

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-720/19 – 1

Zaak C-720/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

30 september 2019

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Düsseldorf (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Düsseldorf, Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 september 2019

Verzoekende partij:

GR

Verwerende partij:

Stadt Duisburg

BESLISSING

In de bestuursrechtelijke procedure

van

GR, [OMISSIS]

Verzoekster,

[OMISSIS]

tegen

Stadt Duisburg, [OMISSIS]

Verweerster,

inzake vreemdelingenrecht [(verblijfsvergunning op grond van § 4, lid 5, van het Aufenthaltsgesetz (verblijfswet; hierna: „AufentG”)]
betreft: schorsings- en verwijzingsbeschikking

heeft de 7e kamer van het Verwaltungsgericht Düsseldorf op 24 september 2019

[OMISSIS]

b e s l o t e n:

De behandeling van de zaak wordt geschorst.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof) wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- 1. Verliest een gezinslid van een Turkse werknemer, dat op grond van artikel 7, lid 1, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad EEG-Turkije aan die werknemer rechten kan ontleen, deze rechten, wanneer hij de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst aanneemt en daarbij tegelijkertijd zijn vorige nationaliteit verliest?**
- 2. Indien de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord: kan het gezinslid van de Turkse werknemer in de beschreven situatie zich op de rechten krachtens artikel 7 van besluit nr. 1/80 blijven beroepen als hij de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst weer heeft verloren omdat hij zijn vorige nationaliteit weer heeft aangenomen?**

I.

Verzoekster werd geboren op 1 januari 1954 en is Turks onderdaan. Ze heeft zich op 25 juli 1970 bij haar Turkse echtgenoot gevoegd, die werknemer was bij de firma Bergbau AG Niederrhein in de Bondsrepubliek Duitsland, en met hem in gezinsverband samengewoond tot zijn dood op 20 augustus 1998. De echtgenoot was sinds maart 1990 werkzaam geweest als zelfstandige.

De haar in het kader van de gezinshereniging voor het eerst op 28 januari 1971 verleende, tijdelijke verblijfsvergunning is telkens verlengd en per 15 oktober 1996 omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Verzoekster is op 2 februari 2001 tot Duitse genaturaliseerd en heeft op 15 februari 2001 de verklaring van afstand van de Turkse nationaliteit overgelegd. Met ingang van 20 juli 2001 heeft ze de Turkse nationaliteit vrijwillig weer aangenomen en daarmee van rechtswege de Duitse nationaliteit verloren. Het verlies van de Duitse nationaliteit bleef jarenlang onopgemerkt en is middels een besluit van verweerster dat op 8 november 2010 in kracht van gewijsde is gegaan, bekrachtigd.

Op verzoek verleende verweerster aan verzoekster op 22 februari 2011 een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd overeenkomstig § 38 AufenthG (voor voormalige Duitsers), die geldig was tot 21 februari 2013 en die telkens werd verlengd.

Middels een schrijven van haar advocaat van 3 februari 2017 verzocht verzoekster om afgifte van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd op grond van § 4, lid 5, van het Aufenthaltsgesetz, subsidiair van een verblijfsvergunning voor vijf jaar. Als argument werd aangevoerd dat ze door het samenleven met haar echtgenoot de rechten had verworven die voortvloeien uit artikel 7, eerste streepje, van besluit nr. 1/80. Deze rechten waren ook door de naturalisatie op 2 februari 2001 niet vervallen. In zoverre verwijst ze naar de motivering van de beslissing van het Bayerische Verwaltungsgerichtshof van 28 juli 2014 – 19 C 13.2517. Het associatierecht kent bij artikel 7 van besluit nr. 1/80 slechts twee redenen voor het verlies van rechten, te weten het permanent verlaten van het grondgebied van de lidstaat en het vervallen van het recht door uitzetting. Geen van beide situaties doet zich hier voor.

In een brief van 27 maart 2017 stelde verweerster dat rechten op grond van de Associatieovereenkomst EEG/Turkije na naturalisatie tot Duits staatsburger niet behouden blijven, waarbij zij wees op het vonnis van het Verwaltungsgericht Freiburg van 19 januari 2010 – 3 K 2399/08. Desalniettemin zou worden onderzocht of er een vestigingsvergunning op grond van § 9 AufenthG kon worden verleend.

Op 3 april 2017 stelde verzoekster dat volgens haar de beslissing van het Verwaltungsgericht Freiburg door de door haar geciteerde rechtspraak was achterhaald en verzocht zij om een voor beroep vatbare beslissing. Middels een volgende conclusie van 13 april trok ze het verzoek tot verlening van een vestigingsvergunning in.

Na verzoekster te hebben gehoord, heeft verweerster bij het bestreden besluit van 29 augustus 2017 geweigerd om haar een verblijfsvergunning op grond van § 4, lid 5, AufenthG te verlenen. Het kon daarbij in het midden blijven of zij door het langjarige gezinsverband met haar in 1998 overleden echtgenoot als gezinslid van een Turkse werknemer rechten op grond van artikel 7 van besluit nr. 1/80 had verworven. Door het aannemen van de Duitse nationaliteit op 2 februari 2001 kon dit voorschrift op haar niet meer van toepassing zijn. Uitgangspunt dient het doel van het voorschrift te zijn, namelijk de integratie van de gezinsleden van Turkse werknemers in de lidstaat. Dit doel was evenwel door de naturalisatie al grotendeels bereikt.

Pas vanaf 20 juli 2001 was verzoekster door het aannemen van de Turkse nationaliteit weer adressaat van de bepalingen van besluit nr. 1/80 geworden. Vanaf dat moment kon zij aan die bepalingen evenwel geen rechten meer ontleen.

Verzoekster heeft op 4 november 2017 beroep ingesteld, waarmee zij haar verzoek handhaaft. [OMISSIS]

Verzoekster verzoekt:

het bestuursrechtelijke besluit van 29 augustus 2017 nietig te verklaren en verweerster te verplichten om haar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd op grond van § 4, lid 5, AufentG te verlenen.

Verweerster verzoekt:

het verzoek af te wijzen

en verwijst daarbij als gronden naar de motivering van het betwiste bestuursrechtelijke besluit. Ze gaat er overeenkomstig de vaste rechtspraak van uit dat aanspraken op grond van artikel 7 van besluit nr. 1/80 niet door het opnieuw verwerven van de Turkse nationaliteit wederom geldend kunnen worden gemaakt.

II.

De behandeling van de zaak moet worden geschorst. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) dient overeenkomstig artikel 267 VWEU te worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de in het dictum geformuleerde vragen. Deze vragen betreffen de uitlegging van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie. Daar het gaat om de uitlegging van recht van de Unie, is het Hof bevoegd.

1. Bij de juridische beoordeling van het door verzoekster ingediende verzoek om het weigeringsbesluit van verweerster van 29 augustus 2017 nietig te verklaren en om verweerster te verplichten haar een verblijfsvergunning op grond van § 4, lid 5 van het AufentG te verlenen, is de huidige rechtssituatie het uitgangspunt.

Op het geding zijn de volgende bepalingen van nationaal recht van toepassing:

§ 4 AufentG

(...)

(5) Een vreemdeling die krachtens de Associatieovereenkomst EEG-Turkije verblijfsgerechtigd is, moet het bestaan van zijn verblijfsrecht aantonen door in het bezit te zijn van een verblijfsvergunning, indien hij niet beschikt over een vestigingsvergunning, noch over een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. De verblijfsvergunning wordt op verzoek afgegeven.

§ 43 Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (wet op de administratiefrechtelijke procedures voor de deelstaat Noordrijn-Westfalen; hierna: „VwVfG NRW”)

(...)

(2) Een administratief besluit blijft geldig zolang en voor zover het niet wordt ingetrokken, herroepen, anderszins wordt opgeheven of wegens het verstrijken van de tijd dan wel anderszins niet langer van toepassing is.

Het antwoord op de prejudiciële vragen is bepalend voor de beslechting van het geding, zodat het noodzakelijk is dat deze vragen door het Hof van Justitie van de Europese Unie worden beantwoord.

a) Voor de juridische beoordeling van het door verzoekster gestelde recht is het van doorslaggevend belang te bepalen welke gevolgen haar naturalisatie tot Duitse, op 2 februari 2001, heeft voor haar tot dan toe verworven verblijfsrechten. Na de terechtzitting staat vast dat verzoekster op dat moment rechten op arbeid en verblijf volgens artikel 7, lid 1, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 had verworven. Ook was ze in het bezit van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

aa) Volgens nationaal recht heeft de naturalisatie in Duitsland tot gevolg dat de haar bij overheidsbesluit (administratief besluit) verleende verblijfsvergunningen ongeldig zijn geworden. Dit gevolg wordt volgens vaste rechtspraak

[OMISSIS]

gemotiveerd met § 43, lid 2, laatste keuzemogelijkheid, VwVfG NRW (of de overeenkomstige versie daarvan in het deelstaatrecht van andere deelstaten en in het federale recht). Door een naturalisatie verliest de verblijfsvergunning zijn normatieve werking en komt zij te vervallen, waarmee „op andere wijze” een einde komt aan het administratieve besluit. Het doel van de regeling in vreemdelingenrechtelijk opzicht vervalt door de naturalisatie, omdat de betrokkene dan geen buitenlander meer is en derhalve geen verblijfsvergunning meer nodig heeft. Een op deze wijze verouderd geraakte geworden verblijfsvergunning kan ook niet weer herleven.

bb) Doel van de eerste prejudiciële vraag is of een soortgelijk effect van naturalisatie,

of het nu gaat om verval, beëindiging of ongeldigheid,

ook van toepassing kan zijn op van rechtswege verworven verblijfsrechten op grond van artikel 7, lid 1, van besluit nr. 1/80.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het geheel van rechten op grond van artikel 7 van besluit nr. 1/80 onafhankelijk van het voortbestaan van de voorwaarden voor de toegang tot deze rechten.

Arresten van het Hof van 16 maart 2000, Ergat (C-329/97, EU:C:2000:133, punten 42 en 44), en 7 juli 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, punt 25)

Verder kunnen gezinsleden deze rechten slechts onder twee voorwaarden verliezen:

hetzij doordat zij de lidstaat van ontvangst voor langere tijd en zonder gerechtvaardigde redenen hebben verlaten, hetzij doordat zij wegens hun persoonlijke gedrag een feitelijk, zwaarwegend en actueel risico vormen voor de openbare veiligheid, orde of gezondheid, als bedoeld in artikel 14 van besluit nr. 1/80.

Arresten van het Hof van 22 december 2010, Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800, punt 42); 16 februari 2006, Torun (C-502/04, EU:C:2006:112, punt 25); 11 november 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, punt 36), en 7 juli 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, punt 27)

De twee genoemde redenen [voor verlies van de verblijfsvergunning] zijn ook uitputtend.

Arresten van het Hof van 22 december 2010, Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800, punt 43) en 18 december 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, punt 63).

Aan deze voorwaarden is wat verzoekster betreft ontegenzeggelijk niet voldaan.

Verder heeft het Hof ook beslist dat het begunstigde gezinslid van de Turkse werknemer geen Turks staatsburger hoeft te zijn

Arrest van het Hof van 19 juli 2012, Dülger [C-451/11, EU:C:2012:504 (OMISSIS), punt 65 en dictum]

en dat diens rechtspositie ook niet verandert als de gezinshereniger niet alleen de Turkse nationaliteit bezit, maar ook die van de lidstaat van ontvangst verwerft.

Arrest van het Hof van 29 maart 2012, Kahveci (C-7/10 en C-9/10, EU:C:2012:180, punt 41) [OMISSIS]

In de nationale rechtspraak is de vraag die wordt voorgelegd omstreden:

Het Verwaltungsgericht Freiburg heeft bij uitspraak van 19 januari 2010, [OMISSIS], 3 K 2399/08 beslist dat rechten op grond van artikel 7 van besluit nr. 1/80 door de naturalisatie vervallen. Hiervoor was bepalend dat zowel het ontstaan als het voortbestaan van deze rechten alleen denkbaar is onder de voorwaarde dat de betrokkene vreemdeling is. Door de naturalisatie heeft de begunstigde geen recht van arbeid of verblijf op grond van het associatierecht

nodig. Het doel van de associatierechten, namelijk enerzijds de verbetering van de arbeidsrechtelijke situatie van Turkse werknemers en anderzijds de integratie van hun gezinsleden in de lidstaat, is door de naturalisatie bereikt.

Daartegenover was het Bayerische Verwaltungsgerichtshof bij besluit van 28 juli 2014, [OMISSIS], 19 C 13.2517 van mening dat er veel voor te zeggen is dat het recht op associatie van een Turkse staatsburger ook dan nog bestaat als hij tijdelijk Duits staatsburger is geweest. Het Hof heeft er in zijn arrest van 29 maart 2012 [Kahveci (C-7/10 en C-9/10, EU:C:2012:180)] namelijk op gewezen dat ook artikel 7 van besluit nr. 1/80 deel van het systeem tot de stapsgewijze integratie van Turkse staatsburgers in de lidstaat van ontvangst is en dat de naturalisatie in de lidstaat van ontvangst een wezenlijke integratiestap vormt en om die reden geen inbreuk op het Associatierecht kan maken. Deze argumentatie is ook in dit geval van toepassing. Het is derhalve twijfelachtig of een lidstaat van ontvangst die voor de naturalisatie eist dat de Turkse nationaliteit (op basis waarvan het recht uit hoofde van de Associatieovereenkomst is ontstaan) wordt opgegeven, na een nieuwe wisseling van nationaliteit het recht uit hoofde van de Associatieovereenkomst als vervallen mag blijven beschouwen, als zelfs een lidstaat van ontvangst die niet eist dat de Turkse nationaliteit wordt opgegeven en daardoor de naturalisatie vereenvoudigt, het recht op associatie niet als vervallen mag beschouwen.

De verwijzende Kamer neigt ertoe in verband met de verschillen van de nationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke integratiemodellen aan te nemen dat een eenmaal op grond van artikel 7 van besluit nr. 1/80 verworven recht ook na naturalisatie in de lidstaat van ontvangst blijft bestaan.

b) De tweede prejudiciële vraag strekt ertoe te vernemen of de eerste vraag in die zin moet worden beantwoord dat het niet-bezitten van de nationaliteit van de lidstaat van ontvangst een conditio sine qua non is voor het bestaan van rechten op grond van artikel 7 van besluit nr. 1/80. Het verlies van de aangenomen nationaliteit van de lidstaat van ontvangst zou dan tot gevolg kunnen hebben dat het recht uit hoofde van de Associatieovereenkomst herleeft.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [handtekeningen, formaliteiten van de uitreiking]