

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-905/19 – 1

Zaak C-905/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

11 december 2019

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Darmstadt (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

27 november 2019

Verzoeker:

EP

Verweerder:

Kreis Groß-Gerau

VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT

BESLISSING

In de bestuursrechtelijke procedure

tussen EP,

[OMISSIS] Riedstadt,

[OMISSIS]

– verzoeker –,

[OMISSIS]

en

Kreis Groß-Gerau (district Gross-Gerau), [OMISSIS]

– verweerder –,

inzake verblijfsvergunning

heeft het Verwaltungsgericht Darmstadt (bestuursrechter in eerste aanleg Darmstadt, Duitsland) [OMISSIS]

op 27 november 2019 beslist: [Or. 2]

De behandeling van de zaak wordt geschorst.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

Kan uit het discriminatieverbod van artikel 64 van de Euro-mediterrane overeenkomst met Tunesië een verbod worden afgeleid tot het verkorten van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning wegens het achteraf wegvallen van de voorwaarden voor de afgifte van deze verblijfsvergunning, indien

- **de Tunesische onderdaan arbeid verrichtte op het tijdstip van de betekening van de verkorting met terugwerkende kracht van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning,**
- **het besluit tot verkorting niet berust op redenen die dienen ter bescherming van een gerechtvaardigd overheidsbelang, zoals de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, en**
- **de Tunesische onderdaan geen van de verblijfsvergunning losstaande vergunning tot het verrichten van arbeid (werkvergunning) bezat, maar krachtens de wet gedurende de geldigheid van de verblijfsvergunning arbeid mocht verrichten?**

Veronderstelt de status van een vreemdeling op grond van het discriminatieverbod van artikel 64 van de Euro-mediterrane overeenkomst met Tunesië, dat naast de verblijfsvergunning een bestuursrechtelijke vergunning om arbeid te mogen verrichten wordt verleend?

Welk tijdstip is bepalend voor de beoordeling van de status ingevolge het verblijfsrecht en het recht op een werkvergunning? Is het tijdstip van vaststelling van het bestuursrechtelijke besluit waarbij het verblijfsrecht wordt ingetrokken bepalend, dan wel het tijdstip van de rechterlijke beslissing?

[Or. 3]

MOTIVERING

I. Feiten

Verzoeker, een Tunesische onderdaan, is op 11 mei 2016 in de Republiek Tunesië gehuwd met de Duitse onderdaan S. Hij is op 21 september 2016 binnengekomen in de Bondsrepubliek met een met goedkeuring van verweerder door de Duitse ambassade in Tunis op 21 september 2016 afgegeven en tot en met 19 december 2016 geldig visum met het oog op gezinshereniging. Door verweerdere Landrat (hoofd van het district) is hem op 3 november 2016 voor de eerste maal een tijdelijke verblijfsvergunning verleend, geldig tot en met 23 februari 2019, die verzoeker het wettelijk recht toekent om een beroepsactiviteit uit te oefenen. Deze verblijfsvergunning is op 9 januari 2019 verlengd tot en met 8 januari 2022.

Op 13 juni 2018 is verzoekers zoon, die Duits onderdaan is, in de Bondsrepubliek geboren.

Verzoeker verricht sinds 9 januari 2019 arbeid in loondienst.

De echtgenote en verzoeker hebben op 15 april 2019 tegen verweerder eensluidend verklaard dat zij in januari 2019 uit elkaar waren gegaan en voornemens waren te scheiden.

Bij besluit van 24 juli 2019 heeft verweerder de geldigheidsduur van de nog tot en met 8 januari 2022 geldige verblijfsvergunning van verzoeker met terugwerkende kracht verkort tot de dag waarop het besluit is betekend. Er is geen besluit aangaande het verlenen van een verblijfsvergunning met het oog op verzoekers Duitse zoon vastgesteld, aangezien verzoeker geen dergelijk verzoek om een verblijfsvergunning had ingediend. Verzoeker is gesommeerd om de Bondsrepubliek uiterlijk 14 augustus 2019 te verlaten. Verzoeker is bedreigd met uitzetting naar Tunesië voor het geval hij niet binnen de gestelde termijn vrijwillig zou vertrekken. Ter motivering wordt uiteengezet dat de verblijfsvergunning krachtens § 7, lid 2, tweede volzin, AufenthG (Duitse vreemdelingenwet) met terugwerkende kracht kan worden verkort, omdat er sinds eind januari 2019 geen sprake meer is van een gezinsverband van verzoeker met zijn Duitse echtgenote. De verblijfsvergunning is uitsluitend verleend met het oog op de totstandbrenging en instandhouding van het **[Or. 4]** gezinsverband met de echtgenote. Verzoeker heeft weliswaar zijn zoons geboorteakte overgelegd, maar geen verzoek ingediend om hem een verblijfsvergunning te verlenen met het oog op de totstandbrenging en instandhouding van het gezinsverband met zijn zoon, zodat een besluit dienaangaande niet mogelijk is geweest. Het besluit is blijkens de akte van betekening op 26 juli 2019 aan verzoeker betekend.

Verzoeker heeft beroep ingesteld bij faxbericht van 6 maart 2019. Ter motivering voert hij aan dat hij als vader van een Duits kind recht heeft op een verblijfsvergunning.

Verzoeker vordert

verweerder te verplichten hem een verblijfsvergunning te verlenen, onder intrekking van het besluit van 24 juli 2019.

Verweerder vordert

verwerping van het beroep.

Verweerder voert ter motivering aan dat tot nu toe geen verzoek is ingediend om verzoeker een verblijfsvergunning te verlenen met het oog op het Duitse kind. Nadat met het beroep een dienovereenkomstig verzoek is ingediend, worden thans de feiten geverifieerd.

II. Toepasselijke bepalingen

Euro-mediterrane overeenkomst

Artikel 64 van de Euro-mediterrane overeenkomst, in hoofdstuk I („Bepalingen inzake werknemers”) van titel VI („Sociale en culturele samenwerking”), luidt:

„1. Elke lidstaat past op de werknemers van Tunesische nationaliteit die werkzaam zijn op zijn grondgebied een regeling toe die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen deze werknemers en zijn eigen onderdanen voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden, de lonen en het ontslag.

2. Op elke Tunesische werknemer die gemachtigd is tijdelijk een beroepsactiviteit in loondienst uit te oefenen op het grondgebied van een lidstaat zijn de bepalingen van lid 1 van toepassing voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden en de lonen.

[Or. 5]

3. Tunesië past dezelfde regeling toe op de op zijn grondgebied werkzame werknemers die onderdaan zijn van de lidstaten.”

Artikel 66 van de Euro-mediterrane overeenkomst bepaalt:

„De bepalingen van dit hoofdstuk zijn niet van toepassing op onderdanen van een van de partijen die illegaal op het grondgebied van het gastland verblijven of werken.”

De gemeenschappelijke verklaring van de overeenkomstsluitende partijen betreffende artikel 64, lid 1, in de slotakte van de Euro-mediterrane overeenkomst, bepaalt voorts:

„Wat betreft het ontbreken van discriminatie op het gebied van ontslag kan geen beroep op artikel 64, lid 1, worden gedaan voor de verlenging van een verblijfsvergunning. De toekenning, verlenging en weigering van een

verblijfsvergunning valt uitsluitend onder de wetgeving van elke lidstaat en onder de [...] bilaterale verdragen [...].”

Overeenkomstig artikel 91 van de Euro-mediterrane overeenkomst vormt de gemeenschappelijke verklaring een integrerend onderdeel van de overeenkomst.

De toepasselijke bepalingen van Duits recht vloeien voort uit de volgende bepalingen van de Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbsfähigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Duitse wet betreffende het verblijf, de beroepsactiviteit en de integratie van vreemdelingen in de Bondsrepubliek; hierna: „Aufenthaltsgesetz” of „AufenthG” – in de versie zoals gepubliceerd op 25 februari 2008 [BGBl. I, blz. 162], voor het laatst gewijzigd bij artikel 49 van de tweede Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts [Duitse wet ter aanpassing van het recht op de gegevensbescherming] aan verordening (EU) 2016/679 en ter omzetting van richtlijn (EU) 2016/680 van 20 november 2019 [BGBl. I, blz. 1626]):

„§ 4 Vereiste van een verblijfstitel

[...]

2. Op basis van een verblijfstitel mag arbeid worden verricht voor zover in deze wet niet anders is bepaald, of wanneer de verblijfstitel het verrichten van arbeid uitdrukkelijk toestaat. Iedere verblijfstitel moet vermelden of arbeid mag worden verricht. Een vreemdeling die geen verblijfsvergunning met het oog op werk bezit, kan enkel toestemming krijgen om te werken indien het Duitse federale arbeidsbureau daartoe zijn toestemming heeft gegeven, of indien een besluit bepaalt dat mag worden gewerkt zonder toestemming van het federale arbeidsbureau. De beperkingen die het arbeidsbureau heeft gesteld aan de verlening van de vergunning moeten worden vermeld in de verblijfstitel. [Or. 6]

3. Vreemdelingen mogen alleen arbeid verrichten wanneer de verblijfstitel hen dat toestaat. Vreemdelingen mogen alleen worden tewerkgesteld of een opdracht krijgen tot het verrichten van andere diensten of arbeid tegen betaling, wanneer zij een dergelijke verblijfstitel bezitten. Dat geldt niet voor seizoenarbeid wanneer de vreemdeling een werkvergunning voor het verrichten van seizoenarbeid bezit, of voor andere arbeid wanneer de vreemdeling op grond van een intergouvernementele overeenkomst, een wet of een besluit de arbeid mag verrichten, zonder dat hij daartoe op grond van een verblijfstitel recht heeft. [...].”

§ 7 Verblijfsvergunning

„1. Een verblijfsvergunning is een verblijfstitel voor bepaalde tijd. Zij wordt verleend om de in de volgende paragrafen vermelde redenen van verblijf. [...]

2. De verblijfsvergunning moet, rekening houdend met de beoogde reden van verblijf, in de tijd worden beperkt. De termijn kan worden verkort, zelfs met

terugwerkende kracht, indien een voor de verlening, de verlenging of de bepaling van de geldigheidsduur essentiële voorwaarde niet langer wordt vervuld.”

Afdeling 6. Verblijf om gezinsredenen

§ 27 Beginsel van gezinshereniging

„1. De verblijfsvergunning voor buitenlandse gezinsleden met het oog op de totstandbrenging en instandhouding van het gezinsverband op het grondgebied van de Bondsrepubliek (gezinshereniging) wordt afgegeven en verlengd ter bescherming van het huwelijk en het gezin krachtens artikel 6 van het Grundgesetz [Duitse grondwet].

[...]

5. De verblijfstitel die krachtens deze afdeling wordt verleend, staat toe arbeid te verrichten.”

§ 28 Gezinshereniging met Duitse onderdanen

„1. Een verblijfsvergunning moet worden verleend aan

1. de buitenlandse echtgeno(o)t(e) van een Duits onderdaan, [Or. 7]
2. het buitenlandse, minderjarige, ongehuwde kind van een Duits onderdaan,
3. de buitenlandse ouder van een minderjarig, ongehuwd Duits kind met het oog op de uitoefening van het ouderlijk gezag,

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

[...]”

§ 84 Gevolgen van bezwaar en beroep

„2. Ongeacht de schorsende werking ervan, laten bezwaar en beroep de rechtsgeldigheid van de uitwijzing en van een nadere bestuurlijke maatregel die de rechtmatigheid van het verblijf beëindigt, onverlet. In verband met de aanvang of het verrichten van arbeid blijft de verblijfstitel in stand zolang de termijn voor het indienen van bezwaar of het instellen van beroep nog niet is verlopen, gedurende een gerechtelijke procedure inzake een ontvankelijk verzoek om de schorsende werking te gelasten of te herstellen of zolang het ingestelde rechtsmiddel schorsende werking heeft. De rechtmatigheid van het verblijf wordt niet onderbroken wanneer de bestuurlijke maatregel wordt vernietigd door een administratieve of definitieve rechterlijke beslissing.”

III. Motivering van de verwijzingsbeslissing

Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 64, lid 1, van de Euro-mediterrane overeenkomst van 26 januari 1998 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Tunesië, anderzijds, gesloten te Brussel op 17 juli 1995 en goedgekeurd namens de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal bij besluit 98/238/EG, EGKS van de Raad en de Commissie van 26 januari 1998 (PB L 97, blz. 1; hierna: „Euro-mediterrane overeenkomst”).

De [verwijzende] rechter legt de in het dictum geformuleerde vragen in verband met de uitlegging van artikel 64 van de Euro-mediterrane overeenkomst met Tunesië overeenkomstig artikel 267, eerste alinea, onder a), en tweede alinea, VWEU voor aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) en schorst derhalve met overeenkomstige toepassing van § 94 VwGO (Verwaltungsgerichtsordnung – Duits wetboek van bestuursprocesrecht) de behandeling van de zaak tot en met de beslissing van het Hof. **[Or. 8]**

De voorgelegde vragen zijn relevant voor het oordeel van de rechter. Indien uit artikel 64 van de Euro-mediterrane overeenkomst met Tunesië een verbod zou kunnen worden afgeleid om de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning met terugwerkende kracht te verkorten, dan zou verweerders besluit krachtens de vreemdelingenwetgeving onrechtmatig zijn en de beëindiging van het verblijf van verzoeker niet kunnen rechtvaardigen.

Zelfs indien verweerder verzoeker met het oog op zijn Duitse zoon een nieuwe verblijfsvergunning verleent, blijft een beslissing inzake de prejudiciële vraag relevant voor de beslechting van het geding. Verzoeker zou dan namelijk niet langer een op een verblijfsvergunning berustend ononderbroken rechtmatig verblijf genieten, zodat de perioden van rechtmatig verblijf die berusten op het huwelijk met de Duitse onderdaan niet zouden kunnen meegerekend bij de vereiste perioden van eerder rechtmatig verblijf ten behoeve van een verblijfsrecht voor onbepaalde tijd in de vorm van een vestigingsvergunning.

De verwijzing is gebaseerd op de uitspraak van het Hof in het arrest Gattoussi (arrest van 14 december 2006, C-97/05, [ECLI:EU:C:2006:780]) inzake artikel 64, lid 1, van de Euro-mediterrane overeenkomst. Ook die uitspraak heeft betrekking op een feitelijke situatie waarin de vreemdelingendienst, wegens de beëindiging van het gezinsverband met een Duitse echtgenote, met terugwerkende kracht de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning heeft verkort. Het verschil met het thans voorgelegde geval vloeit voort uit het feit dat Gattoussi in het bezit was van een werkvergunning voor onbepaalde tijd, die naast zijn verblijfsvergunning was verleend in een afzonderlijke bestuursrechtelijke procedure.

Het Hof heeft in genoemd oordeel vastgesteld dat artikel 64, lid 1, van de Euro-mediterrane overeenkomst rechtstreekse werking heeft (arrest van 14 december 2006, *Gattoussi*, C-97/05, punt 28). Voorts heeft het Hof in de declaratieve passage betreffende de reikwijdte van artikel 64, lid 1, van de Euro-mediterrane overeenkomst uiteengezet:

„40. Meer in het bijzonder, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, kan de lidstaat van ontvangst indien deze aanvankelijk de migrerende werknemer nauwkeurig bepaalde rechten op het gebied van het verrichten van arbeid heeft verleend, die ruimer zijn dan die welke die lidstaat hem op het gebied van verblijf had toegekend, de situatie van die werknemer niet op losse schroeven zetten op gronden die niet de bescherming van een gerechtvaardigd overheidsbelang, zoals redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, betreffen (arrest *El-Yassini*, punten 64, 65 en 67). **[Or. 9]**

[...]

42. Gelet op het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel is het in punt 40 weergegeven criterium van des te groter belang wanneer, zoals in casu, de lidstaat van ontvangst de verblijfsvergunning heeft beperkt met terugwerkende kracht.”

Met de a fortiori redenering in het arrest *Gattoussi* (punt 40) heeft het Hof geoordeeld dat het bij het met terugwerkende kracht beperken van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning, waarmee tegelijkertijd het recht op het verrichten van arbeid wordt ingetrokken, niet noodzakelijk is dat aan de migrerende werknemer met betrekking tot het verrichten van arbeid verdergaande rechten zijn verleend dan aangaande het verblijf.

Het aangehaalde arrest van het Hof wordt echter, evenals het arrest in de zaak *El-Yassini* (arrest van het Hof van 2 maart 1999 – C-416/96 – [ECLI:EU:C:1999:107]), gekenmerkt door de scheiding van de verblijfstitel en de werkvergunning. Uitgaande van het doel van de Euro-mediterrane overeenkomst om voor Tunesische onderdanen, die als werknemer in de lidstaten werkzaam zijn, een vergemakkelijking tot stand te brengen en hun rechten te waarborgen wanneer zij legaal werk gaan verrichten, zou derhalve de basis kunnen vormen van de rechtspraak van het Hof om de toegang tot de arbeidsmarkt uitdrukkelijk te openen door middel van een autonome goedkeuring (werkvergunning).

Indien het discriminatieverbod een dergelijke werkvergunning zou vereisen naast de verblijfsvergunning, dan zou artikel 64, lid 1, van de Euro-mediterrane overeenkomst niet in de weg staan aan een verkorting van de duur van de verblijfsvergunning. Want het aan de titel verbonden recht op het verrichten van arbeid berust alleen op een rechtstreekse wettelijke toestemming krachtens § 27, lid 5, *AufenthG*: „De verblijfstitel die krachtens deze afdeling wordt verleend, staat toe arbeid te verrichten.” Sinds het van kracht worden van de

Aufenthaltsgesetz in 2005 is de autonome, door het arbeidsbureau verleende werkvergunning respectievelijk recht op het verrichten van arbeid – dat de basis vormde van het oordeel in het arrest Gattoussi – vervallen zonder dat er iets anders voor in de plaats is gekomen. Het recht op het verrichten van werk hangt samen met het bezit van de concrete titel en verschaft geen hiervan losgekoppeld en verdergaand recht. Het hangt onscheidbaar samen met het bezit van de titel en met de [Or. 10] concrete reden van verblijf. Indien deze [reden] vervalt en wordt met deze omstandigheid in een op de toekomst betrekking hebbend besluit van de vreemdelingendienst zodanig rekening gehouden dat op basis van het nationale recht (in casu § 7, lid 2, tweede volzin, AufenthG) de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning wordt verkort, dan vervalt met het onherroepelijk worden van het bestuursrechtelijke besluit eveneens de wettelijke basis voor het verrichten van werk.

Op het tijdstip van de betekening van het vreemdelingenrechtelijke besluit was verzoeker in het bezit van een tot en met 8 januari 2022 geldige verblijfsvergunning en had hij derhalve het wettelijk recht om arbeid te verrichten totdat deze verblijfsvergunning verliep.

Volgens de rechtspraak van de Duitse Oberverwaltungsgerichten (hoogste bestuursrechter van de deelstaten) en van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter) staat het discriminatieverbod van artikel 64, lid 1, van de Euro-mediterrane overeenkomst niet in de weg aan een verkorting met terugwerkende kracht van de verblijfsvergunning en een daarmee samenhangende intrekking van de wettelijke toestemming tot het verrichten van arbeid [OMISSIS] [vindplaatsen van de rechtspraak].

Het Bundesverwaltungsgericht [OMISSIS] zet dienaangaande uiteen:

„Het Verwaltungsgericht en het Verwaltungsgerichtshof (bestuursrechter in hoger beroep) hebben terecht opgemerkt dat sinds het van kracht worden van de Aufenthaltsgesetz in 2005 de autonome, door het arbeidsbureau verleende werkvergunning respectievelijk het recht om arbeid te verrichten, is vervallen zonder dat er iets anders voor in de plaats is gekomen en dat de toegang tot de arbeidsmarkt thans verloopt volgens § 4, leden 2 en 3, AufenthG. Volgens de dienaangaande duidelijke wettelijke regeling berust het recht van verzoeker op de verrichting van arbeid alleen op een rechtstreekse wettelijke toestemming ingevolge § 27, lid 5, AufenthG (,De verblijfstitel die krachtens deze afdeling wordt verleend, staat toe arbeid te verrichten.‘) respectievelijk op de voorgaande regeling van de met ingang van 6 september 2013 ingetrokken [OMISSIS] § 28, lid 5, AufenthG, oude versie. Dat recht hangt duidelijk samen met het bezit van de concrete titel en verschaft geen hiervan losgekoppeld en verdergaand recht; de [Or. 11] samenhang met de verblijfstitel strekt zich eveneens uit tot de concrete reden van verblijf.”

De verwijzende rechter kan uit de bestaande rechtspraak van het Hof echter niet afleiden welke concrete eisen moeten worden gesteld aan de status op grond van het werkvergunningenrecht. Dat het Hof met zijn oordelen in de arresten Gattoussi en El-Yassini heeft een aanknopingspunt heeft gevonden in het feit dat er sprake was van werkvergunningen, kan uitsluitend zijn gebaseerd op het feit dat er in de concrete gevallen sprake was van dergelijke werkvergunningen. Wat dat betreft rijst de vraag of de status op grond van het discriminatieverbod van artikel 64 van de Euro-mediterrane overeenkomst met Tunesië naast de verblijfsvergunning, een afzonderlijke vergunning vereist om arbeid te mogen verrichten.

Aangezien de situatie feitelijk en rechtens in de gerechtelijke procedure wordt beoordeeld aan de hand van de situatie ten tijde van de rechterlijke beslissing, rijst de vraag welk tijdstip bepalend is voor de beoordeling van de status ingevolge het verblijfsrecht en het recht op een werkvergunning. Is het tijdstip waarop het administratief besluit is vastgesteld en waarbij het verblijfsrecht is ingetrokken bepalend, of het tijdstip van de rechterlijke beslissing? Indien het tijdstip van de rechterlijke beslissing in aanmerking moet worden genomen, zou de vreemdeling wegens het vervallen van de verblijfsvergunning niet meer in het bezit zijn van de oorspronkelijke wettelijke toestemming om arbeid te verrichten, maar zou hij op grond van § 84, lid 2, tweede volzin, AufenthG alleen nog het recht hebben arbeid te verrichten totdat de beroepsprocedure definitief is afgesloten.

Met het oog op de op te helderen rechtsvragen acht de verwijzende rechter het in verband met de verdere ontwikkeling van het recht en het tot stand brengen van de uniformiteit daarvan, noodzakelijk (zie artikel 267, tweede alinea, VWEU) de uitleggingsvragen ter opheldering voor te leggen aan het Hof.

[OMISSIS] [onherroepelijkheid van de beslissing]