

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

17 september 2009*

In zaak C-242/06,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 11 mei 2006, ingekomen bij het Hof op 29 mei 2006, in de procedure

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

tegen

T. Sahin,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, M. Ilešič, A. Tizzano, E. Levits en J.-J. Kasel (rapporteur), rechters,

* Proceestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 december 2008,

gelet op de opmerkingen van:

- T. Sahin, vertegenwoordigd door D. Schaap, advocaat,

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster, C. Wissels en M. de Mol als gemachtigden,

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door C. Schulze-Bahr, M. Lumma en J. Möller als gemachtigden,

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door W. Ferrante, avvocato dello Stato,

- de Cypriotische regering, vertegenwoordigd door D. Lysandrou als gemachtigde,

- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door T. Ward, barrister,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door S. Boelaert en M. van Beek als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie (hierna: „besluit nr. 1/80”). De associatieraad is ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, welke op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „associatieovereenkomst”).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen T. Sahin en de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (hierna: „de minister”) over de verplichting van Turkse staatsburgers om leges te betalen voor de behandeling van hun aanvraag tot verlening of verlenging van een verblijfsvergunning.

Rechtskader

Gemeenschapswetgeving

Associatie EEG-Turkije

— De associatieovereenkomst

- 3 Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de associatieovereenkomst heeft deze overeenkomst tot doel, de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, met inbegrip van die inzake arbeidskrachten, door geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen (artikel 12 van de associatieovereenkomst) en door de beperkingen van de vrijheid van vestiging (artikel 13) en van het vrij verrichten van diensten (artikel 14) op te heffen, teneinde de levensstandaard van het Turkse volk te verbeteren en in een later stadium de toetreding van de Republiek Turkije tot de Gemeenschap te vergemakkelijken (vierde overweging van de considerans en artikel 28).

- 4 Daartoe voorziet de associatieovereenkomst in een voorbereidende fase, waarin de Turkse Republiek in staat wordt gesteld haar economie te versterken met steun van de Gemeenschap (artikel 3 van de overeenkomst), in een overgangsfase voor het geleidelijk tot stand brengen van een douane-unie en het nader tot elkaar brengen van het economische beleid (artikel 4), en in een definitieve fase, die is gegrondvest op de douane-unie en de versterking inhoudt van de coördinatie van het economische beleid van de overeenkomstsluitende partijen (artikel 5 van deze overeenkomst).

5 Artikel 6 van de associatieovereenkomst luidt:

„Teneinde de toepassing en de geleidelijke ontwikkeling van de associatieregeling te verzekeren, verenigen de overeenkomstsluitende partijen zich in een Associatieraad, die handelt binnen de grenzen van de hem door de overeenkomst verleende bevoegdheden.”

6 Artikel 8 van de associatieovereenkomst, dat deel uitmaakt van titel II, „Tenuitvoerlegging van de overgangsfase”, bepaalt:

„Teneinde de in artikel 4 genoemde doelstellingen te verwezenlijken, stelt de Associatieraad voor de aanvang van de overgangsfase, en volgens de in artikel 1 van het Voorlopige Protocol vermelde procedure, de voorwaarden van, de wijze waarop en het ritme voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen vast betreffende de in het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap bedoelde onderwerpen die in aanmerking genomen moeten worden, met name die welke zijn bedoeld in deze Titel, alsmede elke vrijwaringsclausule die dienstig zou kunnen blijken.”

7 De artikelen 12, 13 en 14 van de associatieovereenkomst staan eveneens in titel II, hoofdstuk 3, „Andere bepalingen van economische aard”.

8 Artikel 12 luidt:

„De Overeenkomstsluitende Partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen in [39 EG], [40 EG] en [41 EG], teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen.”

9 Artikel 13 luidt:

„De Overeenkomstsluitende Partijen komen 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.”

10 Artikel 14 luidt aldus:

„De Overeenkomstsluitende Partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen [45 EG], [46 EG] en [48 EG] tot en met [54 EG], teneinde onderling de beperkingen van het vrij verrichten van diensten op te heffen.”

11 Artikel 22, lid 1, van de associatieovereenkomst bepaalt:

„Voor de verwezenlijking van de in de Overeenkomst vermelde doelstellingen en in de in de Overeenkomst bedoelde gevallen is de Associatieraad bevoegd tot het nemen van besluiten. Ieder der beide partijen is verplicht de maatregelen te nemen, nodig voor de tenuitvoerlegging van de genomen besluiten. [...]”

— Het aanvullend protocol

12 Het aanvullend protocol, ondertekend te Brussel op 23 november 1970 en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PBL 293, blz. 1; hierna: „aanvullend protocol”), dat

overeenkomstig artikel 62 deel uitmaakt van de associatieovereenkomst, bepaalt in artikel 1 de voorwaarden waaronder, de wijze waarop en het tempo waarin de in artikel 4 van de associatieovereenkomst bedoelde overgangsfase zal verlopen.

- 13 Het aanvullend protocol bevat een titel II, „Verkeer van personen en diensten”, waarvan hoofdstuk I betrekking heeft op „[w]erknemers” en hoofdstuk II is gewijd aan het „[r]echt van vestiging, diensten en vervoer”.
- 14 Artikel 36 van het aanvullend protocol, dat in hoofdstuk I staat, bepaalt dat het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije geleidelijk tot stand wordt gebracht overeenkomstig de in artikel 12 van de associatieovereenkomst neergelegde beginselen, tussen het einde van het twaalfde en het tweëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van genoemde overeenkomst, en dat de hiertoe nodige regels door de associatieraad worden bepaald.
- 15 Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, dat staat in titel II, hoofdstuk II, luidt als volgt:

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

16 Artikel 59 van dit protocol bepaalt:

„Op de onder dit protocol vallende gebieden, mag de behandeling van Turkije niet gunstiger zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap.”

— Besluit nr. 1/80

17 Op 19 september 1980 is de door de associatieovereenkomst ingestelde associatieraad, samengesteld uit leden van de regeringen van de lidstaten en van de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen enerzijds, en uit leden van de Turkse regering anderzijds, overgegaan tot vaststelling van besluit nr. 1/80.

18 Artikel 6 van dit besluit staat in hoofdstuk II, „Sociale bepalingen”, deel 1, „Arbeidsmarktvragestukken en vragestukken in verband met het vrije verkeer van werknemers”. Lid 1 van dit artikel luidt:

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

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

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

- na vier jaar legale arbeid, in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.”

¹⁹ Artikel 13 van besluit nr. 1/80, dat eveneens in deel 1 staat, bepaalt:

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

²⁰ Overeenkomstig artikel 30 is besluit nr. 1/80 in werking getreden op 1 juli 1980. Volgens artikel 16 van dit besluit zijn de bepalingen van hoofdstuk II, deel 1, evenwel van toepassing met ingang van 1 december 1980.

Richtlijn 68/360/EEG

²¹ In artikel 9, lid 1, van richtlijn 68/360/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 inzake de opheffing van de beperkingen van de verplaatsing en het verblijf van de werknemers der

lidstaten en van hun familie binnen de Gemeenschap (PB L 257, blz. 13) was het volgende bepaald:

„De aan de onderdanen van de lidstaten der EEG verleende [...] verblijfsdocumenten worden kosteloos of tegen betaling van een de rechten en kosten voor de afgifte van identiteitskaarten aan eigen onderdanen niet te boven gaand bedrag afgegeven en verleend.”

- 22 Richtlijn 68/360 is met ingang van 30 april 2006 ingetrokken bij richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de 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, en rectificaties PB 2004, L 229, blz. 35, PB L 2005, L 197, blz. 34 en PB L 2007, L 204, blz. 28).

Richtlijn 2004/38

- 23 Overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 2004/38 kunnen de lidstaten voor verblijven van meer dan drie maanden, aan burgers van de Unie de verplichting opleggen om zich bij de bevoegde autoriteiten van de woonplaats te laten inschrijven; ten bewijze van deze formaliteit wordt een verklaring van inschrijving afgegeven. Tevens kunnen de lidstaten ingevolge artikel 9 van de richtlijn voor de familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, een verblijfskaart verplicht stellen wanneer de duur van het voorgenomen verblijf langer is dan drie maanden. Niet-naleving van de verplichting om een verblijfskaart aan te vragen kan worden bestraft met evenredige en niet-discriminerende evenredige sancties. Volgens artikel 11, lid 1, van de richtlijn bedraagt de geldigheidsduur van de verblijfskaart vijf jaar vanaf de datum van afgifte of is deze gelijk aan de voorgenomen periode van verblijf van de burger van de Unie indien deze minder dan vijf jaar bedraagt.

24 Artikel 25 van richtlijn 2004/38, getiteld „Algemene bepalingen betreffende verblijfsdocumenten”, luidt als volgt:

„1. Het bezit van een verklaring van inschrijving zoals bedoeld in artikel 8, van een document ter staving van duurzaam verblijf, van een verklaring dat een aanvraag om een verblijfskaart voor familieleden is ingediend, van een verblijfskaart of van een duurzame verblijfskaart, kan in geen geval als voorwaarde worden vooropgesteld voor de uitoefening van een recht of het vervullen van een administratieve formaliteit, aangezien voor het doen gelden van rechten elk ander bewijsmiddel is toegelaten.

2. De in lid 1 genoemde documenten worden kosteloos verstrekt of tegen een bedrag dat het voor de afgifte van soortgelijke documenten van eigen onderdanen verlangde bedrag niet te boven gaat.”

Nationale wettelijke regeling

25 Volgens de verwijzingsbeslissing eiste Nederland op 1 december 1980, de datum waarop de bepalingen van besluit nr. 1/80 inzake arbeid en vrij verkeer van werknemers — waaronder artikel 13 van dit besluit — ten aanzien van het Koninkrijk der Nederlanden in werking zijn getreden, geen betaling van leges ter gelegenheid van een aanvraag om verlening of verlenging van een vergunning tot verblijf.

26 Eerst sinds het van kracht worden, op 1 april 2001, van de wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Stb. 2000, 495; hierna: „Vw 2000”), het Vreemdelingenbesluit 2000 (Stb. 2000, 497) en het Voorschrift Vreemdelingen, moeten

buitenlanders voor de behandeling van een aanvraag om een verblijfsvergunning leges voldoen.

- 27 Voorts is op grond van een wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen met ingang van 1 mei 2002 een legesheffing ingevoerd voor het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning. Daarbij is het bedrag van de heffing verhoogd.
- 28 Ingevolge artikel 24, lid 2, Vw 2000 heeft niet-betaling, binnen de daartoe gestelde termijn, van de voor aanvraag van de verblijfsvergunning verschuldigde leges tot gevolg dat de aanvraag door de bevoegde autoriteit niet in behandeling kan worden genomen. Voorts wordt het betaalde recht niet terugbetaald in geval de aanvraag wordt afgewezen.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 29 Blijkens de verwijzingsbeslissing is Sahin Turks staatsburger en is hem op 13 juli 2000 een machtiging tot voorlopig verblijf verleend, waarmee hij op 12 september 2000 Nederland is ingereisd.
- 30 Op 2 oktober 2000 diende hij, terwijl hij legaal in Nederland verbleef, een aanvraag in om een verblijfsvergunning voor verblijf bij zijn Nederlandse echtgenote.

- 31 Op 14 december 2000 werd hem door de minister zodanige vergunning, geldig tot 2 oktober 2001, verleend. Aan de vergunning waren geen beperkingen met betrekking tot het verrichten van arbeid verbonden.
- 32 Op verzoek van Sahin verlengde de minister op 28 september 2001 de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning tot 2 oktober 2002.
- 33 Pas op 10 februari 2003 echter verzocht de belanghebbende wederom verlenging van deze verblijfsvergunning.
- 34 Op 23 april 2003 weigerde de minister op grond van de Nederlandse wettelijke regeling de aanvraag in behandeling te nemen, op grond dat Sahin de verschuldigde leges van 169 EUR niet had betaald.
- 35 Nadat hij dit bedrag, zij het na verstrijken van de gestelde termijn, alsnog had betaald, tekende Sahin op 26 mei 2003 bezwaar aan tegen het besluit van de minister van 23 april 2003. Dit bezwaar werd door de minister op 20 april 2004 ongegrond verklaard.
- 36 Op 16 mei 2004 stelde Sahin op grond van artikel 13 van besluit nr. 1/80 tegen deze laatste beslissing beroep in bij de Rechtbank 's-Gravenhage. Deze verklaarde bij uitspraak van 5 augustus 2004 het beroep gegrond, vernietigde het besluit van de minister van 20 april 2004 en bepaalde dat de minister een nieuw besluit moest nemen.

- 37 Op 17 september 2004 verklaarde de minister het bezwaar van Sahin opnieuw ongegrond.
- 38 Bij uitspraak van 30 mei 2005 verklaarde de Rechtbank 's-Gravenhage het door Sahin op 15 oktober 2004 tegen deze tweede afwijzing van de minister ingestelde beroep gegrond, met de overweging dat de aan verzoeker gestelde verplichting om in het kader van zijn aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van zijn vergunning tot verblijf in Nederland leges te betalen, in strijd was met artikel 13 van besluit nr. 1/80.
- 39 In het beroep dat door de minister tegen deze uitspraak bij de Raad van State werd ingesteld, betoogde zij dat Sahin door de rechter in eerste aanleg ten onrechte was beschouwd als vallend binnen het toepassingsbereik van artikel 13.
- 40 Volgens de Raad van State heeft Sahin de verschuldigde leges niet tijdig betaald, zodat de minister op grond van het nationale recht verplicht was om zijn aanvraag buiten behandeling te stellen.
- 41 Vaststaat dat Sahin van 14 december 2000 tot 2 oktober 2002 in de zin van de nationale wetgeving rechtmatig in Nederland verbleef, daar hij gedurende die gehele periode beschikte over een geldige verblijfsvergunning. Het was hem gedurende die periode tevens toegestaan in Nederland arbeid te verrichten. Vanaf maart 2001 heeft belanghebbende inderdaad bij verschillende werkgevers arbeid in loondienst verricht, bij geen van alle echter langer dan een jaar achtereen, zodat hij zich niet kan beroepen op rechten uit hoofde van artikel 6 van besluit nr. 1/80.
- 42 Volgens de verwijzende rechter is de vraag derhalve of een van de andere bepalingen van de in het kader van de associatie EEG-Turkije uitgevaardigde wetgeving in de weg staat aan toepassing van de Nederlandse wetgeving inzake de verplichting tot betaling

van leges voor de verkrijging van een verblijfsvergunning en aan de weigering van de minister om de aanvraag daarvoor in behandeling te nemen wanneer betaling uitblijft.

- 43 De verwijzende rechter merkt in dit verband op dat Sahin eerst op 10 februari 2003, derhalve na afloop van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning, een aanvraag om verlenging hiervan had ingediend, zodat hij naar nationaal recht tussen 2 oktober 2002 en 10 februari 2003 geen rechtmatig verblijf had en in die periode in Nederland geen arbeid meer mocht verrichten in afwachting van de beslissing op zijn aanvraag. Volgens de verwijzende rechter was de door Sahin verrichte arbeid gedurende die periode naar Nederlands recht derhalve niet legaal.
- 44 Vanaf de indiening door Sahin van de aanvraag om verlenging van zijn verblijfsvergunning, dat wil zeggen vanaf 10 februari 2003, moest zijn verblijf in Nederland echter naar Nederlands recht weer als rechtmatig worden beschouwd. Aangezien deze te late aanvraag was ingediend binnen de redelijke termijn van zes maanden nadat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning was afgelopen, moest zij overigens worden getoetst aan de nationale vereisten voor voortgezet verblijf en niet aan de vereisten voor eerste toelating tot Nederland.
- 45 In casu moet volgens de verwijzende rechter in het bijzonder worden uitgemaakt of een Turks staatsburger in de hiervóór in de punten 29 tot en met 44 beschreven situatie zich kan beroepen op artikel 13 van besluit nr. 1/80. Voorts lijkt het volgens hem weliswaar geen twijfel dat de in geding zijnde nationale regeling moet worden beschouwd als „nieuw” in de zin van dat artikel, aangezien de situatie van Turkse staatsburgers als gevolg daarvan minder gunstig is ten opzichte van de situatie zoals die bestond als gevolg van de regels die op hen van toepassing waren op de dag van de inwerkingtreding van artikel 13 van besluit nr. 1/80 ten aanzien van Nederland, maar moet niettemin nog worden beslist of de verplichtingen die door deze bepaling aan hen worden gesteld een „beperking” zijn in de zin van die bepaling, met name gelet op het feit dat het bedrag van de voor die aanvraag verschuldigde leges veel hoger is dan het bedrag dat van communautaire burgers en hun gezinsleden wordt verlangd.

46 De Raad van State heeft daarom de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) a) Dient artikel 13 van besluit nr. 1/80 [...], in het licht van de rechtsoverwegingen 81 en 84 van het arrest [van het Hof] van 21 oktober 2003 [Abatay e.a., C-317/01 en C-369/01, Jurispr. blz. I-12301], aldus te worden gelezen, dat een vreemdeling, onderdaan van Turkije, die zich aan de regels voor eerste toelating en verblijf hier te lande heeft gehouden en van 14 december 2000 tot 2 oktober 2002 legaal arbeid in loondienst heeft verricht bij verschillende werkgevers, doch niet tijdig om verlenging van de geldigheidsduur van de hem verleende verblijfsvergunning heeft verzocht, waardoor hij na afloop van die vergunning en ten tijde van de aanvraag om verlenging ervan naar nationaal recht geen rechtmatig verblijf had en evenmin toestemming om hier te lande arbeid te verrichten, een beroep kan doen op die bepaling?
- b) Maakt het voor het antwoord op de onder 1a gestelde vraag verschil dat een door die vreemdeling niet-tijdig ingediende aanvraag om verlenging die binnen zes maanden na de afloop van de geldigheidsduur van deze verblijfsvergunning is ontvangen, hoewel deze aanvraag naar nationaal recht aan een aanvraag om verlening van een eerste verblijfsvergunning wordt gelijkgesteld, wordt getoetst aan de vereisten, gesteld voor toelating voor voortgezet verblijf en de vreemdeling de beslissing op die aanvraag hier te lande mag afwachten?
- 2) a) Dient de term ‚beperking‘ in artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus te worden uitgelegd, dat daaronder de verplichting tot het betalen van leges ter zake van de afdoening van een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning valt die een vreemdeling, onderdaan van Turkije, die onder het toepassingsbereik van besluit nr. 1/80 valt, verschuldigd is, bij gebreke waarvan zijn aanvraag op grond van artikel 24, tweede lid, van de Vw 2000 buiten behandeling wordt gesteld?

- b) Luidt het antwoord op de onder 2a gestelde vraag anders, indien het bedrag van de leges de kosten van de afdoening van de aanvraag niet te boven gaan?
- 3) Moet artikel 13 van besluit nr. 1/80, dat mede ter uitvoering dient van het aanvullend protocol bij de [associatieovereenkomst], gelezen in samenhang met artikel 59 van dit protocol, zo worden uitgelegd, dat het bedrag van de leges (voor de vreemdeling ten tijde van belang 169 EUR) voor Turkse onderdanen, die onder het toepassingsbereik van besluit nr. 1/80 vallen, ter zake van de afdoening van een aanvraag om een verlening van een verblijfsvergunning dan wel verlenging hiervan, niet mag uitgaan boven het bedrag van de leges (30 EUR) die kunnen worden geheven ten aanzien van onderdanen van de Europese Gemeenschap voor afdoening van een aanvraag om toetsing aan het gemeenschapsrecht en afgifte van het daaraan verbonden verblijfsdocument [zie artikel 9, eerste lid, van richtlijn 68/360, onderscheidenlijk artikel 25, tweede lid, van richtlijn 2004/38?]

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

⁴⁷ Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, in de eerste plaats of een Turks staatsburger als Sahin in de gastlidstaat in een legale situatie verkeert die meebrengt dat hij binnen de werkingssfeer van artikel 13 van besluit nr. 1/80 valt. In de tweede plaats vraagt de verwijzende rechter het Hof of de standstillbepaling in dat artikel eraan in de weg staat dat in de wetgeving van die staat een verplichting voor een dergelijke staatsburger wordt opgenomen om voor de behandeling van zijn aanvraag om verlening of verlenging van een verblijfsvergunning leges te betalen, in het bijzonder wanneer het legesbedrag veel hoger is dan de heffing die in een vergelijkbare situatie van communautaire burgers wordt gevraagd.

48 Voor een antwoord dat de verwijzende rechter in staat zal stellen het bij hem aanhangige geschil te beslechten, moeten deze twee aspecten achtereenvolgens worden besproken.

Personele werkingssfeer van artikel 13 van besluit nr. 1/80

49 De verwijzende rechter vraagt zich af of een Turks staatsburger als Sahin voldoet aan het vereiste van legaal verblijf en legale arbeid dat in artikel 13 van besluit nr. 1/80 wordt gesteld. De verwijzende rechter heeft weliswaar vastgesteld dat de belanghebbende zich niet alleen gehouden had aan de relevante nationale voorschriften inzake de eerste toelating tot Nederland, maar tot 2 oktober 2002 ook aan die inzake verblijf, en voorts dat deze Turkse staatsburger tot die datum aldaar naar nationaal recht legaal arbeid had verricht. De verwijzende rechter vraagt zich niettemin af of Sahin zich nog met vrucht op artikel 13 kan beroepen, nu naar nationaal recht het verstrijken van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning en de indiening na de daarvoor gestelde termijn van zijn aanvraag om verlenging daarvan, vanwege de te late betaling van de daarvoor verschuldigde leges, ertoe hebben geleid dat zijn situatie niet meer conform de nationale voorschriften met betrekking tot verblijf en arbeid is en hij voorts nog niet voldeed aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor concrete rechten op het gebied van arbeid en verblijf in de gastlidstaat op de grondslag van artikel 6, lid 1, van dat besluit.

50 In dit verband moet er in de eerste plaats op worden gewezen dat het Hof in de punten 75 tot en met 84 van het hiervóór aangehaalde arrest Abatay e.a. heeft geoordeeld dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet afhankelijk is van de voorwaarde dat de Turkse staatsburger voldoet aan de eisen van artikel 6, lid 1, van dit besluit en dat de strekking van deze bepaling niet beperkt is tot Turkse migranten die betaalde arbeid verrichten.

51 Deze twee bepalingen van besluit nr. 1/80 hebben immers betrekking op onderscheiden gevallen, aangezien artikel 6 de voorwaarden regelt voor het verrichten van arbeid waardoor de geleidelijke integratie van de betrokkene in de gastlidstaat mogelijk wordt gemaakt, terwijl artikel 13 betrekking heeft op nationale maatregelen inzake de toegang tot de arbeidsmarkt, waarbij de werkingssfeer van deze bepaling ook de gezinsleden

omvat wier toelating tot het grondgebied van een lidstaat niet afhankelijk is van het verrichten van arbeid. Het Hof heeft hieruit in het arrest Abatay e.a. afgeleid dat artikel 13 niet bedoeld is om reeds in de arbeidsmarkt van een lidstaat geïntegreerde Turkse staatsburgers te beschermen maar om juist op Turkse staatsburgers van toepassing te zijn die nog niet in aanmerking komen voor de rechten op het gebied van arbeid en, in samenhang daarmee, van verblijf uit hoofde van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80.

52 Het feit dat Sahin niet voldoet aan de eisen om in aanmerking te komen voor concrete rechten op basis van laatstgenoemde bepaling betekent dus niet dat hij zich niet met vrucht kan beroepen op artikel 13 van besluit nr. 1/80.

53 In de tweede plaats is betreffende het begrip „legaal” in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 vaste rechtspraak dat dit inhoudt dat de Turkse werknemer of het lid van zijn gezin zich moet hebben gehouden aan de regels van de gastlidstaat op het gebied van de toegang, het verblijf en eventueel het verrichten van arbeid, en hij zich derhalve legaal op het grondgebied van die lidstaat bevindt (zie met name arrest Abatay e.a., punt 84 en aangehaalde rechtspraak). Dit artikel kan dus niet ten goede komen aan een Turks staatsburger wiens verblijfssituatie illegaal is (arrest Abatay e.a., punt 85).

54 In dit verband blijkt uit de stukken dat Sahin legaal is toegelaten tot en heeft verbleven op Nederlands grondgebied en dat hem bovendien door de bevoegde autoriteiten het onvoorwaardelijk recht is verleend om in de gastlidstaat de beroepsarbeid van zijn keuze te verrichten, van welk recht hij bovendien inderdaad gebruik heeft gemaakt.

55 Eveneens staat vast dat Sahin zich sinds zijn legale binnenkomst in Nederland op 12 september 2000, tot 2 oktober 2002, de datum waarop zijn verblijfsvergunning verliep, heeft gehouden aan alle nationale voorschriften op het gebied van het vreemdelingenbeleid en de arbeid. In het bijzonder was zijn situatie legaal op het moment waarop de nieuwe nationale wettelijke regeling van kracht werd waarbij voor

de verlening en verlenging van verblijfsvergunningen de heffing van leges werd ingevoerd, blijktens de bij het Hof voorliggende stukken het enige punt van geschil in het hoofdgeding.

- 56 Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens is de verblijfs- en arbeidssituatie van Sahin pas vanaf 3 oktober 2002 tijdelijk niet-conform de eisen van de nationale wettelijke regeling geraakt, totdat de belanghebbende minder dan zes maanden na de datum van het verstrijken van de geldigheid van zijn verblijfsvergunning, volgens de voorschriften en met inachtneming van de verplichting tot betaling van de daarop gestelde leges, verlenging van die vergunning heeft aangevraagd.
- 57 Zoals de verwijzende rechter aangeeft, moest het verblijf van Sahin conform het nationale recht met ingang van de datum van deze aanvraag weer worden beschouwd als legaal. Voorts moest een dergelijke verlate verlengingsaanvraag volgens datzelfde recht worden getoetst aan de nationale voorwaarden voor verlenging van de verblijfsvergunning en niet aan die voor de eerste verlening van een dergelijke vergunning.
- 58 Voorts is niet in geschil dat Sahin verlenging van zijn verblijfstitel zou hebben gekregen, indien hij tijdig de voor zijn aanvraag geldende leges had voldaan. In de stukken is geen reden om aan te nemen dat de bevoegde Nederlandse autoriteiten voornemens waren, aan betrokkenes verblijf een einde te maken of hem dreigden uit te zetten.
- 59 Hoe dan ook heeft het Hof reeds eerder verklaard dat een door de nationale autoriteiten afgegeven verblijfsvergunning slechts declaratoire en bewijstechnische waarde heeft, en dat de lidstaten weliswaar de bevoegdheid hebben, te eisen dat op hun grondgebied aanwezige vreemdelingen over een geldige verblijfstitel beschikken en tijdig een aanvraag om verlenging daarvan indienen, en in beginsel de niet-nakoming van dergelijke verplichtingen kunnen bestraffen, maar dit neemt niet weg dat de lidstaten in dit verband geen maatregelen mogen nemen die onevenredig zijn aan vergelijkbare nationale situaties (zie arrest van 16 maart 2000, Ergat, C-329/97, Jurispr. blz. I-1487, punten 52, 55, 56, 61 en 62).

- 60 De verwijzende rechter zal bij de beoordeling of de situatie van Sahin in de gastlidstaat voor de toepassing van artikel 13 van besluit nr. 1/80 moet worden beschouwd als verblijfs- en arbeidsrechtelijk niet langer legaal, naar behoren rekening dienen te houden met al deze specifieke omstandigheden die de aanhangige zaak kenmerken.
- 61 Gesteld dat in casu aan de voorwaarde van legaal verblijf is voldaan, dient uitspraak te worden gedaan over de tweede vraagstelling in de prejudiciële verwijzing, zoals weergegeven in punt 47 van dit arrest, betreffende de precieze betekenis van de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80.

Strekking van de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80

- 62 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan op artikel 13 van besluit nr. 1/80 bij de rechterlijke instanties van de lidstaten een beroep worden gedaan door Turkse staatsburgers op wie dit artikel van toepassing is, om ermee strijdige bepalingen van nationaal recht buiten toepassing te laten (zie arrest van 20 september 1990, Sevince, C-192/89, Jurispr. blz. I-3561, punt 26, en arrest Abatay e.a., punten 58, 59 en 117, eerste streepje).
- 63 Eveneens vaste rechtspraak is dat de in artikel 13 van besluit nr. 1/80 vervatte standstillbepaling in algemene zin de invoering verbiedt van alle nieuwe nationale maatregelen die tot doel of tot gevolg zouden hebben dat aan de gebruikmaking door een Turks staatsburger van het vrij verkeer van werknemers op het nationale grondgebied, strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 voor de betrokken lidstaat (zie arrest Abatay e.a., punten 66 en 117, tweede streepje, alsook mutatis mutandis, met betrekking tot de standstillbepaling inzake het recht van vestiging en vrij verkeer van diensten neergelegd in artikel 41 van het aanvullend protocol, arrest van 19 februari 2009, Soysal en Savatli, C-228/06, Jurispr. blz. I-1031, punt 47).

- 64 Het Hof overwoog meer in het bijzonder dat artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, met ingang van de datum van inwerkingtreding in de gastlidstaat van de rechtshandeling waarvan die bepaling deel uitmaakt, de invoering verbiedt van nieuwe beperkingen van de uitoefening van de vrijheid van vestiging of van dienstverrichting, met inbegrip van beperkingen betreffende de materiële en/of procedurele voorwaarden inzake de eerste toelating op het grondgebied van deze lidstaat van Turkse onderdanen die voornemens zijn aldaar van deze economische vrijheden gebruik te maken (zie arrest van 20 september 2007, *Tum en Dari*, C-16/05, Jurispr. blz. I-7415, punt 69, alsook aangehaald arrest *Soysal en Savatli*, punten 47 en 49).
- 65 Aangezien het Hof eerder heeft geoordeeld dat de standstillclausule van artikel 13 van besluit nr. 1/80 eenzelfde soort bepaling is als die van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en dat deze twee clausules hetzelfde doel hebben (zie arrest van 11 mei 2000, *Savas*, C-37/98, Jurispr. blz. I-2927, punt 50, en arrest *Abatay e.a.*, punten 70-74), dient de in het vorige punt weergegeven uitlegging ook te gelden voor de standstillverplichting die ten grondslag ligt aan artikel 13 met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers.
- 66 In casu heeft de verwijzende rechter reeds vastgesteld dat de nationale regeling moet worden beschouwd als „nieuw” in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80, aangezien zij is aangenomen na de inwerkingtreding van dit besluit.
- 67 Het Hof heeft dienaangaande echter ook verklaard dat de vaststelling van nieuwe voorschriften die op Turkse staatsburgers op dezelfde wijze van toepassing zijn als op gemeenschapsburgers, niet in tegenspraak is met een van de standstillclausules die zijn aangenomen op de in de associatie EEG-Turkije geregelde gebieden (zie *mutatis mutandis* met betrekking tot artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol arrest *Soysal en Savatli*, punt 61). In hetzelfde punt van dat arrest overwoog het Hof voorts dat indien deze voorschriften van toepassing waren op burgers van de lidstaten en niet op Turkse

staatsburgers, deze laatsten gunstiger zouden worden behandeld dan gemeenschapsburgers, hetgeen in kennelijke strijd zou zijn met het vereiste in artikel 59 van het aanvullend protocol dat de behandeling van de Republiek Turkije niet gunstiger mag zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens het EG-Verdrag.

68 In het hoofdgeding blijkt uit de stukken enerzijds dat in Nederland voor de afgifte van identiteitsdocumenten aan personen met de nationaliteit van deze lidstaat, een bepaalde leges wordt geheven. Anderzijds worden ingevolge artikel 25, lid 2, van richtlijn 2004/38 de in lid 1 genoemde documenten — waaronder die voor burgers van de Unie die reizen naar of verblijven in een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten alsmede de verblijfskaarten betreffende de hun begeleidende of zich bij hen voegende familieleden, ongeacht hun nationaliteit, — verstrekt tegen een bedrag dat niet hoger mag zijn dan het bedrag dat voor de afgifte van soortgelijke documenten wordt verlangd van burgers van de betrokken lidstaat.

69 Hieruit volgt dat Turkse werknemers en hun familieleden niet met een beroep op een van de in het kader van de associatie EEG-Turkije overeengekomen standstillbepalingen, zoals artikel 13 van besluit nr. 1/80, kunnen eisen dat de gastlidstaat hun van alle leges voorafgaand aan de behandeling van een verzoek tot verlening of verlenging van een verblijfsvergunning vrijstelt, wanneer die lidstaat hun op de datum van inwerkingtreding van dit besluit ten aanzien van deze lidstaat, geen verplichting in die zin had opgelegd. Een andere uitlegging zou immers niet in overeenstemming zijn met artikel 59 van het aanvullend protocol, dat de lidstaten verbiedt, Turkse staatsburgers gunstiger te behandelen dan in een vergelijkbare situatie verkerende gemeenschapsburgers.

70 De standstillclausule van artikel 13 van besluit nr. 1/80 staat er dus op zich niet aan in de weg dat een voorschrift van dit type wordt ingevoerd, waarbij voor de verlening of

verlenging van een verblijfsvergunning de betaling van leges wordt gevraagd van buitenlanders die op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijven.

- 71 Dit neemt niet weg dat een dergelijke regeling niet mag neerkomen op het creëren van een beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80. Gelezen in samenhang met artikel 59 van het aanvullend protocol houdt artikel 13 immers in dat een Turks staatsburger op wie deze bepalingen van toepassing zijn weliswaar niet in een gunstiger situatie mag worden gebracht dan die van gemeenschapsburgers, maar zich ook niet gesteld mag zien voor nieuwe beperkingen die onevenredig zijn aan die welke voor gemeenschapsburgers gelden.
- 72 Blijkens de verwijzingsbeslissing moesten Turkse staatsburgers ten tijde van de feiten uit hoofde van de Nederlandse regeling een bedrag van 169 EUR voldoen voor de behandeling van een verzoek tot verlening of verlenging van een verblijfsvergunning, terwijl het bedrag dat in Nederland voor de behandeling van een vergelijkbaar verzoek van gemeenschapsburgers kon worden gevraagd slechts 30 EUR beliep. Bovendien staat vast dat de geldigheidsduur van de betrokken verblijfstitels in bepaalde gevallen korter is wanneer zij worden afgegeven aan Turkse staatsburgers, zodat zij vaker om verlenging van deze titels moeten verzoeken dan gemeenschapsburgers en de financiële belasting voor deze Turkse staatsburgers dus aanzienlijk is, temeer daar het betaalde bedrag in geval van afwijzing van het verzoek niet wordt gerestitueerd.
- 73 Dienaangaande heeft de Nederlandse regering noch in haar bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen noch in antwoord op de haar ter terechtzitting gestelde vragen enig relevant argument te berde gebracht dat een zo aanzienlijk verschil in de van Turkse staatsburgers en van gemeenschapsburgers geheven legesbedragen kan rechtvaardigen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de stelling van de Nederlandse regering dat de aan de afgifte van een verblijfstitel aan een Turks staatsburger voorafgaande onderzoeken en controles ingewikkelder en bezwarender zijn dan die welke noodzakelijk zijn in het geval van een gemeenschapsburger, niet aanvaardbaar is, aangezien op grond van de Nederlandse regeling de betaling van leges een voorwaarde

is waaraan moet zijn voldaan voordat met de behandeling van de aanvraag tot verlening of verlenging van een verblijfsvergunning wordt begonnen, en voorts niets de lidstaat belet om te eisen dat de aanvrager zelf een dossier met alle ter onderbouwing van een dergelijke aanvraag vereiste stukken aan de bevoegde autoriteiten overlegt.

74 Derhalve moet worden vastgesteld dat een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde is een bij artikel 13 van besluit nr. 1/80 verboden beperking is, voor zover daarbij voor de behandeling van een verzoek tot verlening of verlenging van een verblijfsvergunning van Turkse staatsburgers op wie artikel 13 van toepassing is, een bedrag aan leges wordt geheven dat onevenredig is aan het bedrag dat in vergelijkbare omstandigheden wordt gevraagd van gemeenschapsburgers.

75 Gelet op al het voorgaande moet op de vragen worden geantwoord dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de invoering, na de datum van inwerkingtreding van dit besluit ten aanzien van de betrokken lidstaat, van een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, waarin voor de verlening of verlenging van een verblijfsvergunning leges wordt geheven, wanneer het bedrag van die leges voor Turkse staatsburgers onevenredig is aan het bedrag dat wordt gevraagd van gemeenschapsburgers.

Kosten

76 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 van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 13 van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie, genomen door de associatieraad die is ingesteld bij de associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de invoering, na de datum van inwerkingtreding van dit besluit ten aanzien van de betrokken lidstaat, van een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, waarin voor de verlening of verlenging van een verblijfsvergunning leges wordt geheven, wanneer het bedrag van die leges voor Turkse staatsburgers onevenredig is aan het bedrag dat wordt gevraagd van gemeenschapsburgers.

ondertekeningen