

201809107/1/V2, 201904238/1/V2
en 201906006/1/V2.

Datum uitspraak: 23 juni 2021

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op de hoger beroepen van:

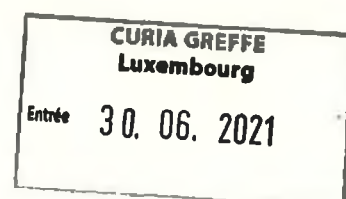
1. de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
 2. vreemdeling E,
 3. vreemdeling C,
- appellanten,

tegen de uitspraken van de rechtbank Den Haag, zittingsplaatsen Rotterdam,
Middelburg en Amsterdam, in de gedingen tussen:

	<i>Naam vreemdeling</i>	<i>Datum uitspraak</i>	<i>Zaaknummer</i>
S	██████████ (hierna: vreemdeling S)	18 oktober 2018	18/3070
E	██████████ (hierna: vreemdeling E)	2 mei 2019	18/7875
C	██████████ (hierna: vreemdeling C)	24 juli 2019	18/8117

en

de staatssecretaris.



Procesverloop

Zaak nr. 201809107/1/V2 (vreemdeling S)

Bij besluit van 5 oktober 2017 heeft de staatssecretaris de aan vreemdeling S verleende verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd ingetrokken, hem opgedragen Nederland en de Europese Unie onmiddellijk te verlaten en een inreisverbod tegen hem uitgevaardigd.

Bij besluit van 27 maart 2018 heeft de staatssecretaris het daartegen door vreemdeling S gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 oktober 2018 heeft de rechtbank het daartegen door vreemdeling S ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 27 maart 2018 vernietigd, het tegen het besluit van 5 oktober 2017 door vreemdeling S gemaakte bezwaar gegrond verklaard, dat besluit herroepen en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

Vreemdeling S, vertegenwoordigd door mr. N. van Bremen, advocaat te Rotterdam, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

Zaak nr. 201904238/1/V2 (vreemdeling E)

Bij besluit van 30 mei 2018 heeft de staatssecretaris de aan vreemdeling E verleende verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd ingetrokken, hem opgedragen Nederland en de Europese Unie onmiddellijk te verlaten en een inreisverbod tegen hem uitgevaardigd.

Bij besluit van 24 september 2018 heeft de staatssecretaris het daartegen door vreemdeling E gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 mei 2019 heeft de rechtbank het daartegen door vreemdeling E ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft vreemdeling E, vertegenwoordigd door mr. E. Köse, advocaat te Rotterdam, hoger beroep ingesteld.

Zaak nr. 201906006/1/V2 (vreemdeling C)

Bij besluit van 22 april 2018 heeft de staatssecretaris de aan vreemdeling C verleende verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd ingetrokken, hem opgedragen Nederland en de Europese Unie onmiddellijk te verlaten en een inreisverbod tegen hem uitgevaardigd.

Bij besluit van 3 oktober 2018 heeft de staatssecretaris, voor zover nu van belang, het daartegen door vreemdeling C gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 juli 2019 heeft de rechtbank het daartegen door vreemdeling C ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft vreemdeling C, vertegenwoordigd door mr. Š. Petković, advocaat te Amsterdam, hoger beroep ingesteld.

In alle drie de zaken

De staatssecretaris en de vreemdelingen hebben desgevraagd schriftelijke inlichtingen gegeven.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 25 november 2020, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. M. Petsch, werkzaam bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid, vreemdeling S, vertegenwoordigd door mr. N. van Bremen, advocaat te Rotterdam, vreemdeling E, vertegenwoordigd door mr. E. Köse, advocaat te Rotterdam, en vreemdeling C, vertegenwoordigd door mr. Š. Petković, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

Bij brieven van 3 juni 2021 heeft de Afdeling partijen meegedeeld dat het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht is heropend en dat zij in de drie zaken voornemens is het Hof van Justitie te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de voor te leggen vragen. De tekst van de vragen was in concept bijgevoegd.

Partijen hebben hierop gereageerd.

Overwegingen

A. Inleiding

1. De drie zaken gaan over Turkse staatsburgers die meer dan 30 jaar rechtmatig in Nederland verblijven. Niet in geschil is dat vreemdelingen S en E rechten ontleen aan artikel 7 van Besluit nr. 1/80, dat vreemdeling C rechten ontleent aan artikel 6 van Besluit nr. 1/80, en dat zij een daarmee samenhangend verblijfsrecht hebben. De staatssecretaris heeft het verblijfsrecht van vreemdelingen S, E en C beëindigd om redenen van openbare orde.

1.1. De staatssecretaris heeft daartoe het nationale beoordelingskader van artikel 3.86 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000), gelezen in samenhang met artikel 22, tweede lid, aanhef en onder c, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) en artikel 3.98 van het Vb 2000 toegepast. Volgens dit beoordelingskader kan een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd worden ingetrokken als de houder daarvan bij onherroepelijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waarvoor een gevangenisstraf van drie jaren of meer kan worden opgelegd, en de totale duur van de opgelegde straffen hoog genoeg is ten opzichte van de duur van zijn rechtmatig verblijf in Nederland (hierna: de glijdende schaal).

1.2. Tot 1 juli 2012 kon de staatssecretaris een verblijfsvergunning niet meer intrekken als de desbetreffende vreemdeling twintig jaar rechtmatig in Nederland verbleef. Bij besluit van 26 maart 2012 (Staatsblad 2012, 158) is de glijdende schaal aangescherpt. Sinds de inwerkingtreding daarvan op 1 juli 2012 kan de staatssecretaris de verblijfsvergunning ook na twintig jaar rechtmatig verblijf intrekken. Het misdrijf op grond waarvan hij dat doet, moet dan wel zijn gepleegd na 1 juli 2012.

1.3. Deze verwijzingsuitspraak gaat over de vraag of de nieuwe glijdende schaal van toepassing is op vreemdelingen S, E en C. Zelf betogen zij van niet, omdat het een nieuwe beperking is die in strijd is met de in artikel 13 van Besluit nr. 1/80 neergelegde standstillbepaling. De staatssecretaris stelt echter dat vreemdelingen S, E en C zich niet op artikel 13 kunnen beroepen en dat artikel 14 van Besluit nr. 1/80 een rechtvaardiging biedt voor de aanscherping van de glijdende schaal. De Afdeling ziet aanleiding om prejudiciële vragen te stellen over de manier waarop de artikelen 13 en 14 van Besluit nr. 1/80 moeten worden uitgelegd.

1.4. Hierna worden eerst de feiten in de drie zaken weergegeven (B). Daarna volgen de standpunten van partijen, zoals toegelicht ter zitting bij de Afdeling (C), en een overzicht van de toepasselijke wet- en regelgeving (D). Tot slot volgen de redenen om prejudiciële vragen te stellen (E).

B. Overzicht van de zaken

Zaak nr. 201809107/1/V2 (vreemdeling S)

Feiten en besluiten

2. Vreemdeling S is geboren op 20 december 1973 en bezit de Turkse nationaliteit. Vanaf 15 februari 1983 verblijft hij rechtmatig in Nederland. Sinds 9 maart 1992 heeft hij een verblijfsvergunning die onder de Vw 2000 moet worden aangemerkt als een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd (hierna: de verblijfsvergunning).

2.1. De staatssecretaris heeft de verblijfsvergunning ingetrokken omdat vreemdeling S sinds november 1994 39 keer door de strafrechter is veroordeeld voor een misdrijf waarop een gevangenisstraf van 3 jaar of meer staat en de totale duur van de onvoorwaardelijk opgelegde gevangenisstraffen – 66 maanden – in relatie tot de rechtmatige verblijfsduur van vreemdeling S in Nederland voldoet aan de eisen van de glijdende schaal. De staatssecretaris heeft de glijdende schaal van na 1 juli 2012 toegepast omdat vreemdeling S op 11 oktober 2012 nog een misdrijf heeft gepleegd. Ook heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat het persoonlijke gedrag van vreemdeling S een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. De staatssecretaris heeft erop gewezen dat vreemdeling S ernstige misdrijven heeft gepleegd, waaronder diefstal met geweld, diefstal door middel van braak en handelen in harddrugs, en dat hij geen lering trekt uit de straffen die hem zijn opgelegd. Zelfs nadat hij in 2014 voor de duur van twee jaar in een speciale inrichting voor stelselmatige

daders was geplaatst, is vreemdeling S doorgedaan met het plegen van misdrijven. Er is daarom een grote kans op recidive, aldus de staatssecretaris.

2.2. Bij besluit van 27 maart 2018 heeft de staatssecretaris het door vreemdeling S gemaakte bezwaar tegen het besluit van 5 oktober 2017 ongegrond verklaard en dat besluit gehandhaafd. Hij heeft daarbij nader toegelicht dat de rechtszekerheid zich niet verzet tegen beëindiging van het verblijfsrecht, omdat vreemdeling S op 11 oktober 2012 opnieuw een misdrijf heeft gepleegd. Daarom heeft de staatssecretaris de verblijfsvergunning ingetrokken met ingang van 11 oktober 2012.

Uitspraak van de rechtbank

2.3. De rechtbank heeft overwogen dat de wijziging van de glijdende schaal met ingang van 1 juli 2012, waardoor de verblijfsvergunning van vreemdeling S ook na twintig jaar rechtmatig verblijf kan worden ingetrokken, moet worden aangemerkt als een nieuwe beperking als bedoeld in artikel 13 van Besluit nr. 1/80. Het betoog van de staatssecretaris dat artikel 13 van Besluit nr. 1/80 niet van toepassing is als hij een verblijfsvergunning intrekt om redenen van openbare orde, heeft de rechtbank niet gevolgd omdat de staatssecretaris dat niet nader heeft toegelicht. De staatssecretaris heeft daarom gehandeld in strijd met artikel 13 van Besluit nr. 1/80 door de verblijfsvergunning van vreemdeling S in te trekken op grond van de met ingang van 1 juli 2012 geldende glijdende schaal, aldus de rechtbank.

Hoger beroep van de staatssecretaris

2.4. De staatssecretaris klaagt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij nader had moeten toelichten waarom artikel 13 van Besluit nr. 1/80 in dit geval niet geldt. Alleen al omdat hij de verblijfsvergunning van vreemdeling S heeft ingetrokken om redenen van openbare orde, geldt artikel 13 van Besluit nr. 1/80 niet, aldus de staatssecretaris. Dit volgt volgens hem uit artikel 14 van Besluit nr. 1/80. Ook beroept de staatssecretaris zich op artikel 59 van het Aanvullend Protocol. Hij betoogt dat als hij in deze zaak de nieuwe glijdende schaal niet zou mogen toepassen op vreemdeling S, hij Turkse staatsburgers gunstiger zou behandelen dan Unieburgers in dezelfde situatie. Op Unieburgers is immers wel de laatste versie van de glijdende schaal van toepassing.

Voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van vreemdeling S

2.5. Vreemdeling S wijst erop dat de rechtbank niet is ingegaan op zijn betoog dat zijn persoonlijke gedrag geen actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Als het hoger beroep van de staatssecretaris slaagt, moet hierop alsnog worden ingegaan, aldus vreemdeling S. Meer specifiek betoogt hij dat de staatssecretaris zijn verblijfsrecht heeft beëindigd wegens misdrijven die vooral verder in het verleden liggen en dus niet meer een actuele bedreiging opleveren. Vreemdeling S stelt dat hij de laatste jaren juist minder en lichtere

strafbare feiten heeft gepleegd. Ook stelt hij dat hij niet is veroordeeld voor het handelen in harddrugs, maar voor het aanwezig hebben van verdovende middelen. De staatssecretaris had het verblijfsrecht daarom niet mogen beëindigen, aldus vreemdeling S.

Zaak nr. 201904238/1/V2 (vreemdeling E)

Feiten en besluiten

3. Vreemdeling E is geboren op 10 april 1966 en bezit de Turkse nationaliteit. Vanaf 1981 verblijft hij rechtmatig in Nederland. Sinds 16 maart 1995 heeft hij een verblijfsvergunning die onder de Vw 2000 moet worden aangemerkt als een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd (hierna: de verblijfsvergunning).

3.1. De staatssecretaris heeft de verblijfsvergunning ingetrokken omdat vreemdeling E sinds 1990 dertien keer door de strafrechter is veroordeeld voor een misdrijf, en de totale duur van de onvoorwaardelijk opgelegde gevangenisstraffen – 25 maanden – in relatie tot de rechtmatige verblijfsduur van vreemdeling E in Nederland voldoet aan de eisen van de glijdende schaal. De staatssecretaris heeft de glijdende schaal van na 1 juli 2012 toegepast omdat vreemdeling E op 8 februari 2017 nog een misdrijf heeft gepleegd. Ook heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat het persoonlijke gedrag van vreemdeling E een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. De staatssecretaris heeft de verblijfsvergunning met ingang van 8 februari 2017 ingetrokken.

3.2. Bij besluit van 24 september 2018 heeft de staatssecretaris het door vreemdeling E gemaakte bezwaar tegen het besluit van 30 mei 2018 ongegrond verklaard en dat besluit gehandhaafd. Hij heeft daarbij nader toegelicht waarom het persoonlijke gedrag van vreemdeling E een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving.

Uitspraak van de rechtbank

3.3. De rechtbank heeft overwogen dat de wijziging van de glijdende schaal met ingang van 1 juli 2012, waardoor de verblijfsvergunning van vreemdeling E ook na twintig jaar rechtmatig verblijf kan worden ingetrokken, een nieuwe beperking is als bedoeld in artikel 13 van Besluit nr. 1/80. De staatssecretaris heeft zich echter terecht op het standpunt gesteld dat deze bepaling wordt begrensd door artikel 14 van Besluit nr. 1/80, en terecht gewezen op artikel 59 van het Aanvullend Protocol. Als in het geval van vreemdeling E de glijdende schaal van voor 1 juli 2012 zou worden toegepast, dan zou hij in een gunstiger positie komen te verkeren dan Unieburgers. De staatssecretaris was dan ook bevoegd de verblijfsvergunning in te trekken als vreemdeling E een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving, aldus de rechtbank.

Hoger beroep van vreemdeling E

3.4. Vreemdeling E betoogt dat het toepassen van de gewijzigde glijdende schaal in strijd is met de standstillbepaling van artikel 13 van Besluit nr. 1/80. Hij bestrijdt niet dat zijn persoonlijke gedrag een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Maar hij betoogt dat dit niet automatisch betekent dat artikel 13 van Besluit nr. 1/80 niet van toepassing is. Vreemdeling E betoogt ook dat hij door toepassing van de oude glijdende schaal geenszins gunstiger zou worden behandeld dan een Unieburger in dezelfde situatie. Unieburgers die in een vergelijkbare situatie verkeren worden immers beter beschermd, namelijk door artikel 28, derde lid, van Richtlijn 2004/38/EG. Hun verblijfsrecht kan alleen worden beëindigd als zij een gevaar vormen voor de openbare veiligheid. Artikel 59 van het Aanvullend Protocol staat in deze zaak dus niet in de weg aan toepassing van de oude glijdende schaal, aldus vreemdeling E.

Zaak nr. 201906006/1/V2 (vreemdeling C)

Feiten en besluiten

4. Vreemdeling C is geboren op 1 februari 1964 en bezit de Turkse nationaliteit. Vanaf 3 mei 1976 verblijft hij rechtmatig in Nederland. Sinds 25 maart 1983 heeft hij een verblijfsvergunning die onder de Vw 2000 moet worden aangemerkt als een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd (hierna: de verblijfsvergunning).

4.1. De staatssecretaris heeft de verblijfsvergunning ingetrokken omdat vreemdeling C onherroepelijk is veroordeeld voor een misdrijf waarvoor een gevangenisstraf van drie jaren of meer kan worden opgelegd, sinds 1988 22 keer door de strafrechter is veroordeeld voor een misdrijf, en de totale duur van de onvoorwaardelijk opgelegde gevangenisstraffen – 56 maanden – in relatie tot de rechtmatige verblijfsduur van vreemdeling C in Nederland voldoet aan de eisen van de glijdende schaal. De staatssecretaris heeft de glijdende schaal van na 1 juli 2012 toegepast omdat vreemdeling C op 29 augustus 2014 nog een misdrijf heeft gepleegd. Ook heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat het persoonlijke gedrag van vreemdeling C een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Omdat het persoonlijke gedrag van vreemdeling C niet is veranderd naar aanleiding van de hem opgelegde straffen, is er een kans op recidive, aldus de staatssecretaris. De misdrijven bestaan onder meer uit diefstallen met braak, mishandelingen en het handelen in harddrugs. Ook heeft vreemdeling C in de periode van 1 september 1990 tot en met 31 december 2000 zijn minderjarige dochter seksueel misbruikt. De misdrijven zijn kortom ernstig en raken een fundamenteel belang van de samenleving, aldus de staatssecretaris. De staatssecretaris heeft het verblijfsrecht met ingang van 29 augustus 2014 beëindigd.

4.2. Bij besluit van 3 oktober 2018 heeft de staatssecretaris het door vreemdeling C gemaakte bezwaar tegen het besluit van 22 april 2018

ongegrond verklaard en dat besluit gehandhaafd. Wel heeft hij de datum met ingang waarvan hij het verblijfsrecht heeft beëindigd, gewijzigd in 22 april 2018. De staatssecretaris heeft verder toegelicht dat artikel 13 van Besluit nr. 1/80 er niet aan in de weg staat om het verblijfsrecht te beëindigen, omdat dat verblijfsrecht ook had kunnen worden beëindigd op grond van het nationale recht dat gold op 1 december 1980. Voorts heeft de staatssecretaris nader toegelicht waarom het persoonlijke gedrag van vreemdeling C een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Hij heeft er daarbij op gewezen dat vreemdeling C in juli 2018 nog heeft bedreigd een ambtenaar van de Immigratie- en Naturalisatiedienst te vermoorden en een aanslag te plegen op 300 tot 400 mensen. Dit getuigt niet van een positieve gedragsverandering, aldus de staatssecretaris.

Uitspraak van de rechtbank

4.3. De rechtbank heeft overwogen dat bij de uitleg van artikel 14 van Besluit nr. 1/80 aansluiting moet worden gezocht bij het openbare-ordecriterium dat geldt voor Unieburgers, zoals neergelegd in artikelen 27 en 28, eerste lid, van Richtlijn 2004/38/EG. Dat betekent dat als het persoonlijke gedrag van vreemdeling C een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving, hij geen beroep kan doen op artikel 13 van Besluit nr. 1/80 en dus ook niet op de glijdende schaal zoals die gold voor 1 juli 2012. Door eerst te beoordelen of vreemdeling C een gevaar vormt voor de openbare orde, heeft de staatssecretaris het juiste toetsingskader gehanteerd, aldus de rechtbank.

Hoger beroep van vreemdeling C

4.4. Vreemdeling C betoogt dat zijn persoonlijke gedrag geen actuele bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving, omdat het ernstigste delict waarvoor hij is veroordeeld, inmiddels bijna twintig jaar geleden gepleegd is. Als zijn persoonlijke gedrag wel een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving, betekent dit volgens hem niet automatisch dat artikel 13 van Besluit nr. 1/80 niet geldt. Dat volgt niet uit de tekst van artikel 14 van Besluit nr. 1/80 en ook niet uit de structuur en opbouw van Besluit nr. 1/80. Volgens vreemdeling C moet bij intrekking van een verblijfsvergunning om redenen van openbare orde worden beoordeeld of dat in overeenstemming is met zowel het Unierechtelijk openbare-ordecriterium als de standstillbepaling uit artikel 13 van Besluit nr. 1/80.

C. Nadere toelichting van de standpunten van partijen in hoger beroep

5. De Afdeling heeft de staatssecretaris en vreemdelingen S, E en C verzocht om nader in te gaan op de betekenis van de artikelen 13 en 14 van Besluit nr. 1/80 en artikel 59 van het Aanvullend Protocol. Ook heeft de Afdeling gevraagd naar de evenredigheid van de beëindiging van het verblijfsrecht van de vreemdelingen, en gevraagd naar nieuwe ontwikkelingen die relevant zijn voor de vraag of het persoonlijke gedrag van

de vreemdelingen een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. De staatssecretaris en vreemdelingen S, E en C hebben hier schriftelijk en mondeling ter zitting van de Afdeling op gereageerd.

Nadere toelichting van de staatssecretaris

5.1. De staatssecretaris stelt zich primair op het standpunt dat vreemdelingen S, E en C zich niet op artikel 13 van Besluit nr. 1/80 kunnen beroepen, omdat zij al rechten ontleen aan artikel 6, dan wel 7 van Besluit nr. 1/80. Hij betoogt dat die rechten rechtstreeks aan het Associatierecht worden ontleend, en dus ook alleen op basis van het Associatierecht kunnen worden ingeperkt. Artikel 13 van Besluit nr. 1/80, dat naar zijn aard is bedoeld om Turkse vreemdelingen te beschermen tegen aanscherpingen van nationaal recht die de toegang tot werkgelegenheid bemoeilijken, is daarom voor deze situatie niet bedoeld. Dit volgt volgens de staatssecretaris uit het arrest van het Hof van Justitie (hierna: het Hof) van 21 oktober 2003, ECLI:EU:C:2003:572, Abatay, punt 78.

5.2. Als artikel 13 van Besluit nr. 1/80 wel van toepassing is, dan betoogt de staatssecretaris dat uit de tekst en de plaatsbepaling van artikel 14, eerste lid, van Besluit nr. 1/80 volgt dat artikel 13 buiten toepassing moet worden gelaten omdat vreemdelingen S, E en C een gevaar vormen voor de openbare orde. Uit de arresten van het Hof van 7 november 2013, Demir, ECLI:EU:C:2013:725, van 12 april 2016, Genc, ECLI:EU:C:2016:247, en van 29 maart 2017, Tekdemir, ECLI:EU:C:2017:239, kan volgens de staatssecretaris worden afgeleid dat artikel 14 van Besluit nr. 1/80 de werking van artikel 13 van Besluit nr. 1/80 doorkruist. Dat betekent dat op vreemdelingen S, E en C de nieuwe glijdende schaal van toepassing is.

5.3. De staatssecretaris betoogt verder dat als hij het verblijfsrecht van vreemdelingen S, E en C niet meer mag beëindigen na twintig jaar rechtmatig verblijf in Nederland, hij hen gunstiger zou behandelen dan Unieburgers in dezelfde situatie. Uit artikel 28, derde lid, van Richtlijn 2004/38/EG volgt immers dat hij het verblijfsrecht van Unieburgers altijd nog kan beëindigen om dwingende redenen van openbare veiligheid. Dat verdraagt zich niet met artikel 59 van het Aanvullend Protocol.

5.4. Tot slot is de staatssecretaris ingegaan op het persoonlijke gedrag van vreemdelingen S, E en C. Hij heeft de laatste versie van hun uittreksel justitiële documentatie overgelegd, waarin alle strafbare feiten staan waarvoor zij zijn veroordeeld. Ook heeft hij nader toegelicht waarom het persoonlijke gedrag van vreemdelingen S, E en C nog altijd een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt, en waarom beëindiging van hun verblijfsrecht niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

Nadere toelichting van de vreemdelingen

6. De vreemdelingen betogen dat de staatssecretaris het arrest Abatay verkeerd uitlegt en dat zij wel degelijk een beroep kunnen doen op artikel 13 van Besluit nr. 1/80. Het zou immers vreemd zijn als een Turkse staatsburger die aan alle eisen van een verblijfsrecht op grond van artikel 6 of artikel 7 van Besluit nr. 1/80 voldoet, minder goed tegen een inperking van dat verblijfsrecht wordt beschermd dan een Turkse staatsburger die nog niet aan alle vereisten voldoet. Als het nationale recht meer bescherming biedt tegen het beëindigen van een verblijfsrecht dan artikel 14 van Besluit nr. 1/80, dan moet het verminderen van die nationale bescherming worden aangemerkt als een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van Besluit nr. 1/80, aldus de vreemdelingen.

6.1. De vreemdelingen betogen dat de aanscherping van de glijdende schaal een nieuwe beperking is die door artikel 13 van Besluit nr. 1/80 wordt verboden, en dat artikel 14 van Besluit nr. 1/80 dat verbod pas opheft als de nieuwe beperking gerechtvaardigd is uit hoofde van de openbare orde, geschikt is om de openbare orde te waarborgen en niet verder gaat dan daarvoor nodig is. Als de nieuwe beperking wel gerechtvaardigd is, betekent dit nog niet dat de staatssecretaris het verblijfsrecht van de vreemdelingen ook daadwerkelijk mag beëindigen. Dat mag hij pas doen als de vreemdelingen een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving, en het evenredigheidsbeginsel zich niet tegen intrekking verzet. De vreemdelingen verwijzen naar het voormelde arrest Demir en het arrest van het Hof van 8 december 2011, ECLI:EU:C:2011:809, Ziebell.

6.2. De vreemdelingen betogen verder dat artikel 59 van het Aanvullend Protocol niet van toepassing is omdat hun rechtspositie niet vergelijkbaar is met die van een Unieburger. Een Unieburger valt immers onder Richtlijn 2004/38/EG en daarmee onder een geheel ander rechtsregime dan zichzelf. De vreemdelingen betogen dat uit het arrest van het Hof van 18 juli 2007, ECLI:EU:C:2007:442, Derin, punten 58 t/m 71, volgt dat artikel 59 van het Aanvullend Protocol in deze zaak niet kan worden toegepast.

D. Toepasselijk wettelijk kader

Recht van de Unie

Aanvullend Protocol

Artikel 59

Op de onder dit Protocol vallende gebieden, mag de behandeling van Turkije niet gunstiger zijn dan die welke de Lid-Staten elkaar toekennen krachtens het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap.

Besluit nr. 1/80

Artikel 6

1. 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 Lid-Staat behoort:

- na een jaar legale arbeid in die Lid-Staat recht op verlenging van zijn verblijfsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;
- na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de Lid-Staten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die Lid-Staat 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 Lid-Staat;
- na vier jaar legale arbeid, in die Lid-Staat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst zijner keuze.

[...]

Artikel 7

Gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een Lid-Staat 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 Lid-Staten van de Gemeenschap te verlenen voorrang – te reageren op een arbeidsaanbod, wanneer zij sedert ten minste 3 jaar aldaar legaal wonen;
- hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste 5 jaar aldaar legaal wonen.

Kinderen van Turkse werknemers die in het gastland een beroepsopleiding hebben voltooid, kunnen, ongeacht hoe lang zij in de betreffende Lid-Staat wonen, in die Lid-Staat op ieder arbeidsaanbod reageren, op voorwaarde dat één van de ouders gedurende ten minste drie jaar legaal in de betrokken Lid-Staat heeft gewerkt.

Artikel 13

De Lid-Staten 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.

Artikel 14

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

[...]

Richtlijn 2004/38/EG

Artikel 28

[...]

3. Behalve om dwingende redenen van openbare veiligheid zoals door de lidstaten gedefinieerd, kan ten aanzien van burgers van de Unie geen besluit tot verwijdering worden genomen, indien zij:

a) de laatste tien jaar in het gastland hebben verbleven, of

[...]

Nationaal recht

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 22

[...]

2. De verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, bedoeld in artikel 20, kan worden ingetrokken indien:

[...]

c) de houder daarvan bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis is veroordeeld wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd, dan wel hem terzake de maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht, is opgelegd; of

d) de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de gronden, bedoeld in het tweede lid.

Vreemdelingenbesluit 2000

Artikel 3.86 zoals dat luidde tot 1 juli 2012

[...]

4. De aanvraag kan voorts worden afgewezen op grond van artikel 18, eerste lid, onder e, van de Wet indien de vreemdeling wegens ten minste vijf

misdrijven, dan wel bij een verblijfsduur korter dan twee jaar wegens ten minste drie misdrijven, bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis een gevangenisstraf of jeugddetentie, een taakstraf of een maatregel als bedoeld in artikel 37a, 38m, of 77h, vierde lid, onder a of b, van het Wetboek van Strafrecht is opgelegd, bij onherroepelijke strafbeschikking een taakstraf is opgelegd, dan wel het buitenlandse equivalent van een dergelijke straf of maatregel is opgelegd, en de totale duur van de onvoorwaardelijk ten uitvoer te leggen gedeelten van die straffen en maatregelen ten minste gelijk is aan de in het vijfde lid bedoelde norm.

5. De in het vierde lid bedoelde norm bedraagt bij een verblijfsduur van:

[...]

ten minste 15 jaar, maar minder dan 20 jaar: 14 maanden.

[...]

11. In afwijking van de voorgaande leden wordt de aanvraag niet afgewezen:

[...]

b) bij een verblijfsduur van twintig jaren.

[...]

Artikel I van het Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (Staatsblad 2012, 158)

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt als volgt gewijzigd:

[...]

B

Artikel 3.86 wordt als volgt gewijzigd:

[...]

5. Het vijfde lid komt te luiden:

5 De in het vierde lid bedoelde norm bedraagt bij een verblijfsduur van:

[...]

ten minste 15 jaar: 14 maanden.

6. Onder vernummering van het elfde tot en met twintigste lid tot het tiende tot en met negentiende lid komt het tiende lid te vervallen.

7. Het tiende lid (nieuw) komt te luiden:

10. In afwijking van de voorgaande leden wordt de aanvraag niet afgewezen bij een verblijfsduur van tien jaren, tenzij er sprake is van:

- a. een misdrijf als bedoeld in artikel 22b, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht;
- b. een misdrijf uit de Opiumwet waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld.

Artikel 3.98

1. De verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd kan op grond van artikel 22, tweede lid, onder c, van de Wet worden ingetrokken, indien de vreemdeling wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van drie jaren of meer is bedreigd bij onherroepelijk geworden rechterlijk vonnis een gevangenisstraf, een taakstraf of maatregel, bedoeld in artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht, dan wel het buitenlands equivalent daarvan, is opgelegd, en de totale duur van de straffen of maatregelen ten minste gelijk is aan de norm, bedoeld in artikel 3.86, tweede, derde dan wel vijfde lid.

2. De artikelen 3.86 en 3.87 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8.7

1. Deze paragraaf is van toepassing op vreemdelingen die de nationaliteit bezitten van een staat die partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, dan wel van Zwitserland, en die zich naar Nederland begeven of in Nederland verblijven.

[...]

Artikel 8.22

1. Onze Minister kan het rechtmatig verblijf ontzeggen of beëindigen, om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, indien het persoonlijke gedrag van de vreemdeling een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. Alvorens hierover een besluit te nemen, houdt Onze Minister in het bijzonder rekening met de duur van het verblijf van de betrokkene in Nederland, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie en sociale en culturele integratie in Nederland en met de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van herkomst.

[...]

3. Tenzij dwingende redenen van openbare veiligheid daartoe nopen, wordt het rechtmatig verblijf niet beëindigd, indien de vreemdeling:

- a. in de voorafgaande tien jaar in Nederland heeft gewoond; of

[...]

Vreemdelingencirculaire 2000

Paragraaf B10/2.3

[...]

Openbare orde en openbare veiligheid

Op grond van artikel 8.22, eerste lid, Vb ontzegt of beëindigt de IND het rechtmatig verblijf als het persoonlijke gedrag van een burger van de Unie of diens familielid een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt, tenzij analoge toepassing van artikel 3.77 of 3.86 Vb niet tot verblijfsbeëindiging zou leiden.

[...]

Paragraaf B12/2.8

IND trekt de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd in als zich een omstandigheid voordoet als genoemd in artikel 22, tweede lid, van de Vw 2000 en als de artikelen 3.97 en 3.98 van het Vb 2000 hierop geen uitzondering maken.

E. Beoordeling van de grieven in de hoofdgedingen en aanleiding prejudiciële vragen

7. Deze drie zaken gaan over Turkse staatsburgers die rechten ontleen aan artikel 6 of 7 van Besluit nr. 1/80. Alle drie verblijven meer dan 30 jaar rechtmatig in Nederland. De staatssecretaris heeft hun verblijfsrechten beëindigd omdat ze een gevaar vormen voor de openbare orde. Tot 1 juli 2012 stond de glijdende schaal eraan in de weg een verblijfsrecht te beëindigen na een rechtmatig verblijf van meer dan twintig jaar. Sinds de glijdende schaal per 1 juli 2012 is gewijzigd, kan de staatssecretaris een verblijfsrecht in deze situatie wél beëindigen. In deze zaken gaat de rechtbank ervan uit dat deze wijziging van de glijdende schaal een nieuwe beperking is als bedoeld in artikel 13 van Besluit nr. 1/80. De zittingsplaatsen verschillen evenwel van inzicht over de vraag of artikel 13 van Besluit nr. 1/80 op deze zaken wel van toepassing is, gelet op artikel 14 van Besluit nr. 1/80 en artikel 59 van het Aanvullend Protocol. Omdat het in de drie zaken in wezen om dezelfde rechtsvraag gaat, zullen de argumenten zoveel mogelijk in samenhang worden behandeld.

7.1. De Afdeling gaat eerst in op het betoog van vreemdelingen S en C dat hun persoonlijke gedrag geen actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Als dat betoog slaagt, heeft de staatssecretaris het verblijfsrecht van vreemdelingen S en C immers ten onrechte beëindigd en is het niet nodig om prejudiciële vragen te stellen. Om die reden bespreekt de Afdeling ook al het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van vreemdeling S, ondanks dat zij over het hoger beroep van de staatssecretaris nog geen oordeel heeft

gegeven. In de zaak van vreemdeling E heeft de rechtbank overwogen dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het gedrag van vreemdeling E een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. In hoger beroep heeft vreemdeling E dat niet bestreden zodat daarvan moet worden uitgegaan.

7.2. Vervolgens gaat de Afdeling in op het betoog van de staatssecretaris dat het in strijd met artikel 59 van het Aanvullend Protocol is om in deze zaken de oude glijdende schaal toe te passen. Volgens dat artikel mag het Associatierecht er niet toe leiden dat Turkse staatsburgers gunstiger worden behandeld dan Unieburgers. Als dat betoog slaagt, doet het er niet meer toe hoe de artikelen 13 en 14 van Besluit nr. 1/80 moeten worden uitgelegd. De staatssecretaris moet dan immers hoe dan ook de nieuwe glijdende schaal toepassen, omdat hij anders vreemdelingen S, E en C gunstiger behandelt dan Unieburgers die zich in dezelfde situatie bevinden.

Het persoonlijke gedrag van vreemdeling S

8. De staatssecretaris heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat het persoonlijke gedrag van vreemdeling S een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving. Anders dan vreemdeling S betoogt, is er geen positieve ontwikkeling zichtbaar in zijn gedrag. Vanaf 19 maart 2014 heeft hij twee jaar in een instelling voor stelselmatige daders verbleven. Dat is een instelling waar mensen die veelvuldig misdrijven hebben gepleegd, worden behandeld om de kans op recidive te verminderen. Vreemdeling S heeft echter, nadat hij de instelling had verlaten, weer herhaaldelijk misdrijven gepleegd. Ook tijdens de huidige procedure bij de Afdeling heeft vreemdeling S nog diefstallen gepleegd. Bovendien heeft hij zich op 1 september 2019 nog schuldig gemaakt aan opzetheling en op 13 april 2020 aan bedreiging met zware mishandeling. De staatssecretaris heeft verder terecht gewezen op de hoeveelheid en frequentie van de tientallen misdrijven waarvoor vreemdeling S is veroordeeld. Gelet op het arrest van het Hof van 4 oktober 2007, ECLI:EU:C:2007:581, Polat, punten 28 en 34 tot en met 39, heeft de staatssecretaris hieruit terecht afgeleid dat het persoonlijke gedrag van vreemdeling S een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving.

8.1. Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep is ongegrond.

Het persoonlijke gedrag van vreemdeling C

9. Het betoog van vreemdeling C dat hij geen actuele bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving omdat het ernstigste feit waarvoor hij is veroordeeld – seksueel misbruik van zijn minderjarige dochter – dateert uit de jaren 1990 tot en met 2000, slaagt niet. Nog daargelaten dat dit feit uitzonderlijk ernstig is en vreemdeling C zich er over een periode van tien jaar schuldig aan heeft gemaakt, heeft vreemdeling C nog meer ernstige misdrijven gepleegd, waaronder handel in harddrugs in 2015. Tijdens zijn detentie van 22 maart 2017 tot

4 september 2020 is vreemdeling C een aantal keren positief getest op drugsgebruik en heeft hij ambtenaren bedreigd met de dood en gedreigd een aanslag te plegen. De rechtbank heeft dit terecht betrokken bij haar oordeel en terecht overwogen dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het persoonlijke gedrag van vreemdeling C een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving.

9.1. De grief faalt.

10. Omdat het persoonlijke gedrag van vreemdelingen S, C en E een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving, is het in beginsel mogelijk hun verblijfsrecht te beëindigen met toepassing van artikel 14 van Besluit nr. 1/80 (zie het arrest Derin, punt 74).

Het beroep op artikel 59 van het Aanvullend Protocol

11. Het betoog van de staatssecretaris dat vreemdelingen S, E en C zich niet kunnen beroepen op de oude glijdende schaal omdat zij dan gunstiger zouden worden behandeld dan Unieburgers omdat hun verblijfsrecht na twintig jaar rechtmatig verblijf niet meer kan worden beëindigd om redenen van openbare orde, slaagt niet. Het verblijfsrecht van Unieburgers kan na twintig jaar rechtmatig verblijf immers ook niet meer worden beëindigd om redenen van openbare orde. Uit artikel 28, derde lid, van Richtlijn 2004/38/EG en de implementatie daarvan in artikel 8.22, derde lid, onder a, van het Vb 2000 volgt dat het slechts kan worden beëindigd om dwingende redenen van openbare veiligheid. De glijdende schaal speelt in dat kader geen rol. Dat er geen absoluut verbod geldt om het verblijfsrecht van Unieburgers na twintig jaar rechtmatig verblijf te beëindigen, betekent niet dat zij ongunstiger worden behandeld dan Turkse staatsburgers. Uit artikel 22, tweede lid, onder d, van de Vw 2000 volgt immers dat het verblijfsrecht van Turkse staatsburgers na twintig jaar rechtmatig verblijf ook kan worden beëindigd om redenen van nationale veiligheid. Uit artikel 3.98 van het Vb 2000 volgt dat in die situatie de glijdende schaal niet van toepassing is.

11.1. Dit betekent dat artikel 59 van het Aanvullend Protocol in deze zaken niet in de weg staat aan toepassing van de oude glijdende schaal. Het antwoord op de vraag of de oude, dan wel de nieuwe glijdende schaal moet worden toegepast, hangt dus geheel af van het antwoord op de vraag hoe de artikelen 13 en 14 van Besluit nr. 1/80 moeten worden uitgelegd. De Afdeling gaat daar in het resterende deel van deze uitspraak op in.

Aanleiding eerste vraag: de personele werkingssfeer van artikel 13 van Besluit nr. 1/80

12. De wijziging van de glijdende schaal heeft tot gevolg dat het voor Turkse staatsburgers moeilijker wordt om gebruik te maken van het vrij verkeer van werknemers in Nederland. Vóór de wijziging was het immers niet mogelijk om het verblijfsrecht van Turkse staatsburgers die meer dan twintig

jaar rechtmatig in Nederland verbleven, te beëindigen om redenen van openbare orde. Na de wijziging is dat wel mogelijk. Gelet op het arrest van het Hof van 17 september 2009, ECLI:EU:C:2009:554, Sahin, punt 63, is de wijziging van de glijdende schaal daarom een nieuwe beperking als bedoeld in artikel 13 van Besluit nr. 1/80.

12.1. De staatssecretaris heeft zich op het standpunt gesteld dat vreemdelingen S, E en C zich niet meer op artikel 13 van Besluit nr. 1/80 kunnen beroepen, omdat zij al rechten ontlenen aan artikel 6 of 7 van Besluit nr. 1/80. Volgens de staatssecretaris beschermt artikel 13 van Besluit nr. 1/80 alleen Turkse staatsburgers die zich in de opbouwfase bevinden van de rechten als bedoeld in artikel 6 of 7 van Besluit nr. 1/80.

12.2. Dit standpunt van de staatssecretaris lijkt te worden ondersteund door het arrest van het Hof van 21 oktober 2003, ECLI:EU:C:2003:572, Abatay, en het hierboven genoemde arrest Sahin. In punt 78 van het arrest Abatay heeft het Hof overwogen dat de rechten van artikel 6 van Besluit nr. 1/80 rechtstreeks door het Unierecht worden verleend, en dat de nationale autoriteiten daarom niet de bevoegdheid hebben om die rechten aan voorwaarden te binden of ze te beperken. In punt 79 heeft het Hof hieruit geconcludeerd dat het doel van artikel 13 van Besluit nr. 1/80 niet kan zijn de rechten van Turkse onderdanen op het gebied van arbeid te beschermen, omdat die rechten al zijn geregeld in artikel 6 van Besluit nr. 1/80. In punt 51 van het arrest Sahin heeft het Hof overwogen dat de artikelen 6 en 13 van Besluit nr. 1/80 betrekking hebben 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'. Artikel 13 van Besluit nr. 1/80 is volgens het Hof niet bedoeld 'om reeds in de arbeidsmarkt van een lidstaat geïntegreerde Turkse staatsburgers te beschermen'.

12.3. Hieruit lijkt te kunnen worden afgeleid dat een vreemdeling die voldoet aan het derde streepje van artikel 6, eerste lid, van Besluit nr. 1/80 of het tweede streepje van artikel 7 van Besluit nr. 1/80 en een daarmee samenhangend verblijfsrecht bezit (zie het arrest van het Hof van 16 maart 2000, ECLI:EU:C:2000:133, Ergat, punten 40 t/m 42), zich niet meer op artikel 13 van Besluit nr. 1/80 kan beroepen.

12.4. Echter, gelet op de prejudiciële vragen die aan de orde waren in het arrest Abatay heeft het Hof in de punten 78 en 79 van dat arrest mogelijk alleen willen reageren op het in punt 75 vermelde betoog van de Duitse regering, dat alleen Turkse staatsburgers die al rechten ontlenen aan artikel 6 of 7 van Besluit nr. 1/80, zich kunnen beroepen op artikel 13 van Besluit nr. 1/80. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat het Hof in punt 83 van het arrest Abatay heeft overwogen dat niet kan worden volgehouden 'dat artikel 13 van Besluit nr. 1/80 alleen toepassing kan vinden op Turkse onderdanen die reeds tot de arbeidsmarkt van een lidstaat behoren'. Het woord 'alleen' in deze zinsnede laat de mogelijkheid open dat Turkse onderdanen die al tot de arbeidsmarkt van een lidstaat behoren, zich wél op artikel 13 van Besluit nr. 1/80 kunnen beroepen.

12.5. De Afdeling wijst erop dat de uitleg dat Turkse staatsburgers die rechten ontlenen aan artikel 6 of 7 van Besluit nr. 1/80, geen beroep kunnen doen op artikel 13 van Besluit nr. 1/80, strijdig lijkt met de doelstelling van Besluit nr. 1/80 om het vrij verkeer van Turkse werknemers en hun geleidelijke integratie in de gastlidstaat waar zij verblijven, mogelijk te maken (zie het arrest Abatay, punten 81 en 90, en het arrest Tekdemir, punt 25). Bovenstaande lezing van de arresten Abatay en Sahin zou er immers toe leiden dat een Turks staatsburger die het niveau van integratie, bedoeld in het derde streepje van artikel 6, eerste lid, van Besluit nr. 1/80, en het tweede streepje van artikel 7 van Besluit nr. 1/80, heeft bereikt, zich niet meer kan beroepen op de bescherming van artikel 13 van Besluit nr. 1/80. Met andere woorden: een Turks staatsburger verliest de bescherming van artikel 13 van Besluit nr. 1/80 naarmate hij beter is geïntegreerd in de gastlidstaat waar hij verblijft. Dit lijkt in strijd met het doel van Besluit nr. 1/80.

12.6. Uit de eerder al genoemde arresten Genc en Tekdemir, en de arresten van het Hof van 10 juli 2019, ECLI:EU:C:2019:580, A, en 29 april 2010, ECLI:EU:C:2010:228, Commissie tegen Nederland, zou kunnen worden afgeleid dat Turkse staatsburgers die rechten ontlenen aan artikel 6 of 7 van Besluit nr. 1/80, zich wel kunnen beroepen op artikel 13 van Besluit nr. 1/80. In de punten 36, 37 en 50 van het arrest Genc en de punten 30 t/m 32 van het arrest Tekdemir overwoog het Hof immers dat artikel 13 van Besluit nr. 1/80 van toepassing was op nationale regelingen die de uitoefening van een economische activiteit door Turkse werknemers in een lidstaat ongunstig kunnen beïnvloeden. In punt 26 van het arrest A overwoog het Hof dat de situatie van een Turks staatsburger die legaal is opgenomen op de nationale arbeidsmarkt, verband houdt met een economische vrijheid en dat zo'n Turks staatsburger daarom een beroep kan doen op artikel 13 van Besluit nr. 1/80. In het arrest Commissie tegen Nederland, punt 76, overwoog het Hof bovendien dat artikel 13 van Besluit nr. 1/80 ook geldt voor Turkse staatsburgers die al een verblijfsrecht ontlenen aan Besluit nr. 1/80. Uit deze arresten lijkt te volgen dat artikel 13 van Besluit nr. 1/80 van toepassing is op alle nationale maatregelen die de uitoefening van een economische activiteit op het grondgebied van de Unie ongunstig kunnen beïnvloeden, en niet slechts op beperkingen die zien op een eerste toelating tot het grondgebied van de lidstaat.

12.7. Omdat uit de bovengenoemde rechtspraak van het Hof niet eenduidig is af te leiden of een vreemdeling die rechten ontleent aan artikel 6 of artikel 7 van Besluit nr. 1/80, zich nog op artikel 13 van Besluit nr. 1/80 kan beroepen, ziet de Afdeling aanleiding tot het stellen van de volgende prejudiciële vraag:

Kunnen Turkse staatsburgers die de rechten als bedoeld in artikel 6 of 7 van Besluit nr. 1/80 bezitten, zich nog op artikel 13 van Besluit nr. 1/80 beroepen?

Aanleiding tweede vraag: de verhouding tussen de artikelen 13 en 14 van Besluit nr. 1/80

13. Als Turkse staatsburgers die rechten ontleen aan artikel 6 of 7 van Besluit nr. 1/80, zich nog op artikel 13 van Besluit nr. 1/80 kunnen beroepen, rijst de vraag of zij dat ook kunnen als zij wegens hun persoonlijke gedrag een gevaar vormen voor de openbare orde. De zittingsplaatsen van de rechtbank Den Haag hebben deze vraag verschillend beantwoord.

13.1. Artikel 13 van Besluit nr. 1/80 richt zich tot de lidstaten en verbiedt dat die nieuwe maatregelen nemen die tot doel of gevolg hebben dat aan de gebruikmaking van vrij verkeer door Turkse staatsburgers strengere voorwaarden worden gesteld (zie het arrest Demir, punt 33). In onder meer het arrest Abatay, punt 58, heeft het Hof overwogen dat artikel 13 van Besluit nr. 1/80 'een door de overeenkomstsluitende partijen aangegane verplichting inhoudt, die juridisch gezien erop neerkomt dat zij niet mogen ingrijpen'. Een Turks staatsburger kan de rechter verzoeken om met dat artikel strijdige nieuwe wettelijke maatregelen buiten toepassing te verklaren (zie het arrest Sahin, punt 62).

13.2. Uit de tekst van artikel 14, eerste lid, van Besluit nr. 1/80 volgt dat artikel 13 van Besluit nr. 1/80 wordt toegepast onder voorbehoud van beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van onder andere de openbare orde. De in de Nederlandse taalversie gebruikte formulering 'onder voorbehoud van' wijkt niet af van in verschillende andere taalversies gebruikte formuleringen zoals *sous reserve de* in de Franse versie, *subject to limitations* in de Engelse versie en *vorbehaltlich* in de Duitse versie. Uit de tekst van artikel 14 volgt niet dat een Turks staatsburger zich niet meer op artikel 13 kan beroepen als zijn persoonlijke gedrag een gevaar vormt voor de openbare orde. Evenmin volgt daaruit dat in die situatie het in artikel 13 neergelegde verbod voor de wetgever niet meer geldt.

13.3. Als een vreemdeling gelet op zijn persoonlijke gedrag een gevaar vormt voor de openbare orde en dus voldoet aan artikel 14 van Besluit nr. 1/80, ligt het niet voor de hand dat het in artikel 13 neergelegde verbod automatisch niet meer geldt. Dat verbod richt zich immers tot de lidstaten en heeft geen enkel verband met het persoonlijke gedrag en de persoonlijke omstandigheden van een Turks staatsburger.

13.4. Daar staat tegenover dat de artikelen 6 en 7 van Besluit nr. 1/80 ook behoren tot het deel van Besluit nr. 1/80 waar artikel 14 over gaat. Deze bepalingen verlenen rechten aan Turkse staatsburgers die aan de daarin vermelde vereisten voldoen. In het arrest Ziebell, punt 82, heeft het Hof overwogen dat een lidstaat die rechten kan inperken als het persoonlijke gedrag van een Turks staatsburger een actuele, reële en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt, en de inperking van die rechten evenredig is. Ook moeten de grondrechten van de vreemdeling, in het bijzonder het recht op privéleven en gezins- en familieleven, worden geëerbiedigd. Het arrest Ziebell zou zo kunnen worden begrepen dat het door artikel 13 van Besluit nr. 1/80 gewaarborgde belang van een Turks staatsburger om niet te worden geconfronteerd met nieuwe

beperkingen als bedoeld in dat artikel, moet worden betrokken bij de beoordeling van zijn persoonlijke omstandigheden en bij de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel. In dat geval is het de vraag of de Turkse staatsburger nog belang heeft bij een afzonderlijk beroep op artikel 13 van Besluit nr. 1/80. Als op basis van een beoordeling van het persoonlijke gedrag en de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling de aan artikel 6 of 7 van Besluit nr. 1/80 ontleende rechten hoe dan ook kunnen worden beëindigd, doet een beroep op artikel 13 er mogelijk niet meer toe.

13.5. De Afdeling is van oordeel dat uit de bovengenoemde rechtspraak van het Hof niet kan worden afgeleid of een Turks staatsburger die een gevaar vormt voor de openbare orde, zich nog kan beroepen op het buiten toepassing laten van een met artikel 13 van Besluit nr. 1/80 strijdige nieuwe maatregel. De Afdeling ziet dan ook aanleiding tot het stellen van de volgende prejudiciële vraag:

Volgt uit artikel 14 van Besluit nr. 1/80 dat Turkse staatsburgers zich niet meer op artikel 13 van Besluit nr. 1/80 kunnen beroepen als zij wegens hun persoonlijke gedrag een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving?

Aanleiding derde vraag: hoe kan een nieuwe beperking als bedoeld in artikel 13 van Besluit nr. 1/80 worden gerechtvaardigd?

14. Als het antwoord op de vorige vraag ontkennend luidt, kunnen vreemdelingen S, E en C zich op de standstillbepaling van artikel 13 van Besluit nr. 1/80 beroepen. Uit artikel 14 van Besluit nr. 1/80 volgt echter dat artikel 13 wordt toegepast onder voorbehoud van maatregelen die zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde. De aanscherping van de glijdende schaal is ingegeven door gewijzigde maatschappelijke opvattingen over de bescherming van de openbare orde. Immers in de nota van toelichting bij het Besluit van 26 maart 2012 (Staatsblad 2012, 158) waarbij de glijdende schaal is aangescherpt, staat dat het oude verbod om verblijfsvergunningen na twintig jaar rechtmatig verblijf in te trekken, soms geen recht deed aan het rechtsgevoel wanneer er, ondanks de lange verblijfsperiode, behoefte bestond om voortzetting van het verblijf te ontzeggen. Vraag is of deze gewijzigde maatschappelijke opvattingen rechtvaardigen dat de glijdende schaal is aangescherpt.

14.1. Uit de rechtspraak van het Hof kan naar het oordeel van de Afdeling niet eenduidig worden afgeleid wanneer een nieuwe wettelijke maatregel die in strijd is met de standstillbepaling, toch gerechtvaardigd is in het belang van de openbare orde. Uit het eerder vermelde arrest Demir, punt 40, volgt niet expliciet of voldoende is dat een nieuwe beperking in het belang van de openbare orde is, of dat de nieuwe beperking ook geschikt moet zijn om de verwezenlijking van dat legitieme doel te waarborgen en niet verder mag gaan dan nodig is voor het bereiken daarvan.

14.2. Die laatste lezing biedt minder ruimte aan lidstaten om nieuwe beperkingen in de zin van artikel 13 van Besluit nr. 1/80 in te voeren, en lijkt

te worden ondersteund door het arrest van het Hof van 22 december 2010, ECLI:EU:C:2010:800, Bozkurt. In punt 55 van dat arrest heeft het Hof overwogen dat bij de uitleg van artikel 14 van Besluit nr. 1/80 moet worden uitgegaan van de uitleg zoals die aan de uitzondering van de openbare orde is gegeven 'op het gebied van het vrije verkeer van werknemers die staatsburger van de lidstaten van de Unie zijn'. Volgens punt 56 van datzelfde arrest vormt de uitzondering van de openbare orde 'een afwijking van het fundamentele beginsel van het vrije verkeer van personen', die 'strikt moet worden opgevat en waarvan de draagwijdte niet eenzijdig door de lidstaten kan worden bepaald'. Het Hof heeft deze strikte uitleg van de uitzondering van de openbare orde bevestigd in punt 23 van het arrest van 22 mei 2012, ECLI:EU:C:2012:300, P.I. tegen Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, maar daarin ook overwogen dat de lidstaten vrij blijven 'om de eisen van de openbare orde en de openbare veiligheid af te stemmen op hun nationale behoeften, die per lidstaat en per tijdsgewricht kunnen verschillen'. Uit het arrest van het Hof van 4 december 1974, ECLI:EU:C:1974:133, Van Duyn, punt 18, volgt dat de nationale autoriteiten hierbij een zekere beoordelingsmarge hebben. Het ligt voor de hand dat dit ook geldt bij het aanscherpen van wettelijke maatregelen die in het belang van de openbare orde zijn.

14.3. De Afdeling vraagt zich af of de aanscherping van de glijdende schaal wegens gewijzigde maatschappelijke opvattingen voldoende rekening houdt met de restrictieve uitleg die aan het begrip 'openbare orde' moet worden gegeven en nog valt binnen de aan de lidstaat toekomende beoordelingsmarge. Om die reden stelt de Afdeling de volgende prejudiciële vraag:

Kan de nieuwe beperking dat het verblijfsrecht van Turkse staatsburgers ook na twintig jaar kan worden beëindigd op grond van de openbare orde, worden gerechtvaardigd met een beroep op de gewijzigde maatschappelijke opvattingen die tot die nieuwe beperking hebben geleid? Is daarbij voldoende dat de nieuwe beperking het doel van de openbare orde dient, of is ook vereist dat de beperking geschikt is om dat doel te bereiken en niet verder gaat dan daarvoor nodig is?

F. Prejudiciële vragen

15. Kort samengevat vraagt de Afdeling zich af of artikel 13 van Besluit nr. 1/80 van toepassing is als een vreemdeling al rechten ontleent aan artikel 6 of 7 van Besluit nr. 1/80 en zo ja, hoe artikel 13 van Besluit nr. 1/80 zich verhoudt tot artikel 14 van Besluit nr. 1/80. De Afdeling ziet hierin aanleiding tot het stellen van de in het dictum opgenomen prejudiciële vragen.

16. De behandeling van het hoger beroep wordt geschorst, totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

Vraag 1:

Kunnen Turkse staatsburgers die de rechten als bedoeld in artikel 6 of 7 van Besluit nr. 1/80 bezitten, zich nog op artikel 13 van Besluit nr. 1/80 beroepen?

Vraag 2:

Volgt uit artikel 14 van Besluit nr. 1/80 dat Turkse staatsburgers zich niet meer op artikel 13 van Besluit nr. 1/80 kunnen beroepen als zij wegens hun persoonlijke gedrag een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormen voor een fundamenteel belang van de samenleving?

Vraag 3:

Kan de nieuwe beperking dat het verblijfsrecht van Turkse staatsburgers ook na twintig jaar kan worden beëindigd op grond van de openbare orde, worden gerechtvaardigd met een beroep op de gewijzigde maatschappelijke opvattingen die tot die nieuwe beperking hebben geleid? Is daarbij voldoende dat de nieuwe beperking het doel van de openbare orde dient, of is ook vereist dat de beperking geschikt is om dat doel te bereiken en niet verder gaat dan daarvoor nodig is?

- II. schorst de behandeling en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A.M.J. Graat, griffier.

w.g. Verheij
voorzitter

w.g. Graat
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 juni 2021

307-894.
Verzonden: 23 juni 2021