

# Zaak C-256/11

**Murat Dereci e.a.**

**tegen**

**Bundesministerium für Inneres**

[verzoek van het Verwaltungsgerichtshof  
(Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Burgerschap van Unie — Verblijfsrecht van staatsburgers van derde landen die familielid zijn van burgers van Unie — Weigering op grond dat recht van vrij verkeer van burger niet is uitgeoefend — Mogelijk verschil in behandeling ten opzichte van burgers van Unie die recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend — Associatieovereenkomst EEG-Turkije — Artikel 13 van besluit nr. 1/80 van Associatieraad — Artikel 41 van aanvullend protocol — „Standstill'-clausule”

Standpuntbepaling van advocaat-generaal P. Mengozzi van 29 september 2011 . . . . . I - 11319

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 15 november 2011 . . . . . I - 11339

## Samenvatting van het arrest

1. *Burgerschap van Europese Unie — Recht om vrij op grondgebied van lidstaten te reizen en te verblijven — Richtlijn 2004/38 — Begunstigden — Familieleden van burger van Unie die staatsburger van derde land zijn — Voorwaarde — Burger van Unie die zijn recht van vrij verkeer heeft uitgeoefend*  
(Richtlijn 2004/38 van het Europees Parlement en de Raad, art. 2, punt 2, en 3, lid 1; richtlijn 2003/86 van de Raad, art. 3, lid 3)

2. *Burgerschap van Europese Unie — Verdragsbepalingen — Werkingssfeer — Burger van Unie die zijn recht van vrij verkeer nooit heeft uitgeoefend — Voorwaarde voor inclusie — Toepassing van maatregelen die tot gevolg hebben dat effectief genot van belangrijkste aan status van burger van Unie ontleende rechten wordt ontzegd*  
(Art. 20 VWEU en 21 VWEU)
3. *Grondrechten — Eerbiediging van privéleven en van familie- en gezinsleven — Weigering van verblijfsrecht voor familieleden van burger van Unie die staatsburger van derde land zijn*  
(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 7)
4. *Burgerschap van Europese Unie — Verdragsbepalingen — Recht om vrij op grondgebied van lidstaten te reizen en te verblijven — Weigering van lidstaat om verblijfsrecht te erkennen van familieleden van burger van Unie die staatsburger van derde land zijn*  
(Art. 20 VWEU en 21 VWEU)
5. *Internationale overeenkomsten — Associatieovereenkomst EEG-Turkije — Vrij verkeer van personen — Vrijheid van vestiging — Standstill-bepaling van artikel 41, lid 1, van aanvullend protocol — Draagwijdte*  
(Additioneel protocol bij associatieovereenkomst EEG-Turkije, art. 41, lid 1)

1. De richtlijnen 2003/86, inzake het recht op gezinshereniging, en 2004/38, betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, zijn niet van toepassing zijn op staatsburgers van derde landen die om een verblijfsrecht verzoeken om zich te voegen bij hun familieleden die burgers van de Unie zijn, die nooit gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer en steeds hebben verbleven in

de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten.

Volgens artikel 3, lid 3, van richtlijn 2003/86 is deze immers niet van toepassing op familieleden van een burger van de Unie. Daarnaast ontnemen niet alle staatsburgers van een derde land aan richtlijn 2004/38 rechten van binnenkomst en verblijf in een lidstaat, maar

uitsluitend diegenen die in de zin van artikel 2, punt 2, van deze richtlijn familielid zijn van een burger van de Unie die van zijn recht van vrij verkeer gebruik heeft gemaakt door zich in een andere lidstaat te vestigen dan die waarvan hij de nationaliteit bezit.

(cf. punten 47, 56, 58)

2. De situatie van een burger van de Unie die het recht van vrij verkeer niet heeft uitgeoefend, kan niet op grond van dit feit alleen worden gelijkgesteld met een zuiver interne situatie. Daar immers de status van burger van de Unie de primaire status van de staatsburgers van de lidstaten moet zijn, verzet artikel 20 VWEU zich tegen nationale maatregelen die tot gevolg hebben dat burgers van de Unie het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten.

Dit criterium van de ontzegging van het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten, heeft betrekking op gevallen die erdoor worden gekenmerkt dat de burger van de Unie feitelijk wordt verplicht om het grondgebied van niet alleen de lidstaat waarvan hij staatsburger is, maar ook dat van de Unie als geheel te verlaten.

Wat betreft het verblijfsrecht van familieleden van een burger van de Unie die staatsburger van derde landen zijn, is genoemd criterium dus van zeer bijzondere

aard, doordat het ziet op gevallen waarin, ondanks dat het secundaire recht inzake het verblijfsrecht van staatsburgers van derde landen niet van toepassing is, uitzonderlijk geen verblijfsrecht kan worden ontzegd aan een staatsburger van een derde land die familielid van een staatsburger van een lidstaat is, omdat anders de nuttige werking zou worden ontnomen aan het burgerschap van de Unie dat deze laatste staatsburger geniet. Het enkele feit dat het voor een staatsburger van een lidstaat misschien wenselijk is, om economische redenen of om de eenheid van de familie op het grondgebied van de Unie te bewaren, dat leden van zijn familie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, bij hem op het grondgebied van de Unie verblijven, volstaat op zich niet om aan te nemen dat de burger van de Unie verplicht zal zijn om het grondgebied van de Unie te verlaten indien een dergelijk recht niet wordt toegekend.

(cf. punten 61-62, 64, 66-68)

3. Indien een nationale rechter van oordeel is dat, gelet op de omstandigheden van een bij hem aanhangig geding, de situatie van de familieleden van een burger van de Unie die staatsburger van een derde land zijn, onder het recht van de Unie valt, zal hij moeten onderzoeken of de ontzegging van een verblijfsrecht aan deze laatsten, het recht op eerbiediging van hun privé-leven en familie- en gezinsleven in de zin van artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aantast. Wanneer hij daarentegen van oordeel is dat genoemde situatie niet binnen de werkingsfeer

van het recht van de Unie valt, zal hij dit onderzoek in het licht van artikel 8, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden moeten verrichten. Al de lidstaten zijn immers partij bij dit verdrag, dat in artikel 8 het recht op eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven bevestigt.

5. Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol bij de associatieovereenkomst EEG-Turkije moet aldus worden uitgelegd dat als een „nieuwe beperking” in de zin van deze bepaling moet worden beschouwd, de uitvaardiging van een nieuwe regeling die restrictiever is dan de vorige, die zelf een versoepeling vormde van een eerdere regeling ter zake van de voorwaarden voor de uitoefening van de vrijheid van vestiging door Turkse staatsburgers die gold op het moment van inwerkingtreding van dit protocol op het grondgebied van de betrokken lidstaat.

(cf. punten 72-73)

4. Het recht van de Unie en meer bepaald de bepalingen inzake het burgerschap van de Unie moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet ertegen verzetten dat een lidstaat een staatsburger van een derde land het verblijf op zijn grondgebied ontzegt, terwijl deze staatsburger wil verblijven met een lid van zijn familie dat burger van de Unie is, dat verblijft in die lidstaat, waarvan het de nationaliteit bezit, en dat nooit gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, mits een dergelijke ontzegging niet met zich meebrengt dat de burger van de Unie het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten. Het staat aan de nationale rechter om dit na te gaan.

De „standstill”-verplichting strekt zich immers uit tot alle nieuwe belemmeringen van de uitoefening van de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten en het vrij verkeer van werknemers die een aanscherping inhouden van de op een bepaalde datum bestaande voorwaarden, zodat het van belang is te verzekeren dat de lidstaten zich niet verwijderen van het door de „standstill”-clausules nagestreefde doel door terug te komen van bepalingen die zij ten gunste van genoemde vrijheden van de Turkse staatsburgers hebben vastgesteld na de inwerkingtreding van het aanvullend protocol of besluit nr. 1/80 op hun grondgebied.

(cf. punt 74, dictum 1)

(cf. punten 94, 101, dictum 2)