

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

9 december 2010\*

In de gevoegde zaken C-300/09 en C-301/09,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissingen van 24 juli 2009, ingekomen bij het Hof op 30 juli 2009, in de procedures

**Staatssecretaris van Justitie**

tegen

**F. Toprak (C-300/09),**

**I. Oguz (C-301/09),**

\* Procestaal: Nederlands.

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, A. Rosas, U. Löhmus, A. Ó Caoimh en P. Lindh (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,  
griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. M. Wissels en B. Koopman als gemachtigden,
  
- de Deense regering, vertegenwoordigd door V. Pasternak Jørgensen en R. Holdgaard als gemachtigden,
  
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en N. Graf Vitzthum als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Rozet en M. van Beek als gemachtigden,

gezien de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaken af te doen zonder conclusie,

het navolgende

### **Arrest**

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie (hierna: „besluit nr. 1/80”). De Associatieraad is ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, welke op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens laatstgenoemde is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „associatieovereenkomst”).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen van F. Toprak in zaak C-300/09 en I. Oguz in zaak C-301/09 tegen de Staatssecretaris van Justitie over de weigering van laatstgenoemde tot wijziging van hun vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd.

## Het rechtskader

### *De wettelijke regeling van de Unie*

#### De associatieovereenkomst

- 3 Overeenkomstig artikel 2, lid 1, heeft de associatieovereenkomst tot doel de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, ook op het gebied van de arbeidskrachten, door de geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers, alsmede door de opheffing van beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, met het oog op de verbetering van de levensstandaard van het Turkse volk en om in een later stadium de toetreding van de Turkse Republiek tot de Gemeenschap te vergemakkelijken.

#### Besluit nr. 1/80

- 4 Artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 luidt als volgt:

„Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort:

- na een jaar legale arbeid in die lidstaat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;

- na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die lidstaat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die lidstaat;
  
- na vier jaar legale arbeid, in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.”

5 Artikel 13 van dit besluit bepaalt:

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

Het aanvullend protocol

6 Het aanvullend protocol, ondertekend te Brussel op 23 november 1970 en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: „aanvullend protocol”), maakt blijkens artikel 62 ervan integrerend deel uit van de associatieovereenkomst.

7 Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol luidt:

„De overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.”

### *De nationale regeling*

- 8 Op 1 december 1980 waren de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland geregeld in de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40), in werking getreden op 1 januari 1967, alsmede door een uitvoeringsbesluit inzake vreemdelingen (Vreemdelingenbesluit) en een circulaire inzake vreemdelingen uit 1966 (vreemdelingencirculaire 1966).
- 9 Blijkens de verwijzingsbeslissing was op 1 december 1980 de volgende regeling toepasselijk.
- 10 Een vreemdeling wiens huwelijk met een over een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd beschikkend persoon, ten minste drie jaar had geduurd en die eveneens gedurende drie jaar in Nederland had gewoond, kon als rechthebbende van een verblijfsvergunning onder de voorwaarde „verblijf bij echtgenoot” in beginsel, ondanks de verbreking van het huwelijk, aanspraak maken op een zelfstandige verblijfsvergunning. Deze vergunning kon evenwel worden geweigerd indien de vreemdeling niet beschikte over voldoende bestaansmiddelen. Voorts kon de verblijfsvergunning in uitzonderlijke gevallen worden verleend om klemmende redenen van humanitaire aard of wanneer met de werkzaamheden van de vreemdeling een wezenlijk belang van het Koninkrijk der Nederlanden werd gediend.

- 11 Deze regeling is met ingang van 1 februari 1983 in twee opzichten gewijzigd bij een in 1982 vastgestelde circulaire inzake vreemdelingen (hierna: „vreemdelingencirculaire 1982”). Ten eerste werd de duur van het verblijf in Nederland voorafgaand aan de feitelijke verbreking van het huwelijk of echtscheiding teruggebracht van drie jaren naar een jaar. Ten tweede kon het ontbreken van bestaansmiddelen de vreemdeling alleen worden tegengeworpen indien de bevoegde autoriteiten van hem konden eisen dat hij zich ter beschikking stelde van de arbeidsmarkt.
  
- 12 Op 1 april 2001 is de wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Stb. 2000, 495) in werking getreden. Tevens werden in 2000 een besluit inzake vreemdelingen (Stb. 2000, 497; hierna: „Vb 2000”) en een circulaire inzake vreemdelingen vastgesteld (hierna: „vreemdelingencirculaire 2000”).
  
- 13 Met de inwerkingtreding van het Vb 2000 en de vreemdelingencirculaire 2000 op 1 april 2001 kwamen de in 1982 ingevoerde wijzigingen te vervallen en werden de op 1 december 1980 geldende voorwaarden voor de verkrijging van een zelfstandige verblijfsvergunning weer van kracht.
  
- 14 Op basis van artikel 9.6 van het Vb 2000 werden echter overgangsbepalingen vastgesteld voor vreemdelingen die vóór 11 december 2000 in het bezit waren van een verblijfsvergunning wegens huwelijk. Ingevolge deze bepalingen kan, in het geval dat een vreemdeling gedurende ten minste een jaar recht heeft gehad op een vergunning tot verblijf op grond van een huwelijk dat vóór de ontwrichting of ontbinding drie jaar heeft geduurd, aan deze vreemdeling een verblijfsvergunning onder de voorwaarde „zoeken en verrichten van arbeid, al dan niet in loondienst” worden toegekend.

## Hoofdingen en prejudiciële vraag

### *Zaak Toprak (C-300/09)*

- 15 Toprak, die de Turkse nationaliteit heeft, trad op 14 juni 2001 in het huwelijk met een Nederlandse. Op 21 mei 2002 kwam hij Nederland binnen met een machtiging tot voorlopig verblijf, die werd vervangen door een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd met de vermelding „voor verblijf bij echtgenote”, waarvan de geldigheidsduur werd verlengd tot 24 september 2006.
- 16 Het huwelijk tussen Toprak en zijn echtgenote werd feitelijk verbroken op 12 april 2004, dus minder dan drie jaar nadat het was gesloten, en de echtscheiding werd uitgesproken op 30 december 2004, dus meer dan drie jaar na de huwelijkssluiting. Dit betekent dat Toprak tussen zijn datum van binnenkomst in Nederland en de datum dat zijn huwelijk feitelijk werd verbroken minder dan drie jaar bij zijn echtgenote in Nederland heeft verbleven.
- 17 Na zijn echtscheiding diende Toprak verscheidene aanvragen in om wijziging van de vermelding „verblijf bij echtgenote” in „het verrichten van arbeid in loondienst” en om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.
- 18 De aanvragen van Toprak werden door de verantwoordelijke Minister afgewezen op grond dat hij vanaf de datum van de feitelijke verbreking van zijn huwelijk niet meer voldeed aan de voorwaarde van verblijf bij echtgenote. Bovendien had Toprak wel in Nederland gewerkt maar onvoldoende aangetoond dat hij op die datum voldeed aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid in loondienst op basis van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80. Hij had in



het bijzonder niet aangetoond dat hij gedurende een jaar bij dezelfde werkgever had gewerkt, noch dat de werkgever bereid was deze arbeidsverhouding voort te zetten. Ook werd met zijn werkzaamheden geen wezenlijk belang van het Koninkrijk der Nederlanden gediend.

- 19 Toprak maakte bezwaar bij de Staatssecretaris van Justitie. Deze verklaarde het bezwaar evenwel ongegrond.
- 20 Daarop stelde Toprak beroep in bij de Rechtbank 's-Gravenhage. De Rechtbank overwoog dat de aanscherping van het beleid ten aanzien van personen als Toprak, na een eerdere versoepeling van dat beleid, een „nieuwe beperking” vormde in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80. De Rechtbank verklaarde het beroep dan ook gegrond, vernietigde het afwijzingsbesluit van de Staatssecretaris van Justitie en bepaalde dat deze een nieuw besluit diende te nemen. De Staatssecretaris van Justitie stelde van deze uitspraak hoger beroep in bij de Raad van State.

### *Zaak Oguz (C-301/09)*

- 21 Oguz is Turks staatsburger en is gehuwd geweest met een persoon met de Turkse nationaliteit die in het bezit was van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Het huwelijk werd gesloten op 12 augustus 2002. Bij zijn binnenkomst in Nederland, een jaar nadien, werd hem een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd met de vermelding „voor verblijf bij echtgenote” verleend, waarvan de geldigheidsduur werd verlengd tot augustus 2009.

- 22 Het huwelijk tussen Oguz en zijn echtgenote werd feitelijk verbroken op 16 oktober 2005 en de echtscheiding werd uitgesproken op 21 juli 2006, in beide situaties dus meer dan drie jaar na het huwelijk. Tussen de datum van zijn binnenkomst in Nederland in 2003 en de datum van de feitelijke verbreking van zijn huwelijk had Oguz echter minder dan drie jaar bij zijn echtgenote in Nederland verbleven.
- 23 Op 12 april 2006 verzocht Oguz de aan zijn verblijfsvergunning verbonden beperking „voor verblijf bij echtgenote” te wijzigingen in „voor het verrichten van arbeid in loondienst”. Blijkens de verwijzingsbeslissing had Oguz een arbeidsovereenkomst met een werkgever van 1 april tot 1 oktober 2004, werkte hij vanaf 16 oktober 2005 voor een andere werkgever en was hij door een derde werkgever in dienst genomen met ingang van 1 februari 2006.
- 24 De aanvraag tot wijziging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd van Oguz werd door de verantwoordelijke Minister bij verschillende besluiten afgewezen op grond dat hij vanaf de verbreking van zijn huwelijk niet meer voldeed aan de voorwaarde „verblijf bij echtgenote” waaronder zijn verblijfsvergunning was verleend. Bovendien had Oguz onvoldoende aangetoond dat hij in aanmerking kwam voor een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid in loondienst op basis van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80. Hij had in het bijzonder niet aangetoond dat hij gedurende een jaar bij dezelfde werkgever had gewerkt, noch dat deze bereid was de arbeidsverhouding voort te zetten. Ook werd met zijn werkzaamheden geen wezenlijk belang van het Koninkrijk der Nederlanden gediend.
- 25 Oguz maakte bezwaar bij de Staatssecretaris van Justitie, die het bezwaar evenwel ongegrond verklaarde.

- 26 De Staatssecretaris van Justitie stelde zich in het bijzonder op het standpunt dat Oguz niet in aanmerking kwam voor een verblijfsvergunning uit hoofde van de overgangsbepalingen op basis van artikel 9.6 van het Vb 2000, omdat zijn verblijfsvergunning hem niet was verleend vóór 11 december 2000.
- 27 Oguz stelde beroep in bij de Rechtbank 's-Gravenhage. De Rechtbank overwoog dat de Staatssecretaris van Justitie ten onrechte had getoetst aan vorengenoemd artikel 9.6 van het Vb 2000 en niet aan het beleid zoals dat sinds 1983 werd gevoerd. Hij verklaarde het beroep van Oguz gegrond, op grond dat de strengere regeling die door de Staatssecretaris van Justitie op hem was toegepast en die volgde op een soepeler regeling ten gunste van Turkse staatsburgers, een met artikel 13 van besluit nr. 1/80 strijdige „nieuwe beperking” was. De Rechtbank vernietigde dan ook het besluit van de Staatssecretaris van Justitie en bepaalde dat deze een nieuw besluit diende te nemen. De Staatssecretaris van Justitie stelde van deze uitspraak hoger beroep in bij de Raad van State.

*De prejudiciële vraag*

- 28 De Raad van State heeft vervolgens de behandeling van de zaak geschorst en het Hof in beide zaken de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus worden uitgelegd dat onder een nieuwe beperking in de zin van die bepaling mede dient te worden verstaan een aanscherping ten opzichte van een na 1 december 1980 in werking getreden bepaling, die een versoepeling inhield van de op 1 december 1980 geldende bepaling, indien deze aanscherping geen verslechtering ten opzichte van de op 1 december 1980 geldende bepaling behelst?”

- 29 Bij beschikking van de president van het Hof van 2 oktober 2009 zijn de zaken C-300/09 en C-301/09 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

## **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

### *Opmerking vooraf*

- 30 Vooraf moet worden opgemerkt dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet alleen van toepassing kan zijn op bepalingen van een wettekst of een besluit maar ook op die van een circulaire waarin wordt uiteengezet hoe de betrokken regering de wet zal toepassen.
- 31 Dit artikel 13 richt zich immers op de door de lidstaten ingevoerde beperkingen, zonder de aard van de handelingen waarbij dergelijke beperkingen worden ingevoerd te preciseren.
- 32 In het arrest van 10 april 2008, Commissie/Nederland (C-398/06), heeft het Hof de geoorloofdheid van een circulaire inzake vreemdelingen die vergelijkbaar was met die welke in het hoofdgeding aan de orde is, getoetst aan het afgeleide recht van de Unie inzake het vrij verkeer van personen. Het achtte deze circulaire in strijd met dat recht.
- 33 Vaststaat dat de circulaire van 1982 en de vreemdelingencirculaire 2000, evenals de circulaire die aan de orde was in het zojuist genoemde arrest Commissie/Nederland, gevolgen hebben voor de betrokken vreemdelingen, onder wie personen met de Turkse nationaliteit.

- 34 Bijgevolg kan artikel 13 van besluit nr. 1/80 op de bepalingen van dergelijke circulaires van toepassing zijn.

*Het antwoord van het Hof*

- 35 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, betreffende een nationale bepaling inzake de verkrijging van een verblijfsvergunning door Turkse werknemers, zoals Toprak en Oguz, artikel 13 van besluit nr. 1/80 in die zin moet worden uitgelegd dat de aanscherping van een na 1 december 1980 ingevoerde bepaling, die een versoepeling vormde van de op 1 december 1980 toepasselijke bepaling, een „nieuwe beperking” vormt in de zin van dat artikel, ook wanneer door deze aanscherping de voorwaarden voor verkrijging van de vergunning ten opzichte van de voorwaarden uit hoofde van de bepaling die van kracht was op 1 december 1980 niet strenger worden.
- 36 De Raad van State vraagt dus in wezen, welke datum relevant is voor de beoordeling of van een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 sprake is.
- 37 De Nederlandse regering bestrijdt niet dat Toprak en Oguz in Nederland hebben gewerkt, maar zij stelt dat deze vraag niet behoeft te worden beantwoord, daar artikel 13 van besluit nr. 1/80 in casu niet toepasselijk is omdat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet de in dat artikel bedoelde voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt voor Turkse werknemers betreft, maar het recht van buitenlandse echtgenoten ter zake van gezinshereniging.

- 38 Op dit bezwaar moet worden ingegaan alvorens eventueel de vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden.
- 39 De Nederlandse regering zet uiteen dat de vreemdeling na drie jaar huwelijk en een even lang verblijf in Nederland in beginsel recht heeft op een zelfstandige verblijfsvergunning zonder voorwaarde van verblijf bij echtgenoot. Wanneer echter voordat die drie jaar voorbij zijn er geen behoefte meer is aan de hereniging van het gezin, doordat de huwelijksrelatie wordt verbroken, komt daardoor in beginsel een einde aan het verblijfsrecht. Deze regeling is niet bedoeld voor werknemers en artikel 13 van besluit nr. 1/80 is dus niet van toepassing. Wat buitenlanders met de Turkse nationaliteit betreft, zij komen wanneer de huwelijksrelatie in deze periode van drie jaar is verbroken niet meer in aanmerking voor een verblijfsrecht op grond van deze regeling en kunnen een dergelijk recht alleen ontlenen aan artikel 6 van besluit nr. 1/80 indien zij voldoen aan de in dat artikel gestelde voorwaarde van legale arbeid bij één en dezelfde werkgever.
- 40 Dienaangaande is het zeker zo dat genoemde regeling niet rechtstreeks bedoeld is voor buitenlandse werknemers, maar betrekking heeft op buitenlanders die gehuwd zijn met personen met een recht van verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland.
- 41 Een dergelijke regeling kan echter wel gevolgen hebben voor buitenlandse werknemers, met name Turkse werknemers, doordat zij de voorwaarden bevat voor verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning zonder koppeling aan verblijf bij de echtgenoot.
- 42 Blijkens de stukken is de situatie van Turkse werknemers die gehuwd zijn met personen met een recht van verblijf in Nederland voor onbepaalde tijd, met name personen met de Nederlandse nationaliteit, inderdaad met ingang van 1 april 2001 gewijzigd op het punt van de verlening van een dergelijke vergunning. Sinds die datum geldt,

in afwijking van de sinds 1 februari 1983 bestaande situatie, voor die werknemers opnieuw de voorwaarde van verblijf bij hun echtgenoot in die lidstaat gedurende drie jaar.

- 43 Het Hof heeft zich reeds uitgesproken over wijzigingen in de voorwaarden voor toekenning van verblijfsvergunningen aan Turkse staatsburgers in het licht van de standstillbepalingen van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80. Het verklaarde dat de invoering van een visumplicht om in Duitsland bepaalde diensten te verrichten een „nieuwe beperking” is in de zin van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol (arrest van 19 februari 2009, Soysal en Savatli, C-228/06, Jurispr. blz. I-1031, punt 57). Het verklaarde voorts dat de invoering van leges voor de verlening van een verblijfsvergunning tot een bedrag dat onevenredig is aan het bedrag dat wordt gevraagd van burgers van de lidstaten, een bij artikel 13 van besluit nr. 1/80 verboden beperking is (arrest van 17 september 2009, Sahin, C-242/06, Jurispr. blz. I-8465, punt 74).
- 44 In de onderhavige zaken brengt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Nederlandse regeling eveneens wijzigingen mee in de voorwaarden voor verlening van bepaalde verblijfsvergunningen. Voor zover deze wijzigingen van invloed zijn op de situatie van Turkse werknemers zoals Toprak en Oguz, moet worden geoordeeld dat een dergelijke regeling binnen de werkingssfeer van artikel 13 van besluit nr. 1/80 valt.
- 45 De omstandigheid dat de betrokken werknemers nog niet tot de Nederlandse arbeidsmarkt behoren in die zin dat zij niet voldoen aan de in artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 neergelegde standstillbepaling, staat geenszins aan de toepassing van artikel 13 in de weg. Het Hof heeft eerder geoordeeld dat de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet is bedoeld om reeds tot de arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemers te beschermen, maar juist van toepassing is op Turkse staatsburgers die nog niet de rechten bezitten ter zake van arbeid en daarmee samenhangend verblijf ingevolge artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 (zie arresten van

21 oktober 2003, Abatay e.a., C-317/01 en C-369/01, Jurispr. blz. I-12301, punt 83, en 29 april 2010, Commissie/Nederland, C-92/07, Jurispr. blz. I-3683, punt 45).

- <sup>46</sup> Derhalve moet het betoog van de Nederlandse regering dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 op de onderhavige regeling niet van toepassing is omdat deze niet de voorwaarden voor toegang van Turkse werknemers tot de arbeidsmarkt betreft maar het recht van buitenlandse echtgenoten op het gebied van gezinshereniging, worden afgewezen.
- <sup>47</sup> Derhalve moet worden gezien van welke datum moet worden uitgegaan bij de beoordeling of sprake is van een „nieuwe beperking” in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80.
- <sup>48</sup> De Nederlandse, de Deense en de Duitse regering zijn van mening dat alleen de datum 1 december 1980 relevant is voor de vraag of een wettelijke regeling dan wel een bepaald beleid de situatie van Turkse werknemers bemoeilijkt. Met latere wijzigingen, die eventueel voor deze werknemers gunstiger kunnen zijn, dient geen rekening te worden gehouden.
- <sup>49</sup> Opgemerkt zij dat, nu uit de formulering van artikel 13 van besluit nr. 1/80 geen specifieke datum blijkt vanaf welke de standstillregel geldt, de vraag of sprake is van „nieuwe beperkingen” in de zin van deze bepaling kan worden beantwoord aan de hand van de datum van inwerkingtreding van de tekst waarin het artikel staat, dus in casu de datum van inwerkingtreding van besluit nr. 1/80. Het Hof heeft deze datum overigens reeds herhaaldelijk als uitgangspunt genomen. Zo heeft het in punt 49 van het arrest van 29 april 2010, Commissie/Nederland, reeds aangehaald, geoordeeld dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 in de weg staat aan de invoering in de Nederlandse wettelijke regeling, vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit in Nederland,



van elke nieuwe beperking in de uitoefening van het vrij verkeer van werknemers (zie ook onder meer reeds aangehaalde arresten Abatay e.a., punt 74, en Sahin, punt 63, alsook naar analogie met betrekking tot de standstillbepaling van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, reeds aangehaalde arresten Abatay e.a., punt 66, en Soysal en Savatli, punt 47).

- 50 Dat wil evenwel niet zeggen dat alleen deze datum relevant is.
- 51 Om de draagwijdte van de woorden „nieuwe beperkingen” te bepalen, moet te rade worden gegaan bij het doel dat met artikel 13 van besluit nr. 1/80 wordt nagestreefd.
- 52 In punt 72 van het arrest Abatay e.a., reeds aangehaald, heeft het Hof verklaard dat de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 en die van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol hetzelfde doel dienen, namelijk gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke invoering van het vrije verkeer van werknemers, het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, door de nationale autoriteiten te verbieden nieuwe belemmeringen voor die vrijheden op te werpen, teneinde de geleidelijke verwezenlijking van die vrijheden tussen de lidstaten en de Republiek Turkije niet te bemoeilijken.
- 53 In het arrest van 20 september 2007, Tum en Dari (C-16/05, Jurispr. blz. I-7415, punt 61), voegde het Hof met betrekking tot artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol daaraan toe dat deze bepaling tot doel heeft, gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke verwezenlijking van de vrijheid van vestiging door de nationale autoriteiten volledig te verbieden, nieuwe belemmeringen voor de uitoefening van deze vrijheid in te voeren door de op een bepaalde datum geldende voorwaarden strenger te maken.

- 54 Gelet op de onderling overeenstemmende uitlegging van artikel 41 van het aanvullend protocol en van artikel 13 van besluit nr. 1/80 ten aanzien van het nagestreefde doel, moet worden geoordeeld dat de strekking van de standstillverplichting in artikel 13 naar analogie ook geldt voor alle nieuwe belemmeringen voor de uitoefening van het vrij verkeer van werknemers die een aanscherping inhouden van de op een bepaalde datum bestaande voorwaarden.
- 55 Zo is van belang, te verzekeren dat de lidstaten zich niet van het nagestreefde doel verwijderen door terug te komen van bepalingen die zij na de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 op hun grondgebied, hebben aangenomen ten behoeve van het vrij verkeer van Turkse werknemers.
- 56 Bijgevolg is in gevallen als die van de hoofdgedingen de datum aan de hand waarvan moet worden beoordeeld of de invoering van nieuwe regels leidt tot „nieuwe beperkingen”, de datum waarop dergelijke bepaling zijn aangenomen.
- 57 Deze uitlegging volgt de lijn van het Hof bij de uitlegging van standstillvoorschriften op andere gebieden van het recht van de Europese Unie, met name op dat van de aftrek van de belasting over de toegevoegde waarde zoals bedoeld in richtlijn 77/388/EEG van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting — Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde; uniforme grondslag (PB L 145, blz. 1; hierna: „Zesde richtlijn”), en op het gebied van het vrij kapitaalverkeer.
- 58 Met betrekking tot de belasting over de toegevoegde waarde oordeelde het Hof dat een nationale regeling in strijd is met de standstillbepaling van artikel 17, lid 6, van de Zesde richtlijn, indien zij de draagwijdte van de bestaande uitsluitingen na de inwerkingtreding van deze richtlijn uitbreidt en zich daardoor van de doelstelling van die richtlijn verwijdert. Het Hof verklaarde voorts dat hetzelfde geldt voor iedere wijziging na de inwerkingtreding van de Zesde richtlijn waardoor de draagwijdte van

de onmiddellijk voor die wijziging geldende uitsluitingen wordt uitgebreid. Hierbij is van weinig belang dat de wijziging de draagwijdte van de bij de inwerkingtreding van deze richtlijn geldende uitsluitingen niet heeft uitgebreid (zie arrest van 14 juni 2001, Commissie/Frankrijk, C-40/00, Jurispr. blz. I-4539, punten 17-19).

- 59 In vergelijkbare zin sprak het Hof zich uit met betrekking tot de uitzondering in artikel 57, lid 1, EG inzake het vrij verkeer van kapitaal, dat de handhaving toelaat van beperkingen van het kapitaalverkeer naar of uit derde landen die in de nationale rechtsorde bestonden op 31 december 1993. Het Hof verklaarde dat het begrip beperking die bestond op de in dat artikel genoemde datum, 31 december 1993, veronderstelt dat het juridische raamwerk waarin de betrokken beperking is opgenomen, sinds die datum ononderbroken deel heeft uitgemaakt van de rechtsorde van de betrokken lidstaat. Het voegde daaraan toe dat, zou dit anders zijn, een lidstaat op enig tijdstip opnieuw beperkingen van het kapitaalverkeer naar of uit derde landen zou kunnen invoeren die op 31 december 1993 in de nationale rechtsorde bestonden, doch niet zijn gehandhaafd. Het Hof concludeerde aldus dat de uitzondering niet geldt voor een bepaling die een belemmering opnieuw invoert die na de intrekking van de vroegere wettelijke regeling niet meer bestond (arrest van 18 december 2007, A, C-101/05, Jurispr. blz. I-11531, punten 48 en 49).
- 60 Derhalve moet worden vastgesteld dat een lidstaat, door bepalingen aan te nemen die de voorwaarden voor Turkse werknemers voor de verkrijging van een verblijfsvergunning aanscherpen ten opzichte van de voorwaarden die voorheen op hen toepasselijk waren op grond van bepalingen die zijn aangenomen sinds de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 op het betreffende grondgebied, „nieuwe beperkingen” invoert in de zin van artikel 13 van dit besluit.
- 61 In situaties als die van de hoofdgedingen is het aan de nationale rechter om na te gaan of de vreemdelingencirculaire 2000 ten opzichte van de circulaire van 1982 de

verkrijging van een zelfstandige verblijfsvergunning door Turkse werknemers moeilijker maakt, en of Toprak en Oguz voldoen aan de voorwaarden van de circulaire van 1982. Indien een dergelijke vergunning bij toepassing van de circulaire van 2000 moeilijker te verkrijgen is, vormt deze circulaire een „nieuwe beperking” in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80, zelfs indien bij deze circulaire slechts bepalingen opnieuw zijn ingevoerd die in de Nederlandse wetgeving bestonden op 1 december 1980.

- <sup>62</sup> Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat, in omstandigheden als die van de hoofdgedingen, die betrekking hebben op een nationale bepaling inzake de verkrijging van een verblijfsvergunning door Turkse werknemers, artikel 13 van besluit nr. 1/80 in die zin moet worden uitgelegd dat een aanscherping van een na 1 december 1980 ingevoerde bepaling, die een versoepeling vormde van de op 1 december 1980 toepasselijke bepaling, een „nieuwe beperking” vormt in de zin van dat artikel, ook wanneer door deze aanscherping de voorwaarden voor verkrijging van de vergunning ten opzichte van de voorwaarden uit hoofde van de bepaling die van kracht was op 1 december 1980 niet strenger worden, hetgeen ter beoordeling staat van de nationale rechter.

## **Kosten**

- <sup>63</sup> Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

**In omstandigheden als die van de hoofdgedingen, die betrekking hebben op een nationale bepaling inzake de verkrijging van een verblijfsvergunning door Turkse werknemers, moet artikel 13 van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, genomen door de Associatieraad die is ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, in die zin worden uitgelegd dat een aanscherping van een na 1 december 1980 ingevoerde bepaling, die een versoepeling vormde van de op 1 december 1980 toepasselijke bepaling, een „nieuwe beperking” vormt in de zin van dat artikel, ook wanneer door deze aanscherping de voorwaarden voor verkrijging van de vergunning ten opzichte van de voorwaarden uit hoofde van de bepaling die van kracht was op 1 december 1980 niet strenger worden, hetgeen ter beoordeling staat van de nationale rechter.**

ondertekeningen