



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

8 november 2012*

„Prejudiciële verwijzing — Associatieovereenkomst EEG-Turkije — Besluit nr. 1/80 van de associatieraad — Artikel 6, lid 1, eerste streepje — Rechten van Turkse werknemers die tot de legale arbeidsmarkt behoren — Retroactieve intrekking van verblijfstitel”

In zaak C-268/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Hamburgische Obergericht (Duitsland) bij beslissing van 19 mei 2011, ingekomen bij het Hof op 31 mei 2011, in de procedure

Atila Gülbahce

tegen

Freie und Hansestadt Hamburg,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), waarnemend voor de president van de Derde kamer, K. Lenaerts, J. Malenovský, T. von Danwitz en D. Šváby, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 april 2012,

gelet op de opmerkingen van:

- A. Gülbahce, vertegenwoordigd door M. Prottung, Rechtsanwalt,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Kreuzschatz en G. Rozet als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 juni 2012,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van besluit nr. 1/80 van de associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie die tot stand is gebracht bij overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die 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: „besluit nr. 1/80” respectievelijk „associatieovereenkomst”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen A. Gülbahce en de Freie und Hansestadt Hamburg over de intrekking van de verblijfsvergunning van Gülbahce door laatstgenoemde.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Associatieovereenkomst

- 3 De associatieovereenkomst heeft volgens artikel 2, lid 1, ervan tot doel de voortdurende en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, met volledige inachtneming van de noodzaak de versnelde ontwikkeling van de Turkse economie, de verhoging van de werkgelegenheid en de verbetering van de levensomstandigheden van het Turkse volk te verzekeren.
- 4 Volgens artikel 12 van de associatieovereenkomst „[komen d]e overeenkomstsluitende partijen [...] overeen zich te laten leiden door de artikelen [39 EG], [40 EG] en [41 EG], teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen”, en luidens artikel 13 ervan komen deze partijen „overeen zich te laten leiden door de artikelen [43 EG] tot en met [46 EG] en [48 EG], teneinde onderling de beperkingen van de vrijheid van vestiging op te heffen”.
- 5 Artikel 22, lid 1, van de associatieovereenkomst luidt:

„Voor de verwezenlijking van de in de [associatie]overeenkomst vastgestelde doelstellingen en de erin bedoelde gevallen is de associatieraad bevoegd tot het nemen van besluiten. Ieder der beide partijen is verplicht de maatregelen te nemen die nodig zijn om de genomen besluiten uit te voeren [...].”

Besluit nr. 1/80

- 6 Artikel 6 van besluit nr. 1/80 bepaalt:
 - „1. 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 naar zijn keuze.

2. Jaarlijkse vakanties en perioden van afwezigheid wegens zwangerschap, een arbeidsongeval of een kortdurende ziekte worden gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid. Tijdvakken van onvrijwillige werkloosheid die naar behoren zijn geconstateerd door de bevoegde autoriteiten, alsmede perioden van afwezigheid wegens langdurige ziekte worden niet gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, doch doen geen afbreuk aan de rechten die zijn verkregen uit hoofde van het voorafgaande tijdvak van arbeid.

2. De wijze van toepassing van de leden 1 en 2 wordt geregeld in de nationale voorschriften.”

7 Artikel 7 van dit besluit bepaalt:

„Gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem aan te sluiten:

- hebben het recht om – onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang – te reageren op ieder arbeidsaanbod wanneer zij daar sinds ten minste drie jaar legaal wonen;
- hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst van hun keuze wanneer zij daar sinds ten minste vijf jaar legaal wonen.

Kinderen van Turkse werknemers die een beroepsopleiding hebben voltooid in het gastland kunnen, ongeacht hoe lang zij in die lidstaat wonen, in die lidstaat op ieder arbeidsaanbod reageren, op voorwaarde dat één van de ouders gedurende ten minste drie jaar legaal in de betrokken lidstaat heeft gewerkt.”

8 Artikel 10 van dit besluit luidt:

„1. De lidstaten van de Gemeenschap passen op Turkse werknemers die tot hun legale arbeidsmarkt behoren een regeling toe die hen jegens communautaire werknemers, wat loon en andere arbeidsvoorwaarden betreft, niet discrimineert op grond van nationaliteit.”

2. Onverminderd de toepassing van de artikelen 6 en 7, krijgen de in lid 1 bedoelde Turkse werknemers en hun familieleden bij het zoeken naar werk op dezelfde wijze als communautaire werknemers, bijstand van arbeidsbureaus.”

9 Artikel 13 van besluit nr. 1/80 bepaalt:

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

Duitse regeling

10 § 5 van het Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (wet inzake het binnenkomen en het verblijf van vreemdelingen op het federale grondgebied – vreemdelingenwet) van 9 juli 1990 (BGBl. 1990 I, blz. 1354, hierna: „AuslG”), met als opschrift „Soorten verblijfstitels”, bepaalt in artikel 1 ervan:

„De verblijfstitel wordt toegekend in de vorm van een:

1. verblijfsvergunning (§§ 15 en 17)
2. verblijfsmachtiging (§ 27),
3. beperkte verblijfsmachtiging (§§ 28 en 29),
4. verblijfsmachtiging op humanitaire gronden (§ 30).”

11 § 19 AuslG, met als opschrift „Autonoom verblijfsrecht van de echtgenoten”, bepaalt:

„(1) Bij beëindiging van de samenwoning wordt de verblijfsvergunning van de echtgeno(o)t(e) verlengd als een autonoom verblijfsrecht dat losstaat van de in § 17, lid 1, genoemde verblijfsgrond wanneer:

1. de samenwoning op het federale grondgebied ten minste twee jaar legaal heeft geduurd,

[...]

4. de vreemdeling tot de datum waarop aan de in de punten 1 tot en met 3 vermelde voorwaarden is voldaan, over een verblijfsvergunning of verblijfsmachtiging beschikte, tenzij hij niet tijdig een aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning heeft kunnen indienen om redenen die hem niet toerekenbaar zijn.

(2) In de in lid 1 bedoelde gevallen wordt de verblijfsvergunning met één jaar verlengd. Onverminderd lid 1, derde zin, staat deze verlenging niet in de weg aan verlening van sociale bijstand. Voorts kan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd worden verlengd, wanneer niet is voldaan aan de voorwaarden voor een verlenging voor onbepaalde tijd.

[...]”

12 § 23 AuslG, met als opschrift „Buitenlandse familieleden van Duitse onderdanen”, bepaalt in lid 1 ervan:

„De verblijfsvergunning wordt overeenkomstig § 17, lid 1, verleend aan:

- 1) de buitenlandse echtgenoot van een Duits onderdaan,

[...]

wanneer de betrokken Duitse onderdaan zijn gewone verblijfplaats op het federale grondgebied heeft;

[...]”

13 § 1 van de Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (besluit inzake de arbeidsvergunning voor niet-Duitse werknemers), in de op 12 september 1980 gepubliceerde versie (BGBl. 1980 I, blz. 1754, hierna: „AEVO”), bepaalt:

„De vergunning kan naargelang van de toestand en de evolutie van de arbeidsmarkt krachtens § 19, lid 1, van de wet ter bevordering van de werkgelegenheid (arbeidsvergunning) worden verleend:

1. voor een specifieke beroepsactiviteit in een specifieke onderneming, of
2. zonder enige beperking qua beroepsactiviteit of onderneming.”

14 § 2 AEVO, „Bijzondere arbeidsvergunning”, bepaalt in lid 1 ervan:

„De arbeidsvergunning hangt niet af van de toestand en de evolutie van de arbeidsmarkt en moet zonder de in § 1, lid 1, punt 1, genoemde beperkingen worden verleend wanneer de werknemer:

[...]

2. met een Duits onderdaan is gehuwd in de zin van § 116, lid 1, van de grondwet en zijn gewone verblijfplaats heeft in het geldingsgebied van dit besluit, [...]

[...]”

15 § 4, lid 2, AEVO bepaalt:

„De in § 2, leden 1 en 2, punten 1 en 2, en lid 3, bedoelde arbeidsvergunning is vijf jaar geldig. Zij wordt zonder geldigheidsbeperking verleend aan werknemers die acht jaar vóór het begin van de geldigheidsduur van de arbeidsvergunning legaal en ononderbroken in het geldingsgebied van dit besluit hebben verbleven.”

16 § 284 van het Sozialgesetzbuch, Drittes Buch (Boek III van het Duitse sociaal wetboek), in de versie die gold van 1 januari 1998 tot 31 december 2003 (BGBl. 1997 I, blz. 594; hierna: „SGB III”), bepaalt:

„(1) Vreemdelingen mogen enkel een beroepsactiviteit uitoefenen en kunnen enkel door werkgevers worden tewerkgesteld wanneer zij toestemming van het arbeidsbureau hebben verkregen.

[...]

(5) De toestemming kan enkel worden verleend wanneer de vreemdeling beschikt over een verblijfstitel als bedoeld in § 5 [AuslG], behoudens andersluidende bepaling en voor zover de uitoefening van de beroepsactiviteit niet is uitgesloten door enige bepaling uit het vreemdelingenrecht.”

17 § 286 SGB III, „Arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd”, bepaalt:

„(1) De arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend wanneer de vreemdeling:

1. beschikt over een verblijfsvergunning of een verblijfsmachtiging die op humanitaire gronden is toegekend en
 - a) gedurende vijf jaar op het federale grondgebied aan een verplichte verzekering onderworpen legale arbeid heeft verricht, of
 - b) sinds zes jaar ononderbroken op het federale grondgebied verblijft, en

2. niet is tewerkgesteld onder minder gunstige arbeidsvoorwaarden dan die welke gelden voor vergelijkbare Duitse werknemers.

Uitzonderingen op de bepalingen van punt 1 zijn toelaatbaar ten aanzien van bepaalde groepen bij bestuursrechtelijke bepalingen aangeduide personen.

[...]

(3) De arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend zonder tijdsbeperking en zonder beperkingen wat de ondernemingen en de betrokken beroepsactiviteiten of gebieden betreft, behoudens andersluidende bestuursrechtelijke bepalingen.”

- 18 § 2 van de Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (besluit inzake de verlening van arbeidsvergunningen aan buitenlandse werknemers) van 17 september 1998 (BGBl. 1998 I, blz. 2899; hierna: „ArGV”), met als opschrift „Arbeitsvergunning voor onbepaalde tijd”, bepaalt in lid 1 ervan:

„In afwijking van § 286, lid 1, eerste zin, punt 1, SGB III wordt een arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd ook verleend wanneer de vreemdeling:

1. samenwoont met een Duits familielid en beschikt over een verblijfsvergunning die is verleend op grond van § 23, lid 1, van het AuslG,

[...]”

- 19 § 5 ArGV, „Verband met de verblijfsrechtelijke status”, bepaalt:

„In afwijking van § 284, lid 5, SGB III kan een arbeidsvergunning ook worden verleend aan vreemdelingen:

1. die zijn vrijgesteld van de voorwaarde van de verkrijging van een verblijfstitel, wanneer deze vrijstelling niet is beperkt tot een verblijf van maximaal drie maanden of tot een verblijf dat geen recht doet ontstaan om een aan een arbeidsvergunning onderworpen beroepsactiviteit uit te oefenen,
2. die een voorlopige verblijfstitel [§ 55 Asylverfahrensgesetz (wet inzake de asielprocedure)] bezitten en niet verplicht zijn om in een opvangcentrum te verblijven (§§ 47-50 Asylverfahrensgesetz),
3. wier verblijf overeenkomstig § 69, lid 3, [AuslG] als toegestaan geldt,
4. die het grondgebied moeten verlaten, zolang deze verplichting niet uitvoerbaar is of de gestelde termijn niet is verstreken,
5. die krachtens § 55 [AuslG] een voorlopige asielvergunning bezitten (Duldung), tenzij deze vreemdelingen het Duitse grondgebied zijn binnengekomen om overeenkomstig het Asylbewerberleistungsgesetz (wet inzake uitkeringen voor asielzoekers) uitkeringen te genieten, of wanneer hun verblijfsrecht om hun toerekenbare redenen niet kan worden beëindigd (§ 1a Asylbewerberleistungsgesetz), of
6. wier verwijdering van het grondgebied bij rechterlijke beschikking is geschorst.”

- 20 Volgens § 8, lid 1, punt 1, ArGV vervalt de arbeidsvergunning wanneer de vreemdeling aan geen van de in § 5 ervan opgesomde voorwaarden voldoet.

21 Het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet inzake het verblijf, de werkgelegenheid en de integratie van vreemdelingen op het federale grondgebied) van 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1950), zoals gewijzigd (BGBl. 2008 I, blz. 162; hierna: „AufenthG”), is in werking getreden op 1 januari 2005. § 4 van deze wet, met als opschrift „Vereiste van een verblijfstitel”, bepaalt in leden 2 en 5:

„(2) Op basis van een verblijfstitel mag arbeid in loondienst worden verricht voor zover in deze wet niet anders is bepaald, of wanneer de verblijfstitel het verrichten van een dergelijke arbeid uitdrukkelijk toestaat. Iedere verblijfstitel moet vermelden of arbeid in loondienst mag worden verricht. Een vreemdeling die geen verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid bezit, kan enkel toestemming krijgen om arbeid te verrichten indien het Duitse federale arbeidsbureau zijn toestemming daartoe heeft gegeven, of indien een besluit bepaalt dat een dergelijke arbeid mag worden verricht zonder toestemming van het federale arbeidsbureau. De beperkingen die het arbeidsbureau heeft gesteld aan de verlening van de vergunning moeten worden vermeld in de verblijfstitel.

[...]

(5) Een vreemdeling die krachtens de associatieovereenkomst [...] beschikt over een verblijfsrecht, moet het bestaan van dit recht aantonen door te bewijzen dat hij een verblijfsvergunning bezit, indien hij niet beschikt over een vestigingsvergunning of een vergunning tot duurzaam verblijf in de EU. De verblijfsvergunning wordt op verzoek afgegeven.”

22 § 105 AufenthG, „Verlenging van arbeidsvergunningen”, bepaalt in lid 2 ervan:

„Een arbeidsvergunning die is verleend vóór de inwerkingtreding van deze wet, moet worden aangemerkt als een onbeperkte toelating van het Duitse federale arbeidsbureau voor het verrichten van een beroepsactiviteit.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

23 Gülbahce is een Turks onderdaan die in juni 1997 met een Duits staatsburger is gehuwd. Op 8 juni 1998 is hij Duitsland binnengekomen met een visum dat op grond van gezinshereniging was verleend. In juli 1998 kreeg hij van de Duitse autoriteiten een verblijfsvergunning die in juni 1999, augustus 2001 en januari 2004 is verlengd. Daarnaast heeft het bevoegde arbeidsbureau hem op 29 september 1998 een arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd toegekend.

24 In juli 2005 hebben de Duitse autoriteiten vernomen dat de echtgenote van Gülbahce in november 1999 had verklaard dat zij sinds 1 oktober 1999 feitelijk gescheiden leefde van haar man. Na laatstgenoemde te hebben gehoord, heeft de Freie und Hansestadt Hamburg bij besluit van 6 februari 2006, dat bij besluit van 29 augustus 2006 is bevestigd, de in augustus 2001 en januari 2004 toegekende verlengingen van de verblijfsvergunning van Gülbahce met terugwerkende kracht ingetrokken. Volgens de Freie und Hansestadt Hamburg waren de verlengingen van de verblijfsvergunning onrechtmatig, aangezien Gülbahce en zijn echtgenote geen twee jaar hebben samengewoond. Bovendien kon de verblijfsvergunning evenmin op grond van artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 worden verlengd, aangezien Gülbahce niet minstens één jaar bij dezelfde werkgever had gewerkt.

25 Gülbahce heeft beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Hamburg, dat dit beroep bij vonnis van 3 juli 2007 heeft verworpen. De verwijzende rechter, bij wie het hoger beroep aanhangig is gemaakt, heeft dit vonnis bij arrest van 29 mei 2008 vernietigd.

- 26 De verwijzende rechter oordeelt dat hoewel Gülbahce niet heeft aangetoond dat hij twee jaar met zijn echtgenote heeft samengewoond en hij zich evenmin op artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 kan beroepen, zijn verblijfsvergunning had moeten worden verlengd op grond van het gecombineerde effect van de hem in september 1998 toegekende arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd en artikel 10, lid 1, van dit besluit, gelezen tegen de achtergrond van de rechtspraak van het Hof inzake de discriminatieverboden als bedoeld in de overeenkomsten die de Europese Unie heeft gesloten met de Republiek Tunesië en het Koninkrijk Marokko.
- 27 In dit verband heeft de verwijzende rechter geoordeeld dat Gülbahce, aangezien hij in zowel augustus 2001 als januari 2004 tot de legale arbeidsmarkt behoorde, het recht op het daadwerkelijk verrichten van een beroepsactiviteit enkel had kunnen worden ontnomen op grond van de bescherming van een legitiem staatsbelang, waarvan in casu geen sprake was.
- 28 De Freie und Hansestadt Hamburg heeft tegen het arrest van het Hamburgische Oberverwaltungsgericht van 29 mei 2008 beroep tot „Revision” ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht, dat deze beslissing bij arrest van 8 december 2009 heeft vernietigd en de zaak voor een nieuwe beslissing naar die rechterlijke instantie heeft terugverwezen.
- 29 Volgens de verwijzende rechter heeft het Bundesverwaltungsgericht geoordeeld dat artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 noch een recht op verkrijging van een verblijfsvergunning voor het verleden noch een van een concrete arbeidsbetrekking onafhankelijk verblijfsrecht toekent. In dit verband geldt een vóór de inwerkingtreding van het AufenthG verleende arbeidsvergunning vanaf de inwerkingtreding ervan op 1 januari 2005 enkel nog als interne bestuurlijke toestemming. Bovendien kan een dergelijke regeling niet strijdig worden geacht met de „standstill”-bepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80, aangezien de toekenning van een arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd aan echtgenoten van Duitse staatsburgers pas is ingevoerd bij de ArGV, in september 1998, terwijl op grond van de in 1980 geldende regeling, waarnaar artikel 13 verwijst, een arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd pas kon worden toegekend na een ononderbroken legaal verblijf van acht jaar.
- 30 Van oordeel dat uitlegging van het Unierecht noodzakelijk is voor de beslechting van het bij hem aanhangige geschil, heeft het Hamburgische Oberverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen:

„1) Dient artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 aldus te worden uitgelegd dat:

- a) een Turkse werknemer aan wie rechtmatig een vergunning is verleend om voor zekere (in voorkomend geval onbepaalde) tijd, die de duur van de verblijfsvergunning overtreft, op het grondgebied van een lidstaat arbeid te verrichten (zogenoemde arbeidsvergunning met een langere duur dan die van de verblijfsvergunning), gedurende deze gehele periode de uit deze vergunning voortvloeiende rechten kan uitoefenen, voor zover de bescherming van een legitiem staatsbelang, zoals redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, hieraan niet in de weg staat;
- b) en het een lidstaat verboden is om op basis van ten tijde van afgifte daarvan geldende nationale bepalingen volgens welke de arbeidsvergunning afhankelijk is van de verblijfsvergunning, aan de betrokken vergunning a priori elk gevolg voor de verblijfsrechtelijke status van de betrokkene te ontzeggen (naar aanleiding van arresten van 2 maart 1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, Jurispr. blz. I-1209, punt 3 van de samenvatting en punten 62-65 inzake de draagwijdte van artikel 40, eerste alinea, van [de samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko, ondertekend te Rabat op 27 april 1976 en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2211/78 van de Raad van 26 september 1978 (PB L 264, blz. 1)], en 14 december 2006, Gattoussi, C-97/05, Jurispr. blz. I-11917, punt 2 van de samenvatting en punten 36-43 inzake de draagwijdte van artikel 64, lid 1, van [de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese

Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Tunesië, anderzijds, ondertekend te Brussel op 17 juli 1995 en namens de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal goedgekeurd bij besluit 98/238/EG, EGKS van de Raad en de Commissie van 26 januari 1998 (PB L 97, blz. 1))?

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord:

- 2) Dient artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus te worden uitgelegd dat het een lidstaat op grond van de ‚standstill’-bepaling eveneens is verboden om een tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer bij wege van een wettelijke bepaling (in casu het [Aufenthaltsgesetz]) de mogelijkheid te ontnemen om zich te beroepen op een schending van het in artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 bedoelde discriminatieverbod ten aanzien van de hem eerder verstrekte arbeidsvergunning met een langere duur dan die van zijn verblijfsvergunning?

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord:

- 3) Dient artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 aldus te worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten op grond van het daarin neergelegde discriminatieverbod in elk geval niet is verboden om verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd die naar nationaal recht ten onrechte aan een Turkse werknemer zijn verleend, na het verstrijken van de geldigheidsduur daarvan overeenkomstig de nationale bepalingen in te trekken voor die perioden waarin de Turkse werknemer effectief gebruik heeft gemaakt van de hem eerder verleende arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd en heeft gewerkt?
- 4) Dient artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 voorts aldus te worden uitgelegd dat deze bepaling uitsluitend van toepassing is op arbeid die een Turkse werknemer die in het bezit is van een hem door de nationale autoriteiten rechtmatig verleende, inhoudelijk niet beperkte arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd, verricht op het tijdstip waarop zijn voor andere doeleinden verleende verblijfsvergunning afloopt, zodat een Turkse werknemer in die situatie niet kan verlangen dat de nationale autoriteiten ook nadat hij deze arbeid definitief heeft beëindigd, een verlenging van zijn verblijf toestaan voor het verrichten van nieuwe arbeid, in voorkomend geval na een onderbrekingsperiode die noodzakelijk is om werk te zoeken?
- 5) Dient artikel 10, lid 1, van besluit nr. 1/80 voorts aldus te worden uitgelegd dat het de nationale autoriteiten van de ontvangende lidstaat op grond van het non-discriminatiebeginsel (enkel) verboden is om jegens een tot de legale arbeidsmarkt behorende Turks onderdaan aan wie hij aanvankelijk voor het verrichten van een beroepsactiviteit ruimere rechten heeft toegekend dan voor diens verblijf, na het verstrijken van de laatst verleende verblijfsvergunning maatregelen tot beëindiging van het verblijf te nemen, voor zover deze maatregelen niet strekken tot bescherming van een legitiem staatsbelang, maar dat het hem evenwel niet verplicht om een verblijfsvergunning te verlenen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 31 Om te beginnen zij erop gewezen dat het feit dat de verwijzende rechter zijn vragen formeel tot de uitlegging van de artikelen 10, lid 1, en 13 van besluit nr. 1/80 heeft beperkt, het Hof evenwel niet belet om hem alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het recht van de Unie te verschaffen die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van de bij hem aanhangige zaak, ongeacht of deze rechter er in die vragen naar heeft verwezen (zie arresten van 8 november 2007, ING. AUER, C-251/06, Jurispr. blz. I-9689, punt 38, en 5 mei 2011, McCarthy, C-434/09, Jurispr. blz. I-3375, punt 24).

- 32 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof volgens zijn vaste rechtspraak in het kader van de toepassing van artikel 267 VWEU uit de formulering van de vragen van de nationale rechter, rekening houdend met door hem verstrekte gegevens, de elementen kan selecteren die de uitlegging van het Unierecht betreffen, om hem in staat te stellen de voor hem gerezen rechtsvraag op te lossen (arrest van 28 april 2009, Apostolides, C-420/07, Jurispr. blz. I-3571, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 In casu wijst de verwijzende rechter er in zijn beslissing op dat de in augustus 2001 en januari 2004 verleende verlengingen van de verblijfsvergunning van Gülbahce met terugwerkende kracht nietig zijn verklaard omdat hij vanaf 1 oktober 1999 niet langer samenwoonde met zijn echtgenote, wat krachtens het AuslG, de AEVO, het SGB III en de ArGV, in hun onderlinge samenhang gelezen, een voorwaarde was waaraan die titel was onderworpen.
- 34 De verwijzende rechter wijst er eveneens op dat Gülbahce op de datum van die retroactieve nietigverklaring, op 6 februari 2006, sinds meer dan één jaar bij dezelfde werkgever werkte, zodat in beginsel was voldaan aan de voorwaarden om aan te nemen dat hij tot de legale arbeidsmarkt behoorde in de zin van artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80.
- 35 Bijgevolg moeten de voorgelegde vragen worden geherformuleerd tot één vraag, die aldus moet worden opgevat dat de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de bevoegde nationale autoriteiten de verblijfstitel van een Turkse werknemer met terugwerkende kracht intrekken tot de datum waarop niet langer werd voldaan aan de nationaalrechtelijke voorwaarde voor verlening van deze verblijfsvergunning, wanneer deze intrekking plaatsvindt na afloop van het tijdvak van een jaar legale arbeid als bedoeld in dit artikel 6, lid 1, eerste streepje.
- 36 In dit verband zij eraan herinnerd dat de door artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 aan Turkse werknemers verleende rechten steeds ruimer worden naarmate voor langere tijd legaal arbeid in loondienst is verricht en ertoe strekken de positie van de betrokkenen in de lidstaat van ontvangst steeds verder te verstevigen (zie met name arrest van 10 januari 2006, Sedef, C-230/03, Jurispr. blz. I-157, punt 34).
- 37 Zoals volgt uit artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80, heeft een Turkse werknemer na een jaar legale arbeid het recht om arbeid in loondienst te blijven verrichten bij dezelfde werkgever.
- 38 Volgens de rechtspraak van het Hof houdt het nuttig effect van dit recht noodzakelijkerwijs in dat de betrokkene een daarmee samenhangend verblijfsrecht heeft (zie onder meer arrest van 7 juli 2005, Dogan, C-383/03, Jurispr. blz. I-6237, punt 14).
- 39 Het legale karakter van de arbeid van een Turks onderdaan in de lidstaat van ontvangst in de zin van artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 veronderstelt een stabiele en bestendige situatie op de arbeidsmarkt van die lidstaat en houdt om die reden een onbetwist verblijfsrecht in (arresten van 16 december 1992, Kus, C-237/91, Jurispr. blz. I-6781, punt 22, en 18 december 2008, Altun, C-337/07, Jurispr. blz. I-10323, punt 53).
- 40 In het onderhavige geval staat, zoals in punt 34 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, vast dat aan de in artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 bedoelde voorwaarde van één jaar legale arbeid was voldaan toen de verlengingen van de verblijfstitel van Gülbahce op 6 februari 2006 met terugwerkende kracht nietig werden verklaard.
- 41 Volgens de nationale autoriteiten is een dergelijke nietigverklaring daarop gebaseerd dat in augustus 2001 en januari 2004, toen de verblijfstitel van Gülbahce werd verlengd, niet aan die voorwaarde was voldaan en voorts dat hij op die data niet meer voldeed aan de aan zijn verblijfstitel verbonden voorwaarde van samenwoning met een Duits staatsburger.

- 42 Aldus menen de nationale autoriteiten dat wanneer een Turkse werknemer in de loop van het eerste jaar van tewerkstelling niet langer voldoet aan de aan zijn verblijfstitel verbonden voorwaarden, zijn verblijfstitel niet langer een onbetwist recht is, zodat de door deze werknemer vervulde arbeidstijdvakken vanaf dit tijdstip niet in aanmerking mogen worden genomen voor de verkrijging van de in artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 bedoelde rechten, aangezien hij niet voldoet aan de voorwaarde van één jaar legale arbeid in de zin van de rechtspraak van het Hof.
- 43 Het Hof heeft een dergelijk argument evenwel uitdrukkelijk afgewezen, meer bepaald inzake nationale bepalingen die aan het verblijfsrecht van een Turks onderdaan de voorwaarde van samenwoning met een nationale onderdaan van de betrokken lidstaat verbonden.
- 44 In het arrest van 29 september 2011, Unal (C-187/10, Jurispr. blz. I-9045), dat is uitgesproken na indiening van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing, heeft het Hof immers reeds geoordeeld dat wanneer een Turks onderdaan rechtsgeldig rechten aan besluit nr. 1/80 kan ontlenen, die rechten niet langer afhangen van het voortbestaan van de omstandigheden op grond waarvan zij zijn ontstaan, aangezien dat besluit geen dergelijke voorwaarde stelt (arrest Unal, reeds aangehaald, punt 50).
- 45 In dit verband is eraan herinnerd dat een Turkse werknemer krachtens artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 reeds dan recht heeft op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever, wanneer hij meer dan één jaar legale arbeid heeft verricht, aangezien deze bepaling de toekenning van dat recht niet afhankelijk stelt van andere voorwaarden, en met name niet van de voorwaarden waaronder het recht van toegang en verblijf is verkregen (arrest Unal, reeds aangehaald, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 Aldus is geoordeeld dat een Turkse werknemer die sinds meer dan één jaar met een geldige arbeidsvergunning arbeid heeft verricht, moet worden geacht te voldoen aan de voorwaarden van dat artikel 6, lid 1, eerste streepje, ook wanneer zijn verblijfstitel hem aanvankelijk is verleend voor andere doeleinden dan het verrichten van arbeid in loondienst (arrest Unal, reeds aangehaald, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 47 Weliswaar doet besluit nr. 1/80 in de huidige stand van het Unierecht niet af aan de bevoegdheid van de lidstaten om de toegang van een Turks onderdaan tot hun grondgebied en zijn eerste arbeid in loondienst te weigeren, en staat dit besluit er in beginsel evenmin aan in de weg dat die lidstaten zijn arbeidsvoorwaarden reglementeren tot aan het einde van de in artikel 6, lid 1, eerste streepje, daarvan bedoelde periode van één jaar (zie arrest Unal, reeds aangehaald, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 Evenwel kan artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 niet aldus worden uitgelegd dat het een lidstaat toestaat de draagwijdte van het stelsel van geleidelijke integratie van Turkse onderdanen op de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst eenzijdig te wijzigen, door een werknemer die op zijn grondgebied is toegelaten en aldaar rechtmatig gedurende meer dan een jaar onafgebroken een reële en daadwerkelijke economische activiteit bij dezelfde werkgever heeft verricht, de rechten te ontnemen die hem in de drie streepjes van deze bepaling geleidelijk worden toegekend naargelang van de duur van de in loondienst verrichte arbeid (zie arrest Unal, reeds aangehaald, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Een dergelijke uitlegging zou besluit nr. 1/80 immers uithollen en daaraan elk nuttig effect ontnemen, aangezien artikel 6, lid 1, van dit besluit is opgesteld in algemene en onvoorwaardelijke bewoordingen, die niet voorzien in de bevoegdheid van de lidstaten om de rechten die deze bepaling rechtstreeks aan Turkse werknemers toekent, te beperken (arrest Unal, reeds aangehaald, punten 43 en 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 50 Weliswaar kan arbeid die een Turkse werknemer verricht op basis van een verblijfsvergunning die hem is verleend op grond van frauduleus handelen dat tot een veroordeling heeft geleid, of een voorlopige verblijfsvergunning die enkel geldig is in afwachting van een definitieve beslissing over zijn verblijfsrecht, voor deze onderdaan geen rechten uit hoofde van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 doen ontstaan (zie arrest Unal, reeds aangehaald, punt 47).
- 51 Evenwel blijkt in het hoofdgeding niet uit de verwijzingsbeslissing, anders dan in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 5 juni 1997, Kol (C-285/95, Jurispr. blz. I-3069), waarin sprake was van een schijnhuwelijk, dat Gülbahce zijn arbeid heeft verricht met een verblijfsvergunning die is verkregen dankzij een dergelijk frauduleus handelen of dat zijn verblijfsmachtiging voorlopig was in afwachting van een definitieve beslissing.
- 52 Bovendien beschikte hij overeenkomstig § 2, lid 1, punt 2, AEVO en de §§ 2, lid 1, punt 1, en 5, ArGV over een verblijfsrecht op grond waarvan het hem vrijstond arbeid in loondienst te verrichten vanaf 29 september 1998, de datum waarop het bevoegde arbeidsbureau hem een arbeidsvergunning voor onbepaalde tijd heeft verleend. De verwijzende rechter heeft er in dit verband op gewezen dat niet is vastgesteld dat zijn recht op toegang tot en verblijf in Duitsland frauduleus is verkregen.
- 53 Vaststaat dus dat Gülbahce de wettelijke en bestuurlijke voorschriften van de lidstaat van ontvangst ter zake van binnenkomst op het grondgebied en tewerkstelling heeft nageleefd.
- 54 In deze omstandigheden zou de zienswijze dat verzoeker in het hoofdgeding in Duitsland niet sinds meer dan een jaar legale arbeid heeft verricht, ingaan tegen artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80.
- 55 Bijgevolg moeten de arbeidstijdvakken die verzoeker in het hoofdgeding heeft vervuld nadat hij zijn verblijfstitel en arbeidsvergunning heeft verkregen en voordat de verlengingen van die titel met terugwerkende kracht zijn ingetrokken, worden geacht te voldoen aan de voorwaarde van een jaar legale arbeid in de zin van artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80.
- 56 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen, zoals door het Hof geherformuleerd, worden geantwoord dat artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de bevoegde nationale autoriteiten de verblijfstitel van een Turkse werknemer met terugwerkende kracht intrekken tot de datum waarop niet langer werd voldaan aan de nationaalrechtelijke voorwaarde voor verlening van deze verblijfsvergunning, wanneer die werknemer geen enkele frauduleuze handeling heeft gesteld en deze intrekking plaatsvindt na afloop van het in dat artikel 6, lid 1, eerste streepje, bedoelde tijdvak van een jaar legale arbeid.

Kosten

- 57 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 van de associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie die tot stand is gebracht bij overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die 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, moet aldus worden uitgelegd dat het zich

ertegen verzet dat de bevoegde nationale autoriteiten de verblijfstitel van een Turkse werknemer met terugwerkende kracht intrekken tot de datum waarop niet langer werd voldaan aan de nationaalrechtelijke voorwaarde voor verlening van deze verblijfsvergunning, wanneer die werknemer geen enkele frauduleuze handeling heeft gesteld en deze intrekking plaatsvindt na afloop van het in genoemd artikel 6, lid 1, eerste streepje, bedoelde tijdvak van een jaar legale arbeid.

ondertekeningen