CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 20 januari 2016 [1]

**Zaak C-561/14**

**Caner Genc**
**tegen**
**Integrationsministeriet**

[verzoek van het Østre Landsret (appelrechter voor het oosten van Denemarken) om een prejudiciële beslissing]

„Associatieovereenkomst EEG-Turkije — Besluit nr. 1/80 — Vrij verkeer van werknemers — Gezinshereniging — Nationale regeling die nieuwe, restrictievere voorwaarden stelt aan de gezinshereniging van economisch niet-actieve gezinsleden van economisch actieve Turkse onderdanen die in de betrokken lidstaat wonen en er over een verblijfsrecht beschikken — Standstillclausule — Werkingssfeer — Nieuwe beperking — Rechtvaardiging — Dwingende reden van algemeen belang — Evenredigheid”

1. Met het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing verzoekt de verwijzende rechter het Hof om de uitlegging van artikel 13 van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie (hierna: „besluit nr. 1/80”), dat is vastgesteld door de Associatieraad die is ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, welke op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (hierna: „Associatieovereenkomst EEG-Turkije”) [2]. Het verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen C. Genc, een Turkse onderdaan, en de Deense autoriteiten over de afwijzing door die autoriteiten van Gencs verzoek om een verblijfsvergunning op grond van gezinshereniging.

## I – **Inleiding**

2. Verzoeker in het hoofdgeding, Genc, is een Turkse onderdaan en is geboren in 1991. Zijn vader, die eveneens de Turkse nationaliteit bezit, is sinds 1997 in Denemarken gevestigd en beschikt er sinds 2001 over een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Na de echtscheiding van zijn ouders in 1997 is Genc, ofschoon zijn vader met het gezag over hem werd belast, in Turkije blijven wonen, bij zijn grootouders, en ontmoette hij regelmatig zijn moeder. Zijn oudste twee broers beschikken in Denemarken over een verblijfsvergunning sinds mei 2003.

3. Genc heeft op 5 januari 2005 in Denemarken een verblijfsvergunning aangevraagd om zich bij zijn vader te voegen, die toen in dat land werknemer was.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.
2 — PB L 1964, 217, blz. 3685.

4. In augustus 2006 heeft de Udlændingeservice, inmiddels Udlændingestyrelsen (Deense immigratiedienst), zijn aanvraag afgewezen. Daarop heeft Genc bezwaar ingesteld bij het ministerie van Integratie, dat het weigeringsbesluit op 18 december 2006 heeft bevestigd. Dit ministerie heeft met name aangevoerd dat Genc nooit naar Denemarken is gekomen, dat hij zijn hele leven in Turkije heeft doorgebracht en daar naar school is gegaan, dat hij enkel Turks spreekt en dat hij zijn vader de laatste twee jaar slechts zeer sporadisch heeft ontmoet. Op grond van deze omstandigheden is dat ministerie tot de slotsom gekomen dat Genc geen enkele relatie met de Deense samenleving heeft en dat hij geen binding met Denemarken heeft of kan krijgen die toereikend is om een geslaagde integratie mogelijk te maken. Hetzelfde ministerie heeft voorts opgemerkt dat de vader van Genc evenmin kon worden geacht bijzonder goed geïntegreerd te zijn of zelf een toereikende binding met de Deense samenleving te hebben, en dat hij zich hoe dan ook naar Turkije kon begeven om zijn zoon te bezoeken.

5. Op 17 september 2007 heeft het ministerie van Integratie geweigerd zijn weigeringsbesluit te herzien. Op 9 december 2011 heeft de rechter in eerste aanleg het bij hem door Genc ingestelde beroep tot nietigverklaring verworpen. Genc heeft vervolgens bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld.

6. Zowel aan de analyse van Udlædingeservice als aan die van het ministerie van Integratie ligt § 9, lid 13, van udlændingeloven (hierna: „vreemdelingenwet") ten grondslag. Ingevolge deze in 2004[3] ingevoerde bepaling „[kan] de verblijfsvergunning [...], ingeval de aanvrager en een van de ouders van de aanvrager in het land van herkomst of een ander land wonen, enkel worden afgegeven als de aanvrager een zodanige binding met Denemarken heeft of kan krijgen dat er een basis is voor een geslaagde integratie in het land. Dit geldt evenwel niet indien de aanvraag wordt ingediend binnen de twee jaar vanaf het tijdstip waarop de ingezetene voldoet aan de voorwaarden [om een verblijfsvergunning te verkrijgen], of indien zeer uitzonderlijke redenen, waaronder de eerbiediging van de eenheid van het gezin, daartegen pleiten".[4]

7. Bij de discretionaire beoordeling die de bevoegde autoriteiten verrichten om uit te maken of een aanvrager een toereikende binding met Denemarken heeft of kan krijgen – met andere woorden om de slaagkansen van zijn integratie in de Deense samenleving in te schatten – moet volgens de verwijzende rechter rekening worden gehouden met een aantal factoren, waaronder de duur en de aard van vorige verblijven van het kind in Denemarken, het land waar het kind het grootste deel van zijn leven heeft doorgebracht, het land waar het naar school is gegaan, de taal die het spreekt en de mate waarin het in zijn kinderjaren is doordrongen van de Deense normen en waarden. Bij deze beoordeling wordt voorts rekening gehouden met de mate waarin de ouder bij wie het kind zich wenst te voegen, is geïntegreerd in de Deense samenleving, en met de banden die deze ouder met die samenleving tot stand heeft gebracht. De verwijzende rechter vermeldt tevens een aantal gevallen waarin het bewijs van een toereikende binding met Denemarken niet wordt verlangd, bijvoorbeeld wanneer het kind of een van de ouders ziek of gehandicapt is, of wanneer de weigering om gezinshereniging toe te staan in strijd zou zijn met de internationale verplichtingen van Denemarken of met de belangen van het kind in de zin van het op 20 november 1989 ondertekende en door alle lidstaten geratificeerde Verdrag van New York inzake de rechten van het kind.

3 — Bij lov nr. 427 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven (wet nr. 427 tot wijziging van de vreemdelingenwet en van de integratiewet) van 9 juni 2004.

4 — Aldus luidde § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet ten tijde van de feiten, na de wijziging ervan bij lov nr. 324 om ændring af udlændingeloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og repatrieringsloven (wet nr. 324 tot wijziging van de vreemdelingenwet, de wet betreffende de sluiting en ontbinding van huwelijken, alsook de repatriëringswet) van 18 mei 2005. Deze bepaling is voorts gewijzigd in 2012 en vervolgens overgebracht naar § 9, lid 16, van die wet. In de onderhavige conclusie zal ik echter blijven verwijzen naar § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet, omdat dit het Deense recht vormt zoals dat van toepassing was toen het bestuur voor het eerst op Gencs aanvraag besliste. Voorts moet worden aangetekend dat deze bepaling sinds de wetswijziging in 2012 niet langer van toepassing is op verzoeken om een verblijfsvergunning die worden ingediend door of namens kinderen beneden de leeftijd van zes jaar.

8. De verwijzende rechter merkt op dat het vereiste van een toereikende binding met Denemarken in de Deense rechtsorde is ingevoerd in 2004. Uit artikel 13 van besluit nr. 1/80 blijkt evenwel dat „[d]e lidstaten van de Gemeenschap en Turkije [...] geen nieuwe beperkingen [mogen] invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn".

9. De verwijzende rechter vraagt zich dan ook af of deze standstillclausule eveneens van toepassing is op de voorwaarden waaronder Turkse werknemers die tot de legale arbeidsmarkt behoren, er aanspraak op kunnen maken dat hun economisch niet-actieve gezinsleden toestemming krijgen om zich op het grondgebied van de betrokken lidstaat bij hen te voegen. Hij is van oordeel dat de rechtspraak van het Hof daarover niet bepaald duidelijk is. Indien § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 vormt, wenst de verwijzende rechter dat het Hof preciseert welke soort toetsing hij dient te verrichten om vast te stellen of die beperking gerechtvaardigd kan zijn.

10. Daarom heeft het Østre Landsret, dat op een moeilijkheid bij de uitlegging van het Unierecht is gestuit, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof bij een op 5 december 2014 ter griffie van het Hof ingekomen beslissing verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet de standstillbepaling in artikel 13 van [...] besluit nr. 1/80 [...] of de standstillbepaling in artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol[, ondertekend op 23 november 1970 te Brussel en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (hierna: ‚Aanvullend Protocol')] [5] aldus worden uitgelegd dat de standstillverplichting van toepassing is op nieuwe restrictieve voorwaarden voor de toegang tot gezinshereniging voor economisch niet-actieve gezinsleden, waaronder minderjarige kinderen, met economisch actieve Turkse onderdanen die in een lidstaat wonen en er over een verblijfsvergunning beschikken, gelet op:

   a) de uitlegging van de standstillbepalingen door het Hof in de arresten Derin [(C-325/05, EU:C:2007:442)], Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809)], Dülger [(C-451/11, EU:C:2012:504)] en Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)], alsook

   b) het doel en de inhoud van de [Associatieovereenkomst EEG-Turkije] van Ankara, zoals uitgelegd in de arresten Ziebell [(C-371/08, EU:C:2011:809)] en Demirkan [(C-221/11, EU:C:2013:583)], mede in het licht van

      — de omstandigheid dat deze overeenkomst alsook de protocollen en besluiten die ermee verband houden, geen bepalingen over gezinshereniging bevatten, en

      — de omstandigheid dat gezinshereniging [...] altijd door handelingen van afgeleid recht geregeld is geweest, thans de verblijfsrichtlijn (richtlijn 2004/38/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158, blz. 77)])?

2) Het Hof wordt verzocht bij de beantwoording van de eerste vraag te verduidelijken of een eventueel afgeleid recht op gezinshereniging voor gezinsleden van economisch actieve Turkse onderdanen die in een lidstaat wonen en er over een verblijfsvergunning beschikken, van

5 — PB L 293, blz. 1.

toepassing is op gezinsleden van Turkse werknemers in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80, dan wel of een dergelijk recht uitsluitend geldt voor gezinsleden van Turkse zelfstandigen in de zin van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol.

3) Indien de eerste vraag, gelezen in samenhang met de tweede vraag, bevestigend wordt beantwoord, moet de standstillbepaling in artikel 13 [...] van besluit nr. 1/80 dan aldus worden uitgelegd dat nieuwe beperkingen die ‚rechtvaardiging [vinden] in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt [zijn] om de verwezenlijking van het legitieme doel te waarborgen en niet verder [gaan] dan nodig is voor het bereiken daarvan' (naast hetgeen is bepaald in artikel 14 van besluit nr. 1/80) rechtmatig zijn?

4) Indien de derde vraag bevestigend wordt beantwoord, wordt het Hof met name verzocht te verduidelijken

   a) op grond van welke richtsnoeren de toelaatbaarheid van de beperkingen en de evenredigheid ervan moeten worden beoordeeld: moeten dezelfde beginselen worden gehanteerd als die welke het Hof heeft ontwikkeld in zijn rechtspraak over gezinshereniging in het kader van het op de verblijfsrichtlijn (richtlijn 2004/38) en de bepalingen van het Verdrag gebaseerde vrije verkeer van Unieburgers, of moet een andere beoordeling worden verricht?

   b) of, zo een andere beoordeling moet worden verricht dan de beoordeling die voortvloeit uit de rechtspraak van het Hof over gezinshereniging in het kader van het vrije verkeer van Unieburgers, daarbij als uitgangspunt moet worden genomen de beoordeling van de evenredigheid in verband met artikel 8 van het [op 4 november 1950 te Rome ondertekende] Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, inzake het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven, in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Zo niet, welke beginselen moeten dan wel worden gehanteerd?

   c) of, ongeacht de toe te passen beoordelingsmethode, een regel als § 9, lid 13, van de [vreemdelingenwet] – op grond waarvan de gezinshereniging tussen enerzijds een derdelander die in Denemarken woont en er over een verblijfsvergunning beschikt, en anderzijds een minderjarig kind van die persoon, ingeval het kind en de andere ouder in het land van herkomst of een ander land wonen, onderworpen is aan de voorwaarde dat het kind een zodanige binding met Denemarken heeft of kan krijgen dat er een basis is voor een geslaagde integratie in het land – kan worden aangemerkt als een beperking die ‚rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan'."

11. In de onderhavige prejudiciële procedure zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Deense regering en de Europese Commissie. Ter terechtzitting van het Hof op 20 oktober 2015 hebben verzoeker in het hoofdgeding, de Deense en de Oostenrijkse regering alsook de Commissie pleidooi gehouden.

## II – **Juridische beoordeling**

### A – *Eerste en tweede vraag*

12. Met zijn eerste en tweede vraag, die gezamenlijk dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen wat de werkingssfeer is van artikel 13 van besluit nr. 1/80 en wat de omvang is van de daarin neergelegde standstillverplichting. Met name wenst hij te vernemen of die verplichting geldt voor een nieuwe beperking van de toegang tot gezinshereniging

voor economisch niet-actieve gezinsleden van een Turkse werknemer, en of het afgeleide recht op gezinshereniging dat het arrest Dogan [6] zou hebben toegekend aan de gezinsleden van een Turkse werknemer die de vrijheid van vestiging uitoefent, ook moet worden erkend in de context van het vrije verkeer van Turkse werknemers.

13. In haar schriftelijke opmerkingen heeft de Deense regering, die de zorgen van de verwijzende rechter lijkt te delen, het Hof uitdrukkelijk verzocht terug te komen van haar rechtspraak in het arrest Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066). Op basis van de analyse van een aantal arresten van het Hof waarbij standstillclausules worden uitgelegd – of het nu gaat om artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol of om artikel 13 van besluit nr. 1/80 –, heeft deze regering proberen aan te tonen dat het door het Hof in het arrest Dogan ingenomen standpunt op zichzelf staat en niet consistent is met eerdere uitspraken van het Hof. Het recht op gezinshereniging werd volgens haar tot het arrest Dogan [7] altijd geacht buiten de werkingssfeer van de standstillverplichting te vallen. De Deense regering betoogt dat het Hof die rechtspraak moet verlaten om terug te keren naar de louter economische essentie van de Associatieovereenkomst en van de verschillende handelingen die op de grondslag daarvan zijn vastgesteld, zoals die volgens haar in het arrest Demirkan [8] is vastgesteld.

14. Alvorens uit te leggen waarom mijns inziens de twijfel van de verwijzende rechter en de bezorgdheid van de Deense regering berusten op een onjuiste lezing van de rechtspraak van het Hof, dat naar mijn mening geen afgeleid recht op gezinshereniging heeft erkend, wens ik terug te komen op de standstillverplichting zoals die door het Hof wordt uitgelegd en omschreven.

## 1. Algemene overwegingen in de rechtspraak van het Hof over de standstillverplichting in artikel 13 van besluit nr. 1/80

15. Het staat vast dat Gencs vader een werkzaamheid in loondienst uitoefende toen verzoeker in het hoofdgeding zijn aanvraag voor een verblijfsvergunning indiende. De situatie van Gencs vader houdt derhalve verband met het vrije verkeer van werknemers en valt uitsluitend onder artikel 13 van besluit nr. 1/80. [9]

16. Het Hof heeft ten aanzien van dit artikel geoordeeld dat het rechtstreekse werking heeft [10] en moet worden gelezen in de context van alle bepalingen van dit besluit. [11]

17. Wat deze context betreft, heeft de Associatieovereenkomst volgens vaste rechtspraak tot doel de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, met name door het vrije verkeer van werknemers [12], dat geleidelijk tot stand moet worden gebracht [13]. Wat met name besluit nr. 1/80 betreft, heeft het Hof geoordeeld dat het strekt tot „bevordering van de geleidelijke integratie, in de ontvangende lidstaat, van de Turkse staatsburgers die aan de in een bepaling van dit besluit gestelde voorwaarden voldoen

6 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

7 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

8 — C-221/11, EU:C:2013:583.

9 — Ten aanzien van de respectieve werkingssfeer van artikel 13 van besluit nr. 1/80 en artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat, ofschoon „deze twee bepalingen een identieke betekenis hebben, [...] aan elk daarvan niettemin een eigen gebied [is] toegewezen, zodat zij niet tegelijkertijd kunnen worden toegepast” [arrest Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak)].

10 — Arrest Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

11 — Arrest Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 91).

12 — Arrest Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, punt 63).

13 — Zie artikel 12 van de Associatieovereenkomst. Zie ook arresten Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, punt 63), Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, punt 65) en Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punt 50).

en dus rechten aan dit besluit ontlenen”[14], alsook dat „onverminderd de bijzondere situatie van de gezinsleden die zich bij een reeds op het grondgebied van een lidstaat aanwezige Turkse werknemer mogen voegen, dit besluit vooral is gericht op de geleidelijke integratie van Turkse werknemers aldaar door middel van het verrichten van in beginsel ononderbroken legale arbeid”[15].

18. Het Hof heeft zich eveneens gebogen over het verband tussen de standstillclausules in respectievelijk artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80. Hoewel de bewoordingen van beide clausules aanzienlijk verschillen[16], heeft het Hof geoordeeld dat zij hetzelfde doel hebben, namelijk de geleidelijke invoering van het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting door het verbod nieuwe belemmeringen op te werpen, teneinde de geleidelijke verwezenlijking van deze vrijheden niet te bemoeilijken.[17] Bijgevolg hebben beide bepalingen dezelfde betekenis[18], zijn zij gelijksoortig[19] en moeten zij in onderlinge overeenstemming worden uitgelegd[20]. Er is dan ook geen reden om aan te nemen dat de standstillclausule voor het vrije verkeer van werknemers een geringere draagwijdte heeft dan die voor de vrijheid van vestiging of de vrijheid van dienstverrichting.[21] Aangezien de overwegingen van het Hof over de standstillclausule van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol eveneens van toepassing zijn bij de uitlegging van artikel 13 van besluit nr. 1/80, „[geldt] de strekking van de standstillverplichting in artikel 13 naar analogie ook [...] voor alle nieuwe belemmeringen voor de uitoefening van het vrij verkeer van werknemers die een aanscherping inhouden van de op een bepaalde datum bestaande voorwaarden”.[22]

19. Nu het Hof de rechtstreekse werking van artikel 13 van besluit nr. 1/80 heeft erkend en heeft gepreciseerd dat de draagwijdte ervan moest worden geacht dezelfde te zijn als die van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, dient nog slechts de betekenis ervan te worden vastgesteld. Het Hof is van oordeel dat de standstillclausule „[niet] werkt [...] als een materieel voorschrift, door het relevante materiële recht, in de plaats waarvan zij zou treden, buiten toepassing te stellen, maar als een quasi procedurele regeling die ratione temporis voorschrijft op basis van welke bepalingen van de regeling van een lidstaat de situatie [moet worden beoordeeld] van een Turks staatsburger die gebruik wil maken” van het vrije verkeer van werknemers in een lidstaat.[23] Zij behelst een door de overeenkomstsluitende partijen aangegane verplichting die juridisch neerkomt op een verplichting om iets na te laten.[24]

20. Het Hof heeft voorts meermaals in herinnering gebracht dat de standstillclausule op zich geen rechten in het leven roept[25] en als zodanig een Turkse onderdaan geen recht oplevert om een werkzaamheid in loondienst uit te oefenen noch een daaruit logischerwijs voortvloeiend verblijfsrecht[26], daar het recht van binnenkomst op het grondgebied van een lidstaat niet uit het Unierecht kan worden afgeleid, maar juist onder het nationale recht blijft vallen[27]. Het Hof heeft dan ook erkend dat „besluit nr. 1/80 stellig niet in de bevoegdheid van de lidstaten [treedt] om zowel de

14 — Arrest Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

15 — Arrest Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 90).

16 — Arrest Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:570, punt 69).

17 — Zie arresten Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 72), Commissie/Nederland (C-92/07, EU:C:2010:228, punt 48), Toprak en Oguz (C-300/09 en C-301/09, EU:C:2010:756, punt 52) en Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 94).

18 — Arresten Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 70) en Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 81).

19 — Arresten Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 71) en Commissie/Nederland (C-92/07, EU:C:2010:228, punt 48).

20 — Arresten Toprak en Oguz (C-300/09 en C-301/09, EU:C:2010:756, punt 54) en Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 94).

21 — Arrest Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 73).

22 — Arrest Toprak en Oguz (C-300/09 en C-301/09, EU:C:2010:756, punt 54).

23 — Zie naar analogie arresten Tum en Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, punt 55) en Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 89).

24 — Arresten Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, punt 47), Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 58), Tum en Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, punt 46) en Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 87).

25 — Arrest Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punt 58).

26 — Zie naar analogie arresten Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, punt 64) en Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 62).

27 — Zie naar analogie arrest Tum en Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, punt 54).

toegang van een Turkse onderdaan tot hun grondgebied als zijn eerste tewerkstelling te weigeren”.[28] Het besluit regelt daarentegen de situatie van Turkse werknemers die reeds legaal in de arbeidsmarkt van de lidstaten zijn opgenomen.[29] Niettemin heeft het Hof aanvaard dat de standstillclausule betrekking kan hebben op de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van Turkse staatsburgers op het grondgebied van de lidstaten voor zover die clausule het logische uitvloeisel vormt van de uitoefening van een economische activiteit.[30]

21. Concreet verbiedt artikel 13 van besluit nr. 1/80 in het algemeen de invoering van nieuwe nationale maatregelen die tot doel of tot gevolg hebben dat aan de gebruikmaking door een Turkse staatsburger van het vrije verkeer van werknemers op het nationale grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 voor de betrokken lidstaat.[31] Deze bepaling staat er eveneens aan in de weg dat een lidstaat in zijn regelgeving, na de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 in de betrokken lidstaat, nieuwe beperkingen van de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers opneemt, met inbegrip van beperkingen betreffende de materiële en/of procedurele voorwaarden voor de eerste toelating tot het grondgebied van die lidstaat van Turkse onderdanen die voornemens zijn aldaar van deze vrijheid gebruik te maken.[32]

22. Op dit punt van mijn analyse stel ik vast dat het Hof niet heeft uitgesloten dat de standstillverplichting indirect van toepassing is op de voorwaarden voor de binnenkomst en het verblijf van personen die weliswaar zelf geen rechten ontlenen aan besluit nr. 1/80, maar gezinsleden zijn van economisch actieve Turkse onderdanen, mits vaststaat dat er een verband bestaat tussen de uitoefening van de economische activiteit van laatstgenoemden en de binnenkomst of het verblijf van hun gezinsleden. Juist dit verband is in het arrest Dogan[33] bevestigd.

## 2. Sociale dimensie van besluit nr. 1/80, „economische dimensie” van gezinshereniging en standstillverplichting

23. Het Hof is in zijn rechtspraak over de standstillclausules in het kader van de associatie tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (hierna: „Associatie EEG-Turkije”) niet voorbijgegaan aan de thematiek van de gezinshereniging. Gelet op het onlosmakelijke verband tussen de uitoefening van een economische activiteit en de rechten van Turkse onderdanen die een dergelijke activiteit uitoefenen op het grondgebied van een lidstaat, heeft het Hof geoordeeld dat „gezinshereniging [...] niet een recht [is] voor de gezinsleden van de Turkse werknemer, maar [...] integendeel afhankelijk [is] van een besluit van de nationale instanties dat deze nemen met toepassing van enkel het recht van de betrokken lidstaat, onder voorbehoud van eerbiediging van de fundamentele rechten”[34]. Besluit nr. 1/80 heeft aan de Associatie EEG-Turkije evenwel onmiskenbaar een sociale dimensie toegevoegd.[35] Artikel 13 van besluit nr. 1/80 maakt overigens deel uit van de „sociale bepalingen” van dat besluit, dat getuigt van het feit dat een „verdere etappe” is afgelegd op de weg naar de totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers, dat geleidelijk dient te worden verwezenlijkt.[36] Bij de uitlegging van

28 — Arrest Unal (C-187/10, EU:C:2011:623, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 — Arrest Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 — Zie naar analogie arrest Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punt 55).

31 — Arrest Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie voor een soortgelijk oordeel van het Hof, in verband met de standstillclausule van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, arresten Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, punt 69), Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 66), Soysal en Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, punt 47) en Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punt 39). Volledigheidshalve voeg ik er ten slotte aan toe dat de vraag of er sprake is van een nieuwe beperking moet worden beantwoord aan de hand van ofwel de datum van inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 in de betrokken lidstaat ofwel de datum waarop nadien aangenomen gunstigere wetgeving in werking is ingetreden; zie arresten Toprak en Oguz (C-300/09 en C-301/09, EU:C:2010:756, punten 49 en 56) en Dereci e.a. (C-256/11, EU:C:2011:734, punt 94).

32 — Arrest Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

34 — Arrest Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, punt 64).

35 — Zie met name arrest Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, punt 45).

36 — Arresten Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 77) en Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, punt 48).

de „sociale” bepalingen van besluit nr. 1/80 heeft het Hof erkend dat de gezinshereniging waarvoor de tot de arbeidsmarkt van de lidstaten behorende Turkse werknemers in aanmerking komen, zowel bijdraagt tot de verbetering van de kwaliteit van het verblijf van deze werknemers als tot hun integratie in deze staten, en daardoor de economische en sociale samenhang van de betrokken samenleving bevordert.[37] Deze gezinshereniging is evenwel niet onvoorwaardelijk en de overweging van het Hof dient te worden bezien in de context van het arrest Dülger[38]. In deze zaak sprak het Hof zich uit over artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80, waarin de rechten worden genoemd van gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer, *die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen*. Weliswaar heeft het Hof in een andere context geoordeeld dat besluit nr. 1/80 de toegang van deze gezinsleden tot het grondgebied van een lidstaat met het oog op gezinshereniging met een aldaar reeds legaal aanwezige Turkse werknemer er niet laat van afhangen of zij arbeid in loondienst verrichten[39], maar het heeft er ten aanzien van met name artikel 13 van dat besluit op gewezen dat in deze bepaling sprake is van „werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn”[40].

24. Op dit punt van mijn analyse herinner ik eraan dat verzoeker in het hoofdgeding zich nog niet in Denemarken bevindt, maar om toestemming verzoekt om zich aldaar bij zijn vader te voegen. Zijn situatie valt niet onder artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 en hijzelf kan zich dus niet beroepen op artikel 13 van dat besluit.

25. Het arrest Dogan[41], waarvan het Hof volgens de Deense regering dient terug te komen omdat het een breuk zou vormen met de eerdere rechtspraak van het Hof, ligt in het verlengde van die rechtspraak. Dit arrest heeft geen zelfstandig recht op gezinshereniging voor gezinsleden van Turkse werknemers erkend, net zomin als het aan de echtgenote van een Turkse werknemer het recht toekent zich op artikel 13 van besluit nr. 1/80 te beroepen wanneer zij het grondgebied van de lidstaat waar deze werknemer zijn economische activiteit uitoefent, nog niet is binnengekomen. In dat arrest heeft het Hof, hetgeen ik hem overigens in overweging gaf, vastgesteld dat enkel de economisch actieve Turkse onderdaan die op het grondgebied van een lidstaat is gevestigd – en die dus als enige de rechten geniet die zijn neergelegd in de rechtsinstrumenten die de Associatieovereenkomst EEG-Turkije beheersen – zich op dat artikel kan beroepen.[42] Bovendien is het niet bijzonder vernieuwend dat het Hof, eveneens in zijn arrest Dogan[43], heeft geoordeeld dat het mogelijk is met een beroep op de standstillclausule op te komen tegen nationale wetgeving waarin de voorwaarden worden geregeld waaronder de echtgenoot van een in een lidstaat gevestigde Turkse onderdaan het grondgebied van die lidstaat met het oog op gezinshereniging mag binnenkomen. Het Hof had die mogelijkheid immers reeds erkend in het arrest Toprak en Oguz[44].

26. Wat de door de Deense regering gewenste terugkeer naar de Demirkan-rechtspraak betreft, dient te worden vastgesteld dat het arrest Demirkan[45] niet relevant is voor de onderhavige zaak. In de zaak die tot dat arrest heeft geleid, ging het om een schoondochter met de Turkse nationaliteit die zich in Duitsland bij haar aldaar woonachtige schoonvader met de Duitse nationaliteit wenste te voegen, en om de vraag of zij zich op artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol kon beroepen, in aanmerking

37 — Zie arresten Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, punt 42) en Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punt 34).

38 — C-451/11, EU:C:2012:504.

39 — Zie arrest Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 82).

40 — Arrest Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, EU:C:2003:572, punt 84).

41 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

42 — Zie punt 32 van het arrest Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) en punten 20 e.v. van mijn conclusie in deze zaak (C-138/13, EU:C:2014:287).

43 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

44 — C-300/09 en C-301/09, EU:C:2010:756.

45 — C-221/11, EU:C:2013:583.

genomen dat zij na haar aankomst op het Duitse grondgebied geen diensten zou verrichten maar ontvangen. In die zaak was er, anders dan in de onderhavige prejudiciële verwijzing, geen sprake van een Turkse werknemer die reeds op het grondgebied van een lidstaat was gevestigd en er reeds gebruikmaakte van een economische vrijheid.

27. Ondanks het „sociale" karakter van de bepalingen van besluit nr. 1/80 is het Hof in zijn rechtspraak dus niet zo ver gegaan het recht op gezinshereniging volledig los te koppelen van de gebruikmaking van een economische vrijheid. Zoals ik reeds in de gelegenheid was op te merken, dient de regelgeving inzake gezinshereniging dan ook slechts binnen de werkingssfeer van artikel 13 van besluit nr. 1/80 te vallen voor zover zij de situatie van Turkse werknemers ongunstig beïnvloedt. [46]

28. Gelet op hetgeen het Hof heeft vastgesteld in het arrest Dogan [47], kan de keuze van een Turkse onderdaan om zich al dan niet in een lidstaat van de Europese Unie te vestigen teneinde aldaar duurzaam een werkzaamheid in loondienst uit te oefenen, negatief worden beïnvloed wanneer de wettelijke regeling van die lidstaat gezinshereniging moeilijk of onmogelijk maakt, zodat die staatsburger zich genoopt kan zien te kiezen tussen zijn activiteit in de betrokken lidstaat en zijn gezinsleven in Turkije.

29. Gelet op een en ander dient te worden geconcludeerd dat een wettelijke regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarvan vaststaat dat zij de hereniging van een legaal op het grondgebied van een lidstaat gevestigde Turkse werknemer met zijn minderjarige kinderen bemoeilijkt door de voorwaarden voor hun eerste toelating tot het grondgebied van de betrokken lidstaat strenger te maken ten opzichte van de voorwaarden die golden toen besluit nr. 1/80 in werking trad [48], een nieuwe beperking vormt van de uitoefening van het vrije verkeer van Turkse werknemers in de zin van artikel 13 van dat besluit.

## B – *Derde en vierde vraag*

30. Met zijn derde en vierde vraag, die ik eveneens gezamenlijk zal behandelen, wenst de verwijzende rechter te vernemen of een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 gerechtvaardigd kan zijn en, zo ja, op welke wijze de evenredigheid ervan moet worden beoordeeld. Hoewel deze taak in beginsel is voorbehouden aan de nationale rechterlijke instanties, verzoekt de verwijzende rechter het Hof uitdrukkelijk een standpunt in te nemen over de met betrekking tot § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet te verrichten evenredigheidstoetsing. Alvorens hierover een standpunt wordt ingenomen, dient evenwel eerst te worden vastgesteld of er in casu wel sprake is van een dwingende reden van algemeen belang die de nieuwe beperking kan rechtvaardigen.

### 1. De bevordering van een geslaagde integratie als dwingende reden van algemeen belang

31. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat een beperking „die tot doel of tot gevolg heeft dat aan de gebruikmaking door een Turks staatsburger van het vrij verkeer van werknemers op het nationale grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80, is verboden, tenzij zij valt onder een van de in artikel 14 van dat besluit bedoelde beperkingen dan wel rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan". [49] Gelet op de noodzaak om de standstillclausules in onderlinge overeenstemming

46 — Zie punt 23, en aldaar aangehaalde rechtspraak, van mijn conclusie in de zaak Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287).

47 — Zie naar analogie arrest Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punt 35).

48 — Zie punt 2.6 van het verzoek om een prejudiciële beslissing. Hoewel de Deense regering betwist dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 op dit soort wetgeving kan worden toegepast, erkent zij dat § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet, welke bepaling in 2004 is ingevoerd, een aanscherping van de vroegere Deense wetgeving en dus een nieuwe beperking vormt.

49 — Arrest Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, punt 40).

uit te leggen, heeft het Hof deze benadering in het arrest Dogan [50] bevestigd met betrekking tot nieuwe beperkingen in de zin van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol. Het Hof heeft dus uitdrukkelijk aanvaard dat een nieuwe beperking niet alleen gerechtvaardigd kan zijn door een van de in artikel 14 van besluit nr. 1/80 bedoelde gronden, namelijk de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid, maar ook door dwingende redenen van algemeen belang, die in de rechtspraak van het Hof over fundamentele vrijheden veelvuldig voorkomen als rechtvaardigingsgronden voor een inbreuk op die vrijheden. Het Hof heeft in het arrest Demir [51] weliswaar erkend dat het doel van het voorkomen van illegale binnenkomst en illegaal verblijf een dwingende reden van algemeen belang vormt, maar het heeft in het arrest Dogan in het midden gelaten of dat ook geldt voor de bestrijding van gedwongen huwelijken en de bevordering van integratie. [52]

32. In de onderhavige zaak betoogt de Deense regering dat § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet moet worden geacht gerechtvaardigd te zijn door een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de bevordering van een geslaagde integratie.

33. Het Hof blijkt niet bijzonder veeleisend te zijn als het erom gaat een dwingende reden van algemeen belang te erkennen. [53] Ik wijs erop dat het Hof in het arrest Demir [54] heeft volstaan met een vaststelling, waaraan geen argumentatie voorafging. Bovendien heeft het Hof, zoals ik eerder heb opgemerkt, in het arrest Dogan dienaangaande zelfs geen standpunt ingenomen. [55]

34. Ik ben geneigd aan te nemen dat het Hof mede zo handelt om de speelruimte te eerbiedigen waarover de lidstaten op dit gebied beschikken. Daarom ben ik eveneens geneigd te aanvaarden dat de bevordering van een geslaagde integratie op zichzelf een dwingende reden van algemeen belang kan vormen, temeer daar de crux van de onderhavige zaak veeleer bestaat in de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenredigheid van de nieuwe beperking dan in de rechtvaardigingsgrond voor deze beperking.

35. Ten overvloede volsta ik dus met de opmerking dat de zorg voor integratie niet vreemd is aan het Unierecht [56] en als zodanig niet in strijd lijkt te zijn met de doelstelling van de Associatie EEG-Turkije. Het komt mij op het eerste gezicht dan ook voor dat de door de Deense regering aangevoerde dwingende reden van algemeen belang aanvaardbaar is.

50 — Zie punt 41 van mijn conclusie in de zaak Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287) en punt 37 van het arrest Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

51 — Arrest Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, punt 41).

52 — Zie punt 38 van het arrest Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

53 — Bijwijlen werd het Hof wat dit betreft een zeker gebrek aan strengheid verweten; zie Hatzopoulos, V., „Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout?”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, blz. 191; Martin, D., „Discriminations, entraves et raisons impérieuses dans le traité CE: trois concepts en quête d'identité”, *Cahiers de droit européen*, 1998, blz. 261 en blz. 561; Barnard, C., „Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?”, in *The outer limits of European Union law*, Hart Publishing, 2009, blz. 273.

54 — C-225/12, EU:C:2013:725.

55 — C-138/13, EU:C:2014:2066. Zie voor een niet-exhaustieve lijst van dwingende redenen van algemeen belang met name overweging 40 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376, blz. 36).

56 — Zie met name artikel 79, lid 4, VWEU. De bevordering van een geslaagde integratie zou tevens in verband kunnen worden gebracht met de doelstelling van economische en sociale samenhang, die niet alleen wordt vermeld in de artikelen 4, lid 2, onder c), VWEU en 174, eerste alinea, VWEU, maar ook in de overwegingen 4 en 15 van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251, blz. 12). Ik merk tevens op dat advocaat-generaal Kokott in een andere context heeft erkend dat een wettelijke regeling die gericht is op de integratie van personen die zijn overgekomen in het kader van gezinshereniging, legitieme doelen nastreeft [zie punten 33 en 34 van de conclusie van advocaat-generaal Kokott in zaak K en A (C-153/14, EU:C:2015:186)].

2. Is § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet geschikt om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en gaat deze bepaling niet verder dan nodig is voor het bereiken van dat doel?

a) Vaststelling van de omvang van de evenredigheidstoetsing

36. Vooraf dient te worden geantwoord op de vraag van de verwijzende rechter of de evenredigheidstoetsing die moet worden verricht om vast te stellen in hoeverre een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 aanvaardbaar is, identiek dient te zijn aan de evenredigheidstoetsing die kan worden verricht in het kader van het toezicht op de naleving van artikel 8 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

37. Dienaangaande lijkt het mij logisch te bevestigen dat wel degelijk dezelfde toetsing moet worden verricht als in het geval van een inbreuk op een van de door het Verdrag gewaarborgde economische vrijheden, hetgeen duidelijk blijkt uit de bewoordingen zelf die het Hof in zijn arresten Demir [57] en Dogan [58] heeft gehanteerd om deze toetsing te omschrijven. Dit kan mede worden verklaard door het feit dat het Hof er onmiskenbaar en bewust voor gekozen heeft om – met name in het arrest Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) – zijn redenering niet af te stemmen op de fundamentele rechten, maar juist op de economische vrijheden die Turkse onderdanen, onder de voorwaarden die worden gesteld in de bepalingen inzake de Associatie EEG-Turkije, genieten en waarvan gezinshereniging slechts een „logisch uitvloeisel" of „verlengstuk" is. [59]

38. Ik herhaal [60] dat de kwalificatie van § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet als een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet impliceert dat rechtstreeks inbreuk wordt gemaakt op het recht op gezinshereniging van de vader van verzoeker in het hoofdgeding. Daarentegen impliceert zij dat de hem geboden mogelijkheid om op het grondgebied van een lidstaat van de Unie een werkzaamheid in loondienst uit te oefenen en te blijven uitoefenen, ongunstig kan worden beïnvloed doordat zijn minderjarige zoon, over wie hij het gezag uitoefent, zich niet of moeilijker bij hem zal kunnen voegen. Net zoals het onderzoek naar het bestaan van een nieuwe beperking steeds is verricht uit het oogpunt van het vrije verkeer van Turkse werknemers zoals de vader van verzoeker in het hoofdgeding, moet het bestaan van een eventuele rechtvaardiging van die beperking worden onderzocht op dezelfde wijze als die waarop wordt onderzocht of belemmeringen van dit vrije verkeer gerechtvaardigd zijn.

39. Dat bij de uitlegging van artikel 13 van besluit nr. 1/80 dezelfde toetsing wordt verricht als die welke het Hof verricht in geval van een belemmering van het vrije verkeer, lijkt mij geen te verregaande gelijkstelling in te houden van de aan Turkse werknemers respectievelijk Unieburgers toegekende rechten, aangezien de partijen bij de Associatieovereenkomst hoe dan ook overeengekomen zijn zich te laten leiden door de bepalingen van het Verdrag over het vrije verkeer van werknemers [61] en het Hof heeft geoordeeld dat de in het kader van die bepalingen erkende beginselen zoveel mogelijk moeten worden toegepast op Turkse onderdanen die de bij besluit nr. 1/80 toegekende rechten genieten [62].

40. Na deze precisering dient thans te worden overgegaan tot het onderzoek van § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet.

57 — C-225/12, EU:C:2013:725.

58 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

59 — Gazin, F., „Regroupement familial dans le cadre de l'accord d'association UE-Turquie", *Europe*, oktober 2014, commentaar 394.

60 — Zie punt 27 van de onderhavige conclusie.

61 — Zie artikel 12 van de Associatieovereenkomst.

62 — Zie bijvoorbeeld arresten Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, punten 58, 66 en 68).

b) Toepassing op het onderhavige geval

41. Volgens de verwijzende rechter en de Deense regering in haar opmerkingen verlangt § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet van een minderjarig kind dat een verblijfsvergunning aanvraagt om zich bij een reeds in Denemarken gevestigde ouder te voegen, dat het een zodanige binding met Denemarken heeft of kan krijgen dat er een basis is voor een geslaagde integratie in het land. Dit – aan kinderen ouder dan zes jaar [63] – opgelegde vereiste geldt slechts voor aanvragen die worden ingediend ten minste twee jaar nadat de in Denemarken woonachtige ouder zijn definitieve verblijfsvergunning heeft verkregen en wanneer het kind bovendien met zijn andere ouder in het land van herkomst woont. Volgens de Deense wetgever strekt een dergelijk vereiste ertoe te voorkomen dat de ouders ervoor kiezen het kind in het land van herkomst te laten, zodat het een opvoeding krijgt die in overeenstemming is met de cultuur van dat land en het niet wordt doordrongen van de Deense normen en waarden.

42. Zowel uit de toelichtingen bij het ontwerp van de vreemdelingenwet als uit de nota's over de praktijk, die deels in het dossier zijn opgenomen, blijkt dat de beoordeling die de bevoegde Deense autoriteiten dienen te verrichten om uit te maken of de aanvrager een toereikende binding met Denemarken heeft, een discretionaire beoordeling is waarbij rekening wordt gehouden met tal van criteria teneinde een soort diagnose en/of prognose te stellen met betrekking tot de integratiekansen van de aanvrager.

43. Daartoe moet rekening worden gehouden met alle beschikbare informatie over de duur en de aard van het verblijf van het kind in Denemarken en in zijn land van herkomst, de plaats waar het kind het grootste deel van zijn kinderjaren heeft doorgebracht, de plaats waar het naar school is gegaan [64] en de talen die het beheerst. Voorts moeten de Deense autoriteiten vaststellen of het kind zodanig doordrongen is van de Deense normen en waarden dat het een toereikende binding met de Deense samenleving heeft of kan krijgen. Tevens wordt rekening gehouden met de mate van integratie van de reeds in Denemarken aanwezige ouder en de hechtheid van diens band met de Deense samenleving alsook met de werkelijke aard van zijn betrekkingen met de aanvrager [65].

44. De Deense autoriteiten hebben geen beoordelingsbevoegdheid in een reeks uitzonderlijke gevallen waarin het niet nodig is aan te tonen dat er een zodanige binding met Denemarken bestaat dat er een basis is voor een geslaagde integratie in dat land. In beginsel wordt in de volgende gevallen een verblijfsvergunning aan het kind afgegeven, ook al wordt de aanvraag ingediend meer dan twee jaar nadat de reeds in deze lidstaat aanwezige ouder zijn verblijfsvergunning heeft verkregen: het kind, de in het land van herkomst woonachtige ouder of de in Denemarken woonachtige ouder is ziek of ernstig gehandicapt; de in Denemarken woonachtige ouder was tot nog toe niet op de hoogte van de exacte verblijfplaats van het kind; de in Denemarken verblijvende ouder voldoet alsnog aan de voorwaarden inzake levensonderhoud en domicilie; de in Denemarken woonachtige ouder kan hoe dan ook niet verblijven in het land van herkomst of een ander land waar zijn kind woont; de weigering om gezinshereniging toe te staan lijkt in strijd te zijn met de internationale verplichtingen van Denemarken of met de belangen van het kind in de zin van het op 20 november 1989 ondertekende en door alle lidstaten geratificeerde Verdrag van New York inzake de rechten van het kind.

63 — Sinds de wetswijziging in 2012.

64 — Uit een gedeeltelijk in het verzoek om een prejudiciële beslissing weergegeven nota die de praktijk inzake § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet beschrijft, blijkt evenwel dat een verblijf of schoolbezoek in Denemarken van minder dan één jaar niet in aanmerking wordt genomen.

65 — Dat de reeds in Denemarken aanwezige ouder het gezag over het kind uitoefent, is evenwel niet doorslaggevend. In de praktijk lijkt evenmin belang te worden gehecht aan de vraag of de integratie van de kinderen die zich reeds bij hun in Denemarken aanwezige ouder hebben gevoegd, al dan niet geslaagd is.

45. Daarentegen moet de aanvraag worden afgewezen indien de autoriteiten constateren dat de in Denemarken woonachtige ouder het kind willens en wetens niet heeft laten overkomen, opdat het een opvoeding krijgt die in overeenstemming is met de cultuur van het land van herkomst. Er wordt dan ook rekening gehouden met de leeftijd van de aanvrager, in die zin dat slechts om toestemming voor gezinshereniging kan worden verzocht zolang de aanvrager de leeftijd van 15 jaar niet heeft bereikt.

46. Gelet op de aldus uiteengezette ratio legis van § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet lijkt deze bepaling evenwichtig, aangezien de Deense autoriteiten weliswaar elk geval discretionair beoordelen, maar daarbij rekening moeten houden met tal van criteria. Bovendien hoeft in bepaalde gevallen niet te worden aangetoond dat er daadwerkelijk sprake is van een toereikende binding met de Deense samenleving of dat een dergelijke binding tot stand kan worden gebracht.

47. Dat het vereiste van een toereikende binding niet automatisch geldt, volstaat volgens de Deense regering om de in het geding zijnde wetgeving als evenredig aan te merken, in overeenstemming met wat het Hof in het arrest Dogan[66] zou hebben geoordeeld. Weliswaar heeft het Hof in dit arrest geoordeeld dat een bepaling op grond waarvan de aanvraag bij gebrek aan bewijs van voldoende taalkennis automatisch wordt afgewezen, zonder dat rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van het concrete geval, verder gaat dan nodig is voor het bereiken van het nagestreefde doel[67], maar daaruit kan niet worden afgeleid dat een maatregel waarbij die omstandigheden wel moeten worden onderzocht, alleen al om die reden de evenredigheidstoets doorstaat.[68]

48. Aangezien de redenering over de evenredigheid van § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet moet worden voortgezet, is het van belang de systematiek te onderzoeken die aan deze bepaling ten grondslag ligt. Het is duidelijk dat zowel uit de bewoordingen ervan als uit de nationale praktijk blijkt dat zij berust op de fundamentele en mijns inziens moeilijk te weerleggen veronderstelling dat culturen onverenigbaar zijn. Het in een derde staat geboren en opgevoede kind zou bijna van nature niet meer geïntegreerd kunnen worden. Ik merk eveneens op dat van de aanvragers wordt verlangd dat zij aantonen dat zij in een bepaalde mate zijn doordrongen van de Deense normen en waarden, die nergens worden omschreven. Gesteld dat de vreemdelingenwet geldt voor bijvoorbeeld Amerikaanse onderdanen, zouden de Deense autoriteiten dan dezelfde gestrengheid aan de dag leggen bij de beoordeling van een „niet tijdig" verzoek om toestemming voor gezinshereniging? Zouden zij dan met dezelfde vastberadenheid het verwijt uiten dat het kind willens en wetens zo lang mogelijk in zijn cultuur van herkomst wordt gehouden, waardoor zijn integratiekansen tot nul worden herleid?

49. Eerlijk gezegd ben ik dan ook niet overtuigd van het verband dat wordt gelegd tussen een langdurig verblijf in een derde staat en de onmogelijkheid van integratie. Er mag niet uit het oog worden verloren dat de economische situatie van deze gezinnen vaak de reden is waarom frequentere verblijven in Europa uitblijven, en dat het daarbij niet alleen gaat om een hypothetische culturele voorkeur, maar ook en misschien vooral om reële economische dwang.

50. Het in de stelsels voor de aanvraag van een verblijfsvergunning gemaakte onderscheid tussen enerzijds – automatisch aanvaarde – aanvragen die worden ingediend binnen de twee jaar nadat aan de in Denemarken woonachtige ouder een verblijfsvergunning is afgegeven, en anderzijds aanvragen die na deze termijn van twee jaar worden ingediend, overtuigt mij evenmin. Het komt mij voor dat het verstrijken van die termijn niets van doen heeft met het vooruitzicht op toekomstige integratie, temeer daar hier sprake is van minderjarige kinderen. De nationale maatregel lijkt mij in dit opzicht een zeker gebrek aan samenhang te vertonen met het beweerdelijk nagestreefde doel.

66 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

67 — Zie arrest Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, punt 38).

68 — Het is eveneens interessant op te merken dat Gencs vertegenwoordiger ter terechtzitting heeft verklaard dat geen enkele vrijstelling is verleend van de verplichting om een toereikende binding met de Deense samenleving aan te tonen en dat in de praktijk alle op § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet gebaseerde aanvragen zijn afgewezen.

51. Laten we namelijk aannemen dat Genc zijn verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd verkreeg toen zijn zoon zevenenhalf jaar was. Laten we voorts aannemen dat deze zoon nooit in Denemarken heeft verbleven, heel zijn kindertijd in Turkije heeft doorgebracht en enkel Turks spreekt, zoals in het hoofdgeding het geval lijkt te zijn. Laten we tevens aannemen dat dit kind zijn aanvraag indiende op de leeftijd van tien jaar. Kunnen deze zes extra [69] in Turkije doorgebrachte maanden de kansen van het kind op integratie in de Deense samenleving dermate veranderen dat het voortaan een toereikende binding moet aantonen, terwijl het tot zijn negenenhalf jaar waarschijnlijk een verblijfsvergunning had verkregen hoewel het toen geen nauwere band had met Denemarken?

52. Indien § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet er veeleer toe strekt niet tijdige gezinshereniging te bestrijden, komt het mij voor dat de vaststelling van een leeftijdscriterium geschikter, zij het niet toereikend, is.

53. Ten slotte stel ik vast dat de Deense autoriteiten weliswaar, zoals ik eerder heb gezegd, een „diagnose" dienen te stellen met betrekking tot de mate van assimilatie van het kind, maar dat deze diagnose niet vergezeld gaat van enige „therapeutische" maatregel, om de medische metafoor door te trekken. In plaats dat een verblijfsvergunning wordt geweigerd wegens pessimistische vooruitzichten op integratie, is het denkbaar dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt afgegeven waarvan de verlenging afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat het kind een Deense taalcursus of een Deense cursus maatschappijleer volgt.

54. Wanneer de Deense autoriteiten dienen te beslissen over de afgifte van een verblijfsvergunning op grond van § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet, laten zij zich in hun beoordeling weliswaar leiden door tal van criteria, maar deze criteria zijn te talrijk en zijn bovendien onvoldoende nauwkeurig om voorzienbaar te zijn en een administratieve praktijk van stelselmatige weigering te voorkomen. Ik herhaal dat ik het bijvoorbeeld bijzonder problematisch vind dat niet wordt uiteengezet waarin de Deense normen en waarden bestaan. De criteria waarin de beoordeling van de Deense autoriteiten haar grondslag dient te vinden, worden opgesomd in de toelichtingen, maar over de meeste van deze criteria wordt gezegd dat zij, op zichzelf beschouwd, niet doorslaggevend zijn [70], zodat de vraag rijst of zij niet cumulatief zijn, in welk geval te strenge eisen worden gesteld. Voorts strookt de toepassing van deze criteria, zoals ik eerder heb opgemerkt, niet noodzakelijkerwijs volledig met het nagestreefde doel, aangezien niet echt wordt aangetoond waarom de niet-voldoening aan die criteria een ernstig en onoverkomelijk beletsel vormt voor de geslaagde integratie van het minderjarige kind.

55. Om al deze redenen verzoek ik het Hof te oordelen dat de nieuwe beperking die wordt gevormd door § 9, lid 13, van de vreemdelingenwet verder gaat dan nodig is om het doel van een geslaagde integratie te bereiken. Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 zich verzet tegen een na de inwerkingtreding van dat besluit ingevoerde bepaling op grond waarvan minderjarige kinderen die toestemming vragen om zich bij hun Turkse ouder te voegen die in Denemarken een werkzaamheid in loondienst uitoefent, wanneer er een termijn van twee jaar is verstreken nadat die ouder zijn verblijfsvergunning heeft verkregen, moeten aantonen dat zij een toereikende binding met deze lidstaat hebben of kunnen krijgen.

69 — Ten opzichte van de datum tot welke hij een aanvraag kon indienen zonder dat het bewijs van een toereikende binding werd verlangd.

70 — Dit blijkt in elk geval uit de nota waarin de praktijk van 2007 wordt beschreven.

## III – **Conclusie**

56. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de vragen van het Østre Landsret te beantwoorden als volgt:

„1) Een wettelijke regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarvan vaststaat dat zij de hereniging van een legaal op het grondgebied van een lidstaat gevestigde Turkse werknemer met zijn minderjarige kinderen bemoeilijkt door de voorwaarden voor hun eerste toelating tot het grondgebied van de betrokken lidstaat strenger te maken ten opzichte van de voorwaarden die golden bij de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, dat is vastgesteld door de Associatieraad die is ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, welke op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963, vormt een nieuwe beperking van de uitoefening van het vrije verkeer van Turkse werknemers in de zin van artikel 13 van dat besluit.

2) Artikel 13 van besluit nr. 1/80 verzet zich tegen een na de inwerkingtreding van dat besluit ingevoerde bepaling op grond waarvan minderjarige kinderen die toestemming vragen om zich bij hun Turkse ouder te voegen die in Denemarken een werkzaamheid in loondienst uitoefent, wanneer er een termijn van twee jaar is verstreken nadat die ouder zijn verblijfsvergunning heeft verkregen, moeten aantonen dat zij een toereikende binding met deze lidstaat hebben of kunnen krijgen.”