ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

21 december 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Associatieovereenkomst EEG-Turkije — Besluit nr. 1/80 — Artikel 7, eerste alinea — Verblijfsrecht van de gezinsleden van een Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort — Voorwaarden — Geen vereiste dat de Turkse werknemer gedurende de eerste drie jaar van het verblijf van het gezinslid tot de legale arbeidsmarkt behoort”

In de gevoegde zaken C-508/15 en C-509/15,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter in eerste aanleg Berlijn, Duitsland) bij beslissingen van 9 juli 2015, ingekomen bij het Hof op 24 september 2015, in de procedures

Sidika Ucar (C-508/15),

Recep Kilic (C-509/15)

tegen

Land Berlin,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), kamerpresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. G. Fernlund en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— Sidica Ucar, vertegenwoordigd door P. Meyer, C. Rosenkranz en M. Wilken, Rechtsanwälte,

— het Land Berlin, vertegenwoordigd door M. Wehner als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Martin en T. Maxian Rusche als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 september 2016,

* * Procestaal: Duits.

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, dat gevoegd is 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 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 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „Associatieovereenkomst").

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen enerzijds Sidika Ucar (zaak C-508/15) en Recep Kilic (zaak C-509/15) en anderzijds het Land Berlin (deelstaat Berlijn, Duitsland) over de afwijzing van de respectieve verzoeken van Ucar en Kilic tot verlenging van hun verblijfsvergunning in Duitsland door de Ausländerbehörde Berlin (vreemdelingendienst Berlijn; hierna: „vreemdelingendienst") van het Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (bureau van de deelstaat voor aangelegenheden inzake burgers en openbare orde, Duitsland) en, wat Kilic betreft, over het besluit van de vreemdelingendienst waarbij bovendien zijn verwijdering van het grondgebied van die lidstaat wordt gelast.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Associatieovereenkomst

3 De Associatieovereenkomst heeft volgens artikel 2, lid 1, ervan tot doel de gestage en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, met volledige inachtneming van de noodzaak de versnelde ontwikkeling van de Turkse economie, de verhoging van de werkgelegenheid en de verbetering van de levensomstandigheden van het Turkse volk te verzekeren.

4 Daartoe voorziet de Associatieovereenkomst in een voorbereidende fase, die de Republiek Turkije de mogelijkheid biedt om haar economie met steun van de Gemeenschap te versterken (artikel 3), in een overgangsfase, tijdens welke ervoor wordt gezorgd dat geleidelijk een douane-unie tot stand wordt gebracht en dat het economische beleid van Turkije en de Gemeenschap nader tot elkaar worden gebracht (artikel 4), en in een definitieve fase, die op de douane-unie is gegrondvest en die de versterking van de coördinatie van het economische beleid van de overeenkomstsluitende partijen inhoudt (artikel 5).

5 In artikel 12 van de Associatieovereenkomst, dat deel uitmaakt van titel II, die het opschrift „Tenuitvoerlegging van de overgangsfase" draagt, wordt bepaald:

„De overeenkomstsluitende partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen [45, 46 en 47 VWEU], teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen."

Aanvullend Protocol

6 Het Aanvullend Protocol, dat op 23 november 1970 te Brussel is ondertekend en namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB 1972, L 293, blz. 1; hierna: „Aanvullend Protocol"), stelt volgens artikel 1 ervan vast onder welke voorwaarden, op welke wijze en in welk tempo de in artikel 4 van de Associatieovereenkomst bedoelde overgangsfase ten uitvoer zal worden gelegd.

7 Dit protocol is volgens artikel 62 ervan een integrerend deel van de Associatieovereenkomst.

8 Het Aanvullend Protocol bevat een titel II, met als opschrift „Verkeer van personen en diensten", waarvan hoofdstuk I is gewijd aan de werknemers.

9 Artikel 36 van het Aanvullend Protocol, dat deel uitmaakt van dit hoofdstuk I, bepaalt dat het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije overeenkomstig de in artikel 12 van de Associatieovereenkomst neergelegde beginselen geleidelijk tot stand wordt gebracht tussen het einde van het twaalfde en het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van die overeenkomst, en dat de hiertoe nodige regels worden vastgesteld door de Associatieraad.

Besluit nr. 1/80

10 Op 19 september 1980 heeft de Associatieraad besluit nr. 1/80 vastgesteld. De artikelen 6, 7 en 14 van dit besluit maken deel uit van hoofdstuk II, met als opschrift „Sociale bepalingen", meer bepaald van deel 1 ervan betreffende arbeidsmarktvraagstukken en vraagstukken in verband met het vrije verkeer van werknemers.

11 Artikel 6, lid 1, van dat besluit luidt:

„Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden, heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort:

— na één jaar legale arbeid in die lidstaat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;

— na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die lidstaat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die lidstaat;

— na vier jaar legale arbeid in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst naar zijn keuze."

12 Artikel 7, eerste alinea, van hetzelfde besluit luidt:

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

— hebben het recht om – onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang – te reageren op een arbeidsaanbod, wanneer zij sedert ten minste drie jaar aldaar legaal wonen;

— hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste vijf jaar aldaar legaal wonen."

13 Artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 luidt:

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

Duits recht

14 Blijkens de verwijzingsbeslissing in zaak C-509/15 werden de afgifte van een verblijfsvergunning voor Duitsland in mei 1997 en de verlenging van een dergelijke vergunning in april 1999 geregeld door ten eerste het Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (wet betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek) van 9 juli 1990 (BGBl. 1990 I, blz. 1354; hierna: „AuslG") in de versie van 29 oktober 1997 (BGBl. 1997 I, blz. 2584), en ten tweede door de Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (besluit tot uitvoering van het AuslG).

15 § 7, lid 2, AuslG, in de versie van 29 oktober 1997, bepaalt:

„De verblijfsvergunning wordt in de regel geweigerd wanneer

[…]

2. de vreemdeling niet in zijn levensonderhoud […] kan voorzien met zijn eigen beroepsinkomen, zijn eigen vermogen of andere eigen middelen […]."

16 In § 17 AuslG in de versie van 29 oktober 1997, met als opschrift „Gezinshereniging met vreemdelingen", werd bepaald:

„(1) Ter bescherming van het huwelijk en het gezin krachtens artikel 6 van het [Grundgesetz (grondwet)] kan aan gezinsleden van een vreemdeling, die zelf een vreemde nationaliteit bezitten, een verblijfsvergunning worden afgegeven met het oog op de totstandbrenging en instandhouding van het gezinsverband met de vreemdeling op het grondgebied van de Bondsrepubliek, en kan deze verblijfsvergunning worden verlengd.

(2) De verblijfsvergunning wordt om de in lid 1 bedoelde reden slechts afgegeven wanneer de vreemdeling

1. beschikt over een verblijfsvergunning voor bepaalde dan wel voor onbepaalde tijd,

2. over voldoende woonruimte beschikt en

3. met zijn eigen beroepsinkomen, zijn eigen vermogen of andere eigen middelen in het levensonderhoud van zijn gezinsleden kan voorzien; ter voorkoming van onbillijkheden van overwegende aard kan de verblijfsvergunning tevens worden afgegeven wanneer mede in het levensonderhoud van het gezin kan worden voorzien met het eigen beroepsinkomen van het gezinslid van wie het verblijf op het grondgebied van de Bondsrepubliek rechtmatig is of wordt gedoogd, dan wel door een onderhoudsplichtig gezinslid."

17 Op grond van § 96, lid 4, AuslG in de versie van 29 oktober 1997 wordt aan onderdanen van Turkije onder de leeftijd van 16 jaar, die vóór 15 januari 1997 vrijgesteld waren van de verplichting om over een verblijfsvergunning te beschikken en die rechtmatig op het grondgebied van de Bondsrepubliek verblijven, in afwijking van § 17, lid 2, punten 2 en 3, en van § 8, lid 1, punten 1 en 2, een verblijfsvergunning als bedoeld in § 17, lid 1, afgegeven.

18 Krachtens § 28, lid 4, van het besluit tot uitvoering van het AuslG wordt aan onderdanen van Turkije onder de leeftijd van 16 jaar, die in het bezit zijn van een nationaal paspoort of een daarmee gelijkgesteld identiteitsbewijs voor minderjarigen, tot en met 30 juni 1998 overeenkomstig de wettelijke bepalingen ambtshalve een verblijfsvergunning afgegeven wanneer zij rechtmatig het grondgebied van de Bondsrepubliek zijn binnengekomen en daar sinds dat tijdstip rechtmatig verblijven, en wanneer daarnaast ten minste één ouder over een verblijfsvergunning beschikt en de aangifte- of meldingsplicht is nagekomen.

19 Blijkens de verwijzingsbeslissing in zaak C-508/15 werden de afgifte van een verblijfsvergunning in november 2001 en de in de loop van de jaren 2002 en 2004 ingediende verzoeken tot verlenging van een dergelijke vergunning geregeld door de bepalingen van het AuslG, zoals gewijzigd bij de wetten van 16 februari 2001 (BGBl. 2001 I, blz. 266) en 9 januari 2002 (BGBl. 2002 I, blz. 361). In § 18 AuslG, zoals gewijzigd, met als opschrift „Gezinshereniging tussen echtgenoten", werd bepaald:

„(1) Aan de echtgenoot van een vreemdeling wordt overeenkomstig § 17 een verblijfsvergunning afgegeven wanneer de vreemdeling

[…]

3. beschikt over een verblijfsvergunning, het huwelijk reeds ten tijde van de binnenkomst van de vreemdeling op het grondgebied bestond en dat huwelijk door de vreemdeling is aangegeven bij zijn eerste aanvraag van een verblijfsvergunning […]

[…]

(2) Een verblijfsvergunning kan worden afgegeven in afwijking van lid 1, punt 3."

20 Ten slotte blijkt uit de verwijzingsbeslissingen dat het nationale recht waardoor de verlenging van een verblijfsvergunning in de loop van 2006, de afgifte van een verblijfsvergunning op grond van de Associatieovereenkomst en de verwijdering van het grondgebied – wat de hoofdgedingen betreft – werden geregeld, bestond in het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet betreffende het verblijf, de beroepswerkzaamheid en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek) van 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1950), en in de op 25 februari 2008 (BGBl. 2008 I, blz. 162) bekendgemaakte versie van dezelfde wet (hierna: „AufenthG").

21 § 4, lid 5, AufenthG luidde:

„Een vreemdeling die krachtens de [Associatieovereenkomst] een verblijfsrecht bezit, moet het bestaan van dit recht bewijzen door overlegging van een verblijfsvergunning indien hij niet beschikt over een vestigingsvergunning of een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. De verblijfsvergunning wordt op verzoek afgegeven."

22 In § 5 AufenthG, met als opschrift „Algemene voorwaarden voor de afgifte van een verblijfsvergunning", werd bepaald:

„(1) Een verblijfsvergunning wordt in de regel slechts afgegeven indien

1. in het levensonderhoud van de betrokkene kan worden voorzien,

[…]"

23 § 8 AufenthG, met als opschrift „Verlenging van de verblijfsvergunning", bepaalde:

„(1) Op de verlenging van de verblijfsvergunning zijn dezelfde bepalingen van toepassing als op de afgifte ervan.

[…]"

24 In § 11, lid 1, AufenthG werd bepaald:

„Een vreemdeling die het voorwerp heeft uitgemaakt van een verwijderingsmaatregel, die teruggedreven of die uitgewezen is, mag het Duitse grondgebied niet opnieuw binnenkomen en daar verblijven. Hem wordt geen verblijfsvergunning afgegeven, ook al is voldaan aan de voorwaarden waaronder krachtens deze wet op de afgifte daarvan een recht bestaat […]".

25 § 27 AufenthG betreffende het beginsel van gezinshereniging bepaalde:

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

[…]"

26 In § 30 AufenthG, met als opschrift „Gezinshereniging tussen echtgenoten", werd bepaald:

„(1) Aan de echtgenoot van een vreemdeling wordt een verblijfsvergunning afgegeven wanneer de vreemdeling

l. beschikt over een vestigingsvergunning, […]

[…]"

27 § 53 AufenthG bepaalde:

„Tegen een vreemdeling wordt een verwijderingsmaatregel genomen wanneer hij:

1. wegens een of meer opzettelijk gepleegde strafbare feiten onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheids- of jeugdstraf van ten minste drie jaar, of wegens opzettelijk gepleegde strafbare feiten binnen een periode van vijf jaar onherroepelijk is veroordeeld tot meerdere vrijheids- of jeugdstraffen van tezamen ten minste drie jaar, of bij de laatste onherroepelijke veroordeling ter beschikking is gesteld[;]

2. wegens een opzettelijk gepleegd strafbaar feit in de zin van het Betäubungsmittelgesetz (wet betreffende verdovende middelen) […] onherroepelijk is veroordeeld tot een onvoorwaardelijke jeugdstraf van ten minste twee jaar of tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf […]."

28 § 55 AufenthG bepaalde:

„(1) Tegen een vreemdeling kan een verwijderingsmaatregel worden genomen wanneer zijn verblijf de openbare veiligheid en openbare orde of andere aanmerkelijke belangen van de Bondsrepubliek Duitsland aantast.

(2) Tegen een vreemdeling kan krachtens lid 1 met name een verwijderingsmaatregel worden genomen wanneer hij

[…]

2. een andere dan een eenmalige of onbeduidende inbreuk heeft gemaakt op rechtsvoorschriften dan wel op gerechtelijke of administratieve beslissingen of beschikkingen […]”.

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-508/15

29 Mevrouw Ucar is een Turkse vrouw die in 1977 is gehuwd met de heer Ucar, die eveneens een Turkse staatsburger is. Het echtpaar woonde in Turkije. Uit het huwelijk zijn vier kinderen voortgekomen, die tussen 1978 en 1986 geboren zijn. Het huwelijk is in 1991 ontbonden.

30 Nog hetzelfde jaar is de heer Ucar in het huwelijk getreden met een Duitse vrouw, met wie hij vanaf dan in Duitsland samenleefde. In 1996 is hem door de autoriteiten van deze lidstaat een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd afgegeven. Het huwelijk is in 1999 ontbonden.

31 In september 2000 is mevrouw Ucar opnieuw in het huwelijk getreden met haar voormalige echtgenoot, de heer Ucar. In november 2001 is mevrouw Ucar samen met het jongste gezamenlijke kind van het paar het Duitse grondgebied binnengekomen met een visum dat was afgegeven met het oog op de gezinshereniging met haar echtgenoot. De vreemdelingendienst heeft haar op 27 november 2001 op grond van huwelijk een verblijfsvergunning verleend, die geldig was tot en met 26 november 2002. Destijds werkte de heer Ucar – sinds mei 2000 – als bakker in loondienst. Eind 2001 heeft de heer Ucar deze betrekking opgegeven en begin 2002 is hij beginnen te werken als zelfstandige.

32 In het kader van de procedure tot verlenging van haar verblijfsvergunning heeft mevrouw Ucar naar de inkomsten van haar echtgenoot uit deze beroepsactiviteit verwezen om aan te tonen dat in haar levensonderhoud kon worden voorzien. Haar verblijfsvergunning is eerst – op 28 november 2002 – met twee jaar verlengd, en vervolgens – op 29 november 2004 – nogmaals verlengd, ditmaal tot en met 28 november 2006, telkens op basis van het bewijs van de inkomsten uit de beroepsactiviteit van haar echtgenoot. In oktober 2005 heeft de heer Ucar zijn zelfstandige activiteit gestaakt, en daarna heeft hij opnieuw – en dit ononderbroken in de periode van 1 november 2005 tot december 2011 – gewerkt als bakker in loondienst.

33 Op 21 november 2006 heeft de vreemdelingendienst mevrouw Ucar een verblijfsvergunning voor gezinshereniging verleend, waarbij werd aangetekend dat haar echtgenoot sinds november 2005 opnieuw in loondienst werkte. Deze verblijfsvergunning is vervolgens meermaals verlengd, laatstelijk tot en met 12 december 2013.

34 Op 16 augustus 2013 heeft mevrouw Ucar overeenkomstig § 4, lid 5, AufenthG een verzoek om afgifte van een verblijfsvergunning op basis van een verblijfsrecht krachtens de Associatieovereenkomst ingediend. Ter motivering van haar verzoek heeft zij aangevoerd dat zij voldeed aan de voorwaarden van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 aangezien haar echtgenoot vanaf november 2005 ononderbroken in loondienst had gewerkt.

35 Bij besluit van 6 mei 2014 heeft de vreemdelingendienst de verdere verlenging van de verblijfsvergunning van mevrouw Ucar op grond van huwelijk geweigerd, omdat niet vaststond dat in haar levensonderhoud kon worden voorzien. Bovendien heeft de vreemdelingendienst mevrouw Ucar evenmin een verblijfsvergunning verleend op de grondslag van de in onderlinge samenhang gelezen bepalingen van § 4, lid 5, AufenthG en artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80, aangezien deze dienst van mening was dat zij geen verblijfsrecht had verworven op grond van de Associatieovereenkomst.

36 De vreemdelingendienst stelde zich namelijk op het standpunt dat het voor de verkrijging van een verblijfsrecht op de grondslag van die bepalingen noodzakelijk is dat ten eerste het gezinslid waaraan het recht op gezinshereniging wordt ontleend, reeds bij de afgifte van de eerste verblijfsvergunning voor gezinshereniging tot de plaatselijke legale arbeidsmarkt behoort, en ten tweede de gezinshereniger de hoedanigheid van werknemer behoudt gedurende de drie jaar die volgen op de afgifte van die vergunning. Volgens de vreemdelingendienst is het voor de verwerving van een verblijfsrecht op die grondslag dan ook niet voldoende dat de gezinshereniger op een later tijdstip de hoedanigheid van werknemer verwerft en deze drie jaar lang behoudt. Ten slotte heeft de vreemdelingendienst zich op het standpunt gesteld dat een verlenging van een verblijfsvergunning niet kan worden gelijkgesteld met een toestemming om zich bij een werknemer te voegen in de zin van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80, aangezien mevrouw Ucar bij haar binnenkomst op het Duitse grondgebied in 2001 reeds toestemming had gekregen om zich te voegen bij haar echtgenoot die de hoedanigheid van Turks werknemer bezat.

37 Mevrouw Ucar heeft tegen het besluit van de vreemdelingendienst van 6 mei 2014 beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter in eerste aanleg Berlijn, Duitsland).

38 In het kader van dit beroep vraagt de verwijzende rechter zich af wat de draagwijdte van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 is.

39 Daarom heeft het Verwaltungsgericht Berlin de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dient artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 aldus te worden uitgelegd dat aan de feitelijke voorwaarden voor de toepassing van die bepaling ook is voldaan wanneer aan het driejarige rechtmatige verblijf van het gezinslid samen met een tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer een periode is voorafgegaan waarin de gezinshereniger de legale arbeidsmarkt van de betrokken lidstaat had verlaten nadat het gezinslid de in die bepaling bedoelde toestemming had gekregen om zich bij hem te voegen?

2) Dient artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 aldus te worden uitgelegd dat de verlenging van een verblijfsvergunning moet worden gelijkgesteld met de in die bepaling bedoelde toestemming om zich te voegen bij een tot de legale arbeidsmarkt behorende Turkse werknemer, wanneer het betrokken gezinslid sinds het verkrijgen van deze toestemming ononderbroken met de betrokken Turkse werknemer heeft samengeleefd, doch laatstgenoemde in de tussentijd de legale arbeidsmarkt van de desbetreffende lidstaat heeft verlaten en pas op het tijdstip van de verlenging van de verblijfsvergunning opnieuw tot die arbeidsmarkt behoort?”

Zaak C-509/15

40 Kilic is een Turkse staatsburger die op 11 november 1993 is geboren in Turkije tijdens een vakantie van zijn Turkse ouders, die toen reeds in Duitsland woonden. Op 16 april 1994 is hij Duitsland binnengekomen. Zijn vader was toen sinds meer dan een jaar werkloos. Zijn moeder, die hem na de echtscheiding – dat wil zeggen vanaf mei 1996 – tot zijn veertiende alleen heeft opgevoed, behoorde niet tot de arbeidsmarkt. Nadat in januari 1997 voor alle Turkse onderdanen onder de leeftijd van 16 jaar de verplichting was ingevoerd om over een verblijfsvergunning te beschikken, is aan Kilic op 5 mei 1997 een verblijfsvergunning met een geldigheidsduur tot en met 5 mei 1999 afgegeven. Op 30 juni 1998 is zijn moeder in loondienst beginnen te werken. Zij oefende deze activiteit vrijwel onafgebroken uit tot en met april 2003, toen zij een pauze van meerdere jaren nam wegens zwangerschapsperiodes en om voor de opvoeding van haar kinderen te zorgen.

41 Op 23 april 1999 heeft de vreemdelingendienst de verblijfsvergunning van Kilic met een jaar verlengd. Daarbij moet worden aangetekend dat bij die gelegenheid een attest van de werkgever van zijn moeder is overgelegd. De Duitse autoriteiten hebben evenwel ook aangestipt dat de moeder sociale bijstand ontving, wat destijds rechtens geen beletsel vormde voor de verlenging van de verblijfsvergunning van Kilic. Vervolgens is deze verblijfsvergunning meermaals voor bepaalde tijd verlengd, laatstelijk tot en met 10 november 2011. Sindsdien is Kilic in het bezit geweest van overbruggingsverblijfsvergunningen.

42 Kilic is meermaals voor de strafrechter verschenen. De laatste maal is hij bij vonnis van het Amtsgericht Tiergarten (rechter in eerste aanleg Tiergarten, Duitsland) van 11 juni 2013 tot een jeugdgevangenisstraf van drie jaar en drie maanden veroordeeld wegens het in vereniging met anderen wederrechtelijk verhandelen van verdovende middelen. In dat vonnis is tevens melding gemaakt van talrijke eerdere veroordelingen wegens onder meer mishandeling, bedreiging, afpersing met geweld in vereniging met anderen, belaging en beschadiging van andermans goederen.

43 Vóór de perioden waarin Kilic zich in detentie bevond, heeft hij een chaotisch schoolparcours afgelegd. Niettemin heeft hij op 17 juni 2011, tijdens zijn detentie, een uitgebreid diploma van voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs behaald.

44 Bij besluit van 24 juli 2014 heeft de vreemdelingendienst het verzoek van Kilic tot verlenging van diens verblijfsvergunning afgewezen en diens verwijdering van het Duitse grondgebied gelast op grond van § 53, punten 1 en 2, juncto § 55 AufenthG.

45 Volgens de vreemdelingendienst werd het verblijfsrecht van Kilic niet beschermd krachtens de Associatieovereenkomst. Hij had immers geen recht verworven op grond van artikel 7 van besluit nr. 1/80, aangezien zijn ouders tijdens de eerste drie jaar na de binnenkomst van Kilic op het Duitse grondgebied niet tot de legale arbeidsmarkt hadden behoord.

46 Voorts heeft de vreemdelingendienst het om zwaarwegende redenen van veiligheid en openbare orde geboden geacht om de uitwijzing van Kilic te gelasten, omdat het volgens deze dienst – gelet op het feit dat de betrokkene tal van ernstige strafbare feiten had gepleegd – te vrezen was dat hij in de toekomst nieuwe laakbare daden zou begaan, en voorts omdat de vreemdelingendienst van mening was dat Kilic een aanzienlijk gevaar voor fundamentele belangen van de samenleving opleverde. Volgens deze dienst was die maatregel namelijk op basis van de afweging van de relevante feitelijke en juridische aspecten gerechtvaardigd, aangezien het openbare belang dat ermee gediend werd, veel zwaarder woog dan het belang dat Kilic had bij het behoud van zijn persoonlijke banden met de Bondsrepubliek Duitsland en bij de voortzetting van zijn verblijf op het grondgebied van deze lidstaat.

47 Op 1 september 2014 heeft Kilic, die op 27 mei 2015 in vrijheid is gesteld, bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het besluit van de vreemdelingendienst van 24 juli 2014. Daarbij heeft hij aangevoerd dat hij op grond van artikel 7 van besluit nr. 1/80 een verblijfsrecht had verworven aangezien zijn moeder sinds 30 juni 1998 gedurende meer dan drie jaar tot de legale arbeidsmarkt had behoord. Derhalve is volgens Kilic bij de afweging van de in het geding zijnde belangen onvoldoende rekening gehouden met het feit dat hij op grond van artikel 14 van besluit nr. 1/80 tegen uitwijzing wordt beschermd.

48 In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Berlin de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is er sprake van toestemming voor gezinshereniging in de zin van artikel 7 van besluit nr. 1/80 wanneer, nadat toestemming is verleend voor de gezinshereniging van een gezinslid met gezinsherenigers die niet tot de arbeidsmarkt behoorden, de verblijfsvergunning van dat gezinslid wordt verlengd op een tijdstip waarop de gezinshereniger bij wie het gezinslid rechtmatig verbleef, de hoedanigheid van werknemer heeft verkregen?”

49 Bij beschikking van de president van het Hof van 27 oktober 2015 zijn de zaken C-508/15 en C-509/15 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest.

Prejudiciële vragen

Inleidende opmerkingen

50 De onderhavige gevoegde zaken betreffen twee Turkse staatsburgers, mevrouw Ucar en Kilic, die zich als gezinsleden – te weten respectievelijk echtgenote en zoon – van een legaal in Duitsland wonende persoon die eveneens Turks staatsburger is, hebben gevestigd in deze lidstaat, waar zij gedurende meer dan tien jaar legaal hebben gewoond, en aan wie de verlenging van hun verblijfsvergunning door de Duitse autoriteiten is geweigerd.

51 Vooraf zij eraan herinnerd dat het vaste rechtspraak is dat het Hof – in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof – tot taak heeft om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het voor hem aanhangige geding kan beslechten, en dat het Hof daartoe in voorkomend geval de hem voorgelegde vraag dient te herformuleren (arrest van 8 december 2011, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-157/10, EU:C:2011:813, punt 18).

52 In casu blijkt de eerste vraag die in het kader van zaak C-508/15 wordt gesteld – gelet op de feitelijke omstandigheden van de twee hoofdgedingen – ook relevant te zijn in zaak C-509/15, zodat deze vraag dient te worden onderzocht in het licht van de feitelijke omstandigheden van beide hoofdgedingen, teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan hij het laatstgenoemde voor hem aanhangige geding kan beslechten.

Eerste vraag in zaak C-508/15

53 Met zijn eerste vraag in zaak C-508/15 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat het gezinslid van een Turkse werknemer dat met het oog op gezinshereniging toestemming heeft gekregen om de lidstaat van ontvangst binnen te komen en dat sinds zijn binnenkomst op het grondgebied van deze lidstaat met die Turkse werknemer heeft samengeleefd, aan die bepaling een verblijfsrecht in deze lidstaat ontleent wanneer de periode van drie jaar gedurende welke die Turkse werknemer tot de legale arbeidsmarkt heeft behoord, niet onmiddellijk is gevolgd op de aankomst van het betrokken gezinslid in de lidstaat van ontvangst maar pas later een aanvang heeft genomen.

54 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 de gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen, in duidelijke, precieze en onvoorwaardelijke bewoordingen het recht verleent om – onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten te verlenen voorrang – te reflecteren op een vacature wanneer zij sedert ten minste drie jaar aldaar legaal wonen (eerste streepje), alsmede het recht op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze in de lidstaat op het grondgebied waarvan zij sedert ten minste vijf jaar legaal wonen (tweede streepje) (arrest van 17 april 1997, Kadiman, C-351/95, EU:C:1997:205, punt 27).

55 De gezinsleden van een Turkse werknemer genieten derhalve krachtens artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80, mits zij aan de in deze bepaling gestelde voorwaarden voldoen, een eigen recht op toegang tot de arbeidsmarkt in de lidstaat van ontvangst. In dit verband heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat de bij die bepaling aan de gezinsleden van een Turkse werknemer verleende rechten op het gebied van arbeid in de betrokken lidstaat voor de belanghebbende noodzakelijkerwijs een met deze rechten samenhangend verblijfsrecht met zich brengen, aangezien anders het recht op toegang tot

de arbeidsmarkt en het recht om daadwerkelijk arbeid in loondienst te verrichten geen enkel effect zouden sorteren (arrest van 19 juli 2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 Blijkens de bewoordingen van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 gelden drie cumulatieve voorwaarden voor de verkrijging van de rechten waarin deze bepaling voorziet: de betrokken persoon moet gezinslid van een tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst behorende Turkse werknemer zijn, moet van de bevoegde autoriteiten van deze staat toestemming hebben gekregen om zich aldaar bij die werknemer te voegen, en moet sedert ten minste drie dan wel vijf jaar legaal in deze lidstaat wonen (zie in die zin arrest van 19 juli 2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punt 29).

57 Wat allereerst de voorwaarde betreft volgens welke de Turkse werknemer tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst moet behoren, heeft het Hof geoordeeld dat deze voorwaarde verband houdt met het begrip „behoren tot de legale arbeidsmarkt", waarvan de draagwijdte identiek is aan die welke dit begrip heeft in het kader van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80, hetgeen inhoudt dat dit begrip doelt op alle werknemers die de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van de lidstaat van ontvangst in acht nemen en dus het recht hebben om op het grondgebied van die staat een beroepsactiviteit uit te oefenen (zie in die zin arrest van 18 december 2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, punten 22, 23 en 28).

58 Wat vervolgens de voorwaarde betreft die inhoudt dat het betrokken gezinslid toestemming moet hebben gekregen om zich bij de Turkse werknemer te voegen, heeft het Hof gepreciseerd dat deze voorwaarde ertoe strekt gezinsleden van de Turkse werknemer die in strijd met de regeling van de lidstaat van ontvangst het grondgebied van deze lidstaat zijn binnengekomen en aldaar wonen, uit te sluiten van de werkingssfeer van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 (zie in die zin arrest van 11 november 2004, Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708, punt 23).

59 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat deze bepaling ziet op de situatie van een Turkse staatsburger die – in zijn hoedanigheid van gezinslid van een Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst behoort of behoord heeft – ofwel toestemming heeft gekregen om zich aldaar met het oog op gezinshereniging bij die werknemer te voegen, ofwel in die staat is geboren en er steeds heeft gewoond (arrest van 18 juli 2007, Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 Wat ten slotte de verblijfsvoorwaarde betreft, heeft het Hof besloten dat artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 van de gezinsleden van een Turkse werknemer verlangt dat zij gedurende een periode van ten minste drie jaar ononderbroken bij hem wonen (arrest van 18 december 2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, punt 30).

61 Blijkens vaste rechtspraak van het Hof vereist die bepaling namelijk dat de gezinshereniging, die de reden was voor de binnenkomst van het gezinslid op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, gedurende enige tijd tot uiting komt door een daadwerkelijk samenwonen in gezinsverband met de werknemer, en dat dit het geval moet zijn zolang de betrokkene niet zelf de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt van die lidstaat vervult (zie onder meer arrest van 16 maart 2000, Ergat, C-329/97, EU:C:2000:133, punt 36).

62 Dienaangaande heeft het Hof beklemtoond dat gezinsleden van een Turkse werknemer slechts een recht op toegang tot de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst verwerven op grond van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 wanneer de voorwaarde dat die werknemer tot de legale arbeidsmarkt behoort, ten minste vervuld is gedurende de periode van drie jaar dat zij bij elkaar wonen (arrest van 18 december 2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, punt 37).

63 In casu staat vast dat zowel mevrouw Ucar als Kilic toestemming heeft verkregen om zich in de lidstaat van ontvangst bij hun respectieve gezinsleden, die allen Turkse staatsburgers zijn, te voegen, en dat beiden steeds hebben samengeleefd met hun echtgenoot onderscheidenlijk moeder.

64 Voorts staat vast dat de echtgenoot van mevrouw Ucar en de moeder van Kilic ononderbroken een activiteit in loondienst hebben uitgeoefend gedurende drie jaar, dat wil zeggen gedurende de periode die nodig is opdat hun gezinsleden aan een dergelijke activiteit de rechten van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 ontlenen, zij het dat deze periode niet onmiddellijk is gevolgd op de aankomst van verzoekers in het hoofdgeding op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst maar pas later een aanvang heeft genomen.

65 Er dient dus te worden gepreciseerd of het voor de verkrijging van een verblijfsrecht op grond van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 noodzakelijk is dat aan de voorwaarde volgens welke de Turkse werknemer en gezinshereniger tot de legale arbeidsmarkt moet behoren, wordt voldaan zowel bij de aankomst zelf van het betrokken gezinslid in de lidstaat van ontvangst als gedurende de onmiddellijk daaropvolgende periode van drie dan wel vijf jaar, zoals de vreemdelingendienst heeft aangenomen en de Duitse regering betoogt.

66 In de eerste plaats zij beklemtoond dat een dergelijk vereiste niet uitdrukkelijk is neergelegd in artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80.

67 In de tweede plaats dient deze bepaling te worden uitgelegd uit het oogpunt van de doelstelling ervan en van de daarbij ingevoerde regeling.

68 In dit verband zij eraan herinnerd dat met het in artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 opgenomen stelsel van geleidelijke verkrijging van de rechten een dubbele doelstelling wordt nagestreefd. Vóór het verstrijken van het aanvankelijke tijdvak van drie jaar beoogt deze bepaling allereerst de aanwezigheid van de gezinsleden van de migrerende werknemer bij die werknemer mogelijk te maken, om zo door middel van gezinshereniging de arbeid en het verblijf van de reeds legaal in de lidstaat van ontvangst geïntegreerde Turkse werknemer te bevorderen. Vervolgens beoogt diezelfde bepaling de duurzame integratie van het gezin van de Turkse migrerende werknemer in de lidstaat van ontvangst te versterken door een gezinslid dat drie jaar legaal in dat land heeft gewoond, de mogelijkheid te bieden om zelf de arbeidsmarkt te betreden. Het aldus nagestreefde wezenlijke doel is de positie van dat gezinslid, dat zich in dat stadium reeds legaal in de lidstaat van ontvangst bevindt, te consolideren door het de middelen te geven om in die staat zelf in zijn levensonderhoud te voorzien en daar dus een – ten opzichte van de migrerende werknemer – zelfstandig bestaan te leiden (arrest van 19 juli 2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punten 38-40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

69 Bovendien, gelet op de algemene doelstelling van besluit nr. 1/80, te weten de verbetering op sociaal gebied van de regeling die voor Turkse werknemers en hun gezinsleden geldt met het oog op de geleidelijke verwezenlijking van het vrije verkeer, beoogt het inzonderheid in artikel 7, eerste alinea, van dat besluit opgezette stelsel dus gunstige voorwaarden voor gezinshereniging in de lidstaat van ontvangst te creëren (arrest van 29 maart 2012, Kahveci, C-7/10 en C-9/10, EU:C:2012:180, punt 34).

70 Een uitlegging van artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 zoals die welke wordt voorgestaan door de Duitse regering – namelijk dat Turkse staatsburgers als mevrouw Ucar of Kilic zich in omstandigheden als die van het hoofdgeding niet op de bij die bepaling verleende rechten kunnen beroepen en dit enkel omdat het tijdvak van drie jaar gedurende hetwelk de Turkse werknemer en gezinshereniger ononderbroken in loondienst heeft gewerkt, niet onmiddellijk is gevolgd op het tijdstip waarop de gezinshereniging plaatsvond – is uit het oogpunt van de doelstelling van die bepaling buitensporig restrictief.

71 Voorts zij opgemerkt dat de betrokken gezinsleden die niet voldoen aan de in artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 gestelde voorwaarden, in geen enkel geval het recht zouden hebben om de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst te betreden, zodat zij hun positie in deze lidstaat niet zouden kunnen consolideren, zelfs niet wanneer zij aldaar jarenlang legaal hebben gewoond, er in beginsel goed geïntegreerd zijn en met de Turkse staatsburger sinds hun aankomst in de lidstaat van ontvangst hebben samengeleefd gedurende een periode waarin deze staatsburger ten minste drie dan wel vijf jaar lang ononderbroken in loondienst heeft gewerkt. Een en ander strookt niet met de doelstelling van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80.

72 Uit niets in de bewoordingen van deze bepaling of – in het algemeen – van besluit nr. 1/80 kan echter worden afgeleid dat de opstellers van dit besluit de bij artikel 7, eerste alinea, ervan toegekende rechten beoogden te ontzeggen aan de gezinsleden van een zo belangrijke categorie Turkse werknemers.

73 Tevens zij eraan herinnerd dat de uitoefening van de rechten die Turkse staatsburgers aan besluit nr. 1/80 ontlenen, volgens vaste rechtspraak van het Hof niet afhankelijk is van enige voorwaarde die verband houdt met de reden waarom hun aanvankelijk in de lidstaat van ontvangst een recht van binnenkomst en verblijf is verleend (arrest van 18 december 2008, Altun, C-337/07, EU:C:2008:744, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

74 Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 betrekking heeft op Turkse staatsburgers die de hoedanigheid van werknemer hebben in de lidstaat van ontvangst, zonder dat evenwel wordt vereist dat zij de Unie zijn binnengekomen als werknemer, zodat zij die hoedanigheid kunnen hebben verkregen na hun binnenkomst in de Unie (zie in die zin arrest van 24 januari 2008, Payir e.a., C-294/06, EU:C:2008:36, punt 38).

75 Vastgesteld dient dan ook te worden dat het voor de verkrijging van een verblijfsrecht op grond van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 door gezinsleden van de Turkse werknemer en gezinshereniger niet noodzakelijk is dat aan de voorwaarde volgens welke deze werknemer tot de legale arbeidsmarkt moet behoren, wordt voldaan bij de aankomst zelf van het betrokken gezinslid in de lidstaat van ontvangst en gedurende de onmiddellijk daaropvolgende periode van drie dan wel vijf jaar.

76 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag in zaak C-508/15 te worden geantwoord dat artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat het gezinslid van een Turkse werknemer dat met het oog op gezinshereniging toestemming heeft gekregen om de lidstaat van ontvangst binnen te komen en dat sinds zijn binnenkomst op het grondgebied van deze lidstaat met die Turkse werknemer heeft samengeleefd, aan die bepaling een verblijfsrecht in deze lidstaat ontleent, zelfs wanneer de periode van ten minste drie jaar gedurende welke die Turkse werknemer tot de legale arbeidsmarkt heeft behoord, niet onmiddellijk is gevolgd op de aankomst van het betrokken gezinslid in de lidstaat van ontvangst maar pas later een aanvang heeft genomen.

Tweede vraag in zaak C-508/15 en enige vraag in zaak C-509/15

77 Gelet op het antwoord op de eerste vraag in zaak C-508/15 hoeven de tweede vraag in deze zaak en de vraag in zaak C-509/15 niet te worden beantwoord.

Kosten

78 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie moet aldus worden uitgelegd dat het gezinslid van een Turkse werknemer dat met het oog op gezinshereniging toestemming heeft gekregen om de lidstaat van ontvangst binnen te komen en dat sinds zijn binnenkomst op het grondgebied van deze lidstaat met die Turkse werknemer heeft samengeleefd, aan die bepaling een verblijfsrecht in deze lidstaat ontleent, zelfs wanneer de periode van ten minste drie jaar gedurende welke die Turkse werknemer tot de legale arbeidsmarkt heeft behoord, niet onmiddellijk is gevolgd op de aankomst van het betrokken gezinslid in de lidstaat van ontvangst maar pas later een aanvang heeft genomen.

ondertekeningen