



Datum van inontvangstneming : 23/01/2015

**Zaak C-561/14****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:**

5 december 2014

**Verwijzende rechter:**

Østre Landsret (Denemarken)

**Datum van de verwijzingsbeslissing**

3 december 2014

**Verzoekende partij:**

Caner Genc

**Verwerende partij:**

Udlændingenævnet

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Gezinshereniging tussen een minderjarige Turkse onderdaan en diens vader, eveneens Turks onderdaan, die als werknemer een verblijfstitel en zijn woonplaats in Denemarken heeft. Het hoofdgeding is aanhangig gemaakt met als doel, de weigering van een verblijfstitel te doen toetsen.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Uitlegging van de standstillbepaling in artikel 13 van het aan de Overeenkomst van 12 september 1963 waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije gehechte besluit 1/80 van 19 september 1980 van de Associatieraad betreffende de ontwikkeling van de Associatie, gelezen in samenhang met de standstillbepaling in artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol van 23 november 1970, bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972, zoals deze bepalingen zijn uitgelegd, in het bijzonder in de arresten van het Hof in de zaken Derin (C-325/05,

EU:C:2007:442), Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504), Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809), Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), en Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734) enerzijds en in de zaken Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) en Demir (C-225/12, EU:C:2013:725) anderzijds.

Verwijzing naar het Hof uit hoofde van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie („VWEU”).

### **Prejudiciële vragen**

1. Moet/moeten de standstillbepaling in artikel 13 van het aan de Overeenkomst van 12 september 1963 waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije gehechte besluit 1/80 van 19 september 1980 van de Associatieraad betreffende de ontwikkeling van de Associatie, en/of de standstillbepaling in artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol van 23 november 1970, dat is bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972, aldus worden uitgelegd dat de standstillverplichting van toepassing is op nieuwe en aangescherpte regels voor de toegang tot gezinshereniging voor economisch niet-actieve familieleden, met inbegrip van minderjarige kinderen, met economisch actieve Turkse onderdanen die hun woonplaats en een verblijfstitel hebben in een lidstaat, gelet op:
  - de uitlegging van de standstillbepaling door het Hof in onder meer de arresten Derin (EU:C:2007:442), Dülger (EU:C:2012:504), Ziebell (Grote kamer, EU:C:2011:809) en Demirkan (Grote kamer, EU:C:2013:583),
  - doel en inhoud van de associatieovereenkomst zoals uitgelegd in onder meer de arresten Ziebell en Demirkan, mede in het licht van
    - de omstandigheid dat deze overeenkomst en de daaraan gehechte protocollen, besluiten en dergelijke geen bepalingen bevatten inzake gezinshereniging en
    - de omstandigheid dat gezinshereniging binnen de toenmalige Gemeenschap en nu binnen de Europese Unie altijd door afgeleid recht is gereguleerd, op dit moment de richtlijn vrij verkeer (richtlijn 2004/38/EG)?
2. Het Hof wordt verzocht bij de beantwoording van de eerste vraag te verduidelijken of een eventueel afgeleid recht op gezinshereniging voor familieleden met economisch actieve Turkse onderdanen die hun woonplaats en een verblijfstitel in een lidstaat hebben, van toepassing is op familieleden van Turkse werknemers krachtens artikel 13 van besluit 1/80 of dat dit recht

uitsluitend geldt voor familieleden van Turkse zelfstandigen krachtens artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol?

3. Bij een bevestigend antwoord op de eerste vraag, gelezen in samenhang met de tweede vraag: moet de standstillbepaling in artikel 13, lid 1, van besluit 1/80 aldus worden uitgelegd dat nieuwe beperkingen die „rechtvaardiging [vinden] in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt [zijn] om de verwezenlijking van het legitieme doel te waarborgen en niet verder [gaan] dan nodig is voor het bereiken daarvan” (naast hetgeen is bepaald in artikel 14 van besluit 1/80) rechtmatig zijn?
4. Bij een bevestigend antwoord op de derde vraag wordt het Hof verzocht te verduidelijken:
  - a) op grond van welke richtsnoeren de toelaatbaarheid van de beperkingen en de evenredigheid moeten worden beoordeeld. Moeten dezelfde beginselen worden gevolgd als in de rechtspraak van het Hof ter zake van het vrije verkeer van burgers van de EU, die zijn gebaseerd op de richtlijn vrij verkeer en verblijf (richtlijn 2004/38) en op de bepalingen van het Verdrag, of moet een andere toetsing worden uitgevoerd?
  - b) voor zover een andere toetsing moet worden uitgevoerd dan de toetsing op grond van de rechtspraak van het Hof ter zake van gezinshereniging in het kader van het vrije verkeer van EU-burgers, wordt het Hof verzocht te verduidelijken of daarbij als uitgangspunt moet worden genomen de toetsing van de evenredigheid aan artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM), inzake het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven, in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zo niet, welke beginselen moeten dan wel worden gevolgd?
  - c) ongeacht welke toetsingsmethode moet worden toegepast:

kan een regel als § 9, lid 13, van de Deense udlændingelov (vreemdelingenwet), op grond waarvan de gezinshereniging tussen een persoon die onderdaan van een derde land is en die in Denemarken een verblijfstitel en zijn woonplaats heeft en een minderjarig kind van die persoon – ingeval het kind en de andere ouder in het thuisland of een ander land wonen – onderworpen is aan de voorwaarde dat het kind een zodanige verbondenheid met Denemarken heeft of kan opbouwen dat er een basis is voor een geslaagde integratie in het land, worden aangemerkt als een beperking die „rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om de

verwezenlijking van het legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan”?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

- 1 Het verwijzende gerecht vermeldt de volgende bepalingen van Unierecht:
  - Overeenkomst van 12 september 1963 tussen de Europese Gemeenschap en Turkije waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (Associatieovereenkomst, PB 1964, 217, blz. 3685); eerste en vierde overweging van de considerans en artikelen 2, lid 1, 6, 9, 12, 13 en 14.
  - Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie; artikelen 6, 7, 13 en 14.
  - Aanvullend Protocol van 23 november 1970, zoals bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van 19 december 1972 (: PB 1973, L 293, blz. 1); artikel 41, leden 1 en 2.
  - Verordening nr. 15/61 van de Raad van 16 augustus 1961 met betrekking tot de eerste maatregelen ter verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap ( PB 57, blz. 1073)
  - Richtlijn 1513/1961 van de Raad van 16 augustus 1961 inzake de administratieve procedures en handelwijzen betreffende de toelating, de tewerkstelling en het verblijf van werknemers van een lidstaat en van hun familie in de andere lidstaten van de Gemeenschap ( PB 80, blz. 1513), nadien vervangen door verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 2) en laatstelijk door 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 (PB L 141, blz. 1).
  - Richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 13).
  - Richtlijn 73/148/EEG van de Raad van 21 mei 1973 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van onderdanen van de lidstaten binnen de Gemeenschap ter zake van vestiging en verrichten van diensten (PB L 172, blz. 14).

- Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77) („richtlijn vrij verkeer en verblijf”).
- Rechtspraak van het Hof:
  - arrest Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, punt 64,
  - arrest Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punten 41, 61 en 62,
  - arrest Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, punten 60-74,
  - arrest Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punt 54,
  - arrest Dereci, C-256/11, EU:C:2011:734, punten 87-89,
  - arrest Demir, C-225/12, EU:C:2013:725, punten 39-41,
  - arrest Dogan, C-138/13, EU:C:2013:725, punten 32-38,
  - arrest Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, punt 64,
  - arrest Commissie/Nederland, C-92/07 EU:C:2010:228, punt 49,
  - arrest Tum en Dari, C-16/05, ECLI:EU:C:2007:530, punt 69.

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

- 2 Het verwijzende gerecht verwijst naar de volgende nationale wettelijke voorschriften, wetsvoorbereidingshandelingen, nationale rechtspraak en administratieve besluiten:

***a) § 9, lid 1, punt 2, en lid 13 van de udlændingelov***, in de versie die gold ten tijde van de feiten, zie wetsaankondiging nr. 945 van 1 september 2006:

„§ 9. Op aanvraag kan een verblijfstitel worden verleend aan

[...]

2) een ongehuwd minderjarig kind dat jonger is dan 15 jaar van een in Denemarken wonende persoon of diens echtgenoot, voor zover het kind woont bij de ouder die het gezag over het kind heeft en niet via een geregistreerd

partnerschap zelf een gezin heeft gesticht en voor zover de persoon die in Denemarken zijn/haar vaste verblijfplaats heeft,

[...]

d) een duurzaam verblijfsrecht heeft of een verblijfstitel met de mogelijkheid van duurzaam verblijf,

[...]

Lid 13. De in het eerste lid, punt 2, bedoelde verblijfstitel kan, ingeval de aanvrager en een van de ouders van de aanvrager in het thuisland of een ander land wonen, enkel worden verleend, indien de aanvrager een zodanige verbondenheid met Denemarken heeft of kan opbouwen dat er een basis is voor een geslaagde integratie in het land. Dit geldt echter niet ingeval de aanvraag wordt ingediend uiterlijk twee jaar nadat de in Denemarken wonende persoon voldoet aan de voorwaarden in het eerste lid, punt 2, of ingeval zeer uitzonderlijke redenen, met inbegrip van de bescherming van de eenheid van het gezin, daartegen pleiten.”

***b) Toelichting bij wet nr. 427 van 9 juni 2004 tot wijziging van de udlændingelov en de integrationslov (integratiewet) (voorbereidende handelingen)***

Het doorslaggevende criterium voor de toepassing van § 9, lid 13, is of de aanvrager „een zodanige verbondenheid met Denemarken heeft of kan opbouwen dat er een basis is voor een geslaagde integratie in het land”. Uit de toelichting bij de wet blijkt met name dat het doel van § 9, lid 13, onder meer is om tegen te gaan dat ouders bewust ervoor kiezen om hun kind in het thuisland achter te laten samen met een van de ouders van het kind, totdat het kind bijna volwassen is, hoewel het kind op een eerder tijdstip in aanmerking zou zijn gekomen voor een vergunning tot verblijf in Denemarken, om op die manier te bereiken dat het kind wordt opgevoed overeenkomstig de cultuur en gewoonten van het thuisland en niet in zijn jeugd wordt doordrongen van de Deense normen en waarden.

Verder blijkt uit de toelichting onder meer dat alle inlichtingen in de zaak die de persoonlijke situatie van het kind kunnen verduidelijken, in overweging moeten worden genomen bij het maken van de inschatting of aan de voorwaarde van verbondenheid wordt voldaan.

***c) Nota van het ministerie van Integratie van 2 juli 2007 over de praktijk op basis van § 9, lid 13, van de udlændingelov***

De nota beschrijft de criteria die ten grondslag moeten liggen aan de inschatting of aan de voorwaarden in § 9, lid 13, voor een verblijfsvergunning wordt voldaan, en deze zijn met name:

- de aard van de band van het kind met de ouder die in het thuisland is,
- de leeftijd van het kind,
- eventueel verblijf van het kind in Denemarken,
- eventuele kennis die het kind heeft van de Deense taal,
- oudere broers en zussen die eerder voor gezinshereniging naar Denemarken zijn gekomen,
- welke bedoelingen en wensen de in Denemarken wonende ouder had met het achterlaten van het kind in het thuisland,
- de integratie van de in Denemarken wonende ouder en van de echtgenoot van deze ouder,
- algemene doelstellingen met betrekking tot het opgroeien van het kind buiten de Deense context..

***d) Algemene beschouwingen van het verwijzende gerecht betreffende het nationale recht***

§ 9, lid 13, is gewijzigd bij wet nr. 566 van 18 juni 2012, waardoor de bepaling nu uitsluitend van toepassing is op kinderen die ouder zijn dan 6 jaar op het moment van de aanvraag. Deze wijziging is niet relevant voor deze zaak. De bepaling geldt verder uitsluitend voor aanvragen voor gezinshereniging tussen onderdanen van derde landen die in Denemarken wonen en hun familieleden.

Het Hof kan ervan uitgaan dat op het moment waarop respectievelijk het Aanvullend Protocol en besluit 1/80 in werking traden, er geen regel als § 9, lid 13, udlændingeloven van kracht was.

***e) Deense rechtspraak***

In de rechtspraak is er een bepaalde terughoudendheid om voorbij te gaan aan de discretionaire beoordeling door de Deense immigratie-autoriteiten of het kind dat een verblijfsvergunning aanvraagt een zodanige verbondenheid met Denemarken heeft of kan opbouwen dat er een basis is voor een geslaagde integratie.

***f) Nota van het ministerie van Justitie van 17 september 2014*** inzake de uitlegging van het arrest Dogan (zie onderstaand punt 18).

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

- 3 Caner Genc is op 17 augustus 1991 in Turkije geboren en is Turks onderdaan. Zijn vader, Yasar Dogü Genc, die eveneens Turks onderdaan is, is op



14 december 1997 op 36-jarige leeftijd met een toeristenvisum naar Denemarken gekomen. Aan Yasar Dogü Genc werd op 18 augustus 1998 een verblijfstitel in Denemarken verleend op grond van zijn huwelijk met een in Denemarken wonende, voorheen Libanese en nu Deense onderdaan. Op 21 april 2001 werd hem een duurzaam verblijfsrecht in Denemarken verleend. Yasar Dogü Genc is op 2 oktober 2001 gescheiden van zijn Deense echtgenote.

- 4 Yasar Dogü Genc was voorheen in Turkije gehuwd geweest. Bij een uitspraak van de rechtbank te Haymana, Turkije, was hij op 30 december 1997 van zijn Turkse echtgenote gescheiden. Hij verkreeg het ouderlijk gezag over zijn zoon Caner en diens twee oudere broers. De twee oudste zonen hebben sinds mei 2003 een verblijfstitel in Denemarken.
- 5 Caner Genc woonde sinds de scheiding van zijn ouders bij zijn grootouders in Turkije. Hij kon zijn moeder altijd zien, wanneer hij dat wilde. Toen hij voor het eerst een aanvraag voor een verblijfstitel in Denemarken indiende op 5 januari 2005, gaf hij als woonplaats het Turkse adres van zijn moeder op.
- 6 Het Udlændingestyrelse (immigratiedienst) heeft op 15 augustus 2006 op grond van § 9, lid 13 van de udlændingelov afgifte van de verblijfstitel geweigerd. Tegen de weigering werd bezwaar aangetekend bij het ministerie van Integratie, dat op 18 december 2006 een beslissing nam. Het ministerie handhaafde de beslissing dat aan Caner Genc geen verblijfstitel in Denemarken kon worden verleend, omdat het tot de conclusie was gekomen dat hij geen zodanige verbondenheid met Denemarken had of kon opbouwen dat er een basis was voor een geslaagde integratie in het land.
- 7 De beslissing van 18 december 2006 dat aan Caner Genc geen verblijfstitel kan worden verleend op grond van § 9, lid 1, punt 2, van de udlændingelov, berustte samengevat op de volgende overwegingen:
  - De vader van Caner Genc heeft op 19 augustus 1998 een verblijfstitel in Denemarken verkregen en voldeed op dit tijdstip derhalve aan de voorwaarden voor het indienen van een aanvraag tot gezinshereniging krachtens § 9, lid 1, punt 2, van de udlændingelov.
  - De moeder van Caner Genc woont in Turkije. Aangezien Caner Genc op 5 januari 2005 op grond van § 9, lid 1, punt 2, van de udlændingelov een aanvraag voor een verblijfsvergunning heeft ingediend, zijn er meer dan twee jaar verstreken sinds het moment waarop Yasar Dogü Genc voldeed aan de voorwaarden voor het aanvragen van gezinshereniging met Caner Genc, en aan Caner Genc kan derhalve enkel een verblijfstitel worden verleend indien hij een zodanige verbondenheid met Denemarken heeft of kan opbouwen dat er een basis is voor een geslaagde integratie in het land, een en ander overeenkomstig § 9, lid 13, van de udlændingelov.

Om de volgende redenen was het ministerie van oordeel dat Caner Genc niet aan dit criterium voldeed:

- Caner Genc was op het moment van de aanvraag op 5 januari 2005 14½ jaar oud [feitelijk 12½ jaar], hij is geboren in Turkije, waar hij als kind heeft gewoond en het eerste deel van zijn jeugd heeft doorgebracht; hij heeft in ieder geval 7 jaar onderwijs in Turkije gehad, hij is nooit in Denemarken geweest en hij spreekt alleen Turks. Hij is derhalve niet zodanig met de Deense normen en waarden opgegroeid dat hij een zodanige verbondenheid met Denemarken heeft op kan opbouwen dat er een basis is voor een geslaagde integratie.
- Caner Genc is sinds zijn vader in 1997 naar Denemarken kwam in wezen bij zijn moeder in Turkije opgegroeid, die geen enkele vorm van verbondenheid met de Deense samenleving lijkt te hebben, en zijn vader heeft Caner Genc slechts twee keer gezien in de afgelopen twee jaar. Afgezien van de verwantschap tussen Caner Genc en zijn vader kan derhalve niet worden aangenomen dat hij enige vorm van verbondenheid heeft met Denemarken.
- In dit verband is van belang geacht dat de vader van Caner Genc niet kan worden aangemerkt als dusdanig goed geïntegreerd en niet geacht wordt een dusdanig sterke verbondenheid met de Deense samenleving te hebben dat dit, gezien het gebrek aan verbondenheid met Denemarken bij Caner Genc, tot een andere uitkomst kan leiden. Daarbij is rekening gehouden met een aantal omstandigheden met betrekking tot de vader (geboorteplaats, woonplaats van de ouders en broers en zussen, vakanties, late binnenkomst in Denemarken en geen vaste of duurzame verbinding met de Deense arbeidsmarkt). Het feit dat de vader Deens spreekt en dat de twee oudere broers een verblijfstitel in Denemarken hebben, wijzigt het oordeel van het ministerie niet aangezien beide broers volwassen zijn.
- Er bestaan derhalve geen zeer uitzonderlijke redenen, zoals de bescherming van de eenheid van het gezin, die ervoor pleiten dat aan Caner Genc een verblijfstitel wordt verleend. Hierbij is er belang gehecht aan het feit dat de vader zelf heeft besloten om Caner Genc, die op dat moment pas zes jaar oud was, achter te laten in Turkije en om in juni 1998 een verblijfstitel in Denemarken aan te vragen, hoewel hij het jaar daarvoor, in 1997, het ouderlijk gezag over zijn zoon had gekregen, en dat de vader pas na acht jaar heeft geprobeerd om met Caner Genc herenigd te worden, hoewel hij reeds in januari 2002 voor de eerste keer een aanvraag voor gezinshereniging met de twee oudere broers van Caner Genc had ingediend. Voorts zij erop gewezen dat Caner Genc bij zijn moeder in Turkije kan blijven wonen.
- Verder zijn er geen wezenlijke obstakels die verhinderen dat de vader naar Turkije reist, waar hij onderdaan is en de eerste 36 jaar van zijn leven heeft gewoond, om aldaar een gezinsleven met Caner Genc te hebben, zoals er

ook geen wezenlijke obstakels zijn gemeld die verhinderen dat de vader het gezinsleven met Caner Genc voortzet in dezelfde omvang als waarin hij dat heeft gehad sinds zijn vrijwillige binnenkomst in Denemarken in 1997.

- 8 Op 17 september 2007 heeft het ministerie van Integratie beslist dat de zaak niet opnieuw in behandeling kon worden genomen.
- 9 Caner Genc heeft zich vervolgens gewend tot het Glostrup Ret (rechtbank te Glostrup), die in een uitspraak van 9 december 2011 de weigering van de verblijfstitel door het ministerie heeft bevestigd.
- 10 Caner Genc is tegen deze uitspraak in hoger beroep gegaan bij het Østre Landsret, dat het Hof bovenstaande prejudiciële vragen heeft voorgelegd en de behandeling van de zaak heeft geschorst.
- 11 Yasar Dogü Genc had werk op het moment van de aanvraag. Het Hof kan er derhalve van uitgaan dat artikel 13 van besluit 1/80 in het onderhavige geval van toepassing is en niet artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol.

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

- 12 Caner Genc heeft met name aangevoerd dat in het arrest Dogan duidelijk wordt vastgesteld dat een beperking van de toegang voor een in Denemarken wonende Turkse onderdaan tot gezinshereniging onder de standstillclausules van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, en artikel 13 van besluit 1/80 van de Associatieraad valt. De twee standstillbepalingen worden in de rechtspraak van het Hof parallel uitgelegd. De uitkomst van het arrest Dogan geldt derhalve eventueel ook in deze zaak, hoewel de zaak moet worden beoordeeld op grond van artikel 13 van besluit 1/80. § 9, lid 13, van de udlændingelov is een nieuwe beperking en de beslissing met betrekking tot Caner Genc is in strijd met artikel 13 van besluit 1/80 van de Associatieraad. De Deense eis dat moet worden beoordeeld in hoeverre het kind de mogelijkheid heeft om een zodanige verbondenheid met Denemarken op te bouwen dat er een basis is voor een geslaagde integratie in het gastland, vindt geen rechtvaardiging in een dwingende reden van algemeen belang. Hoe dan ook is de eis onevenredig. Dit laatste wordt reeds geïllustreerd door het feit dat de regel naderhand is versoepeld en nu alleen nog op kinderen ouder dan 6 jaar van toepassing is.
- 13 Het Udlændingenævnet betoogt dat de reikwijdte van het arrest Dogan onzeker is. Het arrest gaat verder dan de rechtspraak van het Hof tot dusver en geeft op bepaalde punten aanleiding tot twijfel over de strekking van de standstillbepalingen. Het Udlændingenævnet merkt voorts op dat de bepaling in § 9, lid 13, van de udlændingelov niet in strijd is met de standstillbepaling in artikel 13 van besluit 1/80 van de Associatieraad. Ook al moet pp grond van het arrest Dogan en de rechtspraak van het Hof bij parallelle uitlegging van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol en artikel 13 van besluit 1/80 zonder twijfel worden

aangenomen dat de bepaling een beperking vormt in de zin van zowel het Aanvullend Protocol als besluit 1/80, is lid 13 van § 9 gerechtvaardigd om dwingende redenen van algemeen belang, namelijk het waarborgen van een geslaagde integratie, wat in het arrest Dogan wordt erkend als een reden van algemeen belang. De bepaling is voorts evenredig, aangezien de bepaling zowel geschikt is voor het beoogde doel als niet verder gaat dan nodig. Zowel de reikwijdte als de inhoud van de bepaling zijn geschikt om een geslaagde integratie te waarborgen. Volgens de bepaling moet derhalve concreet worden beoordeeld of het minderjarige kind (Caner Genc) een zodanige band met Denemarken kan opbouwen dat er een basis voor een geslaagde integratie in het gastland is. Er is geen sprake van een automatische weigering, gezien de voorbereidingshandelingen voor de bepaling. De beoordeling of een kind na gezinshereniging met succes kan integreren, is een inschatting waarbij rekening moet worden gehouden met een aantal parameters. De omstandigheden waarmee rekening moet worden gehouden voor deze beoordeling of een geslaagde integratie haalbaar is, zijn duidelijk geschikt om de doeleinden van de bepaling zeker te stellen. De integratie-eis gaat niet verder dan nodig is om de doelstellingen ervan te bereiken. Uit de voorbereidingshandelingen blijkt tevens dat indien weigering van een verblijfstitel krachtens § 9, lid 13, van de udlændingelov in strijd zou zijn met artikel 8 van het EVRM, betreffende onder meer het recht op eerbiediging van het gezinsleven, de verblijfstitel in dat geval verleend moet worden. De integratie-eis houdt daarmee rekening en is derhalve niet van toepassing in gevallen waarin de weigering van gezinshereniging met een minderjarig kind strijdig de evenredigheidstoets krachtens artikel 8 van het EVRM niet doorstaat. Daarmee wordt voldaan aan de evenredigheidseis in het arrest Dogan, die moet worden gezien als samenvallend met de beoordeling van de evenredigheid op grond van artikel 8 van het EVRM. In dit verband wordt tevens gewezen op het arrest Ziebell, waarin is vastgesteld dat artikel 28, lid 3, van de richtlijn vrij verkeer niet naar analogie kan worden toegepast op een situatie die onder artikel 14 van besluit 1/80 valt, daar de associatieovereenkomst en het Unierecht andere doelstellingen nastreven.

Het Udlændingenævn verwijst voorts naar een nota van het ministerie van Justitie van 17 september 2014 over de strekking van het arrest Dogan (zie onderstaand punt 18).

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

#### *Deense administratieve praktijk en rechtspraak*

- 14 De Deense immigratie-autoriteiten hebben de rechtspraak van het Hof tot nu toe aldus uitgelegd dat de standstillbepalingen van toepassing zijn op wetgeving die betrekking heeft op de eerste binnenkomst van Turkse onderdanen die van plan zijn gebruik te maken van een economische vrijheid (zie onder meer arresten Tum

en Dari [EU:C:2007:530, Rn. 69, punt 69], Sahin [EU:C:2009:554, punt 64), en Commissie/Nederland [EU:C:2010:228, punt 49].

- 15 Van de standstillclausules is daarentegen – vóór het arrest Dogan – niet aangenomen dat ze zich verzetten tegen het aannemen van nieuwe en aangescherpte voorwaarden voor de toegang tot gezinshereniging voor familieleden die niet van plan zijn om economisch actief te zijn, waaronder minderjarige kinderen, met in het gastland wonende economisch actieve Turkse onderdanen. Dit had als oorzaak dat dergelijke voorwaarden niet werden beschouwd als betrekking hebbend op de eerste binnenkomst van Turkse onderdanen die van plan waren gebruik te maken van een economische vrijheid.
- 16 Tot de uitspraak van het arrest Dogan legden ook Deense gerechten de rechtspraak van het Hof aldus uit dat nieuwe beperkingen voor de toegang van Turkse ondernemers of werknemers met een verblijfstitel in Denemarken tot gezinshereniging met familieleden in Turkije die niet economisch actief zijn, niet onder het toepassingsgebied van de standstillbepalingen in artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol en artikel 13 van besluit 1/80 vielen.
- 17 De Deense rechter heeft derhalve in vaste rechtspraak de thans geldende restrictievere regels inzake gezinshereniging toegepast in zaken betreffende de gezinshereniging tussen in Denemarken wonende economisch actieve Turkse onderdanen en hun familieleden in Turkije.
- 18 Het ministerie van Justitie heeft in een nota van 17 december 2014 de strekking van het arrest Dogan toegelicht. Uit de nota blijkt onder meer:

„[...]”

#### 7. De respons van Duitsland op het arrest

Het ministerie van Justitie heeft in verband met zijn analyse van het arrest overleg gehad met de Duitse autoriteiten over de vraag welke veranderingen Duitsland heeft doorgevoerd naar aanleiding van het arrest.

Duitsland heeft medegedeeld dat de taaleis wordt gehandhaafd in zaken betreffende de afgifte van een visum met het oog op gezinshereniging met een in Duitsland woonachtige Turkse echtgenoot die onder de associatieovereenkomst valt, maar dat er een verandering is doorgevoerd als gevolg waarvan de eis vervalt, indien er in concrete zaken documentatie bestaat die aantoonde dat er buitengewone omstandigheden zijn die pleiten voor een uitzondering op de taaleis („härtefallbegründenden Umständen”). Volgens de verkregen inlichtingen is er sprake van dergelijke buitengewone omstandigheden, wanneer van de buitenlandse echtgenoot niet in redelijkheid kan worden verlangd dat hij voorafgaande aan de binnenkomst maatregelen treft teneinde basiskennis van de Duitse taal te verwerven of wanneer het deze echtgenoot ondanks serieuze

pogingen daartoe gedurende een periode van een jaar niet is gelukt om het vereiste taalniveau te halen.

[...]

## 8.2. Beoordeling van de betekenis van het arrest voor de in de udlændingelov opgenomen voorwaarden voor gezinshereniging

### 8.2.1. Inleiding

Zoals is beschreven onder punt 8.1, moet het arrest volgens het ministerie van Justitie aldus worden begrepen dat de standstillclausules gelden voor de voorwaarden voor de toegang tot gezinshereniging voor familieleden met in Denemarken wonende economisch actieve Turkse onderdanen, in die voege dat de clausules zich ertegen verzetten dat voor deze groep nieuwe beperkingen worden ingevoerd die strenger zijn dan de beperkingen die golden op respectievelijk het moment waarop het Aanvullend Protocol voor Denemarken in werking trad op 1 januari 1973 en het moment van de inwerkingtreding van besluit 1/80 van de Associatieraad op 1 december 1980.

Een nieuwe en strengere beperking is verboden, tenzij zij 1) rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, 2) geschikt is om de verwezenlijking van het legitieme doel te waarborgen en 3) niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan (punt 37 van het arrest). Het Hof heeft daarmee bepaald dat er ondanks de standstillclausules toch nieuwe beperkingen voor gezinshereniging kunnen worden ingevoerd, mits deze kunnen worden gerechtvaardigd en evenredig zijn.

Dit betekent dat alle voorwaarden voor gezinshereniging in de udlændingelov die strenger zijn dan de voorwaarden die golden op het moment waarop de standstillclausule in werking trad, moeten worden getoetst aan de in punt 37 van het arrest bedoelde criteria voor toelaatbaarheid van de beperking. In dit verband zij opgemerkt dat het Hof in punt 38 van het arrest als uitgangspunt neemt dat de overwegingen die de Duitse regering aanvoert als reden voor de taaleis, namelijk bestrijding van gedwongen huwelijken en bevordering van de integratie, dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen, maar dat de Duitse eis, vanwege de automatische toepassing ervan zonder dat rekening werd gehouden met de omstandigheden van het concrete geval, niet evenredig was.

### 8.2.2. De betekenis van het arrest voor de in de udlændingelov opgenomen voorwaarden voor gezinshereniging

Zoals gezegd is het de eerste keer dat het Hof een standpunt heeft ingenomen in een zaak betreffende de toepassing van de standstillclausule in verband met materiële voorwaarden voor gezinshereniging in een situatie waarin een economisch actieve in een lidstaat wonende Turkse onderdaan gezinshereniging

wenst met een familielid dat zelf niet economisch actief is of voornemens is om economisch actief te zijn.

Het arrest bevat geen aanwijzingen, hoe de criteria voor toelaatbaarheid van de beperking (punt 37 van het arrest) concreet moeten worden toegepast, en evenmin hoe dwingende redenen van algemeen belang en evenredigheid („geschikt [...] om de verwezenlijking van het legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan”) precies moeten worden beoordeeld. Het arrest geeft daarnaast geen enkele aanwijzing, wat moet worden verstaan onder de zinsnede dat, ingeval niet wordt voldaan aan een voorwaarde voor gezinshereniging, het verzoek om gezinshereniging „automatisch wordt afgewezen, zonder dat rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van het concrete geval”( punt 38 van het arrest).

Uit dit ene arrest kan derhalve niet worden afgeleid, hoe het Hof de criteria voor toelaatbaarheid van beperkingen zou hanteren gelet op de zeer diverse voorwaarden voor gezinshereniging in de udlændingelov. Het ministerie van Justitie is van oordeel dat in dit verband geen aanwijzingen zijn te vinden in de rechtspraak van het Hof betreffende gezinshereniging in het kader van het vrije verkeer van EU-burgers, aangezien de beoordeling daarvan moet gebeuren op een principieel andere rechtsgrondslag (richtlijn 2004/38/EG en de artikelen 20, 21, 45 en 49 [VWEU]).

De precieze reikwijdte van de criteria voor toelaatbaarheid van de beperking, daaronder begrepen de beoordeling van de evenredigheid, geeft derhalve aanleiding tot twijfel.

Vanwege het gebrek aan aanwijzingen in het arrest ligt het volgens het ministerie van Justitie voor de hand dat voor de toetsing van de beperking, met name gelet op de volkomen andere rechtsgrondslagen (zie bovenstaande alinea)dezelfde maatstaven dienen te gelden als voor de beoordeling van de evenredigheid die moet worden uitgevoerd op grond van artikel 8 van het EVRM, inzake de eerbiediging van het gezins- en familieleven (zie in dit verband ook punt 64 van bovenstaand arrest [Derin], waaruit volgt dat gezinshereniging voor een Turkse werknemer afhangt van een beslissing op grond van het nationale recht, onder voorbehoud van eerbiediging van de fundamentele rechten zoals onder meer genoemd in artikel 8 van het EVRM).

Een dergelijke evenredigheidsbeoordeling op grond van artikel 8 van het EVRM wordt uitgevoerd in het verlengde van de wettelijke vastlegging van de afzonderlijke voorwaarden voor gezinshereniging. De voorwaarden voor gezinshereniging in de udlændingelov werden dus binnen het wetgevingsproces bij hun invoering geacht hun rechtvaardiging te vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zoals de bestrijding van gedwongen huwelijken en de bevordering van integratie. Zij werden geschikt geacht voor het bereiken van de aangegeven doelen en geacht te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel.

Daarbij komt dat de afzonderlijke voorwaarden voor gezinshereniging [...] als in [het bovenstaande] beschreven een uitzonderingsmogelijkheid omvatten, zodat de voorwaarde niet wordt gesteld indien er sprake is van zeer uitzonderlijke redenen. Dit betekent dus dat er volgens de wet rekening moet worden gehouden met de omstandigheden in het concrete geval. [...]

Het ministerie van Justitie komt op grond hiervan tot de conclusie dat het arrest geen reden vormt om aan te nemen dat de voorwaarden in de udlændingelov voor gezinshereniging moeten worden gewijzigd [...]"

#### *Achtergrond van de vragen*

- 19 Het verwijzende gerecht heeft de rechtspraak van het Hof uitvoerig weergegeven (zie de relevante verwijzingen onder bovenstaand punt 1) als achtergrond voor de verwijzing van de zaak naar het Hof.
- 20 Volgens het Østre Landsret is een recht op gezinshereniging niet vervat in de associatieovereenkomst en de daaraan gehechte bepalingen in het Aanvullend Protocol en besluit 1/80, en wordt daarin evenmin verwezen naar destijds geldende bepalingen van afgeleid recht over gezinshereniging binnen de toenmalige Gemeenschap. De toegang tot gezinshereniging binnen de toenmalige Gemeenschap, nu de Europese Unie, is sinds de jaren zestig vastgelegd in afgeleid recht. Het wordt thans gereguleerd door de richtlijn vrij verkeer en verblijf en kan in zeer uitzonderlijke gevallen worden afgeleid uit het recht van een burger van de Unie om op het grondgebied van de Unie te verblijven. In de zaak Ziebell heeft het Hof ontkend dat uit besluit 1/80 een bescherming tegen uitwijzing kan worden afgeleid die overeenkomt met de bescherming op grond van artikel 28 van de richtlijn vrij verkeer en verblijf.
- 21 De rechtspraak van het Hof over gezinshereniging heeft, naar het zich laat aanzien, in hoofdzaak betrekking op de uitlegging van deze bepalingen van afgeleid recht, zij het dat mede rekening moet worden gehouden met de bepalingen van het Verdrag inzake het vrije verkeer. Voor zover het Østre Landsret heeft kunnen constateren, is er geen rechtspraak op basis waarvan een recht op gezinshereniging rechtstreeks van de bepalingen van het Verdrag inzake het vrije verkeer van personen kan worden afgeleid, en bestonden er in ieder geval geen beslissingen hieromtrent op het moment waarop respectievelijk het Aanvullend Protocol en besluit 1/80 werden vastgesteld.
- 22 De uitspraken van het Hof in onder meer de arresten Derin, Dülger, Ziebell en Demirkan wekken naar het oordeel van het Østre Landsret duidelijk de indruk dat een beperking van de toegang voor een in een lidstaat woonachtige economisch actieve Turkse onderdaan tot gezinshereniging met een in Turkije wonend familielid geen beperking vormt die valt onder de standstillbepaling in artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol en artikel 13 van besluit 1/80.



- 23 In het arrest Dogan heeft het Hof echter beslist dat de in artikel 41, lid 2, van het Aanvullend Protocol opgenomen standstillbepaling inzake de vrijheid van vestiging aldus moet worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staat dat een lidstaat nieuwe beperkingen invoert voor de toegang tot gezinshereniging met een echtgenoot uit Turkije.
- 24 Volgens het Østre Landsret valt het arrest Dogan moeilijk te verenigen met de eerdere rechtspraak van het Hof inzake de standstillbepalingen, daaronder begrepen de verklaringen van het Hof in de arresten Ziebell en Demirkan aangaande het doel van de associatieovereenkomst en de beginselen voor de uitlegging daarvan. Ook lijkt het arrest moeilijk te verenigen met de ontstaansgeschiedenis van de standstillclausule en met het doel van de associatieovereenkomst.
- 25 Het arrest Dogan heeft betrekking op artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol. Het Hof heeft deze bepaling en artikel 13 van besluit 1/80 in recentere rechtspraak parallel uitgelegd (zie arresten Sahin en Commissie/Nederland). Zo in het arrest Dogan wordt afgeweken van de bovengenoemde eerdere uitspraken Ziebell en Demirkan, waardoor artikel 41, lid 1, van het Aanvullend protocol nu ook een afgeleid recht op gezinshereniging omvat, lijkt het niettemin niet volledig zeker of de parallelle uitlegging die betrekking had op de eerste binnenkomst om te werken ook van toepassing is in verband met gezinshereniging. De bepalingen zijn op verschillende wijzen geformuleerd. Artikel 41, lid 1, verbiedt nieuwe „beperkingen” van de vrijheid van vestiging, terwijl artikel 13 in engere zin is geformuleerd: „nieuwe beperkingen [...] met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid voor werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn”.
- 26 In de arresten Dogan en Demir heeft het Hof beslist dat de standstillbepalingen aldus moeten worden uitgelegd dat (nieuwe) beperkingen die onder de bepalingen vallen, kunnen worden gerechtvaardigd mits de beperking „rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan”.
- 27 Deze uitlegging van het verbod op beperkingen, op grond waarvan nieuwe beperkingen (naast het bepaalde in artikel 14 van besluit 1/80) kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, lijkt op het eerste gezicht niet in overeenstemming te zijn met de uitlegging die tot uitdrukking komt in het arrest Dereci e.a., punten 87-89, op grond waarvan de standstillbepalingen neerkomen op een zuivere „verplichting om iets na te laten” en regelingen vormen die „ratione temporis” gelden.
- 28 Indien er, ook naast de overwegingen op grond van artikel 14, een mogelijkheid bestaat om nieuwe beperkingen te rechtvaardigen met dwingende redenen van algemeen belang, rijdt de vraag op basis van welke richtsnoeren de

toelaatbaarheid van de beperkingen en de evenredigheid moeten worden beoordeeld. Het is met andere woorden niet duidelijk of voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van de beperkingen dezelfde beginselen moeten gelden als die neergelegd in de rechtspraak van het Hof ter zake van het vrije verkeer van EU-burgers, die is gebaseerd op de richtlijn vrij verkeer en de bepalingen van het Verdrag, of dat een andere toetsing moet worden uitgevoerd. In het laatste geval is het de vraag of, zoals wordt aangenomen door het Deense ministerie van Justitie, in plaats daarvan als uitgangspunt moet worden genomen de beoordeling van de evenredigheid in het kader van artikel 8 van het EVRM, inzake de eerbiediging van het gezins- en familieleven, in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

- 29 Voorts is het onduidelijk of een regel als § 9, lid 13, van de Deense udlændingelov kan worden aangemerkt als een beperking die „rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan”.
- 30 In het licht hiervan oordeelt het Landsret, dat in beginsel de rechterlijke instantie in laatste aanleg is in deze zaak, dat het nodig is om vragen aan het Hof voor te leggen als in het onderstaande bepaald.
- 31 Het Landsret merkt op dat ongeacht het feit dat beide partijen aanvaarden dat het arrest Dogan de op grond van het Unierecht geldende uitlegging van de standstillbepalingen in zowel het Aanvullend Protocol als besluit 1/80 tot uitdrukking brengt, het naar Deens procesrecht aan het Landsret is om het recht correct toe te passen.
- 32 Het Landsret wijst erop dat de beantwoording door het Hof grote betekenis zal hebben voor de Deense rechtspraak op het gebied van gezinshereniging met onderdanen uit Turkije. De immigratiewetgeving is in dit verband sinds de jaren tachtig een aantal malen aangescherpt wat betreft de toegang voor onderdanen van derde landen (met inbegrip van Turkse onderdanen) die een verblijfstitel in Denemarken hebben tot gezinshereniging met zowel kinderen als echtgenoten.