de (in zijn geheel ongunstigere) bepalingen van besluit nr. 2/76 zijn getreden en de standstillbepaling van artikel 7 van besluit nr. 2/76 dus volledig door artikel 13 van besluit nr. 1/80 werd vervangen. Als vingerwijzing voor een uitlegging in die zin heeft verweerster ook het idee aangehaald dat tot uitdrukking wordt gebracht in artikel 59, lid 1, onder a), en artikel 30, lid 3, van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.
- 14 De verwijzende rechter neigt naar de eerste uitlegging en zou de eerste vraag derhalve bevestigend beantwoorden.

Tweede prejudiciële vraag

- 15 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de rechtspraak van het Hof met betrekking tot artikel 13 van besluit nr. 1/80 één-op-één kan worden overgenomen met betrekking tot de toepassing van artikel 7 van besluit nr. 2/76, met als gevolg dat deze standstillbepaling in de weg staat aan een na de inwerkingtreding van deze bepaling ingevoerd nationaal visumvereiste bij gezinshereniging van Turkse werknemers en hun echtgenoten. Het is niet zeker dat dit zo is, omdat pas op grond van besluit nr. 1/80 bepalingen inzake gezinshereniging binnen de werkingssfeer van de standstillbepaling zijn gebracht en zijn erkend als nieuwe (indirecte) beperkingen van Turkse werknemers (zie arrest ■ punt 44).

Derde prejudiciële vraag

- 16 Met de derde vraag dient te worden opgehelderd of een nationale bepaling waarbij de gezinshereniging van Turkse werknemers en hun echtgenoten afhankelijk wordt gemaakt van de afgifte van een nationaal visum, wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, met name het doel van een effectieve immigratiecontrole en het beheer van de migratiestromen. Aan het belang van een doeltreffende immigratiecontrole – ook met betrekking tot gezinshereniging van Turkse werknemers en hun echtgenoten – staat niet in de weg dat het Associatieverdrag EEG-Turkije, en in het bijzonder artikel 36 van het Aanvullende Protocol, gericht zijn op een stapsgewijze totstandbrenging van een vrij verkeer van werknemers. Het efficiënte beheer van de migratiestromen is een legitiem doel in het Unierecht (zie artikel 79, lid 1, VWEU). Volgens de rechtspraak van het Hof kan het doel van het voorkomen van illegale binnenkomst en illegaal verblijf een dwingende reden van algemeen belang vormen (arrest ■ punt 41). Het Hof toont zich niet bijzonder veeleisend wanneer het gaat om het erkennen van een dwingende reden van algemeen belang, waarmee het

aldus een bepaalde speelruimte aan de lidstaten laat (conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak ██████████ punt 16).

- 17 Naar de mening van de Duitse wetgever bestaat er tussen de Bondsrepubliek Duitsland en Turkije een economische en sociale kloof. Deze kloof leidt tot een migratiedruk. De visumplicht bij gezinshereniging tussen echtgenoten is derhalve noodzakelijk voor het bereiken van het legitieme doel van de migratiecontrole en de lasten die voor Turkse werknemers daaraan zijn verbonden, zouden in verhouding staan tot het nagestreefde doel van een effectieve immigratiecontrole. Met het oog op de evenredigheid dient er voorts rekening mee te worden gehouden dat de visumprocedure slechts zorgt voor uitstel van het echtelijke samenleven, maar niet voor afstel ervan.
- 18 Per geval maakt de hardheidsclausule van § 5, lid 2, tweede volzin, van de verblijfwet het mogelijk de evenredigheid te waarborgen. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met de grondrechten van de betrokkenen, in het bijzonder hun recht op een familie- en gezinsleven (zie artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 6 van de grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland). Bij de beoordeling of van de herenigende echtgenoot redelijkerwijs kan worden verwacht dat de visumprocedure alsnog wordt doorlopen, dient er bijvoorbeeld rekening mee te worden gehouden dat de echtgenoot om gezondheids- of andere redenen op de hulp van de ander is aangewezen. Bij de beoordeling van wat in het individuele geval redelijkerwijs kan worden gevegd, moet ook worden gekeken of de echtgenoot de nationale visumprocedure zonder gerechtvaardigde reden wilde omzeilen door onder onjuiste opgave van het doel van het verblijf op een Schengenvisum binnen te komen.