ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

3 juni 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Associatieovereenkomst EEG-Turkije – Besluit nr. 1/80 – Artikelen 6 en 7 – Legale arbeid – Artikel 9 – Toegang van de kinderen van een Turkse werknemer tot onderwijs – Verblijfsrecht – Weigering”

In zaak C-194/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Düsseldorf (bestuursrechter in eerste aanleg Düsseldorf, Duitsland) bij beslissing van 7 mei 2020, ingekomen bij het Hof op 8 mei 2020, in de procedure

BY,

CX,

FU,

DW,

EV

tegen

Stadt Duisburg,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), vicepresident van het Hof, en C. Toader, rechter,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen van:

– de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen en M. Wolff als gemachtigden,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en A. M. de Ree als gemachtigden,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door B.-R. Killmann en D. Martin als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 7 van dat besluit. De Associatieraad is opgericht bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die 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 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds BY, CX, FU, DW en EV – Turkse staatsburgers – en anderzijds de Stadt Duisburg (stad Duisburg, Duitsland) over de afwijzing door deze stad van hun aanvraag voor een verblijfsvergunning.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De derde overweging van besluit nr. 1/80 luidt:

„[O]p sociaal gebied [voeren] bovenbedoelde overwegingen ertoe […] in het kader van de internationale verplichtingen van beide partijen de regeling die geldt voor de werknemers en hun gezinsleden te verbeteren ten opzichte van de regeling ingesteld bij besluit nr. 2/76 van de Associatieraad [van 20 december 1976 betreffende de tenuitvoerlegging van artikel 12 van de Associatieovereenkomst.] [V]oorts [dienen] de bepalingen betreffende de sociale zekerheid alsook de bepalingen betreffende de uitwisseling van jonge werknemers ten uitvoer […] te worden gelegd".

4 De artikelen 6, 7 en 9 van besluit nr. 1/80 behoren tot deel 1 („Arbeidsmarktvraagstukken en vraagstukken in verband met het vrije verkeer van werknemers") van hoofdstuk II („Sociale bepalingen") van dit besluit.

5 Artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 bepaalt:

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

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

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

– na vier jaar legale arbeid, in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze."

6 In artikel 7, eerste alinea, van dat besluit staat te lezen:

„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 3 jaar aldaar legaal wonen;

– hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste 5 jaar aldaar legaal wonen."

7 Artikel 9 van besluit nr. 1/80 luidt:

„Turkse kinderen die legaal in een lidstaat van de Gemeenschap wonen bij hun ouders die aldaar legaal tewerkgesteld zijn of zijn geweest, hebben in die lidstaat toegang tot het algemeen onderwijs, opleiding in het kader van een leerlingstelsel en beroepsopleiding op basis van dezelfde toelatingseisen ter zake van genoten onderwijs en opleiding als kinderen van onderdanen van die lidstaat. Zij kunnen in die lidstaat de door de nationale wetgeving op dit gebied geboden voordelen genieten."

Duits recht

8 § 4, lid 2, van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet betreffende het verblijf, de beroepswerkzaamheden en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek) van 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1950), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, bepaalt:

„Een vreemdeling die krachtens de [Associatieovereenkomst] verblijfsgerechtigd is, moet het bestaan van zijn verblijfsrecht aantonen door te bewijzen dat hij in het bezit is van een verblijfsvergunning,

tenzij hij beschikt over een vergunning tot vestiging of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. De verblijfsvergunning wordt op aanvraag afgegeven."

9 § 50, lid 1, van die wet luidt:

„Een vreemdeling moet het grondgebied verlaten wanneer hij niet of niet langer in het bezit is van een vereiste verblijfstitel en er niet of niet langer een verblijfsrecht bestaat krachtens de [Associatieovereenkomst]."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

10 BY, CX, DW, EV en FU zijn Turkse staatsburgers. CX is de echtgenote van BY. Zij zijn de ouders van DW, EV en FU.

11 BY is op 5 september 2015 met een visum de Bondsrepubliek Duitsland binnengekomen. Op 4 november 2015 heeft de stad Duisburg hem een verblijfsvergunning voor het verrichten van een zelfstandige activiteit afgegeven die geldig was tot en met 27 maart 2017.

12 Op 19 februari 2016 hebben CX, DW, EV en FU toestemming gekregen om zich op het grondgebied van die lidstaat bij BY te voegen met het oog op gezinshereniging, en op 20 april 2016 hebben zij op grond van het nationale recht verblijfsvergunningen verkregen die geldig waren tot en met 27 maart 2017.

13 CX heeft arbeid in loondienst verricht van 1 februari tot en met 30 april 2016, van 15 november tot en met 31 december 2017, van 1 januari tot en met 15 januari 2018 en ten slotte van 1 augustus tot en met 31 december 2018.

14 Nadat de geldigheidsduur van hun verblijfsvergunningen was verstreken, hebben verzoekers in het hoofdgeding bij de stad Duisburg een aanvraag ingediend die ertoe strekte de geldigheid van die vergunningen te verlengen of hun andere verblijfsvergunningen af te geven. Bij besluiten van 18 maart 2019 heeft de stad Duisburg deze aanvraag afgewezen.

15 Op 22 maart 2019 hebben verzoekers in het hoofdgeding tegen die besluiten beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, het Verwaltungsgericht Düsseldorf (bestuursrechter in eerste aanleg Düsseldorf, Duitsland). Daarbij voerden zij in wezen aan dat zij zich kunnen beroepen op een verblijfsrecht op grond van artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80. Verzoekers in het hoofdgeding zijn van mening dat Turkse kinderen aan deze bepaling niet alleen een recht op toegang tot onderwijs en beroepsopleiding maar ook een verblijfsrecht ontlenen. Om het nuttige effect van deze rechten te waarborgen, moet volgens hen aan de ouders die het gezag over de betrokken kinderen uitoefenen, bovendien automatisch een verblijfsrecht worden toegekend.

16 De verwijzende rechter stelt weliswaar vast dat verzoekers in het hoofdgeding geen enkel recht ontlenen aan de artikelen 6 en 7 van besluit nr. 1/80, maar vraagt zich in wezen af of het in artikel 9, eerste volzin, van dat besluit neergelegde recht op toegang tot onderwijs en beroepsopleiding impliceert dat Turkse kinderen een zelfstandig verblijfsrecht genieten, waaruit tevens een verblijfsrecht voortvloeit voor de ouders die daadwerkelijk het gezag over die kinderen uitoefenen. Voor het geval dat deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen onder welke voorwaarden een verblijfsrecht op grond van die bepaling wordt toegekend.

17 In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Düsseldorf de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Impliceert het recht dat Turkse kinderen ontlenen aan artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80, tevens een recht van verblijf in de gastlidstaat zonder dat daaraan nadere voorwaarden worden gesteld?

2) Ingeval de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord:
   a) Vereist een verblijfsrecht op grond van artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 dat de ouders van de Turkse kinderen die het voordeel van deze bepaling genieten, reeds rechten hebben verworven krachtens artikel 6, lid 1, of artikel 7 van dat besluit?
   b) Ingeval de tweede vraag, onder a), ontkennend moet worden beantwoord, moet het begrip ‚legale tewerkstelling' in de zin van artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 dan op dezelfde wijze worden uitgelegd als het in artikel 6, lid 1, van dat besluit gebezigde begrip ‚legale arbeid'?
   c) Ingeval de tweede vraag, onder a), ontkennend moet worden beantwoord, kan voor Turkse kinderen dan krachtens artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 reeds een verblijfsrecht ontstaan nadat een van de ouders in de gastlidstaat (slechts) drie maanden legaal is tewerkgesteld?
   d) Ingeval de tweede vraag, onder a), ontkennend moet worden beantwoord, vloeit uit het verblijfsrecht van de Turkse kinderen dan tevens een verblijfsrecht voort voor een of beide ouders die het gezag uitoefenen, zonder dat daaraan nadere voorwaarden worden gesteld?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

18 Met zijn vragen, die gezamenlijk dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling kan worden ingeroepen door Turkse kinderen van wie de ouders niet voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 6 en 7 van dat besluit, en dat die bepaling in voorkomend geval impliceert dat deze kinderen in de gastlidstaat een zelfstandig verblijfsrecht genieten waaruit tevens een verblijfsrecht voortvloeit voor de ouders die daadwerkelijk het gezag over die kinderen uitoefenen. Indien dit het geval is, wenst de verwijzende rechter te vernemen onder welke voorwaarden een verblijfsrecht op grond van artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 wordt toegekend.

19 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 aan Turkse kinderen die legaal in een lidstaat wonen bij hun ouders die aldaar legaal tewerkgesteld zijn of zijn geweest, het recht toekent om in die lidstaat toegang te hebben tot het algemeen onderwijs, opleiding in het kader van een leerlingstelsel en beroepsopleiding op basis van dezelfde toelatingseisen ter zake van genoten onderwijs en opleiding als kinderen van onderdanen van die lidstaat (arrest van 7 juli 2005, Gürol, C-374/03, EU:C:2005:435, punt 22).

20 Die bepaling schept namelijk een verplichting om Turkse kinderen en kinderen van onderdanen van de gastlidstaat gelijk te behandelen wat betreft de toegang tot onderwijs en beroepsopleiding in die lidstaat (zie in die zin arrest van 7 juli 2005, Gürol, C-374/03, EU:C:2005:435, punt 23).

21 Uit de bewoordingen zelf van artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 blijkt evenwel dat de verkrijging van de in deze bepaling neergelegde rechten afhangt van twee cumulatief te vervullen voorwaarden, waarvan de eerste voorwaarde inhoudt dat de Turkse kinderen legaal in de gastlidstaat wonen bij hun ouders en de tweede dat deze ouders in die lidstaat legaal tewerkgesteld zijn of zijn geweest.

22 Derhalve moet worden nagegaan of Turkse kinderen van Turkse staatsburgers die in de gastlidstaat geen arbeid in loondienst verrichten of hebben verricht dan wel minder dan een jaar legaal in die lidstaat zijn tewerkgesteld geweest, zich kunnen beroepen op het recht op toegang tot onderwijs en beroepsopleiding op grond van artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80.

23 In dit verband houdt de eerste van bovengenoemde voorwaarden in dat de betrokken Turkse kinderen slechts toegang kunnen hebben tot onderwijs en beroepsopleiding in de gastlidstaat indien zij in deze lidstaat legaal bij hun ouders wonen.

24 De tweede voorwaarde moet aldus worden opgevat dat een van de ouders in de gastlidstaat arbeid in loondienst moet verrichten of hebben verricht met inachtneming van de bepalingen van besluit nr. 1/80 die betrekking hebben op het verrichten van arbeid, te weten de artikelen 6 en 7 van dit besluit.

25 Besluit nr. 1/80 heeft namelijk – volgens de derde overweging ervan – in het bijzonder tot doel de regeling voor Turkse werknemers en hun gezinsleden op sociaal gebied te verbeteren. De artikelen 6, 7 en 9 van dit besluit behoren met name tot het in hoofdstuk II („Sociale bepalingen”) vervatte deel 1, dat betrekking heeft op arbeidsmarktvraagstukken en vraagstukken die verband houden met het vrije verkeer van Turkse werknemers.

26 In de eerste plaats worden in artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 de belangrijkste voorwaarden opgesomd die voor het verrichten van arbeid in loondienst door Turkse staatsburgers die behoren tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat, gelden met het oog op de afgifte en verlenging van arbeidsvergunningen. Deze bepaling onderstelt dat de betrokkene een Turkse werknemer is die op het grondgebied van een lidstaat verblijft, tot de legale arbeidsmarkt van de gastlidstaat behoort en aldaar gedurende een bepaalde periode legaal arbeid heeft verricht (arrest van 26 oktober 2006, Güzeli, C-4/05, EU:C:2006:670, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 Zoals uit artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 volgt, verkrijgt de werknemer na een jaar legale arbeid met name een recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning teneinde arbeid in loondienst te blijven verrichten bij dezelfde werkgever (zie in die zin arrest van 8 november 2012, Gülbahce, C-268/11, EU:C:2012:695, punten 37 en 45).

28 Tevens behelst de voorwaarde dat de betrokken Turkse werknemer tot de „legale arbeidsmarkt” behoort in de zin van artikel 6, lid 1, eerste streepje, van besluit nr. 1/80, dat er sprake moet zijn van een stabiele en bestendige situatie op de arbeidsmarkt van die lidstaat, hetgeen een onbetwist verblijfsrecht vereist (arrest van 8 november 2012, Gülbahce, C-268/11, EU:C:2012:695, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 In de tweede plaats stelt artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 de verkrijging van een eigen recht op toegang tot de arbeidsmarkt op grond van die bepaling afhankelijk van drie cumulatief te vervullen voorwaarden, waarvan de eerste voorwaarde inhoudt dat de betrokken persoon wordt beschouwd als gezinslid van een tot de legale arbeidsmarkt van de gastlidstaat behorende Turkse werknemer, de tweede voorwaarde behelst dat de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat

die persoon toestemming hebben gegeven om zich daar bij die werknemer te voegen, en de derde voorwaarde inhoudt dat diezelfde persoon reeds een bepaalde periode legaal op het grondgebied van die lidstaat woont (zie in die zin arrest van 19 juli 2012, Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, punt 29).

30 In zoverre moet worden vastgesteld dat Turkse kinderen van wie geen van beide ouders voldoet aan de voorwaarden van de artikelen 6 en 7 van besluit nr. 1/80 – die in de punten 26 tot en met 29 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht – zich niet kunnen beroepen op het in artikel 9, eerste volzin, van dat besluit neergelegde recht op toegang tot algemeen onderwijs en beroepsopleiding.

31 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vragen te worden geantwoord dat artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling niet kan worden ingeroepen door Turkse kinderen van wie de ouders niet voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 6 en 7 van dat besluit.

Kosten

32 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 (Zesde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 9, eerste volzin, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling niet kan worden ingeroepen door Turkse kinderen van wie de ouders niet voldoen aan de voorwaarden van de artikelen 6 en 7 van dat besluit.

ondertekeningen