

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)
30 september 2004^{*}

In zaak C-275/02

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG,

ingediend door het Verwaltungsgericht Stuttgart (Duitsland) bij beschikking van 11 juli 2002, ingekomen bij het Hof op 26 juli 2002, in de procedure

Engin Ayaz

tegen

Land Baden-Württemberg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues, R. Schintgen (rapporteur) en F. Macken, rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: R. Grass,

^{*} Procestaal: Duits.

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- het Land Baden-Württemberg, vertegenwoordigd door S. Karajan als gemachtigde,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Martin als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 mei 2004,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 7, eerste alinea, 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, op 12 september 1963 te Ankara ondertekend door de Turkse Republiek enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds en namens de Gemeenschap 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 E. Ayaz, Turks onderdaan, en het Land Baden-Württemberg, ter zake van de besluiten van dit laatste, het verzoek van Ayaz om verlenging van zijn voorlopige verblijfsvergunning voor Duitsland te weigeren en zijn uitzetting uit deze lidstaat te gelasten.

Rechtskader

De associatie EEG-Turkije

- 3 De Associatieovereenkomst heeft overeenkomstig artikel 2, lid 1, ervan 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) 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 Met het oog hierop voorziet de Associatieovereenkomst in een voorbereidende fase, zodat de Republiek Turkije haar economie met steun van de Gemeenschap kan versterken (artikel 3), een overgangsfase, tijdens welke ervoor wordt gezorgd dat geleidelijk een douane-unie tot stand wordt gebracht en het economische beleid van Turkije en dat van de Gemeenschap nader tot elkaar worden gebracht (artikel 4), en een definitieve fase, die op de douane-unie is gegrondvest en de versterking inhoudt van de coördinatie van het economische beleid van de overeenkomstsluitende partijen (artikel 5).

- 5 Artikel 12 van de Associatieovereenkomst, dat deel uitmaakt van titel II hiervan, met het opschrift „Andere bepalingen van economische aard”, bepaalt:

„De overeenkomstsluitende partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen.”

- 6 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. [...]”

- 7 Het aanvullend protocol, dat op 23 november 1970 te Brussel is ondertekend en namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: „aanvullend protocol”), bepaalt, luidens artikel 1 ervan, onder welke voorwaarden, op welke wijze en volgens welk ritme de in artikel 4 van de Associatieovereenkomst bedoelde overgangsfase ten uitvoer zal worden gelegd. Overeenkomstig artikel 62 ervan maakt het aanvullend protocol integrerend deel uit van deze overeenkomst.

- 8 Het aanvullend protocol bevat een titel II, met het opschrift „Verkeer van personen en diensten”, waarvan hoofdstuk I betrekking heeft op de werknemers.

- 9 Artikel 36 van het aanvullend protocol, dat deel uitmaakt van dit hoofdstuk I, bepaalt dat het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije overeenkomstig de in artikel 12 van de Associatieovereenkomst neergelegde beginselen geleidelijk tot stand wordt gebracht tussen het einde van het twaalfde en het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van genoemde overeenkomst, en dat de hiertoe nodige regels door de Associatieraad worden bepaald.
- 10 Op 19 september 1980 heeft de Associatieraad besluit nr. 1/80 vastgesteld. De artikelen 6, 7 en 14 van dit besluit staan vermeld in hoofdstuk II hiervan, met het opschrift „Sociale bepalingen”, afdeling 1, betreffende arbeidsmarktvragestukken en vraagstukken in verband met het vrije verkeer van werknemers.
- 11 Artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 luidt als volgt:

„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.”

12 Artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 bepaalt:

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

- hebben het recht 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;
- hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste vijf jaar aldaar legaal wonen.”

13 Artikel 14, lid 1, van het besluit bepaalt:

„De bepalingen van dit deel worden toegepast onder voorbehoud van beperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.”

De overige relevante bepalingen van gemeenschapsrecht

- 14 Artikel 10, lid 1, van 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), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2434/92 van de Raad van 27 juli 1992 (PB L 245, blz. 1; hierna: „verordening nr. 1612/68”), luidt:

„Met de werknemer die onderdaan is van een lidstaat en die op het grondgebied van een andere lidstaat is tewerkgesteld mogen zich vestigen, ongeacht hun nationaliteit:

- a) zijn echtgenoot en bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;
- b) de bloedverwanten in opgaande lijn van deze werknemer en van zijn echtgenoot, die te zijnen laste zijn.”

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

- 15 Uit het dossier van het hoofdgeding blijkt dat Ayaz, geboren op 24 september 1979 en ongehuwd, zich in 1991 samen met zijn moeder bij zijn stiefvader in Duitsland heeft gevoegd.
- 16 Vaststaat dat de stiefvader van Ayaz, die de Turkse nationaliteit heeft, sinds de jaren tachtig een tot de legale arbeidsmarkt van deze lidstaat behorende werknemer is en aldaar legaal woont.

- 17 Volgens de verwijzende rechter heeft de moeder van Ayaz op geen enkel moment het recht gehad, om in Duitsland te werken.
- 18 Behoudens een korte onderbreking eind 1999, heeft Ayaz sinds zijn aankomst op Duits grondgebied bij zijn moeder en zijn stiefvader gewoond. Tijdens zijn verblijf in Duitsland heeft hij de middelbare school afgesloten, waarna hij gedurende één jaar een vakschool bezocht. Vervolgens is hij aan twee beroepsopleidingen begonnen, maar heeft geen daarvan afgerond. Na een tijd werkloos te zijn geweest, was hij bij tussenpozen werkzaam als chauffeur.
- 19 Tussen 1997 en 2001 is Ayaz door Duitse rechterlijke instanties voor verschillende strafbare feiten meerdere keren veroordeeld.
- 20 Verzoeker heeft in Duitsland over verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd beschikt, waarvan de laatste op 31 oktober 1999 is verlopen.
- 21 Op 8 juli 1999 heeft hij een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aangevraagd, maar op dit verzoek is niet formeel beschikt.
- 22 Op 24 maart 2000 heeft Ayaz verzocht om verlenging voor bepaalde tijd van zijn verblijfsvergunning.
- 23 Bij beschikking van 9 augustus 2000 heeft het Landratsamt Rems-Murr-Kreis dit laatste verzoek afgewezen en verzoeker gelast, Duitsland binnen een maand na de betekening van deze afwijzende beschikking te verlaten, op straffe van uitzetting naar Turkije.

- 24 Op 14 september 2000 heeft Ayaz verzet tegen deze beschikking aangetekend en tegelijkertijd het Verwaltungsgericht Stuttgart verzocht om toekenning van voorlopige rechtsbescherming.
- 25 Bij beschikking van 30 oktober 2000 heeft deze rechterlijke instantie de opschortende werking van voormeld verzet uitgesproken.
- 26 Op 8 februari 2002 heeft het Regierungspräsidium Stuttgart het verzet van Ayaz ongegrond verklaard met de overweging, dat deze laatste wegens de door hem gepleegde ernstige strafbare feiten een groot gevaar vormde voor de openbare orde en veiligheid en dat noch het Duitse Grundgesetz noch het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden zich tegen zijn uitzetting verzetten.
- 27 Op 5 maart 2002 heeft verzoeker tegen de beschikking van het Regierungspräsidium Stuttgart beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Stuttgart.
- 28 Volgens deze rechterlijke instantie is het bestreden besluit van 8 februari 2002 naar Duits recht rechtmatig, daar het Ausländergesetz (Duitse vreemdelingenwet) voorziet in de automatische uitzetting van een vreemdeling die, zoals in casu, in de voorbije vijf jaar is veroordeeld tot in totaal drie en een half jaar jeugdstraf en deze veroordeling(en) onherroepelijk is (zijn) geworden.
- 29 Evenwel zou moeten worden onderzocht of Ayaz zich kan beroepen op de uitwijzingsbescherming van artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80, zoals uitgelegd in

het arrest van 10 februari 2000, Nazli (C-340/97, Jurispr. blz. I-957, punten 50-64). Enerzijds zou uit dit arrest voortvloeien dat genoemd artikel 14, lid 1, zich verzet tegen de uitwijzing van een Turks onderdaan die een rechtstreeks bij besluit nr. 1/80 toegekend recht geniet, wanneer deze maatregel wordt gelast naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling ter afschrikking van andere vreemdelingen, zonder dat het persoonlijke gedrag van de betrokkene concreet doet vermoeden dat hij andere ernstige strafbare feiten zal begaan die de openbare orde in de lidstaat van ontvangst zullen verstoren. Anderzijds is de verwijzende rechterlijke instantie van oordeel dat in casu het persoonlijke gedrag van Ayaz niet wijst op een concreet gevaar voor nieuwe ernstige verstoringen van de openbare orde, zodat de uitzettingsbeschikking overeenkomstig artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 zou moeten worden vernietigd.

- 30 Voor de vraag of deze bepaling in het hoofdgeding toepasselijk is, dient volgens de verwijzende rechterlijke instantie evenwel te worden bepaald of de betrokkene tot de door besluit nr. 1/80 beschermde kring van personen behoort.
- 31 Ayaz kan volgens het Verwaltungsgericht Stuttgart geen aanspraak maken op de rechten die in artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 aan de tot de arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer worden toegekend, aangezien hij niet aan de door deze bepaling gestelde voorwaarden voldoet.
- 32 Wat de toepasselijkheid van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 betreft, overweegt het Verwaltungsgericht, dat verzoeker evenmin uit hoofde van zijn moeder een verblijfsrecht heeft, aangezien deze in de lidstaat van ontvangst nooit werknemer is geweest. De stiefvader van Ayaz behoort daarentegen tot de legale arbeidsmarkt van genoemde lidstaat, zodat de vraag aan de orde is of verzoeker in het hoofdgeding dient te worden beschouwd als een „gezinslid” in de zin van deze bepaling. Op deze vraag is nog geen duidelijk antwoord gegeven.

- 33 Overwegende dat voor de oplossing van het geding de uitlegging van het gemeenschapsrecht geboden is, heeft het Verwaltungsgericht Stuttgart besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Is de minder dan 21 jaar oude stiefzoon van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer gezinslid in de zin van artikel 7, [eerste alinea], van besluit [nr.] 1/80 [...]?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 34 Ter beantwoording van de gestelde vraag zij allereerst opgemerkt dat, zoals reeds uit de bewoordingen van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 volgt, voor de toekenning van de in deze bepaling voorziene rechten dient te worden voldaan aan de twee daarin cumulatief gestelde voorwaarden. De betrokkene moet gezinslid zijn van een reeds tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst behorende Turkse werknemer en hij moet van de bevoegde autoriteiten van die lidstaat toestemming hebben gekregen om zich daar bij deze werknemer te voegen.
- 35 Met betrekking tot deze tweede voorwaarde is het vaste rechtspraak dat, bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht, de bepalingen betreffende de associatie tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Turkije niet afdoen aan de bevoegdheid van de lidstaten om zowel de toegang van Turkse onderdanen tot hun grondgebied als de voorwaarden ten aanzien van hun eerste beroepsarbeid te reglementeren, zodat de eerste toelating van een dergelijke onderdaan tot een lidstaat in beginsel uitsluitend wordt beheerst door het nationale recht van die staat (zie, meest recentelijk, arrest van 21 oktober 2003, Abatay e.a., C-317/01 en C-369/01, Jurispr. blz. I-12301, punten 63 en 65).

- 36 In het hoofdgeding heeft de door de verwijzende rechterlijke instantie gestelde vraag evenwel enkel betrekking op de eerste in punt 34 van dit arrest genoemde voorwaarde.
- 37 Wat deze voorwaarde aangaat stelt de verwijzende rechter niet de vraag aan de orde, of de zich reeds op het grondgebied van de lidstaat bevindende Turkse onderdaan de hoedanigheid heeft van een tot de reguliere arbeidsmarkt van de lidstaat behorende werknemer — de verwijzende rechterlijke instantie neemt deze hoedanigheid als vaststaand aan — maar uitsluitend de vraag of de stiefzoon van die werknemer „gezinslid” is in de zin van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80.
- 38 Genoemde bepaling bevat geen definitie van het begrip „gezinslid” van de werknemer.
- 39 Dit begrip dient evenwel op gemeenschapsniveau uniform te worden uitgelegd, teneinde de homogene toepassing ervan in de lidstaten te waarborgen.
- 40 De betekenis ervan dient derhalve te worden bepaald aan de hand van het doel dat ermee wordt nagestreefd en de desbetreffende context.
- 41 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, dient de bij artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 ingevoerde regeling gunstige voorwaarden voor gezinshereniging in de

- lidstaat van ontvangst te scheppen, doordat de gezinsleden eerst wordt toegestaan zich bij de migrerende werknemer te voegen, waarna hun positie aldaar na bepaalde tijd wordt geconsolideerd door de verlening van het recht om in die staat arbeid te aanvaarden (zie onder meer arrest van 17 april 1997, Kadiman, C-351/95, Jurispr. blz. I-2133, punten 34-36).
- 42 Hetzelfde doel wordt nagestreefd door verordening nr. 1612/68 — die tot doel heeft, zoals het Hof heeft overwogen in de punten 82 en 83 van het arrest van 8 mei 2003, Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Jurispr. blz. I-4301), om de voorschriften van artikel 48 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 39 EG) nader te regelen — , in het bijzonder artikel 10, lid 1, hiervan.
- 43 In het arrest van 17 september 2002, Baumbast en R (C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 57), heeft het Hof dienaangaande geoordeeld dat op het recht van „de echtgenoot en bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn” om zich bij de migrerende werknemer te vestigen, in de zin van verordening nr. 1612/68, een beroep kan worden gedaan zowel door de bloedverwanten in neergaande lijn van die werknemer als door die van diens echtgenoot.
- 44 Sinds het arrest van 6 juni 1995, Bozkurt (C-434/93, Jurispr. blz. I-1475, punten 14, 19 en 20), is in vaste rechtspraak uit de bewoordingen van artikel 12 van de Associatieovereenkomst en artikel 36 van het aanvullend protocol, alsmede uit de door de artikelen 48 van het Verdrag, 49 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 40 EG) en 50 EG-Verdrag (thans artikel 41 EG) ingegeven doelstelling van besluit nr. 1/80 om geleidelijk het vrije verkeer van werknemers te verwezenlijken, afgeleid dat de in het kader van deze verdragsartikelen geldende beginselen zo veel mogelijk moeten worden toegepast op Turkse onderdanen die de bij voornoemd besluit toegekende rechten genieten (zie, meest recentelijk, arrest Wählergruppe Gemeinsam, reeds aangehaald, punt 72, en naar analogie met betrekking tot artikel 14 van het Associatieakkoord, inzake het vrije verkeer van diensten, arrest Abatay e.a., reeds aangehaald, punt 112).

- 45 Hieruit volgt dat voor de bepaling van de inhoud van het begrip „gezinsleden” in de zin van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80, te rade moet worden gegaan met de uitlegging van het begrip gezinsleden op het gebied van het vrije verkeer van werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap, meer in het bijzonder de strekking van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1612/68 (zie naar analogie arrest *Wählergruppe Gemeinsam*, reeds aangehaald, en arrest van 16 september 2004, *Commissie/Oostenrijk*, C-465/01, Jurispr. blz. I-8291, waarin de aan artikel 8, lid 1, van deze verordening gegeven uitlegging is gebruikt ten behoeve van de verkiesbaarheid van Turkse werknemers voor instanties als de *Arbeitskammer* of de *ondernemingsraden*.
- 46 Voor het overige bevat artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 geen enkel element waaruit kan worden afgeleid dat het begrip „gezinsleden” zich, wat betreft de werknemer, enkel uitstrekt tot zijn bloedverwanten.
- 47 Bovenstaande uitlegging wordt bovendien gesteund door het arrest van 11 november 1999, *Mesbah* (C-179/98, Jurispr. blz. I-7955), waarin het Hof voor recht heeft verklaard dat het begrip „gezinsleden” van de Marokkaanse migrerende werknemer in de zin van artikel 41, lid 1, van de samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko, getekend te Rabat op 27 april 1976 en door de Gemeenschap goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 2211/78 van de Raad van 26 september 1978 (PB L 264, blz. 1), de afstammelingen omvat van de werknemer en zijn echtgenote die met hem in de lidstaat van ontvangst wonen. Deze uitlegging, gegeven ten aanzien van een samenwerkingsovereenkomst, dient a fortiori te gelden voor een associatieovereenkomst, die een nog verder gaande doelstelling heeft.

- 48 Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat de stiefzoon van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, die minder dan 21 jaar oud is of te zijnen laste, gezinslid van de werknemer is in de zin van deze bepaling en de rechten geniet die dit besluit hem toekent, wanneer hem rechtsgeldig toestemming is verleend om zich bij die werknemer in de lidstaat van ontvangst te voegen.

Kosten

- 49 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie, vastgesteld door de Associatieraad, ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, moet aldus worden uitgelegd dat de stiefzoon van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, die minder dan 21 jaar oud is of te zijnen laste, gezinslid van de werknemer is in de zin van deze bepaling en de rechten geniet die dit besluit hem toekent, wanneer hem rechtsgeldig toestemming is verleend om zich bij die werknemer in de lidstaat van ontvangst te voegen.

Ondertekeningen