



Datum van  
inontvangstneming

:

19/01/2016

**Zaak C-652/15**

**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:**

7 december 2015

**Verwijzende rechter:**

Verwaltungsgericht Darmstadt (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

1 december 2015

**Verzoekende partij:**

Furkan Tekdemir, wettelijk vertegenwoordigd door zijn ouders Derya Tekdemir en Nedim Tekdemir

**Verwerende partij:**

Kreis Bergstraße

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Vordering tot verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd door een op het grondgebied van de Bondsrepubliek geboren Turks staatsburger

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek**

Uitlegging van artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad

Artikel 267 VWEU

**Prejudiciële vragen**

- 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 vereiste van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, waarop hij aanspraak zou kunnen maken op grond van de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie?

- 2) Indien deze vraag door het Hof van Justitie van de Europese Unie bevestigend zou worden beantwoord: welke kwalitatieve eisen moeten aan een „dwingende reden van algemeen belang” uit het oogpunt van het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen worden gesteld?

### **Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen**

besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie, artikelen 6, 13, 14 en 16

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Grundgesetz (Duitse Grondwet), artikel 6

Aufenthaltsgesetz (Duitse wet op het verblijf, de beroepswerkzaamheden en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek; hierna: „AufenthG”) in de op 25 februari 2008 gepubliceerde gewijzigde versie, meer bepaald § 4, met als opschrift „Vereiste van een verblijfsvergunning”, leden 1 en 5, § 33, met als opschrift „Geboorte van een kind op het grondgebied van de Bondsrepubliek” en § 81, met als opschrift „Aanvraag van de verblijfsvergunning”

Ausländergesetz (Duitse Vreemdelingenwet; hierna: „AuslG”) van 28 april 1965, § 2, met als opschrift „Verblijfsvergunning voor bepaalde tijd”

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Verzoeker, die in 2014 is geboren, is Turks staatsburger. Zijn beide ouders zijn eveneens Turkse staatsburgers.
- 2 Zijn moeder is in 2013 met een Schengenvisum voor toeristen de Bondsrepubliek Duitsland binnengekomen, en heeft een erkenning als asielgerechtigde aangevraagd. De asielprocedure is nog niet afgesloten. Verzoekers moeder heeft een voorlopige verblijfstitel.
- 3 Verzoekers vader is in 2005 de Bondsrepubliek binnengekomen en had van 2009 tot 2012 meerdere dienstbetrekkingen. Sinds september 2012 is hij onafgebroken

tewerkgesteld, aanvankelijk op beperkte basis. In 2013 is zijn dienstbetrekking overgegaan in een deeltijdwerk. Sinds 2014 werkt de vader van verzoeker voltijds.

- 4 In 2008 heeft verzoekers vader aanvankelijk een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd om humanitaire redenen verkregen, die doorlopend werd verlengd tot en met 30 oktober 2013. Sinds 31 oktober 2013 heeft hij een tot en met 6 oktober 2016 geldige verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in de zin van § 4, lid 5, van het AufenthG, waardoor het bestaan van het verblijfsrecht op basis van de associatieovereenkomst overeenkomstig artikel 6 van besluit nr. 1/80 wordt bevestigd.
- 5 Verzoekers vader en moeder zijn sinds september 2015 getrouwd. Voordien hebben de ouders tezamen voor verzoeker gezorgd.
- 6 Op 10 juli 2014 heeft verzoeker verzocht om verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd krachtens § 33 van het AufenthG.
- 7 Bij besluit van 27 juli 2015 wees verwerende partij het verzoek van verzoeker af. Op 17 augustus 2015 heeft verzoeker tegen deze afwijzende beslissing beroep ingesteld.
- 8 Verzoeker verzoekt het afwijzende besluit nietig te verklaren en verwerende partij te gelasten hem een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te verlenen. Verwerende partij verzoekt het beroep te verwerpen.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 9 Tijdens de administratieve procedure heeft verwerende partij zich op het standpunt gesteld dat verzoeker tijdens de duur van de asielpcedure van zijn moeder op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland wordt geduld. Aan de voorwaarden voor de verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd aan verzoeker krachtens § 33, eerste zin, van het AufenthG is niet voldaan. Volgens deze bepaling kan aan een kind, dat op het grondgebied van de Duitse Bondsrepubliek wordt geboren, bij wege van uitzondering op de algemene voorwaarden voor de verlening van vergunningen, ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verleend wanneer één van de ouders een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, een duurzame verblijfskaart of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen bezit. In het kader van de beoordelingsmarge van de overheid, dient ook de band tussen ouders en kind op passende wijze mee in aanmerking te worden genomen. Verwerende partij is echter niet verplicht om deze beoordelingsmarge aan te wenden in het voordeel van verzoeker. Van verzoeker kan redelijkerwijs de uitvoering van een visumprocedure worden verwacht, ook wanneer dit onvermijdelijk ertoe leidt dat hij en zijn moeder minstens tijdelijk van de vader worden gescheiden.

- 10 Verzoeker voert aan dat zijn vader sinds tien jaar in de Bondsrepubliek Duitsland leeft en beschikt over een juridische status overeenkomstig artikel 6 van besluit nr. 1/80. Op basis van de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 heeft verzoeker recht op gezinshereniging. Indien verwerende partij meent dat een tijdelijke scheiding van het gezin mogelijk is zonder schending van de grondwettelijke bescherming van huwelijk en gezin overeenkomstig artikel 6 van het Grundgesetz, gaat verwerende partij voorbij aan de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht.
- 11 Ter motivering van de verwerping van het beroep, stelt verwerende partij dat het in beginsel verenigbaar is met de grondwettelijke bescherming van huwelijk en gezin overeenkomstig artikel 6 van het Grundgesetz, om de vreemdeling te gelasten het vereiste visum te verkrijgen. Van de vader kan worden verwacht de gezins- en huwelijksgemeenschap met zijn zoon en echtgenote in Turkije voort te zetten, nu hij noch als asielgerechtigde noch als vluchteling is erkend, en net zoals zijn zoon en echtgenote Turks staatsburger is.

#### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 12 Met **zijn eerste vraag** verzoekt de verwijzende rechter het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) om uitlegging van de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 met betrekking tot de vraag of het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen een dwingende reden van algemeen belang vormt ten aanzien van het genoemde artikel 13.
- 13 Volgens dat artikel mogen de lidstaten van de Europese Unie en Turkije 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.
- 14 Het is vaste rechtspraak van het Hof dat de in artikel 13 van besluit nr. 1/80 vervatte standstillbepaling de invoering verbiedt van nieuwe nationale maatregelen die tot doel of tot gevolg zouden hebben dat aan de gebruikmaking door een Turks staatsburger van het vrij verkeer van werknemers, strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van deze bepaling voor de betrokken lidstaat (arrest Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, punt 63). Met beperkingen in de zin van deze bepaling worden in geen geval uitsluitend verslechtingen bedoeld die rechtstreeks betrekking hebben op de toegang tot de werkgelegenheid. Bedoeld worden ook alle regelingen die verblijfsrechten als voorwaarde voor de toegang tot de werkgelegenheid inperken of het verkrijgen ervan bemoeilijken.
- 15 Met betrekking tot de vraag of een nieuwe beperking van de voorwaarden voor de toegang tot de werkgelegenheid werd ingevoerd, is een vergelijking met de op 1 december 1980 geldende rechtssituatie belangrijk (artikel 16, lid 1, van besluit nr. 1/80). Het Hof legt de referentiedatum voor „nieuwe beperkingen” op

dynamische wijze uit (Arrest Toprak en Oguz, C-300/09 en C-301/09, EU:C:2010:756, punt 62). Dienovereenkomstig heeft de standstillbepaling niet alleen betrekking op nadelige veranderingen van de op het tijdstip van haar inwerkingtreding bestaande arbeids- en verblijfsrechtelijke situatie, maar ook op latere intrekkingen of verslechtingen van een pas na 1980 verleend voordeel (zie arrest Toprak en Oguz, C-300/09 en C-301/09, EU:C:2010:756, punt 52). Zo is ook van belang ervoor te zorgen dat de lidstaten niet van het nagestreefde doel afwijken wanneer zij bepalingen veranderen die zij na de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 op hun grondgebied hebben vastgesteld ten behoeve van het vrij verkeer van Turkse werknemers.

- 16 Het begrip „legaal” in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80, is door het Hof in het arrest Demir (C-225/12, EU:C:2013:725) omschreven. Dienovereenkomstig houdt dit begrip in dat dat de Turkse werknemer of het lid van zijn gezin zich moet hebben gehouden aan de regels van de gastlidstaat op het gebied van de toegang, het verblijf en eventueel het verrichten van arbeid, en zich derhalve legaal op het grondgebied van die lidstaat bevindt (arrest Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punt 35).
- 17 De standstillbepaling van artikel 13 vindt toepassing op verzoeker. Onverminderd het vereiste van § 81, lid 2, tweede zin, van het AufenthG, dat voor het op het grondgebied van de Bondsrepubliek geboren kind om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd moet worden verzocht binnen zes maanden na de geboorte, verblijft verzoeker legaal op het grondgebied van de Bondsrepubliek sinds zijn geboorte in Duitsland in juni 2014. Dit legale verblijf volgt uit een analoge toepassing van § 33, derde zin, van het AufenthG. Deze bepaling stelt dat het verblijf van een kind dat is geboren op het grondgebied van de Bondsrepubliek, en van wie de moeder of de vader op het tijdstip van de geboorte een visum bezit of zonder visum mag verblijven, geoorloofd is voor de duur van het visum of van het wettige verblijf zonder visum. Wordt reeds het vrijgestelde verblijf of het legale verblijf dat op een visum berust bevoordeeld, dan geldt dit a fortiori voor het verblijf van een ouder die een verblijfstitel bezit.
- 18 Verzoekers vader was sinds september 2012 als werknemer onafgebroken legaal tewerkgesteld. Deze dienstbetrekking bestond ook op het tijdstip van verzoekers geboorte. Verzoekers vader heeft een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd overeenkomstig § 4, lid 5, van het AufenthG juncto artikel 6 van besluit nr. 1/80, en bijgevolg is verzoekers verblijf sinds zijn geboorte legaal.
- 19 Het legale verblijf van een op het grondgebied van de Bondsrepubliek geboren kind naar analogie van § 33, derde zin, van het AufenthG resulteert niet uit een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, maar ontstaat uitsluitend ten gevolge van de geboorte in de Bondsrepubliek. In het belang van de gezinseenheid en tot handhaving van de overeenkomstig artikel 6, lid 1, van het Grundgesetz bijzonder beschermde ouder-kindverhouding, wou de

wetgever, door het legale verblijf na de geboorte, rekening houden met de bijzondere band tussen baby en moeder net na de geboorte.

- 20 De verwijzende rechter stelt dat reeds volgens de wetstoelichting betreffende § 33 van het AufenthG rekening moet worden gehouden met het bijzondere geval van de geboorte op het grondgebied van de Bondsrepubliek, en dat naar aanleiding van een beslissing van het Bundesverfassungsgericht de bepaling zodanig werd aangepast dat niet meer beslissend is of de moeder over een verblijfsvergunning beschikt op het tijdstip van de geboorte, maar wel of dit slechts voor één van de ouders het geval is (dan *kan* aan het kind, in afwijking van de andere bepalingen van het AufenthG ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verleend, § 33, eerste zin) dan wel voor beide ouders of voor de ouder die het exclusieve zorgrecht heeft over het kind (dan *wordt* aan het kind ambtshalve een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend, § 33, tweede zin).
- 21 Betreffende de referentiedatum oordeelt de verwijzende rechter dat volgens de ten tijde van de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 geldende rechtssituatie, buitenlanders die de leeftijd van 16 jaar nog niet hadden bereikt, overeenkomstig het AuslG 1965 geen verblijfsvergunning voor bepaalde tijd nodig hadden. Bij vergelijking van de rechtssituatie onder het AuslG 1965 en het thans geldende § 33 van het AufenthG blijkt dat de vroegere rechtssituatie gunstiger was voor verzoeker, zodat de verplichting van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in § 4, lid 1, eerste zin, van het AufenthG een „nieuwe beperking” in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 vormt.
- 22 Wanneer er bijgevolg een verslechtering is van de verblijfsstatus van een op het grondgebied van de Bondsrepubliek geboren Turks kind in vergelijking met de rechtssituatie onder het AuslG 1965, dan vraagt de verwijzende rechter zich af of de inroeping van de gunstigere rechtssituatie uitzonderlijk is uitgesloten.
- 23 Volgens het Hof vormt de invoering van een nieuwe beperking geen schending van de standstillbepaling, voor zover zij rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang en geschikt is om de verwezenlijking van het legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan. Een rechtvaardiging van de maatregel door dwingende redenen van algemeen belang moet dus ook evenredig zijn (zie arrest Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punt 37, betreffende artikel 41 van het Aanvullend Protocol, met verwijzing naar het arrest Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punt 40, betreffende artikel 13 van besluit nr. 1/80).
- 24 De rechtspraak van het Hof betreffende de standstillbepaling bevat tot dusver geen concretisering van het begrip „dwingende reden van algemeen belang”.
- 25 Volgens de verwijzende rechter kan uit de zaken Demir und Dogan worden afgeleid dat het zich bij de genoemde „dwingende reden van algemeen belang” weliswaar handelt om andere reden dan die welke worden genoemd in artikel 14

van besluit nr. 1/80. Evenwel moeten ook de rechtvaardigingsgronden voor nieuwe beperkingen als uitzonderingen op de standstillbepaling restrictief worden uitgelegd, en moeten zij naar hun aard overeenstemmen met deze van artikel 14 van besluit nr. 1/80, d.w.z. een weerspiegeling vormen van fundamentele, dwingend in acht te nemen waarden.

- 26 De verwijzende rechter wijst op de rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht. Laatstgenoemde rechterlijke instantie is van oordeel dat het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen een dwingende reden van algemeen belang vormt in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80. Volgens haar toont de rechtsontwikkeling aan dat de nationale wetgevende en regelgevende autoriteit niet de materieelrechtelijke voorwaarden voor gezinshereniging van Turkse staatsburgers onder 16 jaar heeft willen aanscherpen, maar met het uitbreiden van de vereiste van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd tot deze personenkring slechts de efficiënte preventieve immigratiecontrole heeft willen waarborgen. De opheffing van het vergunningsloze verblijf is dus daardoor gerechtvaardigd en is dwingend omdat uit het oogpunt van de toenemende immigratie een efficiënt beheer van de immigratie niet meer was verzekerd bij een vrijstelling van de verplichting om een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te hebben.
- 27 Volgens de verwijzende rechter moet worden opgehelderd of een efficiënt beheer van de migratiestromen als dwingende reden van algemeen belang kan worden beschouwd om rechten, waarop Turkse staatsburgers zich op grond van de standstillbepaling zouden kunnen beroepen, te weigeren.
- 28 Volgens hem wordt bij de erkenning van het efficiënte migratiebeheer als inherente belemmering van artikel 13 van besluit nr. 1/80 onvoldoende rekening gehouden met de bijzondere positie van Turkije op grond van de associatieovereenkomst.
- 29 Ten eerste gaat het bij de associatie om een op de toetreding van Turkije gericht verdrag met Turkije, waarmee specifiek op economisch gebied het vrije verkeer van werknemers, zelfstandigen en dienstverleners wordt geregeld, en dat op dat gebied voorrechten in het leven moet roepen ten opzichte van onderdanen van andere derde landen. Het Aanvullend Protocol en besluit nr. 1/80 vormen de basis voor een wederzijdse migratie tussen Turkije en de Europese Unie ter zake van het vrije verkeer van werknemers. Migratie moet mogelijk worden gemaakt, en door de genoemde regelingen, waarbij wordt uitgegaan van de rechtssituatie op 1 december 1980, aangemoedigd. Tot dusver reeds toegestane migratie moeilijker maken zou hiermee strijdig zijn.
- 30 Ten tweede heeft het Hof in zijn rechtspraak erkend dat voor Turkse staatsburgers, die onder de werkingssfeer van de standstillbepaling vallen, gezinshereniging niet zomaar beperkt kan worden. In de rechtspraak van het Hof (arrest Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punten 33 en volgende) wordt betreffende de in



artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol opgenomen standstillbepaling duidelijk gesteld dat deze bepaling niet uitsluitend op regelingen toepassing vindt die rechtstreeks de voorwaarden voor de uitoefening van de vrijheid van vestiging door een Turks staatsburger betreffen, maar ook op die welke toepassing vinden op de rechten van gezinsleden ter zake van gezinshereniging. Een regeling die een gezinshereniging moeilijker of onmogelijk maakt, kan immers een negatieve invloed hebben op het besluit van een Turks staatsburger om in een lidstaat duurzaam een economische activiteit te gaan uitoefenen.

- 31 Volgens de rechtspraak van het hof (arresten Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, punt 65, Abatay e.a., C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 86, en Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, punt 50) zijn artikel 41 van het Aanvullend Protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80 gelijkaardig en streven zij, ondanks het verschil in formulering, hetzelfde doel na.
- 32 Ook de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 kan bijgevolg aldus moeten worden uitgelegd dat ten aanzien van een regelmatig tewerkgestelde Turkse werknemer een aanscherping van de regels voor gezinshereniging onder de werkingssfeer van de standstillbepaling valt en haaks hierop staat. Indien het recht op migratiestroombeheer als dwingende reden van algemeen belang zou worden aanvaard, dan zou dit recht kunnen worden tegengeworpen aan elke vorm van begunstiging van gezinshereniging. Hieronder zouden ook de situaties van gezinshereniging vallen die door artikel 41 van het Aanvullend Protocol worden begunstigd.
- 33 Voor het geval dat het Hof van Justitie het efficiënt beheer van de migratiestromen als dwingende reden van algemeen belang zou erkennen, stelt de verwijzende rechter **de tweede vraag**, namelijk welke kwalitatieve eisen moeten worden gesteld aan een „dwingende reden van algemeen belang” uit het oogpunt van dit doel.
- 34 In de onderhavige zaak gaat het er niet om gezinshereniging uit Turkije mogelijk te maken, nu het kind op het grondgebied van de Bondsrepubliek werd geboren en gedurende zes maanden rechtmatig op dat grondgebied verbleef. Het gaat wel om de vraag of het verblijf van het kind op grond van § 2 van het AuslG 1965 rechtmatig blijft tot het voltooien van het zestiende levensjaar, dan wel wordt onderworpen aan de verplichting om over een verblijfsvergunning te beschikken.
- 35 Hierbij moet erop worden gewezen dat de vreemdelingendienst ook bij toepassing van het oude recht de mogelijkheid heeft het verblijf van een kind na zorgvuldige afweging te beperken, wanneer zij een consolidatie van het verblijf van het kind wenst te verhinderen. Indien het verblijf van het op het grondgebied van de Bondsrepubliek geboren kind met inachtneming van de oude rechtssituatie wordt beëindigd, dan rijst de vraag of in de onderhavige zaak aan de kwalitatieve eisen is voldaan om een „dwingende reden van algemeen belang” te aanvaarden.

- 36 De voorgelegde vragen zijn relevant voor de beslechting van het geschil. Zou het Hof namelijk tot het resultaat komen dat het doel van een efficiënt beheer van de migratiestromen geen dwingende reden van algemeen belang vormt in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80, dan zou verzoeker zich ongeacht de weigering van zijn aanvraag tot verblijfsvergunning voor bepaalde tijd rechtmatig op het grondgebied van de Bondsrepubliek bevinden. Hetzelfde geldt wanneer niet is voldaan aan de kwalitatieve eisen die worden gesteld aan een dwingende reden van algemeen belang.