



## Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
P. MENGOZZI  
van 30 april 2014<sup>1</sup>

**Zaak C-138/13**

**Naime Dogan  
tegen  
Bondsrepubliek Duitsland**

[verzoek van het Verwaltungsgericht Berlin (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Associatieovereenkomst EEG/Turkije — Aanvullend Protocol — Artikel 41, lid 1 — Nationale regeling die voorziet in wijziging van voorwaarden voor toegang tot nationale grondgebied met het oog op gezinshereniging van echtgenoot van Turkse onderdaan die gebruik heeft gemaakt van vrijheid van vestiging — Richtlijn 2003/86/EG — Artikel 7, lid 2 — Nationale regeling die van echtgenoot die nationale grondgebied wil binnenkomen met het oog op gezinshereniging, bewijs verlangt van eenvoudige taalkennis”

1. Met dit verzoek om een prejudiciële beslissing verzoekt de verwijzende rechter het Hof om uitlegging van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, ondertekend op 23 november 1970 te Brussel en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972<sup>2</sup> (hierna: „Aanvullend Protocol”), aangaande de te treffen maatregelen tijdens de overgangsfase van de associatie die tot stand is gebracht door de Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Turkije, ondertekend op 12 september 1963 te Ankara door enerzijds de Republiek Turkije en anderzijds de lidstaten van de EEG en van de Gemeenschap en namens laatstgenoemde gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963<sup>3</sup> (hierna: „Associatieovereenkomst”), alsook van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging<sup>4</sup>. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen mevrouw Naime Dogan en de Bondsrepubliek Duitsland over de afwijzing door de Duitse autoriteiten van haar verzoek tot afgifte van een visum met het oog op gezinshereniging.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 293, blz. 1.

3 — PB 1964, 217, blz. 3685.

4 — PB L 251, blz. 12.

## I – Toepasselijke bepalingen

### A – *Unierecht*

#### 1. Associatieovereenkomst en Aanvullend Protocol

2. 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. In artikel 13 van de Associatieovereenkomst wordt bepaald dat „[d]e Overeenkomstsluitende Partijen [...] [overeenkomen] 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”.

3. Op grond van artikel 62 van het Aanvullend Protocol maakt dit protocol integraal deel uit van de Associatieovereenkomst. Artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol bepaalt dat „[d]e Overeenkomstsluitende Partijen [...] onderling geen nieuwe beperkingen in[voeren] met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten”.

#### 2. Richtlijn 2003/86

4. Volgens artikel 1 van richtlijn 2003/86 heeft deze als doel „de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven”. Artikel 4, lid 1, ervan bepaalt dat de lidstaten, op voorwaarde dat aan de in hoofdstuk IV en artikel 16 van deze richtlijn gestelde voorwaarden is voldaan, toestemming geven tot toegang en verblijf aan de leden van het kerngezin onder wie de echtgenoot van de gezinshereniger.

5. Artikel 7 van deze richtlijn, dat behoort tot hoofdstuk IV, „Vereisten voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging”, bepaalt:

„1. Bij de indiening van het verzoek tot gezinshereniging kan de betrokken lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, verzoeken het bewijs te leveren dat de gezinshereniger beschikt over:

- a) huisvesting [...];
- b) een ziektekostenverzekering [...];
- c) stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om hemzelf en zijn gezinsleden te onderhouden [...].

2. De lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen.

De integratievoorwaarden als bedoeld in de vorige alinea kunnen ten aanzien van vluchtelingen/gezinsleden van vluchtelingen als bedoeld in artikel 12 alleen worden toegepast nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan.”

6. Artikel 17 van richtlijn 2003/86 bepaalt dat de lidstaten „[i]n geval van afwijzing van een verzoek, intrekking of niet-verlenging van een verblijfstitel, alsmede in geval van een verwijderingsmaatregel tegen de gezinshereniger of leden van diens gezin [...] terdege rekening [houden] met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst”.

## B – Duitse recht

7. Uit de verwijzingsbeslissing volgt dat de vraag of het door mevrouw Dogan aangevraagde visum moet worden verleend, moet worden beantwoord op basis van de bepalingen van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Duitse wet van 30 juli 2004 betreffende het verblijf, de deelneming aan het arbeidsproces en de integratie van vreemdelingen in het Bondsgebied, hierna: „wet op het verblijf van vreemdelingen”), in de versie voortvloeiend uit de bekendmaking van 25 februari 2008<sup>5</sup>, laatstelijk gewijzigd bij artikel 2 van de wet van 21 januari 2013<sup>6</sup>. Onder het opschrift „Doel van de wet; toepassingsgebied” bepaalt § 1 van de genoemde wet in punt 1 van lid 2 ervan:

„Deze wet is niet van toepassing op vreemdelingen

1. van wie de rechtspositie wordt geregeld door het Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern [Duitse wet inzake de algemene vrijheid van verkeer voor burgers van de Unie], tenzij deze wet anders bepaalt, [...]”

8. § 2, lid 8, luidt als volgt:

„Eenvoudige kennis van het Duits: taalniveau A 1 van [...] het gemeenschappelijke Europese referentiekader voor talen (Aanbevelingen van het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten nr. R (98) 6 van 17 maart 1998 over het gemeenschappelijke Europese referentiekader voor talen).”

9. § 4, met als opschrift „Vereiste van een verblijfstitel” bepaalt in punt 1 van lid 2 ervan dat „[v]reemdelingen [...] voor de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de Bondsrepubliek over een verblijfstitel [moeten] beschikken [tenzij] [...] een verblijfsrecht bestaat op grond van de Overeenkomst van 12 september 1963 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije [...]. De verblijfstitel kan de vorm aannemen van een visum in de zin van § 6, leden 1, punt 1, en 3, van deze wet.”

10. Volgens § 6, lid 3, is „[v]oor een verblijf van lange duur [...] een visum voor het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland (nationaal visum) vereist, dat vóór de toegang wordt verleend. [...]”

11. § 27, lid 1, bepaalt dat „[t]er bescherming van huwelijk en gezin overeenkomstig artikel 6 van het Grundgesetz (Duitse grondwet), [...] een verblijfsvergunning [wordt] verleend met het oog op de totstandbrenging en de bescherming van het gezinsverband in de Bondsrepubliek voor buitenlandse gezinsleden (gezinshereniging)”.

12. Onder het opschrift „Hereniging van echtgenoten” bepaalt § 30, lid 1, eerste volzin, punt 2, dat „[d]e echtgenoot van een vreemdeling [...] een verblijfsvergunning [wordt] verleend wanneer [...] de echtgenoot zich ten minste in eenvoudig Duits verstaanbaar kan maken [...].” De tweede volzin, punt 1, van hetzelfde lid bepaalt dat „[n]iettegenstaande punt 2 van de eerste volzin [...] een verblijfsvergunning [kan] worden verleend wanneer [...] de vreemdeling een verblijfstitel krachtens

5 — BGBl. 2008 I, blz. 162.

6 — BGBl. 2013 I, blz. 86.

§§ 19 tot en met 21 [voor bepaalde beroepswerkzaamheden] bezit en het huwelijk reeds was gesloten toen hij zijn belangencentrum naar de Bondsrepubliek verplaatste [...]”. Ten slotte bepaalt de derde volzin, punt 2, dat „[n]iettegenstaande punt 2 van de eerste volzin een verblijfsvergunning [kan] worden verleend wanneer [...] de echtgenoot wegens een lichamelijke, geestelijke of psychische ziekte of handicap niet in staat is aan te tonen dat hij/zij over eenvoudige kennis van het Duits beschikt [...]”.

13. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat § 30, lid 1, eerste volzin, punt 2, van de wet op het verblijf van vreemdelingen werd ingevoegd bij het Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (Duitse wet houdende omzetting van de richtlijnen van de Europese Unie betreffende het verblijfs- en asielrecht) van 19 augustus 2007.<sup>7</sup>

## II – Hoofdgeding en prejudiciële vragen

14. Verzoekster, een Turkse onderdaan die in Turkije woont, vraagt een visum aan met het oog op de gezinshereniging met haar echtgenoot, eveneens een Turkse onderdaan, die sinds 1998 in Duitsland woont, waar hij zaakvoerder is van een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid waarvan hij de meerderheidsaandeelhouder is, en waar hij sinds 2002 over een verblijfsvergunning beschikte, die later een vestigingsvergunning is geworden. Vóór hun civiel huwelijk in 2007 hadden verzoekster en de heer Dogan reeds een moslimhuwelijk gesloten voor een imam. Uit dit huwelijk zijn tussen 1988 en 1993 in totaal vier kinderen geboren.

15. Op 18 januari 2011 heeft verzoekster bij de Duitse ambassade te Ankara om een visum verzocht met het oog op de hereniging met haar echtgenoot en met het oog op de gezinshereniging van ouders en kinderen voor, in eerste instantie, twee van haar kinderen. Zij verstreekte daartoe een getuigenis van het Goethe-instituut over een taaltest van het niveau A 1 die zij op 28 september 2010 had afgelegd en waarbij zij een voldoende (62 op 100) haalde. Voor het schriftelijke onderdeel van de test had zij 14,11 op 25.

16. De Duitse ambassade meende dat verzoekster, die analfabete is, bij het afleggen van de test blindelings antwoorden had aangekruist bij de verschillende antwoordmogelijkheden en drie voorgeformuleerde zinnen uit het hoofd had geleerd en had uitgesproken. Deze ambassade wees de aanvraag bij gebreke van bewijs van de kennis van de Duitse taal bij besluit van 23 maart 2011 dan ook af. Verzoekster is niet opgekomen tegen dit besluit, maar heeft op 26 juli 2011 bij dezelfde ambassade, enkel voor haarzelf, een nieuwe visumaanvraag ingediend met het oog op gezinshereniging. Deze aanvraag is bij besluit van 31 oktober 2011 opnieuw afgewezen. Op het hiertegen via een advocaat ingediende verzoek om een nieuw onderzoek van 15 november 2011 heeft de Duitse ambassade te Ankara het aanvankelijke besluit nietig verklaard en het vervangen door het, ook afwijzende, besluit van 24 januari 2012, op grond dat de verzoekster niet over de vereiste taalkennis beschikte, aangezien ze analfabete is.

17. Verzoekster heeft tegen het besluit van 24 januari 2012 beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Deze heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1. Staat artikel 41, lid 1, van het [Aanvullend Protocol] in de weg aan een nationale regeling die eerst na de inwerkingtreding van deze bepaling is ingevoerd en voor de eerste toegang [tot de Bondsrepubliek Duitsland] van een gezinslid van een Turkse staatsburger die de rechtspositie als neergelegd in artikel 41, lid 1, van het [genoemde] Protocol [...] geniet, als voorwaarde stelt dat het gezinslid vóór de toegang bewijst dat hij zich in eenvoudig Duits verstaanbaar kan maken?
2. Staat artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn [2003/86], in de weg aan de in de eerste vraag bedoelde nationale regeling?”

<sup>7</sup> — BGBl. 2007 I, blz. 1970.

### III – Analyse

#### A – Eerste prejudiciële vraag

18. De verwijzende rechter wenst met zijn eerste prejudiciële vraag in wezen te vernemen of een na de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol vastgestelde bepaling van nationaal recht, die voor de toegang tot het grondgebied van de betrokken lidstaat met het oog op de gezinshereniging van de echtgenoot van een in deze lidstaat gevestigde Turkse onderdaan vereist dat hij over een eenvoudige kennis beschikt van de officiële taal van die lidstaat, een „nieuwe beperking” in de zin van artikel 41, lid 1, van dat Protocol vormt.

19. Volgens vaste rechtspraak bevatten de duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bewoordingen van deze bepaling een ondubbelzinnige standstillclausule die „[een] verplichting inhoudt, die juridisch gezien erop neerkomt dat ze niet mogen ingrijpen”.<sup>8</sup> Op die bepaling „kan [...] door de Turkse onderdanen waarop zij van toepassing [is], voor de nationale rechter een beroep worden gedaan om ermee strijdige regels van nationaal recht buiten toepassing te laten”.<sup>9</sup> Het Hof heeft gepreciseerd dat de genoemde clausule een Turks onderdaan als zodanig weliswaar geen rechtstreeks aan de regeling van de Unie ontleend recht van vestiging of verblijf oplevert, maar dat zij verbiedt dat een lidstaat een nieuwe maatregel vaststelt die tot doel of gevolg heeft dat aan de vestiging en, daarmee samenhangend, aan het verblijf van een dergelijke onderdaan op zijn grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden op het moment waarop het Aanvullend Protocol voor de betrokken lidstaat in werking trad.<sup>10</sup> In dezelfde zin heeft het Hof erkend dat artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol weliswaar niet tot gevolg heeft Turkse staatsburgers een recht van toegang tot het grondgebied van een lidstaat te verlenen – aangezien dit recht in de huidige stand van het Unierecht onder het nationale recht blijft vallen – maar dat het „ook [dient] te worden toegepast op de regeling betreffende de eerste toelating van Turkse staatsburgers in een lidstaat op het grondgebied waarvan zij voornemens zijn gebruik te maken van de vrijheid van vestiging in het kader van de Associatieovereenkomst”.<sup>11</sup> De in deze bepaling opgenomen clausule werkt dus „niet als een materieel voorschrift, door het relevante materiële recht, in de plaats waarvan zij zou treden, buiten toepassing te stellen, maar als een quasi procedurele regeling die *ratione temporis* voorschrijft op basis van welke bepalingen van de regeling van een lidstaat de situatie van een Turks staatsburger die gebruik wil maken van de vrijheid van vestiging in [deze] lidstaat, moet worden beoordeeld”.<sup>12</sup> In die zin is artikel 41, lid 1, van het genoemde Protocol het „noodzakelijk complement van de artikelen 13 en 14 van de Associatieovereenkomst en vormt daarvoor het onmisbare middel om te komen tot de geleidelijke afschaffing van nationale belemmeringen voor de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting”.<sup>13</sup>

20. Ook al staat in casu vast dat de heer Dogan zich kan beroepen op de clausule van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, aangezien hij op het grondgebied van de Unie een activiteit andere dan in loondienst verricht, rijst evenwel de vraag of die clausule eveneens van toepassing is op zijn echtgenote, die een visum heeft aangevraagd met het oog op gezinshereniging en die geen toegang tot het Duitse grondgebied wil om er een activiteit uit te oefenen die onder voornoemde bepaling valt.

8 — Zie arresten Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, punten 46, 47, 54 en 71), Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 58), Tum en Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, punt 46) en Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 87).

9 — Zie arrest Abatay e.a. (EU:C:2003:572, punt 59).

10 — Zie arresten Savas (EU:C:2000:224, punten 64, 65 en 69), Abatay e.a. (EU:C:2003:572, punten 62, 65 en 66), Soysal en Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, punt 47) en Dereci e.a. (EU:C:2011:734, punt 88).

11 — Zie arrest Tum en Dari (EU:C:2007:530, punten 54-63).

12 — Zie arrest Tum en Dari (EU:C:2007:530, punt 55); Oguz (C-186/10, EU:C:2011:509, punt 28) en Dereci e.a. (EU:C:2011:734, punt 89).

13 — Zie arresten Abatay e.a. (EU:C:2003:572, punt 68) en Tum en Dari (EU:C:2007:530, punt 61).

21. De Europese Commissie stelt voor deze vraag bevestigend te beantwoorden, aangezien mevrouw Dogan zich op de voormelde clausule kan beroepen als gezinslid van de heer Dogan in de zin 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”). Gelet op het vereiste van een onderling overeenstemmende uitlegging van artikel 41 van het Aanvullend Protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80, dat een analoge standstillclausule formuleert<sup>14</sup>, kan de uitlegging die het Hof aan deze laatste bepaling geeft, volgens de Commissie ook op eerstgenoemde bepaling worden toegepast. Deze instelling herinnert er dienaangaande aan dat het Hof in het arrest in de zaken Toprak en Oguz<sup>15</sup> heeft verklaard dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet alleen van toepassing is op regelingen die de voorwaarden voor toegang van Turkse werknemers tot de arbeidsmarkt betreffen, maar ook op die welke betrekking hebben op het recht van de buitenlandse echtgenoten op het gebied van gezinshereniging.

22. Ik ga niet akkoord met de redenering van de Commissie. Het is juist dat volgens vaste rechtspraak artikel 13 van besluit nr. 1/80 en artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol – ondanks hun verschillende toepassingsgebied en het feit dat zij niet samen kunnen worden toegepast – een „identieke betekenis” hebben<sup>16</sup>, dat zij eenzelfde doel nastreven en dat „de strekking van de standstillverplichting in die bepalingen naar analogie ook [...] [geldt] voor alle nieuwe belemmeringen voor 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”.<sup>17</sup> Het Hof heeft trouwens precies op basis van die met elkaar overeenstemmende doelstellingen geoordeeld dat, in weerwil van de verschillende formulering van de twee bepalingen, artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet enkel van toepassing is op de maatregelen die direct betrekking hebben op de toegang tot de arbeidsmarkt maar – net als artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol – eveneens op de voorschriften die de eerste toelating en het verblijf van Turkse werknemers regelen.<sup>18</sup> Ook is het juist dat uit de bewoordingen van artikel 13 van besluit nr. 1/80 volgt dat dit artikel niet enkel van toepassing is op Turkse werknemers maar ook op hun gezinsleden, en dat, wanneer het laatstgenoemden betreft, het Hof in het arrest Abatay e.a. heeft bevestigd dat dit besluit „de toegang van deze gezinsleden tot het grondgebied van een lidstaat wegens gezinshereniging met een reeds legaal in die staat aanwezige Turkse werknemer evenwel niet ervan [laat] afhangen of zij arbeid in loondienst verrichten”.<sup>19</sup>

23. Uit het arrest Toprak en Oguz volgt echter dat, zoals de Duitse en de Deense regering in hun opmerkingen overigens terecht hebben benadrukt, artikel 13 van besluit nr. 1/80 slechts van toepassing kon zijn op de regeling inzake gezinshereniging die in het hoofdgeding aan de orde was<sup>20</sup>, voor zover die regeling *nadelige gevolgen had* voor de situatie van Turkse werknemers, zoals dat het geval was voor de heren Toprak en Oguz.<sup>21</sup> Een dergelijke benadering strookt met de doelstelling van deze bepaling en met die van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, te weten de nationale overheden te verhinderen om nieuwe belemmeringen van de uitoefening van respectievelijk het vrij verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting in te voeren.

14 — Volgens artikel 13 van besluit nr. 1/80 mogen „[d]e lidstaten van de Gemeenschap en Turkije geen nieuwe beperkingen [...] invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn”.

15 — Arrest Toprak en Oguz (C-300/09 en C-301/09, EU:C:2010:756).

16 — Zie arresten Abatay e.a. (EU:C:2003:572, punt 86) en Dereci e.a. (EU:C:2011:734, punt 81).

17 — Zie arresten Toprak en Oguz (EU:C:2010:756, punt 54) en Dereci e.a. (EU:C:2011:734, punt 94).

18 — Arresten Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, punten 63-65) en Commissie/Nederland (C-92/07, EU:C:2010:228, punten 47-49).

19 — EU:C:2003:572, punt 82.

20 — Het betrof meer specifiek de regeling die van toepassing was op de toekenning van autonome verblijfsvergunningen in Nederland aan buitenlandse onderdanen die waren binnengekomen op het grondgebied van die lidstaat met het oog op gezinshereniging. Nederland had de voorwaarde dat de buitenlandse onderdaan drie jaar moest samenwonen met zijn over een niet-tijdelijk verblijfsrecht beschikkende echtgenoot, welk tijdvak in 1983 tot 1 jaar was verminderd, heringevoerd.

21 — Zie met name punten 41, 44, 62 en dictum.

24. Turkse onderdanen, zoals mevrouw Dogan, die uitsluitend om toegang tot het grondgebied van een lidstaat verzoeken met het oog op gezinshereniging en niet om er een van de economische vrijheden van de Associatieovereenkomst uit te oefenen, kunnen evenwel niet stellen dat die doelstelling *jegens hen* is geschonden.

25. Stellig kent artikel 7 van besluit nr. 1/80 onder bepaalde voorwaarden autonome rechten toe aan de gezinsleden van Turkse werknemers die tot de legale arbeidsmarkt behoren<sup>22</sup>, teneinde gunstige voorwaarden te scheppen voor gezinshereniging in de lidstaat van ontvangst.<sup>23</sup> Volgens de opzet van de Associatieovereenkomst is een dergelijk doel evenwel slechts een instrument om de verwezenlijking van de doelstellingen van de associatie te vergemakkelijken, namelijk in het bijzonder de geleidelijke invoering van het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten overeenkomstig artikel 12, 13 en 14 van de genoemde Overeenkomst. Daaruit volgt dat uit de artikelen 7 en 13 van besluit nr. 1/80, gelezen in hun onderlinge samenhang, niet mag worden besloten dat de gezinsleden van een Turkse werknemer die toegang tot het grondgebied van een lidstaat met het oog op gezinshereniging hebben gevraagd, en niet om er een activiteit in loondienst uit te oefenen, de standstillclausule kunnen inroepen om zich te verzetten tegen de toepassing op hen van een regeling zoals die in het hoofdgeding, die hen kan verhinderen – of het hen minstens moeilijker kan maken – om de rechten te verkrijgen waarop zij op basis van artikel 7 van besluit nr. 1/80 aanspraak zouden kunnen maken.

26. Gelet op het voorgaande dient thans te worden onderzocht of mevrouw Dogan zich kan beroepen op de standstillclausule van artikel 41, lid 1 van het Aanvullend Protocol, hoewel zij geen gebruik heeft gemaakt, en niet van plan is gebruik te maken, van de economische vrijheden van dit artikel, om zich ertegen te verzetten dat op haar een nationale maatregel wordt toegepast die mogelijkwijs een nieuwe beperking vormt op de uitoefening van de genoemde vrijheden *door haar echtgenoot*.

27. Om te beginnen herinner ik eraan dat het Hof in de zaak Abatay e.a. reeds erkend heeft dat een Turkse onderdaan zich kan beroepen op het voordeel van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, ofschoon dat niet *rechtstreeks* op hem betrekking heeft. In casu ging het om Turkse vrachtwagenchauffeurs die werden tewerkgesteld door een in Turkije gevestigde onderneming die legaal diensten verrichtte in een lidstaat. Betrokkenen verzetten zich ertegen dat hun voorwaarden voor de uitoefening van hun arbeid in loondienst waren opgelegd die de Bondsrepubliek Duitsland ná de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol had ingevoerd. Het Hof heeft via een toepassing naar analogie van het arrest Clean Car Autoservice<sup>24</sup> in wezen erkend dat, aangezien de werknemers van een dienstverrichter voor deze laatste onmisbaar zijn om zijn diensten te kunnen verrichten, het recht van een in Turkije gevestigde werkgever om diensten te verrichten in een lidstaat onder de voorwaarden van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, als noodzakelijk complement moet hebben dat de werknemers de hun in het kader van die prestaties toevertrouwde opdrachten onder dezelfde voorwaarden kunnen uitoefenen.<sup>25</sup>

22 — Dit artikel bepaalt dat „[g]ezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen, [...] het recht [hebben] om, onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, te reageren op een arbeidsaanbod, wanneer zij sedert ten minste drie jaar aldaar legaal wonen en [...] er vrije toegang [hebben] tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste vijf jaar aldaar legaal wonen”.

23 — Zie arresten Kadiman (C-351/95, EU:C:1997:205, punt 36) en Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, punt 41).

24 — C-350/96, EU:C:1998:205. In dit arrest heeft het Hof verklaard dat werkgevers zich op artikel 48 EG kunnen beroepen aangezien het door de werknemers aan deze bepaling ontleende recht om zonder discriminatie te worden tewerkgesteld en een beroep uit te oefenen, wil dit recht doeltreffend en zinvol zijn, noodzakelijkerwijs gepaard moet gaan met het recht van werkgevers om werknemers in dienst te nemen met inachtneming van de regels betreffende het vrije verkeer.

25 — Punt 106 en dictum. Zie eveneens de conclusie van advocaat-generaal Mischo (EU:C:2003:274, punten 201-204), alsook het arrest Soysal en Savatli (EU:C:2009:101, punten 45 en 46). De door het Hof gekozen benadering werd ingegeven door het vereiste om het nuttig effect van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol te behouden en om te voorkomen dat beperkingen die niet direct werden opgelegd aan de Turkse dienstverrichters maar aan hun werknemers met dezelfde nationaliteit die er mee belast waren om de dienst te verrichten op het grondgebied van de Unie, afbreuk deden aan die bepaling, waardoor de erin geregelde standstillclausule zou kunnen worden ontweken.

28. Vastgesteld moet dus worden of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel, die verband houdt met de voorwaarden die inzake gezinshereniging worden gesteld, een *indirecte* „beperking” oplevert – zoals het geval was in de zaak die door het Hof in het voornoemde arrest Abatay e.a. is onderzocht – van de aan artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol ontleende vrijheid van vestiging. Het „nieuwe” karakter in de zin van die bepaling staat daarentegen niet ter discussie.

29. In dit verband dient allereerst te worden geoordeeld dat uit de bewoordingen van artikel 13 van de Associatieovereenkomst en uit de doelstelling van de EEG-Turkije-associatie volgt dat de beginselen van de artikelen 52 tot en met 56 van het EG-Verdrag (nadien de artikelen 43 EG tot en met 47 EG en daarna 49 VWEU tot en met 53 VWEU) *op de Turkse onderdanen moeten worden toegepast zover dat mogelijk is*. Dit uitleggingsbeginsel dat het Hof oorspronkelijk in de context van artikel 12 van de Associatieovereenkomst heeft ontwikkeld en vervolgens in het kader van artikel 14 ervan heeft bevestigd<sup>26</sup>, is eveneens van toepassing op artikel 13 ervan, dat een regel bevat die vergelijkbaar is met de twee bovenvermelde bepalingen. Zoals ik hierna nader zal uiteenzetten, heeft het Hof dat beginsel in zijn arresten in de zaken Ziebell en Demirkan<sup>27</sup> zeker niet opnieuw ter discussie gesteld, maar heeft het dit in deze laatste beslissing uitdrukkelijk bevestigd.

30. Vervolgens moet worden herinnerd aan de rechtspraak volgens welke alle maatregelen die de uitoefening, door de onderdanen van de Unie, van de vrijheid van vestiging verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken, als beperkingen van die vrijheid in de zin van artikel 49 VWEU dienen te worden aangemerkt.<sup>28</sup> Overeenkomstig het hierboven in punt 29 uiteengezette beginsel dient volgens mij dezelfde definitie te worden gebruikt om de inhoud en de draagwijdte van het begrip „beperking” van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol vast te stellen. Aldus verzet deze bepaling, die de regeling vastlegt waaraan de situatie van een Turkse onderdaan die van de vrijheid van vestiging op grond van de Associatieovereenkomst gebruik wil maken, op een bepaald ogenblik is onderworpen, zich tegen elke achteruitgang van deze situatie die de uitoefening van die vrijheid kan *verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken*.

31. Zoals de Commissie in haar opmerkingen stelt, kan het gebrek aan een concreet vooruitzicht op gezinshereniging voor een Turkse onderdaan op het grondgebied van de lidstaat waar hij is gevestigd of zich wil vestigen om zijn zelfstandige activiteit uit te oefenen, hem belemmeren bij de uitoefening van zijn in de Associatieovereenkomst bedoelde vrijheid van vestiging, of deze ten minste minder aantrekkelijk maken. Het ontbreken van dat vooruitzicht kan een dergelijke onderdaan immers ontraden om zich op het grondgebied van de Unie te vestigen wanneer de gezinsband reeds bestond, of hem ertoe aanzetten om zijn activiteit te onderbreken en dit grondgebied te verlaten wanneer die band na zijn vertrek tot stand gekomen is. In beide gevallen zou hij moeten kiezen tussen zijn activiteit en het behoud van de eenheid van zijn gezin.

26 — Zie in deze zin, wat artikel 12 van de Associatieovereenkomst betreft, de arresten Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, punten 19 en 20), Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punt 55) en Kurz (C-188/00, EU:C:2002:694, punt 30) alsook, met betrekking tot artikel 14, het arrest Abatay e.a. (EU:C:2003:572, punt 112).

27 — Arresten Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809) en Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583). Zie meer in detail infra punten 35-39.

28 — Zie onder meer de arresten CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, punt 11 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Commissie/Frankrijk (C-389/05, EU:C:2008:411, punten 55-56).



32. In dit opzicht herinner ik eraan dat zowel de communautaire wetgever, op basis van de eerste uitvoeringsteksten van de bepalingen van het Verdrag, als het Hof het bestaan van een *principiële band* hebben erkend tussen het behoud van de integriteit van het gezinsleven en het volle genot van de fundamentele vrijheden<sup>29</sup> met inachtneming van voorwaarden die de vrijheid en de waardigheid van buitenlandse werknemers eerbiedigen.<sup>30</sup> De schending van die integriteit kan dan ook de volle uitoefening van die fundamentele vrijheden verhinderen.<sup>31</sup>

33. Ook al voorzien noch de Associatieovereenkomst, noch het Aanvullend Protocol of de door de Associatieraad vastgestelde akten in een recht op gezinshereniging, leidt de band die tussen de uitoefening van de in deze Overeenkomst vastgestelde economische vrijheden en de gezinsintegratie bestaat er volgens mij noodzakelijkerwijze toe dat een maatregel van een lidstaat die een nieuwe voorwaarde invoert voor de toegang tot het nationale grondgebied van de echtgenoot van een Turkse onderdaan die op basis van die Overeenkomst gebruik heeft gemaakt of gebruik wil maken van de vrijheid van vestiging, in vergelijking met de op het tijdstip van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol voor die lidstaat geldende voorwaarden, binnen de werkingssfeer van de standstillclausule van artikel 41, lid 1, van dat Protocol valt.

34. Deze conclusie wordt bevestigd door de doelstelling die door de betrokken clausule wordt nagestreefd en die door het Hof reeds meermaals in herinnering is geroepen, te weten het scheppen van gunstige voorwaarden voor de geleidelijke verwezenlijking van de vrijheid van vestiging tussen de lidstaten en de Republiek Turkije<sup>32</sup>, door een verbod te stellen op de invoering van alle nieuwe maatregelen die „tot doel of tot gevolg” hebben de vestiging van Turkse onderdanen in een lidstaat te onderwerpen aan restrictievere voorwaarden dan die welke voortvloeien uit de regels die op de datum van inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol voor de betrokken lidstaat golden.<sup>33</sup> Gelet op het mogelijke ontradende effect van maatregelen die verband houden met de voorwaarden die gelden voor gezinshereniging, kan het door de Duitse en de Nederlandse regering aangevoerde argument, namelijk dat de impact die een regel zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding op de uitoefening van de in de Associatieovereenkomst opgenomen vrijheid van vestiging heeft, te vergezocht en te hypothetisch is om onder de doelstellingen van de standstillclausule van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol te vallen, niet worden aanvaard.

29 — Zie artikel 1, lid 1, sub c en d, van de richtlijnen van de Raad van 25 februari 1964 (64/220/EEG, PB 56 blz. 845) en van 21 mei 1973 (73/148/EEG, PB 172, blz. 14) 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. Laatstgenoemde richtlijn is ingetrokken bij richtlijn 2004/38 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). Zie, wat de werknemers betreft, 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), welke verordening is vervangen bij 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), die deze verordening heeft gecodificeerd.

30 — Zie arresten di Leo (C-308/89, EU:C:1990:400, punt 13) en Baumbast en R (C-413/99, EU:C:2002:493, punt 50), waarin het Hof heeft verklaard dat „de doelstelling van verordening nr. 1612/68 – het vrije verkeer van werknemers – slechts met eerbiediging van de vrijheid en de waardigheid kan worden verzekerd, indien voor de integratie van het gezin van de communautaire werknemer in de ontvangende staat optimale voorwaarden gelden”.

31 — Het Hof heeft in zijn arrest Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434) herinnerd aan het belang dat de Nieuwetgever hecht aan de doelstelling om het gezinsleven van de onderdanen van de lidstaten te beschermen *teneinde de belemmeringen van de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden op te heffen* en het heeft de maatregel tot uitzetting van zijn echtgenote, onderdaan van een derde land, die door de autoriteiten van de lidstaat van herkomst was vastgesteld, als *belemmering van het vrij verrichten van diensten* door de heer Carpenter gekwalificeerd, met de verduidelijking dat „de scheiding van de echtelieden Carpenter schade zou berokkenen aan hun gezinsleven en, bijgevolg, aan de voorwaarden voor het gebruik van een fundamentele vrijheid door de heer Carpenter” omdat „[d]eze vrijheid [...] immers haar volle werking niet [zou] kunnen ontplooiën, indien de heer Carpenter *door obstakels die in zijn land van herkomst aan de toegang en het verblijf van zijn echtgenoot in de weg worden gelegd, ervan zou worden weerhouden, van die vrijheid gebruik te maken*” (punt 39, cursivering van mij). In zijn recent arrest S en Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-457/12, EU:C:2014:136) heeft het Hof de toepassingsvoorwaarden voor het arrest Carpenter weliswaar beperkend uitgelegd (punten 41-44), maar het beginsel dat de daadwerkelijke uitoefening van de door het Verdrag bepaalde vrijheden zou kunnen worden belemmerd door maatregelen die aan de integriteit van het gezinsleven van de buitenlandse werknemer raken, blijft onverlet (punt 40).

32 — Arrest Tum en Dari (EU:C:2007:530, punten 53 en 61).

33 — Zie onder meer arrest Tum en Dari (EU:C:2007:530, punten 53 en 61).

35. De bovengenoemde recente arresten van het Hof in de zaken Ziebell en Demirkan staan niet in de weg aan de uitlegging die ik voorstel.

36. In het eerstgenoemde arrest heeft het Hof richtlijn 2004/38<sup>34</sup> van de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst uitgesloten en is het bijgevolg voorbijgegaan aan het argument van de heer Ziebell dat artikel 28, lid 3, sub a, van deze richtlijn, dat de bescherming van EU-onderdanen tegen verwijdering regelt, als referentiekader moest dienen om de betekenis en de draagwijdte te bepalen van de op redenen van openbare orde gebaseerde uitzondering op het verblijfsrecht die in artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 is geformuleerd. Het Hof kwam in wezen tot die slotsom op basis van de vaststelling dat de Associatieovereenkomst – in tegenstelling tot de richtlijn, die tot doel heeft „de uitoefening van het fundamentele en persoonlijke recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door het Verdrag rechtstreeks aan de burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken” – „een louter economische doelstelling [heeft]”.<sup>35</sup>

37. De onderhavige zaak verschilt duidelijk van de zaak Ziebell. In casu gaat het er niet om aangelegenheden onder de associatie met de Republiek Turkije te laten vallen die er niet toe behoren en deze associatie een doelstelling te verlenen die zij niet heeft, maar om te zorgen voor de volle verwezenlijking van datgene waartoe zij wel strekt, te weten, volgens de bewoordingen van artikel 2, lid 1, van de Associatieovereenkomst, „de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de partijen te bevorderen, met volle inachtneming van de noodzaak de versnelde ontwikkeling van de economie van Turkije en de verruiming van de werkgelegenheid en de verbetering der levensomstandigheden van het Turkse volk te verzekeren”. De overdracht naar de werkingssfeer van de Overeenkomst, via artikel 13 ervan, van het begrip „belemmering van de uitoefening van de vrijheid van vestiging”, zoals het Hof dit heeft uitgelegd en toegepast, past in die logica.

38. In het voormelde arrest Demirkan heeft het Hof uitgesloten dat het begrip „vrij verrichten van diensten” waarvan artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol gewaagt, in die zin kan worden uitgelegd dat het tevens de vrijheid van Turkse staatsburgers omvat om zich als afnemers van diensten naar een lidstaat te begeven om daar een dienst te ontvangen. Om tot die conclusie te komen heeft het Hof – volledig in de lijn van het arrest Ziebell – vastgesteld „dat er tussen de Associatieovereenkomst en het Aanvullend Protocol daarbij enerzijds en het Verdrag anderzijds verschillen bestaan, met name vanwege de band tussen het vrij verrichten van diensten en het vrij verkeer van personen binnen de Unie” en dat „[d]e ontwikkeling van de economische vrijheden *om een vrij verkeer van personen van algemene aard mogelijk te maken* dat vergelijkbaar zou zijn met het vrije verkeer dat ingevolge artikel 21 VWEU voor burgers van de Unie geldt, [...] niet het doel [is] van de Associatieovereenkomst”.<sup>36</sup> Volgens het Hof is de passieve vrijheid van dienstverrichting, als resultaat van het proces van totstandbrenging van een interne markt die als ruimte zonder binnengrenzen wordt opgevat, nauw verbonden met het algemene beginsel van het vrije verkeer van personen dat de totstandbrenging van een dergelijke ruimte ondersteunt. Daarentegen „[kan de standstillclausule, waarin artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol voorziet,] enkel voor zover [deze] *het logische uitvloeisel vormt van de uitoefening van een economische activiteit*, hetzij in het kader van de vrijheid van vestiging hetzij in het kader van het vrij verrichten van diensten, [...] betrekking hebben op de voorwaarden voor toegang en verblijf van Turkse staatsburgers op het grondgebied van de lidstaten”.<sup>37</sup>

34 — Aangehaald in voetnoot 29.

35 — Zie punten 64 en 69.

36 — Zie punten 48, 49 en 53, cursivering van mij.

37 — Zie punt 55, cursivering van mij.

39. In casu gaat het er niet om in de Associatieovereenkomst een concept binnen te brengen, zoals de passieve vrijheid van dienstverrichting, welk concept als zodanig de erkenning van een algemeen beginsel van vrij verkeer van personen vooronderstelt, maar wel een begrip, namelijk dat van de belemmering van de uitoefening van de vrijheid van vestiging, op basis waarvan de grenzen van deze vrijheid kunnen worden bepaald en tegelijk de volle verwezenlijking ervan kan worden bevorderd, overeenkomstig de doelstellingen van de associatie, door de bevoegde autoriteiten te verbieden om nieuwe beperkingen op te leggen. Deze zienswijze behoort tot een vaste lijn in de rechtspraak van het Hof. Zoals ik al eerder heb opgemerkt werd deze rechtspraak door het arrest Demirkan niet ontkracht, maar juist versterkt.<sup>38</sup>

40. De Duitse regering betoogt dat zelfs als de maatregel die in het hoofdgeding aan de orde is, als een beperking in de zin van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol kan worden beschouwd, deze maatregel gerechtvaardigd is met het oog de bestrijding van gedwongen huwelijken. Volgens deze regering bevordert het verwerven van een eenvoudige taalkennis vóór de toegang tot het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, de integratie van de echtgenoot in de samenleving van die staat, verhoogt het zijn kansen om een zelfstandig sociaal leven uit te bouwen, terwijl de greep van de schoonfamilie wordt verminderd, en laat het hem toe zich in voorkomend geval tot de bevoegde autoriteiten te wenden om bescherming te verkrijgen. De betrokken regering merkt op dat onderwijs in het algemeen een ontradende factor is omdat de mogelijke slachtoffers van een gedwongen huwelijk op die manier minder gemakkelijk kunnen worden gemanipuleerd.

41. Het Hof heeft in het arrest Demir<sup>39</sup> verduidelijkt dat een beperking op grond van artikel 13 van besluit nr. 1/80 verboden is „tenzij zij valt onder een van de in artikel 14 van dat besluit bedoelde beperkingen<sup>40</sup> dan wel 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”. Gelet op de hierboven in punt 22 in herinnering gebrachte regel van onderling overeenstemmende uitlegging van de standstillclausules van artikel 13 van besluit nr. 1/80 en artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, geldt die uitzondering ook in de context van laatstgenoemde bepaling.

42. Gesteld al dat, zoals de Duitse regering betoogt, de doelstelling van de bestrijding van gedwongen huwelijken door deze regering kan worden ingeroepen als een dwingende reden van algemeen belang die beperkingen volgens artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol rechtvaardigt en dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel geschikt is om dit doel te verwezenlijken, betwijfel ik toch of dienaangaande sprake is van evenredigheid. Volgens mij heeft een maatregel die de gezinshereniging op het grondgebied van de betrokken lidstaat voor onbepaalde tijd kan uitstellen en die – onder voorbehoud van een beperkt aantal limitatief vastgestelde uitzonderingen – wordt toegepast los van elke beoordeling van alle relevante omstandigheden van elk concreet geval, niet als evenredig kan worden beschouwd. Overigens deel ik niet het standpunt van de Duitse regering dat alternatieve voorwaarden, zoals de verplichte deelname aan integratie- en taallessen ná de toegang tot het Duitse grondgebied, niet even efficiënt zouden zijn als de voorafgaande verwerving van taalkennis om de sociale uitsluiting van slachtoffers van gedwongen huwelijken te verhinderen. Integendeel, een dergelijke verplichting zou ervoor zorgen dat deze personen buiten hun familiale context treden, zodat ze meer in contact komen met de Duitse samenleving. De familieleden die dwang op hen uitoefenen, worden hunnerzijds op die manier gedwongen een dergelijk contact toe te laten. Wanneer die deelname niet verplicht is, kan ze gemakkelijk worden belemmerd, ondanks het feit dat de persoon in kwestie een eenvoudige kennis van het Duits heeft. Bovendien zou het feit dat men regelmatige

38 — Zie punt 43.

39 — C-225/12, EU:C:2013:725, punt 40 en dictum.

40 — Dit artikel preciseert in lid 1 ervan dat de bepalingen van deel I van hoofdstuk II van besluit 1/80 worden toegepast onder voorbehoud van beperkingen die worden gerechtvaardigd uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

betrekkingen onderhoudt met de organisaties en personen die verantwoordelijk zijn voor die lessen, gunstige voorwaarden kunnen helpen scheppen voor spontane hulpvragen van slachtoffers en de identificatie en de aangifte bij de bevoegde autoriteiten van situaties die een interventie vereisen, vergemakkelijken.

43. Gelet op alle voorgaande overwegingen geef ik het Hof in overweging op de eerste prejudiciële vraag van het Verwaltungsgericht Berlin te antwoorden dat artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol aldus moet worden uitgelegd dat het verbod dat de lidstaten bij deze bepaling wordt gesteld om nieuwe beperkingen van de vrijheid van vestiging in te voeren, ook betrekking heeft op maatregelen – zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding – die werden ingevoerd nadat dit Protocol voor de betrokken lidstaat van kracht is geworden en die tot doel of gevolg hebben dat de toegang tot het grondgebied van die lidstaat met het oog op gezinshereniging van de echtgenoot van een Turkse onderdaan die gebruik heeft gemaakt van de vrijheid van vestiging op grond van de Associatieovereenkomst, wordt bemoeilijkt.

#### B – Tweede prejudiciële vraag

44. Aangezien de tweede prejudiciële vraag enkel relevant is indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, zal ik deze hieronder slechts in ondergeschikte orde, voor het geval dat het Hof mijn voor de eerste vraag in overweging gegeven antwoord niet zou volgen, kort onderzoeken.

45. De verwijzende rechter wenst met zijn tweede vraag in wezen te vernemen of artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling in de weg staat aan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling die het recht op toegang tot Duitsland van de echtgenoot van een onderdaan van een derde land die legaal in die lidstaat verblijft, verbindt aan het bewijs van een eenvoudige kennis van het Duits.

46. Artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 bepaalt dat de lidstaten van mogelijke rechthebbenden op gezinshereniging kunnen verlangen dat zij voldoen aan integratievoorwaarden. Volgens de Duitse regering vormt de maatregel met betrekking tot de eenvoudige kennis van het Duits, die als tweeledige doelstelling heeft de integratie van nieuwkomers in Duitsland te bevorderen en gedwongen huwelijken te bestrijden, een op basis van deze bepaling toegelaten integratievoorwaarde.

47. Vooraf herinner ik eraan dat het recht op de eerbiediging van het gezinsleven in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: „EVRM”) behoort tot de grondrechten die volgens de vaste rechtspraak van het Hof worden beschermd in de rechtsorde van de Unie. Dit recht, dat eveneens in artikel 7 van het Handvest voor de grondrechten (hierna: „Handvest”) is vastgelegd, heeft ook betrekking op het recht op gezinshereniging<sup>41</sup> en „brengt voor de lidstaten verplichtingen mee die negatief kunnen zijn, wanneer één van de lidstaten een persoon niet mag uitzetten, of positief, wanneer hij verplicht is een persoon toe te laten op zijn grondgebied en er te laten verblijven”.<sup>42</sup> Hoewel het EVRM en het Handvest een buitenlander niet het grondrecht waarborgen om een bepaald land binnen te komen of er te verblijven, kan het uitsluiten van een persoon uit een land waar zijn naaste verwanten wonen dan ook een inmenging vormen in het recht op eerbiediging van het gezinsleven dat door die Akten wordt beschermd.<sup>43</sup>

41 — Arresten Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434, punt 42) en Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491, punt 59).

42 — Arrest Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punt 52).

43 — Arresten Carpenter (EU:C:2002:434, punt 42), Akrich (EU:C:2003:491, punt 59) en Parlement/Raad (C-540/03, EU:C:2006:429, punt 53).

48. Rekening houdend daarmee merk ik om te beginnen op dat uit een a-contrariolezing van artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 volgt dat aan personen die geen vluchtelingen of gezinsleden van een vluchteling zijn<sup>44</sup>, ook integratievoorwaarden kunnen worden opgelegd *vóórdat* zij het grondgebied van de betrokken lidstaat binnenkomen. Aangezien in casu geen van de echtgenoten Dogan een vluchtelingenstatus had, konden de Duitse autoriteiten mevrouw Dogan verplichten om overeenkomstig het nationale recht te voldoen aan volgens artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 gestelde integratievoorwaarden *vóór* haar toegang tot het Duitse grondgebied.

49. Vervolgens dient de precieze draagwijdte van het begrip „integratievoorwaarden” te worden verduidelijkt.

50. In dit opzicht herinner ik er vooreerst aan dat het Hof in het arrest Chakroun enerzijds heeft aangegeven dat in het systeem van richtlijn 2003/86 gezinshereniging „de algemene regel” is en de bepalingen die toelaten deze te beperken, strikt moeten worden uitgelegd. Anderzijds heeft het gepreciseerd dat de lidstaten hun handelingsvrijheid niet aldus mogen gebruiken dat afbreuk wordt gedaan aan het doel van de richtlijn, namelijk de bevordering van de gezinshereniging, en aan het nuttig effect daarvan.<sup>45</sup> Deze uitleggingscriteria betreffende artikel 7, lid 1, sub c, van richtlijn 2003/86, waarin is bepaald dat de lidstaten de gezinshereniging mogen verbinden aan het bewijs dat de gezinshereniger beschikt over „stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan”, moeten ook worden toegepast voor de uitlegging van artikel 7, lid 2, van dezelfde richtlijn, en in het algemeen van elke beperking op het recht op gezinshereniging.

51. Na deze verduidelijking dient het begrip „mesures d'intégration” [in de Nederlandse taalversie: „integratievoorwaarden”], te worden gedefinieerd ten aanzien van dat van „conditions d'intégration” [in de Nederlandse taalversie eveneens: „integratievoorwaarden”], welk begrip niet voorkomt in richtlijn 2003/86, maar waarop de wetgever zich wellicht heeft gebaseerd. De Raad van de Europese Unie heeft in richtlijn 2003/109<sup>46</sup>, die uit dezelfde periode dateert en betrekking heeft op een gebied dat dicht bij dat van richtlijn 2003/86 aanleunt, immers een bepaling ingevoerd (het huidige artikel 15, lid 3), die erin voorziet dat de lidstaten mogen eisen dat onderdanen van derde landen voldoen aan bepaalde „integratievoorwaarden” („mesures d'intégration”) alvorens het verblijfsrecht te kunnen uitoefenen in een andere staat van de Unie dan de staat waarin ze de status van langdurige ingezetene hebben verworven. Uit het onderzoek van de voorbereidende werkzaamheden van richtlijn 2003/109 blijkt echter dat sommige nationale delegaties hadden voorgesteld om in artikel 15 het woord „mesures” [in de Nederlandse taalversie reeds: „voorwaarden”] te vervangen door het woord „conditions”, maar omdat de meerderheid van de lidstaten daartegen was, is in de definitieve tekst de uitdrukking „mesures d'intégration” [in de Nederlandse taalversie ongewijzigd: „integratievoorwaarden”] behouden, dit wil zeggen dezelfde formulering als die van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2003/86.<sup>47</sup> Artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/109 staat de lidstaten daarentegen toe de verkrijging van de status van langdurig ingezetene te verbinden aan „integratievoorwaarden” („conditions d'intégration”), die wanneer eraan wordt voldaan, uitsluiten dat nadien de „integratievoorwaarden” („mesures d'intégration”) van artikel 15 worden opgelegd.<sup>48</sup>

52. De beide begrippen „mesures” [in de Nederlandse taalversie: „voorwaarden”] en „conditions” [in de Nederlandse taalversie eveneens: „voorwaarden”] voor de integratie moeten dus als verschillende begrippen worden beschouwd en zeker niet als synoniemen. Deze vaststelling volstaat echter niet om te bepalen wat in concreto het verschil tussen beide is. Weliswaar geven richtlijn 2003/86 en richtlijn

44 — Voor vluchtelingen en hun gezinsleden bepaalt artikel 7, lid 2, tweede lid, dat de integratievoorwaarden alleen kunnen worden toegepast nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan.

45 — C-578/08, EU:C:2010:117, punt 43, zie ook arrest O e.a. (C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 74).

46 — Richtlijn van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen (PB L 16, blz. 44).

47 — Zie inzonderheid de opmerking van het voorzitterschap van de Raad van 14 maart 2003, 7393/1/03 REV 1, blz. 5. De staten die hadden voorgesteld de uitdrukking „integratievoorwaarden” („conditions d'intégration”) te gebruiken, waren Duitsland, Nederland en Oostenrijk.

48 — Zie artikel 15, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2003/109.

2003/109 hierover geen uitdrukkelijke aanwijzingen, maar het is duidelijk dat „mesures d'intégration” [in de Nederlandse taalversie: „integratievoorwaarden”] als minder zwaar moeten worden aangemerkt dan „conditions d'intégration” [in de Nederlandse taalversie eveneens: „integratievoorwaarden”]. Dat volgt zowel uit de taalkundige ontleding van de beide uitdrukkingen als uit het feit dat volgens richtlijn 2003/109, zoals ik reeds uiteenzette, de omstandigheid dat aan „integratievoorwaarden” („conditions d'intégration”) in de zin van artikel 5 is voldaan, de langdurig ingezetenen automatisch vrijstelt van een eventuele verplichting om te voldoen aan „integratievoorwaarden” („mesures d'intégration”) uit hoofde van artikel 15.

53. Ook een systematische lezing van artikel 7 van richtlijn 2003/86 pleit daarvoor. Lid 1 van dit artikel somt een reeks voorwaarden („conditions”) op met betrekking tot de situatie van de hereniger en bepaalt dat de persoon die het verzoek tot gezinshereniging heeft ingediend, kan worden verplicht te bewijzen dat die voorwaarden zijn vervuld. Daarentegen is een dergelijk bewijs niet vereist als het voorwaarden („mesures”) betreft die krachtens lid 2 van dit artikel zijn vastgesteld. Als de wetgever dus de bedoeling had gehad om voor deze voorwaarden („mesures”) dezelfde regeling als die van lid 1 te laten gelden, was het niet nodig geweest een nieuw lid in te voegen, maar had hij gewoon een punt kunnen toevoegen aan het lid daarvoor. Met andere woorden, de integratievoorwaarden („mesures d'intégration”) van lid 2 kunnen niet strekken tot het *selecteren* van de personen die hun recht op gezinshereniging zullen kunnen uitoefenen, want deze selectie is het doel van de criteria en de voorwaarden („conditions”) van lid 1. De integratievoorwaarden („mesures d'intégration”) van lid 2 moeten daarentegen in wezen het *bevorderen* van de integratie in de lidstaten beogen.

54. Het begrip „integratievoorwaarden” („mesures d'intégration”) moet eveneens worden onderscheiden van – en kan ook niet samenvallen met – het in artikel 4, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 vastgestelde „integratiecriterium” dat onder bepaalde voorwaarden kan worden gehanteerd wanneer om de gezinshereniging wordt verzocht voor een kind dat ouder is dan 12 jaar. De richtlijn geeft weliswaar niet de draagwijdte van dit „criterium” aan, maar het is duidelijk dat we hier opnieuw te maken hebben met een begrip dat de idee oproept van een *voorafgaande voorwaarde waarvan de betrokkene moet aantonen dat zij is vervuld*, ook al betreft het een ander type voorwaarde dan die van artikel 7, lid 1.<sup>49</sup>

55. In zijn overwegingen voor het Hof merkt het Koninkrijk der Nederlanden op dat in de Nederlandse taalversie van richtlijn 2003/86 in artikel 7, lid 2, een woord („integratievoorwaarden”) is gebruikt dat een andere nuance heeft dan de andere taalversies, te weten een idee van „voorwaarde” („condition”) dat men bijvoorbeeld niet terugvindt in de Franse („mesures”), de Italiaanse („misura di integrazione”), de Duitse („Integrationsmaßnahmen”) en de Engelse („integration measures”) taalversies. In artikel 5, lid 2, van richtlijn 2003/109 is dezelfde term gebruikt, maar de andere taalversies van laatstgenoemde bepaling – en dat is volgens mij van doorslaggevend belang – gewagen aldaar niet van „maatregelen” („mesures”), maar van „voorwaarden” („conditions”).<sup>50</sup> Met andere woorden, de Nederlandse versie van artikel 7, lid 2, van de richtlijn 2003/86 valt niet volledig samen met de andere taalversies, die eerder pleiten voor de idee dat de lidstaten „initiatieven kunnen nemen” voor de integratie, veeleer dan dat zij voorwaarden kunnen opleggen, zodat de Nederlandse versie in zekere zin geïsoleerd lijkt te staan. Zelfs al zou worden geoordeeld dat volgens de Nederlandse versie van de richtlijn „voorwaarden” („conditions”) kunnen worden opgelegd voor de toegang van de rechthebbenden op gezinshereniging, volgt uit vaste rechtspraak dat de verschillende aard van een specifieke taalversie van een bepaling van

49 — Zie in deze zin het arrest Parlement/Raad (EU:C:2006:429, punten 66-76).

50 — Bijvoorbeeld de Franse („conditions d'intégration”), de Duitse („Integrationsanforderungen”), de Engelse („integration conditions”) en de Italiaanse („condizioni di integrazione”) taalversies.

het Unierecht, in ieder geval niet als enige basis kan dienen voor de uitlegging van die bepaling en dat de versie in kwestie geen voorrang kan krijgen op de andere taalversies. Bovendien moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt.<sup>51</sup>

56. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de overeenkomstig artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 vastgestelde „mesures d'intégration” [in de Nederlandse taalversie dus weliswaar: „integratievoorwaarden”] zich niet als „voorwaarden” („conditions”) voor de gezinshereniging kunnen voordoen. Deze conclusie houdt echter niet in dat die maatregelen („mesures”), wanneer deze vóór de toegang van de betrokken personen tot het grondgebied van de betrokken lidstaat worden toegepast, louter gewone „middelenverbintenissen” kunnen opleggen. De uitdrukking „mesures d'intégration” [in de Nederlandse taalversie: „integratievoorwaarden”] is immers ruim genoeg om ook „resultaatsverbintenissen” te omvatten, indien deze evenredig zijn met het integratiedoel van artikel 7, lid 2, van richtlijn 2003/86<sup>52</sup> en het nuttig effect van deze richtlijn niet in gevaar wordt gebracht.

57. Volgens het Hof legt artikel 17 van richtlijn 2003/86, welk artikel bepaalt dat in geval van afwijzing van een verzoek tot gezinshereniging „[...] de lidstaten terdege rekening [houden] met de aard en de hechtheid van de gezinsband van de betrokken persoon en met de duur van zijn verblijf in de lidstaat, alsmede met het bestaan van familiebanden of culturele of sociale banden met zijn land van herkomst”, de verplichting op om „verzoeken om gezinshereniging individueel [...] [te behandelen]”<sup>53</sup>. Een dergelijke individuele behandeling wil in wezen het nuttige effect van de richtlijn maximaal vrijwaren en vermijden dat afbreuk wordt gedaan aan de hoofddoelstelling ervan, namelijk de verwezenlijking van de gezinshereniging. Richtlijn 2003/86 verbiedt bijgevolg in het algemeen elke nationale wetgeving op grond waarvan de uitoefening van het recht van gezinshereniging op basis van een reeks vooraf bepaalde voorwaarden kan worden geweigerd, zonder de mogelijkheid om elk geval afzonderlijk op basis van de concrete omstandigheden te beoordelen.

58. Daarbij moet worden aangetekend dat richtlijn 2003/86 de inhoud van de bij het onderzoek van een verzoek tot gezinshereniging te verrichten beoordeling niet op exhaustieve wijze regelt. Ook al kunnen bepaalde beginselen en voorwaarden wellicht uit de tekst en de doelstellingen van deze richtlijn worden afgeleid, zoals de in artikel 5, lid 5, geformuleerde voorwaarde om ter dege rekening te houden met de „belangen van minderjarige kinderen”, de verplichting om de in artikel 17 opgesomde factoren in aanmerking te nemen en – meer algemeen – de klemtoon die op de bescherming van het gezinsleven wordt gelegd, staat het niettemin uiteindelijk aan de nationale rechter die, uitgaande van zijn eigen recht, de rechtmatigheid van de beslissingen van de bevoegde autoriteiten moet beoordelen tegen de achtergrond van de regels en de beginselen van het Unierecht.<sup>54</sup>

59. In principe is het weliswaar de nationale wetgever die de concrete regeling moet vaststellen ter beoordeling van eventuele materiële of persoonlijke moeilijkheden die de betrokken persoon zou kunnen hebben om te voldoen aan de opgelegde integratievoorwaarden<sup>55</sup>, maar hij mag daarbij geen afbreuk doen aan het doel en het nuttige effect van richtlijn 2003/86. Een nationale wetgeving die elke inaanmerkingneming van dergelijke moeilijkheden zou uitsluiten of die niet zou toestaan om deze voor elk geval afzonderlijk te beoordelen, rekening houdend met alle relevante elementen, zou daarmee niet

51 — Zie de arresten *Cricket-St-Thomas* (C-372/88, EU:C:1990:140, punt 18), *Velvet & Steel Immobiliën* (C-455/05, EU:C:2007:232, punt 19) en *Helmut Müller* (C-451/08, EU:C:2010:168, punt 38).

52 — Zie Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de toepassing van richtlijn 2003/86, COM(2008) 610 definitief, punt 4.3.4, en het Groenboek inzake het recht op gezinshereniging van onderdanen van derde landen die in de Europese Unie verblijven (richtlijn 2003/86/EG), COM/2011/0735 definitief, punt 2.1.

53 — Arrest *Chakroun* (EU:C:2010:117, punt 48), waarin het Hof heeft geoordeeld dat een wetgeving die in een minimuminkomen voorzag waaronder geen gezinshereniging werd toegestaan, zonder enige concrete beoordeling van de situatie van de aanvrager, niet in overeenstemming is met richtlijn 2003/86.

54 — Zie in deze zin het arrest *O e.a.* (EU:C:2012:776, punt 80).

55 — De Commissie noemt in haar Groenboek van 2011 de marge die de richtlijn de lidstaten verleent bij de toepassing van een aantal facultatieve bepalingen, met name wat de mogelijke integratievoorwaarden betreft (deel I), problematisch.

in overeenstemming zijn. Aanvaarden dat het recht op toegang tot de betrokken lidstaat afhankelijk wordt gesteld van het slagen voor een examen waarvoor geen concrete voorbereidingsmogelijkheden bestaan omdat er bijvoorbeeld geen enkele vorm van ondersteuning of onderwijs voorhanden is die door die staat wordt aangeboden in de staat van de woonplaats van de betrokkene of indien het materiaal niet beschikbaar of ontoegankelijk is, met name omdat het te duur is, zou erop neerkomen dat de uitoefening van het door de richtlijn bepaalde recht op gezinshereniging in de praktijk onmogelijk is. Zo ook zou een wettelijke regeling die niet toestaat dat rekening wordt gehouden met – zelfs tijdelijke – problemen die verband houden met de gezondheid van het betrokken gezinslid of met zijn individuele toestand, wat bijvoorbeeld leeftijd, ongeletterdheid, handicap en opleidingsniveau betreft, het nuttige effect van de richtlijn niet gestand doen.

60. Het is juist dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Duitse wetgeving bepaalt dat de echtgenoot die niet kan bewijzen dat hij een eenvoudige kennis van het Duits heeft, van dat bewijs kan worden vrijgesteld wegens ziekte of lichamelijke, geestelijke of psychische ongeschiktheid, maar deze wetgeving voorziet niet in de mogelijkheid om voor het besluit tot een dergelijke vrijstelling andere individuele eigenschappen van de echtgenoot in aanmerking te nemen, lettende op alle omstandigheden van elk concreet geval of rekening houdend met de factoren die in artikel 17 zijn opgesomd. In casu lijkt het in concreto weinig waarschijnlijk dat verzoekster in het hoofdgeding kan voldoen aan de door de Duitse wet gestelde voorwaarden, ten minste niet binnen een redelijke termijn.<sup>56</sup> Uit het dossier blijkt immers dat voor het bewijs van het verlangde kennisniveau van het Duits eerst is vereist dat mevrouw Dogan leert lezen en schrijven. Een erkende situatie van ongeletterdheid kan echter, met name gelet op de leeftijd van de betrokken persoon, zijn economische situatie en zijn sociaal milieu, een moeilijk te overschrijden hindernis vormen. De echtgenoot verplichten om te leren lezen en schrijven voordat hij de toelating tot gezinshereniging verkrijgt, kan dus naar omstandigheden onevenredig blijken te zijn ten aanzien van het doel van integratie dat met de krachtens artikel 7, lid 2, van richtlijn 2003/86 gestelde voorwaarden wordt beoogd, en kan het nuttige effect van deze richtlijn ondermijnen.

61. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging op de tweede prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86 in de weg staat aan de wettelijke regeling van een lidstaat – zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding – die de aflevering van een visum tot gezinshereniging aan de echtgenoot van een buitenlandse onderdaan die voldoet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van deze richtlijn, afhankelijk stelt van het bewijs dat die echtgenoot over een elementaire kennis van de taal van die lidstaat beschikt, zonder dat is voorzien in de eventuele toekenning van vrijstellingen op basis van een overeenkomstig artikel 17 van die richtlijn verricht individueel onderzoek van het verzoek tot gezinshereniging, waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van de minderjarige kinderen en met alle relevante omstandigheden van het specifieke geval. Tot die omstandigheden behoren met name enerzijds de beschikbaarheid in de staat van de woonplaats van de genoemde echtgenoot van het onderwijs en het materiaal dat nodig is om het vereiste taalniveau te bereiken alsook de toegankelijkheid ervan, in het bijzonder wat de kosten betreft, en anderzijds de eventuele, zelfs tijdelijke, problemen die verband houden met de gezondheid van het betrokken gezinslid of met zijn persoonlijke situatie, zoals leeftijd, ongeletterdheid, handicap en opleidingsniveau.

56 — Volgens de inlichtingen van de verwijzende rechter probeert mevrouw Dogan reeds vier jaar bij haar man in Duitsland te gaan wonen.



#### IV – Conclusie

62. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de door het Verwaltungsgericht Berlin gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„Artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, ondertekend op 23 november 1970 te Brussel en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972, aangaande de te treffen maatregelen tijdens de overgangsfase van de associatie die tot stand is gebracht door de Overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Turkije, ondertekend op 12 september 1963 te Ankara door enerzijds de Republiek Turkije en anderzijds de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap en namens laatstgenoemde gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963, moet aldus worden uitgelegd dat het verbod dat de lidstaten bij deze bepaling wordt gesteld om nieuwe beperkingen van de vrijheid van vestiging in te voeren, ook betrekking heeft op maatregelen – zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding – die werden ingevoerd nadat dit Protocol voor de betrokken lidstaat van kracht is geworden en die tot doel of gevolg hebben dat de toegang tot het grondgebied van die lidstaat met het oog op gezinshereniging van de echtgenoot van een Turkse onderdaan die gebruik heeft gemaakt van de vrijheid van vestiging op grond van de Associatieovereenkomst, wordt bemoeilijkt.

Artikel 7, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging staat in de weg aan de wettelijke regeling van een lidstaat – zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding – die de aflevering van een visum tot gezinshereniging aan de echtgenoot van een buitenlandse onderdaan die voldoet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van de richtlijn, afhankelijk stelt van het bewijs dat die echtgenoot over een elementaire kennis van de taal van die lidstaat beschikt, zonder dat is voorzien in de eventuele toekenning van vrijstellingen op basis van een overeenkomstig artikel 17 van die richtlijn verricht individueel onderzoek van het verzoek tot gezinshereniging, waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van de minderjarige kinderen en met alle relevante omstandigheden van het specifieke geval. Tot die omstandigheden behoren met name enerzijds de beschikbaarheid in de staat van de woonplaats van de genoemde echtgenoot van het onderwijs en het materiaal dat nodig is om het vereiste taalniveau te bereiken alsook de toegankelijkheid ervan, in het bijzonder wat de kosten betreft, en anderzijds de eventuele, zelfs tijdelijke, problemen die verband houden met de gezondheid van het betrokken gezinslid of met zijn persoonlijke situatie zoals leeftijd, ongeletterdheid, handicap en opleidingsniveau.”