ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

8 december 2011 *

In zaak C-371/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Duitsland) bij beslissing van 22 juli 2008, ingekomen bij het Hof op 14 augustus 2008, in de procedure

Nural Ziebell

tegen

Land Baden-Württemberg,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (rapporteur) en M. Berger, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 maart 2011,

gelet op de opmerkingen van:

— N. Ziebell, vertegenwoordigd door B. Fresenius en R. Gutmann, Rechtsanwälte,

— het Land Baden-Württemberg, vertegenwoordigd door M. Schenk als gemachtigde,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en N. Graf Vitzthum als gemachtigden,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Bering Liisberg en R. Holdgaard als gemachtigden,

— de Estse regering, vertegenwoordigd door M. Linntam als gemachtigde,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door G. Karipsiadis en T. Papadopoulou als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door I. Rao en C. Murrell als gemachtigden, bijgestaan door T. Eicke, barrister,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Rozet en V. Kreuschitz als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 april 2011,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie (hierna: „besluit nr. 1/80"). De Associatieraad is ingesteld bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, 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 laatstgenoemde is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna respectievelijk: „associatieovereenkomst" en „associatie EEG-Turkije"). Dit verzoek betreft tevens de uitlegging van artikel 28, lid 3, sub a, van 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, en rectificaties PB L 229, blz. 35, en PB 2005, L 197, blz. 34).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen N. Ziebell, een Turks staatsburger, die vóór zijn huwelijk met een persoon van Duitse nationaliteit de naam „Örnek" droeg, en het Land Baden-Württemberg over een procedure tot verwijdering van het Duitse grondgebied tegen verzoeker.

Rechtskader

Recht van de Unie

Associatie EEG-Turkije

— De associatieovereenkomst

3 Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de associatieovereenkomst heeft deze overeenkomst tot doel, de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, met inbegrip van die inzake arbeidskrachten, door geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen (artikel 12 van de associatieovereenkomst) en door de

beperkingen van de vrijheid van vestiging (artikel 13) en van het vrij verrichten van diensten (artikel 14) op te heffen, teneinde de levensstandaard van het Turkse volk te verbeteren en in een later stadium de toetreding van de Republiek Turkije tot de Gemeenschap te vergemakkelijken (vierde overweging van de considerans en artikel 28 van die overeenkomst).

4 Daartoe voorziet de associatieovereenkomst in een voorbereidende fase, tijdens welke de Republiek Turkije in staat wordt gesteld haar economie te versterken met steun van de Gemeenschap (artikel 3 van de overeenkomst), in een overgangsfase voor het geleidelijk tot stand brengen van een douane-unie en het nader tot elkaar brengen van het economische beleid (artikel 4 van de overeenkomst), en in een definitieve fase, die is gegrondvest op de douane-unie en de versterking inhoudt van de coördinatie van het economische beleid van de overeenkomstsluitende partijen (artikel 5 van deze overeenkomst).

5 Artikel 6 van de associatieovereenkomst luidt:

„Teneinde de toepassing en de geleidelijke ontwikkeling van de associatieregeling te verzekeren, verenigen de overeenkomstsluitende partijen zich in een Associatieraad, die handelt binnen de grenzen van de hem door de [associatie]overeenkomst verleende bevoegdheden."

6 Artikel 8 van titel II, met als opschrift „Tenuitvoerlegging van de overgangsfase", van de associatieovereenkomst bepaalt:

„Teneinde de in artikel 4 genoemde doelstellingen te verwezenlijken, stelt de Associatieraad voor de aanvang van de overgangsfase, en volgens de in artikel 1 van het Voorlopige Protocol vermelde procedure, de voorwaarden van, de wijze waarop en

het ritme voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen vast betreffende de in het [EG-Verdrag] bedoelde onderwerpen die in aanmerking genomen moeten worden, met name die welke zijn bedoeld in deze titel, alsmede elke vrijwaringsclausule die dienstig zou kunnen blijken."

7 Artikel 12 van de associatieovereenkomst, dat ook is opgenomen in titel II, hoofdstuk 3, met als opschrift „Andere bepalingen van economische aard", luidt:

„De overeenkomstsluitende partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen in [39 EG], [40 EG] en [41 EG], teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen."

8 Artikel 22, lid 1, van de associatieovereenkomst bepaalt:

„Voor de verwezenlijking van de in de [associatie]overeenkomst vermelde doelstellingen en in de in de overeenkomst bedoelde gevallen is de Associatieraad bevoegd tot het nemen van besluiten. Ieder der beide partijen is verplicht de maatregelen te nemen, nodig voor de tenuitvoerlegging van de genomen besluiten. [...]"

— Het aanvullend protocol

9 Het aanvullend protocol, ondertekend te Brussel op 23 november 1970 en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: „aanvullend protocol"),

dat overeenkomstig artikel 62 deel uitmaakt van de associatieovereenkomst, bepaalt in artikel 1 de voorwaarden waaronder, de wijze waarop en het tempo waarin de in artikel 4 van de associatieovereenkomst bedoelde overgangsfase zal verlopen.

10 Het aanvullend protocol bevat een titel II, met als opschrift „Verkeer van personen en diensten", waarvan hoofdstuk I betrekking heeft op „[w]erknemers" en hoofdstuk II het „[r]echt van vestiging, diensten en vervoer" regelt.

11 Artikel 36 van het aanvullend protocol, dat in hoofdstuk I staat, bepaalt dat het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije overeenkomstig de in artikel 12 van de associatieovereenkomst neergelegde beginselen geleidelijk tot stand wordt gebracht tussen het einde van het twaalfde en het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van genoemde overeenkomst, en dat de hiertoe nodige regels door de Associatieraad worden bepaald.

— Besluit nr. 1/80

12 Besluit nr. 1/80 is vastgesteld door de door de associatieovereenkomst ingestelde Associatieraad, die is samengesteld uit leden van de regeringen van de lidstaten, van de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen enerzijds, en uit leden van de Turkse regering anderzijds.

13 Zoals volgt uit de derde overweging van de considerans van dat besluit, betreft het besluit de verbetering, op sociaal gebied, van de regeling die geldt voor Turkse werknemers en hun gezinsleden, ten opzichte van de regeling die is ingesteld bij besluit nr. 2/76 betreffende de tenuitvoerlegging van artikel 12 van de op 20 december 1976 door de Associatieraad vastgestelde associatieovereenkomst.

14 Artikel 7, van besluit nr. 1/80, dat deel uitmaakt van hoofdstuk II van het besluit, met als opschrift „Sociale bepalingen", deel 1, betreffende „[a]rbeidsmarktvraagstukken en vraagstukken in verband met het vrije verkeer van werknemers", bepaalt:

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

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

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

15 Artikel 14 van besluit nr. 1/80, dat eveneens in deel 1 staat, bepaalt:

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

2. Zij doen geen afbreuk aan de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit nationale wetgevingen of uit bilaterale overeenkomsten tussen Turkije en de lidstaten van de Gemeenschap, voor zover daarbij voor hun onderdanen een gunstiger regeling is vastgesteld."

Richtlijn 2003/109/EG

16 De punten 1 en 2 van de considerans van richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44) bepalen:

„(1) Met het oog op de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaald dat enerzijds maatregelen moeten worden aangenomen die erop zijn gericht het vrije verkeer van personen te waarborgen, in samenhang met begeleidende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel en immigratie, en anderzijds maatregelen op het gebied van asiel, immigratie en de bescherming van de rechten van onderdanen van derde landen.

(2) Tijdens de buitengewone bijeenkomst in Tampere van 15 en 16 oktober 1999 heeft de Europese Raad verklaard dat de juridische status van onderdanen van derde landen meer in overeenstemming moet worden gebracht met die van de onderdanen van de lidstaten, en dat iemand die gedurende een nader te bepalen periode legaal in een lidstaat heeft verbleven en een vergunning tot langdurig verblijf heeft, in deze lidstaat een aantal uniforme rechten zou moeten verkrijgen die zo dicht mogelijk bij de rechten van EU-burgers liggen."

17 Punt 6 van de considerans van die richtlijn preciseert:

„Het belangrijkste criterium voor de verwerving van de status van langdurig ingezetene is de duur van het verblijf op het grondgebied van een lidstaat. Het moet gaan om een langdurig en ononderbroken verblijf, waaruit blijkt dat de betrokkene sterke banden met het land heeft gekregen. [...]"

18 De punten 8 en 16 van de considerans van die richtlijn luiden:

„(8) Onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezeten willen verkrijgen en behouden mogen geen bedreiging vormen voor de openbare orde en de openbare veiligheid. Het begrip openbare orde kan een veroordeling voor het plegen van een ernstig misdrijf omvatten.

(16) Langdurig ingezetenen moeten hogere bescherming tegen uitzetting genieten. Deze bescherming is gebaseerd op de criteria die zijn vastgesteld in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. [...]"

19 Artikel 2 van richtlijn 2003/109 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚onderdaan van een derde land': eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 17, lid 1, van het Verdrag;

b) ‚langdurig ingezetene': iedere onderdaan van een derde land die de in de artikelen 4 tot en met 7 bedoelde status van langdurig ingezetene bezit;

[...]"

20 Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van die richtlijn is deze „van toepassing op onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven".

21 Artikel 3, lid 3, van genoemde richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn geldt onverminderd de gunstiger bepalingen van:

a) bilaterale of multilaterale overeenkomsten tussen de Gemeenschap of de Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds en derde landen anderzijds;

[...]"

22 Volgens artikel 4, lid 1, van richtlijn 2003/109 kennen de lidstaten de status van langdurig ingezetene toe aan onderdanen van derde landen die legaal en ononderbroken sedert vijf jaar op hun grondgebied verblijven.

23 Artikel 12 van voornoemde richtlijn, met als opschrift „Bescherming tegen verwijdering", luidt als volgt:

„1. De lidstaten mogen uitsluitend een besluit tot verwijdering ten aanzien van een langdurig ingezetene nemen, wanneer hij een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt.

2. Het in lid 1 bedoelde besluit mag niet op economische gronden berusten.

3. Alvorens tot verwijdering van een langdurig ingezetene wordt besloten, houden de lidstaten rekening met de volgende elementen:

a) de duur van het verblijf op het grondgebied,

b) de leeftijd van de betrokkene,

c) de gevolgen voor de betrokkene en de leden van zijn gezin,

d) het bestaan van banden met het land van verblijf of het ontbreken van banden met het land van herkomst.

[...]"

Richtlijn 2004/38

24 Punt 3 van de considerans van richtlijn 2004/38 luidt:

„Burgerschap van de Unie dient de fundamentele status te zijn van onderdanen van de lidstaten die hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen. Derhalve moeten de bestaande gemeenschapsinstrumenten waarin afzonderlijke regelingen zijn vastgesteld voor werknemers, zelfstandigen, studenten en andere niet-actieven worden gecodificeerd en herzien, teneinde het recht van de burgers van de Unie van vrij verkeer en verblijf te vereenvoudigen en te versterken."

25 Punt 22 van de considerans van die richtlijn luidt:

„Het Verdrag voorziet in de mogelijkheid om beperkingen op de uitoefening van het recht van vrij verkeer op te leggen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Teneinde de voorwaarden en waarborgen op procedureel gebied waaronder een besluit tot weigering van toegang of verwijdering van burgers van de Unie en hun familieleden kan worden genomen, preciezer te omschrijven, dient deze richtlijn richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 inzake de coördinatie van de voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen ten aanzien van verplaatsing en verblijf, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid [...] [(PB 1964, 56, blz. 850), zoals gewijzigd bij richtlijn 75/35/EEG van de Raad van 17 december 1974 (PB 1975, L 14, blz. 14; hierna: ‚richtlijn 64/221')], te vervangen."

26 In de punten 23 en 24 van de considerans van richtlijn 2004/38 wordt het volgende overwogen:

„(23) Verwijdering van burgers van de Unie en hun familieleden om redenen van openbare orde of openbare veiligheid is een maatregel die personen die zich, op grond van de hun door het Verdrag verleende rechten en vrijheden, daadwer-

kelijk in het gastland hebben geïntegreerd, ernstige schade kan toebrengen. De mogelijkheid om dergelijke maatregelen toe te passen, dient derhalve conform het evenredigheidsbeginsel te worden beperkt, teneinde rekening te houden met de graad van integratie van de betrokken personen, de duur van hun verblijf in het gastland, hun leeftijd, hun gezondheidstoestand, hun familiale en economische situatie en hun bindingen met het land van oorsprong.

(24) Aldus zou de bescherming tegen verwijdering des te sterker moeten zijn naarmate de burger van de Unie en zijn familieleden beter in het gastland geïntegreerd zijn. Verwijderingsmaatregelen tegen personen die vele jaren op het grondgebied van het gastland hebben verbleven, in het bijzonder wanneer zij daar geboren zijn en er hun hele leven hebben gewoond, zouden slechts onder uitzonderlijke omstandigheden mogen worden genomen, namelijk indien er dwingende redenen van openbare veiligheid in het spel zijn. Voorts zou ook een verwijderingsmaatregel tegen minderjarigen alleen in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden mogen worden genomen teneinde, overeenkomstig het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind van 20 november 1989, de banden met de familie in stand te houden."

27 Artikel 16, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Iedere burger van de Unie die gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar legaal op het grondgebied van het gastland heeft verbleven, heeft aldaar een duurzaam verblijfsrecht.[...]"

28 Artikel 27, leden 1 en 2, van de richtlijn luidt:

„1. Onverminderd het bepaalde in dit hoofdstuk kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Deze redenen mogen niet voor economische doeleinden worden aangevoerd.

2. De om redenen van openbare orde of openbare veiligheid genomen maatregelen moeten in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en uitsluitend gebaseerd zijn op het gedrag van betrokkene. Strafrechtelijke veroordelingen vormen als zodanig geen reden voor deze maatregelen.

Het gedrag moet een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormen. Motiveringen die los staan van het individuele geval of die verband houden met algemene preventieve redenen mogen niet worden aangevoerd."

29 Artikel 28 van die richtlijn, met als opschrift „Bescherming tegen verwijdering", luidt:

„1. Alvorens een besluit tot verwijdering van het grondgebied om redenen van openbare orde of openbare veiligheid te nemen, neemt een gastland de duur van het verblijf van de betrokkene op zijn grondgebied, diens leeftijd, gezondheidstoestand, gezins- en economische situatie, sociale en culturele integratie in het gastland en de mate waarin hij bindingen heeft met zijn land van oorsprong, in overweging.

2. Behalve om ernstige redenen van openbare orde of openbare veiligheid kan een gastland geen besluit tot verwijdering van het grondgebied nemen ten aanzien van burgers van de Unie of familieleden, ongeacht hun nationaliteit, die een duurzaam verblijfsrecht op zijn grondgebied hebben verworven.

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

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

b) minderjarig zijn, tenzij de verwijdering noodzakelijk is in het belang van de minderjarige, zoals bepaald in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind van 20 november 1989."

Nationale regeling

30 Blijkens de verwijzingsbeslissing bevat de wet inzake het verblijf, de tewerkstelling en de integratie van vreemdelingen op het federale grondgebied (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet

— Aufenthaltsgesetz) van 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1950), in de versie die van toepassing was ten tijde van de feiten in het hoofdgeding, de volgende bepalingen:

„§ 53

Verplichte verwijdering

Ten aanzien van 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 in bewaring is gesteld.

[...]

§ 55

Discretionaire verwijdering

1. Een vreemdeling kan worden verwijderd wanneer zijn verblijf de openbare veiligheid en openbare orde of andere aanmerkelijke belangen van de Bondsrepubliek Duitsland aantast.

[...]

§ 56

Bijzondere bescherming tegen verwijdering

(1) Een vreemdeling die:

1. in het bezit is van een vestigingsvergunning en ten minste vijf jaar legaal op het federale grondgebied heeft verbleven

[...]

geniet bijzondere bescherming tegen verwijdering. Hij kan slechts worden verwijderd om ernstige redenen van openbare veiligheid en openbare orde. Doorgaans bestaan redenen van openbare veiligheid en openbare orde in de in de §§ 53 en 54, leden 5, 5a en 7 bedoelde gevallen. Is aan de voorwaarden van § 53 voldaan, dan wordt de vreemdeling in beginsel verwijderd. Is aan de voorwaarden van § 54 voldaan, dan wordt een discretionaire beslissing over zijn verwijdering genomen.

[...]"

31 De wet inzake de vrijheid van verkeer van burgers van de Unie (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern — Freizügigkeitsgesetz/EU) van 30 juli 2004

(BGBl. 2004 I, blz. 1950), in de versie die van toepassing was ten tijde van de feiten in het hoofdgeding, bepaalt met name:

„§ 1

Toepassingsgebied

Deze wet regelt de binnenkomst en het verblijf van staatsburgers van andere lidstaten van de Europese Unie (burgers van de Unie) en hun gezinsleden.

§ 6

Verlies van het recht van binnenkomst en verblijf

(1) [...] het verlies van het in § 2, lid 1, bedoelde recht kan enkel worden vastgesteld, de verklaring inzake het gemeenschapsrechtelijke verblijfsrecht of inzake het duurzaam verblijf enkel worden ingetrokken, en de verblijfskaart of de duurzaamverblijfskaart enkel worden herroepen om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid (artikelen 39, lid 3, en 46, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen).

[...]

(5) De in lid 1 bedoelde vaststelling mag bij burgers van de Unie en hun familieleden die de laatste tien jaar op het federale grondgebied hebben verbleven, en bij minderjarigen, enkel gebeuren om dwingende redenen van openbare veiligheid. Voor minderjarigen geldt dit niet wanneer het verlies van het verblijfsrecht noodzakelijk is voor het welzijn van het kind. Van dwingende redenen van openbare veiligheid kan enkel

sprake zijn, indien de betrokkene wegens een of meer opzettelijk gepleegde strafbare feiten onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheids- of jeugdstraf van ten minste vijf jaar of bij de laatste onherroepelijke veroordeling in bewaring is gesteld, wanneer de veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland in het geding is of wanneer van de betrokkene terroristisch gevaar uitgaat.

[...]"

Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

32 Ziebell is op 18 december 1973 in Duitsland geboren en heeft in dat land zijn kindertijd bij zijn ouders doorgebracht.

33 Zijn vader, die eveneens Turks staatsburger is, verbleef als werknemer legaal op het Duitse grondgebied. Na het overlijden van zijn vader in 1991 is Ziebells moeder in een verzorgingstehuis opgenomen. Vanaf dat moment heeft betrokkene met geen enkel familielid samengewoond, aangezien zijn broers en zussen elk een eigen gezin hebben.

34 Ziebell heeft zijn schoolopleiding niet afgemaakt en heeft vervolgens een opleiding als schilder in de bouw afgebroken. Hij heeft verschillende werkzaamheden als invalkracht verricht, die werden afgewisseld met perioden van werkloosheid en gevangenisstraf. Tussen juli 2000 en de datum van de verwijzingsbeslissing heeft hij geen enkele beroepswerkzaamheid meer uitgeoefend.

35 Sinds 28 januari 1991 is betrokkene in het bezit van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in Duitsland, die vanaf 1 januari 2005 in een vestigingsvergunning voor onbepaalde tijd is omgezet. Het in de tussentijd door hem ingediende naturalisatieverzoek werd afgewezen wegens de talrijke strafbare feiten die hij had gepleegd.

36 In 1991 begon Ziebell marihuana te roken. Vanaf 1998 gebruikte hij regelmatig heroïne en cocaïne. Een ambulant methadonprogramma in 2001 en een intramurale drugstherapie in 2003 bleven zonder resultaat.

37 Sinds 1993 is Ziebell wegens het plegen van strafbare feiten veroordeeld tot de volgende straffen:

— op 15 april 1993 tot een jeugdstraf van twee jaar en zes maanden wegens diefstal in vereniging in 24 gevallen;

— op 17 oktober 1994 tot een jeugdstraf van twee jaar en zeven maanden wegens zware mishandeling, met inaanmerkingneming van de vorige veroordeling;

— op 9 januari 1997 tot een geldboete wegens het opzettelijk bezit van een verboden voorwerp;

— op 9 april 1998 tot vrijheidsstraffen van in totaal twee jaar wegens diefstal in drie gevallen;

— op 7 maart 2002 tot een vrijheidsstraf van twee jaar en zes maanden wegens valsemunterij, gekwalificeerde diefstal in vier gevallen en poging tot gekwalificeerde diefstal;

— op 28 juli 2006 tot vrijheidsstraffen van in totaal drie jaar en drie maanden wegens gekwalificeerde diefstal in acht gevallen.

38 Voor het uitzitten van de vrijheidsstraffen waartoe hij was veroordeeld, bevond Ziebell zich van januari 1993 tot december 1994, van augustus 1997 tot oktober 1998, van juli tot oktober 2000, van september 2001 tot mei 2002 en van november 2005 tot oktober 2008 in gevangenschap.

39 Op 28 oktober 2008 begon Ziebell een nieuwe therapeutische behandeling in een gespecialiseerde instelling. Volgens de inlichtingen ter terechtzitting voor het Hof zijn verzoekers met drugsgebruik verband houdende problemen intussen opgelost en heeft hij sindsdien geen andere strafbare feiten meer gepleegd. Bij vonnis van 16 juni 2009 is de tenuitvoerlegging geschorst van het nog uit te zitten deel van de straf waartoe Ziebell op 28 juli 2006 was veroordeeld. Betrokkene is op 30 december 2009 getrouwd, is vader geworden en oefent momenteel een beroepswerkzaamheid uit.

40 Op 28 oktober 1996 kreeg verzoeker overeenkomstig de toepasselijke vreemdelingenwetgeving van de Ausländerbehörde (vreemdelingendienst) een waarschuwing wegens de door hem tot dat tijdstip gepleegde strafbare feiten.

41 Bij beschikking van 6 maart 2007 heeft het Regierungspräsidium Stuttgart de verwijdering van betrokkene gelast met onmiddellijke tenuitvoerlegging. Later werd de tenuitvoerlegging van deze beslissing echter geschorst.

42 Het Regierungspräsidium Stuttgart heeft zijn verwijderingsbesluit gemotiveerd door te stellen dat het gedrag van betrokkene een ernstig gevaar voor de openbare orde inhield en dat er een concreet en groot risico bestond dat Ziebell nieuwe ernstige strafbare feiten zou plegen.

43 Bij vonnis van 3 juli 2007 heeft het Verwaltungsgericht Stuttgart het door Ziebell tegen het verwijderingsbesluit ingestelde beroep verworpen.

44 Ziebell heeft tegen dat vonnis bij het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hoger beroep ingesteld, waarbij hij verzoekt om de vernietiging van het vonnis alsook van het hem betreffende verwijderingsbesluit. Ter ondersteuning van zijn beroep voerde verzoeker aan dat richtlijn 2004/38 de mogelijkheden voor de lidstaten heeft beperkt om verwijderingsmaatregelen tegen burgers van de Unie te nemen. Gelet enerzijds op de vaste rechtspraak van het Hof die de aan burgers van de Unie toegekende waarborgen naar analogie toepast op Turkse staatsburgers die rechten genieten krachtens de overeenkomst EEG-Turkije en anderzijds op het feit dat hij gedurende meer dan tien opeenvolgende jaren legaal in het gastland heeft verbleven, wordt volgens verzoeker de bescherming tegen verwijdering die hij geniet, voortaan geregeld door artikel 28, lid 3, sub a, van die richtlijn. In casu is niet voldaan aan de doorslaggevende voorwaarde van die bepaling, te weten dat de verwijdering gerechtvaardigd moet zijn door dwingende redenen van openbare orde.

45 Het Land Baden-Württemberg voert daarentegen aan dat artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 niet naar analogie kan worden toegepast op Turkse staatsburgers die een verblijfsrecht in een lidstaat hebben krachtens besluit nr. 1/80. Anders dan die bepaling, vermeldt artikel 14, lid 1, van dat besluit, dat van toepassing is op het hoofdgeding, als redenen op grond waarvan het verblijf van Turkse staatsburgers op het grondgebied van het gastland mag worden beëindigd immers niet enkel redenen van openbare orde, maar ook redenen van openbare veiligheid en van volksgezondheid. De associatie EEG-Turkije houdt geen volledige gelijkstelling in van Turkse staatsburgers die rechten genieten krachtens die overeenkomst, met de burgers van

de Unie, maar heeft enkel de geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van die staatsburgers tot doel.

46 Na te hebben opgemerkt dat niet duidelijk is welke bepalingen van het recht van de Unie als referentiekader moeten dienen voor de toepassing van artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 op het hoofdgeding, aangezien enerzijds nog geen rechtspraak van het Hof bestaat aangaande de toepassing naar analogie van richtlijn 2004/38 in de context van de Associatie EEG-Turkije en anderzijds richtlijn 64/221 bij richtlijn 2004/38 is ingetrokken, heeft het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet de bescherming van artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 [...] tegen verwijdering van een Turks staatsburger wiens rechtspositie wordt beheerst door artikel 7, eerste alinea, [...] tweede streepje, van besluit nr. 1/80 en die de afgelopen tien jaar heeft verbleven in de lidstaat waar hij deze rechtpositie bezit, worden uitgelegd volgens artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38, zoals door de betrokken lidstaat omgezet in nationaal recht, zodat verwijdering alleen geoorloofd is om dwingende redenen van openbare veiligheid, zoals door de lidstaten gedefinieerd?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

47 Vooraf moet worden benadrukt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing de situatie betreft van een Turks staatsburger die alle voorwaarden vervulde om rechtmatig aanspraak te maken op de in artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80 bedoelde rechtspositie voordat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde verwijderingsbesluit werd genomen.

48 Zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, heeft artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 rechtstreekse werking in de lidstaten en moeten de rechten inzake werkgelegenheid die een Turks staatsburger op grond van die bepaling heeft, noodzakelijkerwijs gepaard gaan met de toekenning aan die staatsburger van een verblijfsrecht op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst (zie met name arresten van 22 december 2010, Bozkurt, C-303/08, Jurispr. blz. I-13445, punten 31, 35 en 36, en 16 juni 2011, Pehlivan, C-484/07, Jurispr. blz. I-5203, punten 39 en 43).

49 Eveneens volgens vaste rechtspraak kan het gezinslid van een Turkse werknemer dat de voorwaarden van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 vervult, de hem door deze bepaling verleende rechten slechts in twee gevallen verliezen, te weten wanneer de aanwezigheid van de Turkse migrant op het grondgebied van de gastlidstaat wegens zijn persoonlijke gedrag een reële en ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid, als bedoeld in artikel 14, lid 1, van dit besluit, of wanneer de betrokkene het grondgebied van deze staat gedurende langere tijd zonder gegronde redenen heeft verlaten (zie met name reeds aangehaalde arresten Bozkurt, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Pehlivan, punt 62).

50 Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de eerste van die twee omstandigheden die het verlies van de door artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 aan Turkse staatsburgers verleende rechten meebrengt, en meer in het bijzonder de bepaling van de precieze draagwijdte van de in artikel 14, lid 1, van dat besluit neergelegde uitzondering op het verblijfsrecht om redenen van openbare orde, in een situatie, zoals aan de orde in het hoofdgeding.

51 Aangezien hij krachtens besluit nr. 1/80 in de lidstaat van ontvangst een verblijfsrecht geniet, lijdt het immers geen twijfel dat een Turks staatsburger als Ziebell zich voor de rechterlijke instanties van die lidstaat met succes op bedoeld artikel 14, lid 1, kan beroepen om een met die bepaling strijdige nationale maatregel buiten toepassing te laten stellen.

52 Na te hebben herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke zowel het begrip „openbare orde" zelf in de zin van die bepaling als de ter zake toepasselijke criteria en de waarborgen waarop de betrokken persoon in dat verband aanspraak kan maken, moeten worden uitgelegd naar analogie met de beginselen die gelden voor burgers van de Unie in het kader van artikel 48, lid 3, EEG-Verdrag (nadien artikel 48, lid 3, EG-Verdrag, en vervolgens artikel 39, lid 3, EG), zoals uitgevoerd en geconcretiseerd door richtlijn 64/221 (zie met name arresten van 10 februari 2000, Nazli, C-340/97, Jurispr. blz. I-957, punten 55, 56 en 63, en 2 juni 2005, Dörr en Ünal, C-136/03, Jurispr. blz. I-4759, punten 62 en 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Bozkurt, reeds aangehaald, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak), wenst het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg van het Hof te vernemen of, nu die richtlijn bij richtlijn 2004/38 is ingetrokken en de termijn voor de omzetting ervan is verstreken, de bij die richtlijn vastgestelde voorschriften naar analogie op Turkse staatsburgers moeten worden toegepast.

53 Wat de situatie van een Turks staatsburger als Ziebell betreft, die gedurende meer dan tien jaar legaal en ononderbroken in de lidstaat van ontvangst heeft verbleven, dient meer in het bijzonder te worden bepaald of voor de bescherming tegen verwijdering die de betrokkene op grond van artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 geniet, dezelfde regels gelden als die welke krachtens artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 voor burgers van de Unie gelden.

54 In dat verband betoogt Ziebell dat de in artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 vervatte bepalingen inzake bescherming tegen verwijdering naar analogie moeten worden toegepast op een situatie die onder artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 valt.

55 Tot staving van zijn uitlegging voert Ziebell ten eerste aan dat een van de voornaamste doelstellingen van de associatieovereenkomst de totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers is, dat een van de wezenlijke aspecten van het EG-Verdrag is. Ten tweede betoogt hij dat volgens de in punt 52 van het onderhavige arrest aangehaalde vaste rechtspraak van het Hof de beginselen die voor staatsburgers van de

lidstaten gelden, naar analogie van toepassing zijn op Turkse staatsburgers die rechten genieten krachtens een bepaling van die associatieovereenkomst. Ten derde voert hij aan dat bij de huidige stand van het recht van de Unie de artikelen 27 en 28 van richtlijn 2004/38 de regeling van richtlijn 64/221 hebben vervangen. Een dergelijke toepassing naar analogie is zijns inziens des te meer gerechtvaardigd nu richtlijn 2004/38 enkel de door het recht van de Unie verleende bescherming tegen verwijderingen, zoals uitgelegd door het Hof, heeft gepreciseerd door de codificatie van de wezenlijke individuele rechten inzake vrij verkeer en verblijf, die reeds vóór de datum waarop zij van toepassing werd, door de rechtspraak waren erkend, zonder deze rechten echter op fundamentele wijze uit te breiden.

56 Volgens Ziebell kan een beslissing tot verwijdering van verzoeker in het hoofdgeding van het Duitse grondgebied dus enkel worden genomen om „dwingende redenen van openbare veiligheid" in de zin van artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38. De door betrokkene gepleegde strafbare feiten kunnen kennelijk niet als dergelijke dringende redenen worden aangemerkt en zijn verwijdering van het grondgebied is bijgevolg niet in overeenstemming met het recht van de Unie.

57 Die door Ziebell aangevoerde uitlegging van het recht van de Unie kan echter niet slagen.

58 Volgens vaste rechtspraak van het Hof waaraan in punt 52 supra is herinnerd, moeten de beginselen die in het kader van de Verdragsartikelen betreffende het vrije verkeer van werknemers gelden, in de mate van het mogelijke worden toegepast op Turkse staatsburgers die door de associatie EEG-Turkije verleende rechten genieten. Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld moet een dergelijke uitlegging naar analogie niet enkel gelden voor de bedoelde Verdragsartikelen zelf, maar ook voor de handelingen van afgeleid recht, die op grond van die artikelen zijn aangenomen en de tenuitvoerlegging en de concretisering ervan tot doel hebben (zie met betrekking tot richtlijn 64/221 met name arrest Dörr en Ünal, reeds aangehaald).

59 Het Hof is ter bepaling van de draagwijdte van de in artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 opgenomen uitzondering op het gebied van de openbare orde, dan ook uitgegaan van de uitlegging die het van dezelfde uitzondering heeft gegeven op het gebied van het vrije verkeer van staatsburgers van de lidstaten zoals bepaald in artikel 48, lid 3, van het Verdrag en in richtlijn 64/221 (zie met name arrest Nazli, reeds aangehaald).

60 Zoals de advocaat-generaal echter in de punten 42 en volgende van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan het in artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 neergelegde stelsel van bescherming tegen verwijdering dat voor burgers van de Unie geldt, niet naar analogie worden toegepast op de waarborgen tegen verwijdering van Turkse staatsburgers voor de toepassing van artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80.

61 Volgens vaste rechtspraak moet een internationale overeenkomst immers niet enkel worden uitgelegd aan de hand van de bewoordingen ervan, maar evenzeer in het licht van zijn doelstellingen (zie met name advies 1/91 van 14 december 1991, Jurispr. blz. I-6079, punt 14, en arrest van 2 maart 1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, Jurispr. blz. I-1209, punt 47).

62 Om vast te stellen of een Unierechtelijke bepaling naar analogie kan worden toegepast in het kader van de associatie EEG-Turkije, moeten de doelstelling en de context van de associatieovereenkomst dus worden vergeleken met de doelstelling en context van de betrokken Unierechtelijke handeling.

63 Wat ten eerste de associatie EEG-Turkije betreft, dient eraan te worden herinnerd dat de associatieovereenkomst volgens artikel 2, lid 1, ervan tot doel heeft 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.

64 Zoals de advocaat-generaal in de punten 45 en 46 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de associatie EEG-Turkije een louter economische doelstelling.

65 Bovendien bepaalt artikel 12 van de associatieovereenkomst dat „[d]e overeenkomstsluitende partijen overeenkomen zich te laten leiden door de artikelen [39 EG], [40 EG] en [41 EG] teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen". Het aanvullend protocol geeft in artikel 36 de termijnen voor de geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten en de Republiek Turkije en stelt vast dat „[d]e hiertoe nodige regels door de Associatieraad worden bepaald". Volgens de derde overweging van de considerans van besluit nr. 1/80 heeft dit besluit tot doel op sociaal gebied de regeling te verbeteren die geldt voor de Turkse werknemers en hun gezinsleden.

66 Juist uit de bewoordingen van die bepalingen en uit de door die bepalingen nagestreefde doelstelling wordt door vaste rechtspraak sinds het arrest van 6 juni 1995, Bozkurt (C-434/93, Jurispr. blz. I-1475, punten 19 en 20) afgeleid dat de beginselen die in het kader van de artikelen 39 EG tot en met 41 EG gelden in de mate van het mogelijke moeten worden toegepast op Turkse onderdanen die door de associatie EEG-Turkije verleende rechten genieten (zie punt 58 van het onderhavige arrest).

67 Wat meer bepaald de draagwijdte van de in artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 opgenomen uitzondering op het gebied van de openbare orde betreft, heeft het Hof bijgevolg geoordeeld dat moet worden uitgegaan van de uitlegging die aan diezelfde uitzondering is gegeven op het gebied van het vrije verkeer van staatsburgers van de lidstaten. Het Hof heeft bovendien in dat verband gepreciseerd dat een dergelijke uitlegging des te meer gerechtvaardigd is, daar voornoemde bepaling van besluit nr. 1/80 in bijna identieke bewoordingen is geformuleerd als artikel 39, lid 3, EG (zie met name arrest van 4 oktober 2007, Polat, C-349/06, Jurispr. blz. I-8167, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

68 Daaruit volgt dat volgens de rechtspraak van het Hof een dergelijke toepassing naar analogie van de basisbeginselen van de fundamentele vrijheid van verkeer krachtens het recht van de Unie slechts gerechtvaardigd is door de in artikel 12 van de associatieovereenkomst neergelegde doelstelling van de associatie EEG-Turkije om het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen (zie met name arrest Dörr en Ünal, reeds aangehaald, punt 66). Door naar de Verdragsartikelen inzake het vrije verkeer van werknemers te verwijzen, bevestigt dat artikel het louter economische doel waarop die associatie is gebaseerd.

69 Wat ten tweede het aan de orde zijnde recht van de Unie betreft, moet vooraf worden opgemerkt dat de artikelen 12 EG, 18 EG, 40 EG, 44 EG en 52 EG de grondslag vormen van richtlijn 2004/38. Deze richtlijn, die zeker niet alleen een louter economisch doel nastreeft, heeft juist tot doel de uitoefening van het fundamentele en persoonlijke recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, dat door het Verdrag rechtstreeks aan de burgers van de Unie wordt verleend, te vergemakkelijken en met name dat recht te versterken (zie arrest van 23 november 2010, Tsakouridis, C-145/09, Jurispr. blz. I-11979, punt 23).

70 Die richtlijn creëert aldus een aanzienlijk versterkt stelsel van bescherming tegen verwijderingsmaatregelen, dat in des te grotere waarborgen voorziet naarmate de burgers van de Unie beter in het gastland geïntegreerd zijn (arrest Tsakouridis, reeds aangehaald, punten 25-28 alsook 40 en 41).

71 Overigens bevat artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 geen equivalent voor het in artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 genoemde begrip „dwingende redenen" van openbare veiligheid, dat betrekking heeft op een bijzonder ernstige aantasting van de openbare veiligheid en een verwijderingsmaatregel slechts in uitzonderlijke omstandigheden toelaat (arrest Tsakouridis, reeds aangehaald, punten 40 en 41).

72 Uit die vergelijking volgt dat, anders dan het recht van de Unie, zoals dit uit richtlijn 2004/38 voortvloeit, de associatie EEG-Turkije een louter economisch doel nastreeft en zich beperkt tot de geleidelijke totstandbrenging van het vrij verkeer van werknemers.

73 Het begrip „burgerschap" daarentegen, dat voortvloeit uit het loutere feit dat een persoon de nationaliteit van een lidstaat bezit, zonder dat de hoedanigheid van werknemer daarbij van belang is, en dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de primaire hoedanigheid van de staatsburgers van de lidstaten moet zijn (zie met name arresten van 17 september 2002, Baumbast en R, C-413/99, Jurispr. blz. I-7091, punt 82, en 8 maart 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, Jurispr. blz. I-1177, punt 41), zoals omschreven in de artikelen 17 EG tot met 21 EG, is eigen aan het recht van de Unie bij de huidige stand van de ontwikkeling ervan en rechtvaardigt dat enkel aan burgers van de Unie aanzienlijk versterkte waarborgen inzake verwijdering, zoals de waarborgen van artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38, worden toegekend.

74 Uit de wezenlijke verschillen tussen de voorschriften betreffende de associatie EEG-Turkije en het recht van de Unie inzake burgerschap, zowel in de bewoordingen ervan als wat het voorwerp en de doelstelling ervan betreft, volgt dus dat de twee betrokken rechtsstelsels niet als gelijkwaardig kunnen worden beschouwd, zodat het stelsel van bescherming tegen verwijdering dat voor de burgers van de Unie krachtens artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38 geldt, niet naar analogie kan worden toegepast om de betekenis en de draagwijdte van artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 te bepalen.

75 Gelet op het voorgaande moeten, teneinde de verwijzende rechter een bruikbaar antwoord te geven, hem voorts nog bepaalde uitleggingsgegevens worden verstrekt aangaande de concrete draagwijdte van artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 in het kader van een geschil zoals het geschil dat bij hem aanhangig is.

76 Zoals reeds in de punten 52, 58 en 59 van onderhavig arrest is uiteengezet, heeft het Hof, om de betekenis en de draagwijdte van het betrokken voorschrift van besluit nr. 1/80 te bepalen, steeds verwezen naar de in richtlijn 64/221 neergelegde beginselen.

77 Die richtlijn is echter ingetrokken door richtlijn 2004/38 en artikel 38, lid 3, van die laatste richtlijn bepaalt dat verwijzingen naar ingetrokken richtlijnen als verwijzingen naar richtlijn 2004/38 worden aangemerkt.

78 In een geval als in het hoofdgeding, waarin de betrokken bepaling van richtlijn 2004/38 niet naar analogie kan worden toegepast (zie punt 74 van het onderhavige arrest), moet met het oog op de toepassing van artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 echter een ander referentiekader binnen het recht van de Unie worden bepaald.

79 Voor een vreemdeling als Ziebell, die sinds meer dan tien jaar legaal en ononderbroken in de lidstaat van ontvangst verblijft, wordt dat referentiekader gevormd door artikel 12 van richtlijn 2003/109, dat bij gebreke van gunstigere voorschriften in het kader van het recht van de associatie EEG-Turkije een voorschrift van minimale bescherming vormt tegen de verwijdering van staatsburgers van een derde land, die op het grondgebied van een lidstaat een status van legaal langdurig ingezetene genieten.

80 Uit die bepaling volgt om te beginnen dat de betrokken langdurig ingezetene enkel kan worden verwijderd wanneer hij een concrete en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid vormt. Vervolgens mag het verwijderingsbesluit niet op economische gronden berusten. Ten slotte moeten de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van ontvangst, alvorens een dergelijk besluit te nemen, rekening houden met de duur van het verblijf van de betrokkene op het grondgebied van die lidstaat, zijn leeftijd, de gevolgen van een verwijdering voor de betrokkene en de leden van zijn gezin alsook met de banden van de betrokkene met het gastland of het ontbreken van banden met het land van herkomst.

81 Uit vaste rechtspraak van het Hof aangaande de in het Verdrag voorziene uitzondering om redenen van openbare orde op het gebied van vrij verkeer van werknemers die staatsburgers van lidstaten van de Unie zijn, welke naar analogie van toepassing is in het kader van de associatie EEG-Turkije, volgt bovendien dat die uitzondering een afwijking van die fundamentele vrijheid vormt, die strikt moet worden opgevat en waarvan de draagwijdte niet eenzijdig door de lidstaten kan worden bepaald (zie met name arrest van 22 december 2010, Bozkurt, reeds aangehaald, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

82 Maatregelen die zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde of openbare veiligheid, kunnen dan ook uitsluitend worden genomen wanneer, na een beoordeling per geval door de bevoegde nationale autoriteiten, blijkt dat het persoonlijke gedrag van de betrokkene een actuele, reële en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. Bij die beoordeling moeten die autoriteiten bovendien zowel het evenredigheidsbeginsel als de grondrechten van de betrokkene eerbiedigen, in het bijzonder, het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven (zie in die zin arrest van 22 december 2010, Bozkurt, reeds aangehaald, punten 57-60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

83 Dergelijke maatregelen kunnen dus niet automatisch worden gelast na een strafrechtelijke veroordeling of ter algemene preventie teneinde andere vreemdelingen af te schrikken van het plegen van strafrechterlijke feiten (zie arrest van 22 december 2010, Bozkurt, reeds aangehaald, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Wanneer het bestaan van een veelvoud van vroegere strafrechtelijke veroordelingen aldus op zichzelf niet ter zake doet om een verwijdering te rechtvaardigen waardoor een Turks staatsburger de rechten worden ontzegd die hem rechtstreeks bij besluit nr. 1/80 zijn toegekend (zie arrest Polat, reeds aangehaald, punt 36), moet hetzelfde a fortiori gelden voor een rechtvaardiging die verband houdt met de duur van de vrijheidsberoving van de betrokkene.

84 Wat de datum betreft die in aanmerking moet worden genomen om het actuele karakter te bepalen van de concrete bedreiging voor de openbare orde en de openbare veiligheid, moet eveneens eraan worden herinnerd dat de nationale rechterlijke instanties, bij de rechtmatigheidstoetsing van een maatregel tot verwijdering van een

Turks onderdaan rekening moeten houden met feiten die zich na het laatste besluit van de bevoegde autoriteiten hebben voorgedaan en die ertoe kunnen leiden dat de actuele bedreiging die het gedrag van de betrokkene voor het betrokken fundamenteel belang zou vormen, verdwijnt of sterk vermindert (zie met name arrest van 11 november 2004, Cetinkaya, C-467/02, Jurispr. blz. I-10895, punt 47).

85 Zoals de advocaat-generaal in de punten 62 tot en met 65 van zijn conclusie heeft opgemerkt, moet de verwijzende rechter dus uit het oogpunt van de huidige situatie van Ziebell een afweging maken tussen enerzijds de noodzaak van de voorgenomen inmenging in het verblijfsrecht van de betrokkene met het oog op de bescherming van het door de lidstaat van ontvangst nagestreefde legitieme doel en anderzijds, het daadwerkelijke bestaan van elementen van integratie die de re-integratie van de betrokkene in de samenleving van het gastland mogelijk maken. Daartoe moet de betrokken rechterlijke instantie in het bijzonder nagaan of het gedrag van een Turks staatsburger een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt, hierbij naar behoren rekening houdend met alle concrete omstandigheden van de situatie van de betrokkene, waartoe niet alleen gegevens behoren zoals die welke ter terechtzitting voor het Hof zijn aangevoerd (zie punt 39 van het onderhavige arrest), maar tevens de bijzonder nauwe banden die de betrokken vreemdeling heeft opgebouwd met de samenleving van de Bondsrepubliek Duitsland, waar hij geboren is, gedurende meer dan 35 jaar legaal en ononderbroken heeft gewoond, intussen met een staatsburger van die lidstaat is getrouwd en een beroepswerkzaamheid uitoefent.

86 Gelet op een en ander, dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat:

— de door die bepaling aan Turkse staatsburgers verleende bescherming tegen verwijdering niet dezelfde draagwijdte heeft als de bescherming die aan de burgers van de Unie wordt verleend krachtens artikel 28, lid 3, sub a, van richtlijn 2004/38,

zodat het stelsel van bescherming tegen verwijdering dat voor laatstgenoemde burgers geldt, niet naar analogie op die Turkse staatsburgers kan worden toegepast om de betekenis en de draagwijdte van dat artikel 14, lid 1, te bepalen;

— die bepaling van besluit nr. 1/80 zich er niet tegen verzet dat een verwijderingsmaatregel om redenen van openbare orde wordt genomen tegen een Turks staatsburger die de rechten geniet die hem bij artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van dat besluit zijn toegekend, voor zover het persoonlijke gedrag van betrokkene thans een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving van die lidstaat van ontvangst en die maatregel noodzakelijk is voor de bescherming van dat belang. Het staat aan de verwijzende rechter om, in het licht van alle relevante elementen van de situatie van de betrokken Turks staatsburger, na te gaan of een dergelijke maatregel in het hoofdgeding rechtens gerechtvaardigd is.

Kosten

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

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980, betreffende de ontwikkeling van de Associatie, vastgesteld door de Associatieraad, die is ingesteld bij de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Euro-

pese 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 laatstgenoemde is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963, moet aldus worden uitgelegd dat:

— **de door die bepaling aan Turkse staatsburgers verleende bescherming tegen verwijdering niet dezelfde draagwijdte heeft als de bescherming die aan de burgers van de Unie wordt verleend krachtens artikel 28, lid 3, sub a, van 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, zodat het stelsel van bescherming tegen verwijdering dat voor laatstgenoemde burgers geldt, niet naar analogie op die Turkse staatsburgers kan worden toegepast om de betekenis en de draagwijdte van dat artikel 14, lid 1, te bepalen;**

— **die bepaling van besluit nr. 1/80 zich er niet tegen verzet dat een verwijderingsmaatregel om redenen van openbare orde wordt genomen tegen een Turks staatsburger die de rechten geniet die hem bij artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van dat besluit zijn toegekend, voor zover het persoonlijke gedrag van betrokkene thans een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging vormt voor een fundamenteel belang van de samenleving van de lidstaat van ontvangst en die maatregel noodzakelijk is voor de bescherming van dat belang. Het staat aan de verwijzende rechter om, in het licht van alle relevante elementen van de situatie van de betrokken Turks staatsburger, na te gaan of een dergelijke maatregel in het hoofdgeding rechtens gerechtvaardigd is.**

ondertekeningen