Raad van State

201005875/1/V4.
Datum uitspraak: 2 november 2011

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht op het hoger beroep van:

de minister van Justitie, thans de minister voor Immigratie en Asiel
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats Rotterdam, van 6 mei 2010 in zaak nr. 09/37759 in het geding tussen:

e..

de minister.

1. Procesverloop

Bij besluit van 27 februari 2009 heeft de staatssecretaris van Justitie een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen afgewezen.

Bij besluit van 7 oktober 2009 heeft de staatssecretaris het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 6 mei 2010, verzonden op 20 mei 2010, heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de minister een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 16 juni 2010, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De vreemdeling heeft een verweerschrift ingediend.

Bij onder meer uitspraak van 24 juli 2009 in zaak nr. 200803358/1/V3 heeft de Afdeling het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de door haar gestelde vraag. Deze uitspraak is aangehecht.

Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de Afdeling partijen bericht dat de behandeling van onderhavige zaak wordt aangehouden in afwachting van het antwoord van het Hof.

Bij arrest van 9 december 2010 in gevoegde zaken C-300/09 en C-301/09 (hierna: het arrest heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna eveneens: het Hof) de gestelde vraag beantwoord. Dit arrest is aangehecht.

De vreemdeling heeft desgevraagd een reactie ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

2. Overwegingen

2.1. In de overwegingen wordt onder minister tevens verstaan: diens rechtsvoorgangers.

2.2. Op 12 september 1963 is een overeenkomst, waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap (hierna: de Gemeenschap) en de Republiek Turkije, namens die Gemeenschap gesloten. De overeenkomst is goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van de Gemeenschap van 23 december

1963 (PB 1964, 217).

Op 23 november 1970 is een Aanvullend Protocol (hierna: het Aanvullend Protocol) ondertekend en namens de Gemeenschap gesloten. Het is goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293). Voor het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden is het protocol op 1 januari 1973 in werking getreden.

Ingevolge artikel 41, eerste lid, van dit protocol voeren de overeenkomstsluitende partijen onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

2.3. In de enige grief klaagt de minister dat de rechtbank ten onrechte, samengevat, heeft overwogen van een eerdere versoepeling niet kan worden teruggekomen, omdat artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol tot doel heeft te komen tot de geleidelijke afschaffing van nationale belemmeringen voor de vrijheid van vestiging, waarmee niet in overeenstemming is dat eerder gewonnen terrein wordt prijsgegeven.

Daartoe voert de minister, samengevat, aan dat uit het arrest van het Hof van 20 september 2007 in zaak C-16/05, (www.curia.europa.eu) kan worden afgeleid dat een op 1 januari 1973 geldende regeling en niet een na die datum geldende regeling bepalend is. Het in het verleden gevoerde driejarenbeleid behelst een louter nationale kwestie en volgt niet uit enige communautaire verplichting, zodat het beroep van de vreemdeling op dit beleid niet relevant is, aldus de minister.

2.4. Uit de overwegingen 11 en 12 van de uitspraak van de Rechtseenheidskamer van 1 juni 1995 in zaak nr. 95/1866 (RV 1995, 40) volgt dat het driejarenbeleid vanaf 5 april 1994 ook op vreemdelingen die verblijf op een reguliere grond beoogden is toegepast. Bij Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (hierna: TBV) 1996/12 van 3 december 1996, geldig van 13 december 1996 tot 3 december 1998 is dit beleid bekendgemaakt (Strcrt. 1996, nr. 242, p. 7). Bij Aanvulling 17 (besluit van 14 juli 1997; Strcrt. 1997, nr. 153, p. 5) is deze TBV verwerkt in paragraaf A/6.17 van de Vreemdelingencirculaire 1994.

Bij TBV 2002/62 van 18 december 2002 (Strcrt. 2002, nr. 245, p. 42) is bekendgemaakt dat het driejarenbeleid met ingang van 1 januari 2003 wordt afgeschaft.

2.5. In het arrest heeft het Hof, voor zover thans van belang, voor recht verklaard dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 in die zin moet worden uitgelegd dat een aanscherping van een na 1 december 1980 ingevoerde bepaling, die een versoepeling vormde van de op 1 december 1980 toepasselijke bepaling, een "nieuwe beperking" vormt in de zin van dat artikel, ook wanneer door deze aanscherping de voorwaarden voor verkrijging van de vergunning ten opzichte van de voorwaarden uit hoofde van de bepaling die van kracht was op 1 december 1980 niet strenger worden.

In het arrest van 21 oktober 2003, gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, , punt 70 (www.curia.europa.eu), heeft het Hof, zakelijk weergegeven overwogen dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 en artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol dezelfde betekenis hebben.

Daarom dient voormeld artikel 41, eerste lid, aldus te worden

uitgelegd dat een aanscherping van een na 1 januari 1973 ingevoerde bepaling, die een versoepeling vormde van de op 1 januari 1973 toepasselijke bepaling, een "nieuwe beperking" vormt in de zin van dat artikel, ook wanneer door deze aanscherping de voorwaarden voor verkrijging van de vergunning ten opzichte van de voorwaarden uit hoofde van de bepaling die van kracht was op 1 januari 1973 niet strenger worden.

2.5.1. Het Hof heeft in punt 30 van het arrest samengevat, overwogen dat voormeld artikel 13 niet alleen van toepassing is op wettelijke bepalingen maar ook op die van een circulaire waarin wordt uiteengezet hoe de wet zal worden toegepast. Deze uitleg heeft, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, ook te gelden voor artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol.

2.5.2. Uit hetgeen hiervoor onder 2.4 is weergegeven volgt dat de minister de hem bij artikel 11, vijfde lid, van de Vw (oud) verleende bevoegdheid om een verblijfsvergunning te verlenen vanaf 5 april 1994 heeft uitgeoefend door vreemdelingen een zodanige vergunning te verlenen indien zij aan de voorwaarden van het driejarenbeleid voldeden. Dat betekent dat de uitoefening van deze bevoegdheid ten opzichte van 1 januari 1973 vanaf 5 april 1994 in zoverre is versoepeld. Vanaf 1 januari 2003 heeft de minister deze uitoefening van de hem thans bij artikel 14, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 verleende bevoegdheid om een verblijfsvergunning te verlenen niet meer toegepast. Daarmee is deze toepassing ten opzichte van de door de minister vanaf 5 april 1994 uitgeoefende bevoegdheid om een zodanige vergunning te verlenen aangescherpt.

Aangezien, zoals hiervoor onder 2.5 is overwogen, hetgeen het Hof in het arrest voor recht heeft verklaard ook van betekenis is voor de uitleg van artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol, volgt daaruit dat het met ingang van 1 januari 2003 niet meer toepassen van de vanaf 5 april 1994 ingetreden verruimde uitoefening van de aan de minister verleende bevoegdheid om op grond van het driejarenbeleid een verblijfsvergunning te verlenen indien aan de voorwaarden van dat beleid is voldaan een bij artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol verboden "nieuwe" beperking vormt.

Dat, naar gesteld, het beroep op voormeld artikel 41, eerste lid, niet relevant is, omdat het driejarenbeleid een louter nationale kwestie behelst en niet uit enige communautaire verplichting volgt, vindt geen steun in de rechtspraak van het Hof. Gelet op hetgeen het Hof in de punten 55 en 61 van het arrest van 20 september 2007 in zaak C-16/05 (www.curia.europa.eu) heeft overwogen en naar volgt uit hetgeen het Hof in punt 44 van het arrest heeft overwogen, valt een wijziging van de voorwaarden voor het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, voor zover deze wijziging van invloed is op de situatie van de vreemdeling, binnen de werkingssfeer van artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol. Uit deze arresten kan worden afgeleid dat louter van belang is of een wijziging in de voorwaarden voor het verlenen van een verblijfsvergunning van invloed is op de situatie van de vreemdeling. Het met ingang van 1 januari 2003 afschaffen van het driejarenbeleid dient als een zodanige wijziging te worden aangemerkt.

2.5.3. De rechtbank heeft dan ook terecht, samengevat, overwogen dat van een eerdere versoepeling niet kan worden teruggekomen, omdat artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol tot doel heeft te komen tot de geleidelijke afschaffing van nationale belemmeringen voor de vrijheid van vestiging, waarmee niet in overeenstemming is dat eerder gewonnen terrein wordt prijsgegeven. Gelet op hetgeen hiervoor onder 2.5.2. is overwogen, had de minister derhalve met inachtneming van het driejarenbeleid op het door de vreemdeling gemaakte bezwaar dienen te beslissen.

De grief faalt.

2.6. Het hoger beroep is kennelijk ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.7. De minister dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
II. veroordeelt de minister voor Immigratie en Asiel tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 665,50 (zegge: zeshonderdvijfenzestig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
III. bepaalt dat van de minister voor Immigratie en Asiel een griffierecht van € 448,00 (zegge: vierhonderdachtenveertig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. C.J. Borman, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. van de Kolk, ambtenaar van staat.

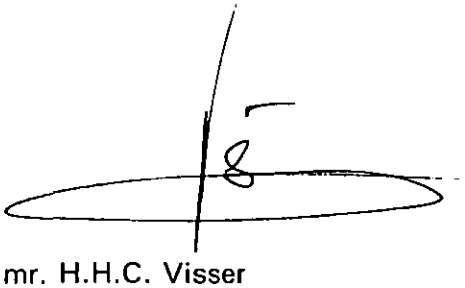
w.g. Lubberdink
voorzitter

w.g. Van de Kolk
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 november 2011

347.
Verzonden: 2 november 2011

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,



mr. H.H.C. Visser

11

uitspraak

RECHTBANK 'S-GRAVENHAGE

Sector Bestuursrecht
Vreemdelingenkamer, enkelvoudig
Nevenzittingsplaats Rotterdam

Reg.nr.: AWB 09/37759
V-nummer:

Inzake: , eiser,
gemachtigde mr. M.N.R. Nasrullah, advocaat te Rotterdam,

tegen: **de Minister van Justitie**, verweerder,
gemachtigde mr. P.P. Zweedijk.

I Procesverloop

1.1 Eiser is geboren op en heeft de Turkse nationaliteit. Op 20 november 2008 heeft hij een aanvraag ingediend tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000), onder de beperking 'conform beschikking staatssecretaris'. Bij besluit van 27 februari 2009 heeft verweerder de aanvraag afgewezen wegens het ontbreken van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Eiser heeft tegen dit besluit op 5 maart 2009 bezwaar gemaakt. Bij besluit van 7 oktober 2009 heeft verweerder het bezwaar ongegrond verklaard.

1.2 Op 15 oktober 2009 heeft eiser tegen dit besluit (hierna: het bestreden besluit) beroep ingesteld bij de rechtbank.

1.3 De openbare behandeling van de beroepen heeft plaatsgevonden op 25 maart 2010. Ter zitting is eiser vertegenwoordigd door mr. P.H. van Akenborgh, kantoorgenoot van zijn gemachtigde. Verweerder is verschenen bij gemachtigde.

II Overwegingen

1.1 Ingevolge artikel 9 van de overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Turkije (hierna: de Associatieovereenkomst) erkennen de overeenkomstsluitende partijen dat binnen de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst en onverminderd de bijzondere bepalingen die krachtens artikel 8 zouden kunnen worden vastgesteld, elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit is verboden, overeenkomstig het in artikel 7 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap vermelde beginsel.

1.2 Ingevolge artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol van 23 november 1970 behorend bij de Associatieovereenkomst voeren de overeenkomstsluitende partijen onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten (hierna: de standstillbepaling).

1.3 Ingevolge artikel 14, tweede lid, van de Vw 2000 wordt een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verleend onder een beperking, verband houdende met het doel waarvoor het verblijf is toegestaan.

1.4 Ingevolge artikel 3.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) kan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14, tweede lid, van de Vw 2000 ambtshalve worden verleend.

2.1 Eiser heeft op 3 december 2003 een aanvraag ingediend tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met als doel 'het verrichten van arbeid als zelfstandige'. Deze procedure is geëindigd met de uitspraak van deze rechtbank, nevenzittingsplaats Middelburg, van 14 augustus 2008, waarbij het beroep ongegrond is verklaard. Eiser heeft een beroep gedaan op het inmiddels afgeschafte zogenoemde driejarenbeleid, terzake van de voornoemde aanvraag van 3 december 2003 en zich daarbij beroepen op de standstill-bepaling neergelegd in artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol. Eiser heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat de standstill-bepaling van toepassing is op versoepelingen in het beleid die na de inwerkingtreding van de standstill-bepaling zijn ingevoerd en nadien weer zijn afgeschaft. Eiser heeft daartoe betoogd dat deze rechtsvraag één van de prejudiciële vragen was van de Afdeling aan het Hof in de uitspraak van 19 juli 2005 (LJN AT9862). Naar aanleiding van het arrest zijn alle prejudiciële vragen ingetrokken, zodat hieruit kan worden afgeleid dat de onderhavige rechtsvraag naar het oordeel van de Afdeling met het arrest positief is beantwoord. Het driejarenbeleid was neergelegd in beleidsregels en zag derhalve op een versoepeling in de lagere regelgeving, terwijl niet ter discussie kan worden gesteld dat aanscherpingen en versoepelingen in de lagere regelgeving en de uitvoeringspraktijk onder het bereik van de standstill-bepaling vallen. Eiser verwijst dienaangaande naar de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 31 maart 2008 (LJN BD0956). Eiser vindt steun voor zijn standpunt in het feit dat de voornoemde uitspraak in hoger beroep niet is vernietigd door de Afdeling, maar dat bij uitspraak van 24 juli 2009 aan het HvJ EG is gevraagd om bij wijze van prejudiciële beslissing alsnog antwoord te geven op de vraag of een na 1973 ingetreden en nadien weer afgeschafte versoepeling van het beleid in strijd moet worden geacht met de standstill-bepaling.

2.2 Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat bij de beoordeling van de vraag of de afschaffing van het driejarenbeleid in strijd is met de standstill-bepaling neergelegd in artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol, het Hof van Justitie in de arresten (punt 66 en 74) en (punt 49) heeft geoordeeld dat gekeken moet worden naar de behandeling die Turkse onderdanen kregen op de datum van inwerkingtreding van de standstill-bepaling. Uit deze arresten en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 6 maart 2008 (LJN BC6595) blijkt niet dat tussentijdse versoepelingen onder de bescherming van de standstill-bepaling vallen. Aanscherping van de regelgeving ná een versoepeling daarvan ná de inwerkingtreding van de standstill-bepaling is niet in strijd met de standstill-bepaling. Afschaffing van het driejarenbeleid is derhalve niet in strijd met de standstill-bepaling. Eiser kan zich niet met succes beroepen op tussentijds gevoerd, soepeler beleid.

3.1 De rechtbank oordeelt als volgt.

3.2.1 Verweerder heeft de aanvraag om een verblijfsvergunning afgewezen, omdat eiser geen geslaagd beroep kan doen op de standstill-bepaling waardoor eisers aanvraag moet

worden beoordeeld aan het thans geldende beleid. Eiser is het mvv-vereiste tegengeworpen. Hij verblijft thans niet legaal in Nederland.

3.2.2 In geschil is de vraag of de afschaffing van het driejarenbeleid in strijd is met de standstill-bepaling. Verweerder stelt zich op het standpunt dat artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol niet van toepassing is op de afschaffing van begunstigend beleid dat na 1 januari 1973 is ingevoerd. De rechtbank is, onder verwijzing naar de uitspraak van de meervoudige kamer van deze rechtbank en deze nevenzittingsplaats van 10 september 2008 (LJN BF4615), van oordeel dat verweerder in principe niet kan terugkomen van een eerdere versoepeling. Dat de Afdeling naar aanleiding van de uitspraak van deze rechtbank van 31 maart 2008 (LJN BD0956) prejudiciële vragen heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof), maakt dat niet anders. Artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol van 23 november 1970 behorend bij de Associatieovereenkomst heeft tot doel te komen tot de geleidelijke afschaffing van nationale belemmeringen voor de vrijheid van vestiging. Hiermee is niet in overeenstemming dat eerder gewonnen terrein weer wordt prijsgegeven.

4 Dat leidt ertoe dat verweerder naar het oordeel van de rechtbank bij het bestreden besluit een onjuist toetsingkader heeft gehanteerd, waardoor het een deugdelijke motivering als bedoeld in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb ontbeert. Het beroep is gegrond en het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

5 De rechtbank ziet in dit geval aanleiding verweerder met toepassing van artikel 8:75, eerste lid, van de Awb te veroordelen in de kosten die eiser in verband met de behandeling van het beroep redelijkerwijs heeft moeten maken. Deze kosten zijn overeenkomstig het bepaalde in het Besluit proceskosten bestuursrecht, zoals dit luidde ten tijde van het instellen van het beroep, vastgesteld op € 874,-- (1 punt per beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 437,-- en wegingsfactor 1). Aangezien ten behoeve van eiser een toevoeging is verleend krachtens de Wet op de rechtsbijstand, dient ingevolge artikel 8:75, tweede lid, van de Awb de betaling aan de griffier te geschieden.

III Beslissing
De rechtbank 's-Gravenhage,

recht doende:

1 verklaart het beroep gegrond;

2 vernietigt het bestreden besluit;

3 bepaalt dat verweerder binnen vier weken na verzending van deze uitspraak een nieuw besluit neemt met inachtneming van deze uitspraak;

4 veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van € 874,-- en bepaalt dat, nu aan eiser een toevoeging is verleend, deze kosten rechtstreeks aan de griffier (rekeningnummer 56 99 90 688) worden betaald.

5 bepaalt dat verweerder aan eiser het betaalde griffierecht van € 150,-- vergoedt.

Aldus gedaan door mr. E.R. Houweling, rechter, in tegenwoordigheid van mr. I.F.A.M. Errington-Quaedvlieg, griffier.

De griffier, De rechter,

Uitgesproken in het openbaar op: 6 mei 2010.

Rechtsmiddel
Partijen kunnen tegen deze uitspraak hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De termijn voor het indienen van een beroepschrift is vier weken na verzending van de uitspraak door de griffier. Het beroepschrift dient één of meer grieven tegen de uitspraak van de rechtbank te bevatten en moet worden geadresseerd aan de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, Hoger beroep vreemdelingenzaken, postbus 16113, 2500 BC 's-Gravenhage. Voor informatie over de wijze van indienen van het hoger beroep kunt u www.raadvanstate.nl raadplegen.

Afschrift verzonden op: 20 MEI 2010

a. Janki wnd

Justitie Immigratie- en Naturalisatiedienst

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Vreemdelingenzaken
Postbus 20019
2500 EA 's-GRAVENHAGE

RAAD VAN STATE
INGEKOMEN
16 JUN 2010
AAN
BEHANDELD DOOR
PAR:

Hoger beroepschrift

vreemdelingenzaken

Van:
de Staatssecretaris van Justitie
te 's-Gravenhage,
appellant,
gemachtigde: mr. L.J.J. Stams,
ambtenaar ten departemente

Tegen:
de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage,
zittinghoudende te Rotterdam
van 6 mei 2010
met kenmerk Awb 09/37759

Inzake:

[redacted]
met kenmerk 0405.04.0345
aan te duiden als verweerder,
gemachtigde: mr. M.N.R. Nasrullah
advocaat te (3021 EC) Rotterdam, aan de 's-Gravendijkwal 37

Proces
Procesvertegenwoordiging

Bordewijklaan 62
2591 XR Den Haag

Postbus 30120
2500 GC Den Haag

mr. P.P. Zweedijk
070 779 7118

1 Inleiding

De Minister komt in hoger beroep van de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, zittinghoudende te Rotterdam, van 6 mei 2010, verzonden op 20 mei 2010, met kenmerk 09/37759 (*productie*), in welke zaak de rechtbank het beroep tegen het besluit van 7 oktober 2009 -waarbij het bezwaar van verweerder tegen de afwijzing van zijn aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met als doel: "conform beschikking Minister" ongegrond is verklaard - gegrond heeft verklaard, dit besluit heeft vernietigd, de Minister heeft opgedragen binnen vier weken na verzending van de uitspraak een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak en de Minister in de proceskosten heeft veroordeeld.

2 Achtergronden

Verweerder heeft op 20 november 2008 een aanvraag ingediend om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met als doel "conform beschikking Minister". Bij beschikking van 27 februari 2009 heeft de Minister de aanvraag van verweerder afgewezen. Het tegen deze beschikking ingestelde bezwaar is bij beschikking van 7 oktober 2009 ongegrond verklaard. Tegen deze beschikking heeft verweerder bij beroepschrift van 15 oktober 2009, aangevuld bij schrijven van 24 november 2009, beroep ingesteld. Het ingestelde beroep heeft geleid tot de thans bestreden uitspraak.

3 Grieven

Grief 1

3.1. Ten onrechte overweegt de rechtbank in rechtsoverweging 3.2.2 het navolgende.

"(...) De rechtbank is, onder verwijzing naar de uitspraak van de meervoudige kamer van deze rechtbank en nevenzittingsplaats van 10 september 2008 (LJN BF4615), van oordeel dat verweerder in principe niet kan terugkomen van een eerdere versoepeling. Dat de Afdeling naar aanleiding van de uitspraak van deze rechtbank van 31 maart 2008 (LJN BD0956) prejudiciële vragen heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) maakt dat niet anders. Artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol van 23 november 1970 behorend bij de Associatieovereenkomst heeft tot doel te komen tot de geleidelijke afschaffing van nationale belemmeringen voor de vrijheid van vestiging. Hiermee is niet in overeenstemming dat eerder gewonnen terrein wordt prijsgegeven."

3.2. Op de hiervoor genoemde en bestreden overwegingen van de rechtbank berusten rechtsoverwegingen 4 en 5 van de bestreden uitspraak. Gegrond bevinding van de hiervoor geformuleerde grief tast ook de geldigheid van deze rechtsoverwegingen aan.

Toelichting op de grief

3.3. Artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol luidt:

> " De Overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten."

3.4. Het Hof van Justitie heeft in het arrest (HvJ EG, 21 oktober 2003, nrs. C-317/01 en C-369/01; JV 2004,2) beslist dat aan standstillbepalingen in artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol bij de Asscoatieovereenkomst EEG-Turkije en artikel 13 van besluit 1/80 (in bepaalde opzichten) dezelfde betekenis moet worden gehecht. In het arrest (HvJ EG, 20 september 2007, nr. C -16/05; JV 2007,494) heeft het Hof nader beslist dat een standstill-clausule als neergelegd in artikel 41, eerste lid van het Aanvullend Protocol, aldus moet worden opgevat dat zij de invoering van alle nieuwe maatregelen verbiedt die tot doel of tot gevolg zouden hebben de vestiging van Turkse staatsburgers in een lidstaat te onderwerpen aan restrictievere voorwaarden dan die welke voortvloeien uit de regels die op de datum van inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol voor de betrokken lidstaat golden. De clausule is een quasi procedurele regeling die ratione temporis voorschrijft op basis van welke bepalingen van de regeling van een lidstaat de situatie van een Turks staatsburger die gebruik wil maken van de vrijheid van vestiging in een lidstaat moet worden beoordeeld.

3.5. De overwegingen in het arrest van het Hof inzake maken duidelijk dat bepalend is de regeling die gold op -in dit geval- 1 januari 1973, niet een regeling of uitvoeringspraktijk van na die datum, waar die regeling of uitvoeringspraktijk geen verband houdt met de interpretatie door een rechterlijke instantie van bepalingen zoals die luidden op de datum waarop het Aanvullend protocol voor Nederland in werking trad.

3.6. In dit verband kan allereerst worden gewezen op het arrest in de zaak (HvJ EG, 8 april 1976, no. 48/75, Jurisp. Blz. 00497). In dit arrest ging het onder meer om inmiddels geschrapte standstillbepalingen (de oude artikel 53 en 62, vergelijk rov. 63) in het E(E)G-verdrag. Ten aanzien van die artikelen overwoog het Hof dat zij niet alleen een verbod inhielden tot het invoeren van nieuwe beperkingen ten opzichte van de toestand op het moment van inwerkingtreding van het Verdrag, maar ook "*om terug te komen op door de lid-staten genomen liberalisatiemaatregelen, welk de dienden ter uitvoering van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen*" (rov. 65, cursivering toegevoegd). Uit het vervolg van de overwegingen blijkt dat het Hof het oog heeft gehad op een inmiddels tot stand gekomen richtlijn. Het Hof beantwoordt in rov. 74 van dit arrest de voor hem voorgelegde vraag aldus, dat de artikelen 53 en 62 (oud) "de lidstaten beletten terug te keren tot minder vergaande bepalingen of praktijken voor zover de genomen liberalisatiemaatregelen de uitvoering vormen van verplichtingen uit de bepalingen en doelstellingen van het verdrag" (rov. 74). Hieruit zou kunnen worden geconcludeerd dat als de genomen liberalisatiemaatregelen geen uitvoering vormen van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen, een beletsel als hier door het Hof genoemd, niet bestaat.

3.7. Ook andere arresten van het Hof laten zien dat een "vergrendelings-mechanisme" niet bestaat.

In een arrest over invoerquota in het kader van ene gefaseerd tot stand gekomen associatie tussen de EG en de LGO-gebieden (HvJ EG, 8 februari 2000, nr. C-17/98 (Emesa Sugar (Free Zone) NV; Jurspr. Blz I-000675), mocht de communautaire wetgever volgens het Hof eerder toegekende voordelen terugdraaien. Hier is ook een parallel te trekken met de door het Hof in het arrest erkende (soevereine) bevoegdheid van de lidstaten om een nationaal immigratiebeleid te voeren.

In een arrest over de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn (HvJ EG, 14 september 2006, nr. C-138/05 (Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie)) werd geoordeeld dat de Nederlandse wetgever –binnen zekere grenzen- terug mocht komen van een eerdere (ondanks een ruime overgangstermijn) snelle invoering van het communautaire systeem.

3.8. Kortom, de rechtspraak van het Hof van Justitie biedt geen enkel aanknopingspunt voor een vergaande beperking van de regelgevende bevoegdheid van de lidstaten als door verweerder voorgestaan. De overwegingen van het arrest inzake over de "beperkte"betekenis van de standstill-clausule zijn in de visie van de Minister ook voldoende duidelijk.

3.9. Het in het verleden gevoerde driejarenbeleid was, zelfs als het opgevat zou moeten worden als een versoepeling van de mogelijkheid in Nederland rechtmatig verblijf te verkrijgen, een louter nationale kwestie en werd niet ingegeven door enige communautaire verplichting.

3.10. Gelet op dit een en ander stond artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol, reeds hierom niet in de weg aan de afwijzing van verweerders aanvraag en had de rechtbank het beroep ongegrond moeten verklaren.

4 Conclusie

De Minister concludeert tot gegrondverklaring van het hoger beroep, vernietiging van de bestreden uitspraak en ongegrondverklaring van het door verweerder tegen het besluit van 7 oktober 2009 ingestelde beroep.

Den Haag, 16 juni 2010

mr. L.J.J Stams
senior procesvertegenwoordiger

Ministerie van Justitie
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Proces Procesvertegenwoordiging
Postbus 30120
2500 GC DEN HAAG
telefoon 070 - 779 4927
telefax 070 - 779 4709

Raad van State

200803358/1/V3.
Datum uitspraak: 24 juli 2009

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Justitie,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 31 maart 2008 in zaak nr. 07/13422 in het geding tussen:

en

de staatssecretaris van Justitie.

1. Procesverloop

Bij besluit van 4 september 2006 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (hierna: de minister) aanvragen van
(hierna: de vreemdeling) om wijziging van de beperking van een aan hem verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en om verlenging van de geldigheidsduur van deze verblijfsvergunning afgewezen en deze verblijfsvergunning ingetrokken.

Bij besluit van 13 maart 2007 heeft de staatssecretaris van Justitie (hierna: de staatssecretaris) het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 31 maart 2008, verzonden op 3 april 2008, heeft de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de rechtbank) het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 6 mei 2008, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De vreemdeling heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 januari 2009, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. M.M. van Asperen, advocaat te Den Haag, en de vreemdeling, bijgestaan door mr. E. Köse, advocaat te Rotterdam, zijn verschenen. De zaak is ter zitting tegelijkertijd behandeld met zaak nr. 200804679/1/V3.

Bij brieven van 24 juni 2009 heeft de Afdeling partijen medegedeeld dat het onderzoek is heropend en dat zij voornemens is het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op een voor te leggen vraag. De tekst van deze vraag was in concept bijgevoegd.

Bij brieven van 6 juli 2009 en 7 juli 2009 hebben de vreemdeling en de staatssecretaris een reactie gegeven.

2. Overwegingen

Wettelijk kader

2.1. Op 12 september 1963 is een overeenkomst, waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap (hierna: de Gemeenschap) en de Republiek Turkije, ondertekend. Deze is namens die Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van de Gemeenschap (hierna:

de Raad) van 23 december 1963 (PB 1964, 217) (hierna: de Associatieovereenkomst).

Ingevolge artikel 6 van de Associatieovereenkomst verenigen de Overeenkomstsluitende Partijen zich in een Associatieraad, die handelt binnen de grenzen van de hem door de Overeenkomst verleende bevoegdheden, teneinde de toepassing en de geleidelijke ontwikkeling van de associatieregeling te verzekeren.

Ingevolge artikel 12 komen de Overeenkomstsluitende Partijen overeen zich te laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 (thans: 39, 40 en 41) van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap (hierna: het EG-Verdrag), teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen.

Op 23 november 1970 is een Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst (hierna: het Aanvullend Protocol) ondertekend. Het is namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293).

Ingevolge artikel 36 van het Aanvullend Protocol, voor zover thans van belang, wordt het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije geleidelijk tot stand gebracht overeenkomstig de in artikel 12 van de Associatieovereenkomst neergelegde beginselen. De hiertoe nodige regels worden door de Associatieraad bepaald.

Ingevolge artikel 41, eerste lid, voeren de Overeenkomstsluitende Partijen onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

De Associatieraad heeft krachtens artikel 12 van de Associatieovereenkomst en artikel 36 van het Aanvullend Protocol op 20 december 1976 besluit nr. 2/76 genomen, dat volgens artikel 1 daarvan bedoeld is als een eerste stap op weg naar de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije.

Op 19 september 1980 heeft de Associatieraad besluit nr. 1/80 betreffende de ontwikkeling van de Associatie (hierna: besluit nr. 1/80) genomen. Dit besluit dient er volgens de derde overweging van de considerans toe om op sociaal gebied de regeling voor werknemers en hun gezinsleden te verbeteren ten opzichte van de regeling die is ingevoerd bij voormeld besluit nr. 2/76.

Ingevolge artikel 13 van besluit nr. 1/80, geplaatst in Hoofdstuk II, mogen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn.

Ingevolge artikel 16 zijn de bepalingen van Hoofdstuk II van besluit nr. 1/80 met ingang van 1 december 1980 van toepassing.

Op 1 december 1980 waren de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland geregeld in de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40; hierna: de Vw (oud)), in werking getreden op 1 januari 1967.

Ingevolge artikel 11, vijfde lid, van die wet, zoals die bepaling op

1 december 1980 luidde, kan het verlenen van een vergunning tot verblijf, alsmede het verlengen van de geldigheidsduur daarvan, worden geweigerd op gronden aan het algemeen belang ontleend.

De staatssecretaris heeft in de Vreemdelingencirculaire 1966 (hierna: de Vc 1966) uiteengezet hoe hij van de hem bij de Vw (oud) en het destijds geldende Vreemdelingenbesluit (hierna: het Vb (oud)) verleende bevoegdheden gebruik zal maken.

Op 1 april 2001 is de Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000, Stb. 2000, 495; hierna: de Vw 2000) in werking getreden, die nadien enkele malen is gewijzigd. Op 1 april 2001 is tevens het krachtens die wet vastgestelde Vreemdelingenbesluit 2000 (Stb. 2000, 497; hierna: het Vb 2000) in werking getreden.

In de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: de Vc 2000) heeft de staatssecretaris uiteengezet, hoe hij van de hem bij de Vw 2000 en het Vb 2000 verleende bevoegdheden gebruik zal maken.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, aanhef en onder g, van de Vw 2000, kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden afgewezen, indien de vreemdeling niet voldoet aan de beperking, verband houdende met het doel waarvoor hij in Nederland wil verblijven.

Ingevolge artikel 16a, eerste lid, voor zover thans van belang, kan een aanvraag tot het wijzigen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden afgewezen op gronden, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder b tot en met g.

Ingevolge artikel 18, eerste lid, aanhef en onder f, voor zover thans van belang, kan een aanvraag tot het verlengen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden afgewezen, indien niet wordt voldaan aan de beperking waaronder de vergunning is verleend.

Ingevolge artikel 19, voor zover thans van belang, kan de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden ingetrokken op de grond bedoeld in artikel 18, eerste lid, aanhef en onder f.

Ingevolge artikel 3.51, eerste lid, aanhef en onder a, van het Vb 2000, voor zover thans van belang, kan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd voor voortgezet verblijf, worden verleend aan de vreemdeling die drie jaar in Nederland verblijft als houder van een verblijfsvergunning voor gezinshereniging of gezinsvorming.

Ingevolge het tweede lid van dat artikel kan de verblijfsvergunning worden verleend, indien in de in het eerste lid bedoelde periode is voldaan aan de voorwaarden voor het verlengen van de geldigheidsduur van de oorspronkelijke verblijfsvergunning.

Ingevolge artikel 3.52 kan in andere gevallen dan genoemd in artikel 3.51 de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Vw 2000, onder een beperking verband houdend met voortgezet verblijf worden verleend aan de vreemdeling die rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e dan wel l, van de Vw 2000 heeft gehad en van wie naar het oordeel van Onze Minister wegens bijzondere

individuele omstandigheden niet gevergd kan worden dat hij Nederland verlaat.

Feiten

2.2. De vreemdeling is op 24 november 1976 geboren en heeft de Turkse nationaliteit. Hij is op 14 juni 2001 te Altinyayla in Turkije in het huwelijk getreden met (hierna: de echtgenote), geboren op , van Nederlandse nationaliteit.

Op 21 mei 2002 is de vreemdeling in het bezit van een machtiging tot voorlopig verblijf Nederland binnengekomen. Bij besluit van 19 november 2002 is aan hem met ingang van 22 mei 2002 een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor verblijf bij echtgenote verleend. Op 3 juni 2003 is de geldigheidsduur van deze verblijfsvergunning verlengd tot 24 september 2006.

Het huwelijk tussen de vreemdeling en de echtgenote is op 12 april 2004 feitelijk verbroken en is op 30 december 2004 door echtscheiding ontbonden.

Op 30 december 2005 en 7 juni 2006 heeft de vreemdeling aanvragen ingediend om wijziging van de beperking 'voor verblijf bij echtgenote' in 'het verrichten van arbeid in loondienst' en om verlenging van de geldigheidsduur van de aan hem verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd.

Besluiten

2.3. Bij besluit van 4 september 2006 heeft de minister deze aanvragen afgewezen. De minister heeft zich daartoe op het standpunt gesteld dat, nu het huwelijk tussen de vreemdeling en de echtgenote op 12 april 2004 feitelijk is verbroken, de vreemdeling met ingang van deze datum niet meer voldoet aan de beperking waaronder de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd is verleend, namelijk verblijf bij echtgenote. Daarom bestaat aanleiding om de aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur van de aan hem verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd af te wijzen en deze verblijfsvergunning met ingang van 12 april 2004 in te trekken.

De vreemdeling heeft onvoldoende aangetoond dat hij tussen 22 mei 2002 en 12 april 2004, de periode waarin sprake is geweest van een niet-omstreden verblijfsrecht, één jaar onafgebroken bij dezelfde werkgever heeft gewerkt, deze werkgever nog ten minste één jaar werk had voor de vreemdeling en hij hetzelfde beroep heeft uitgeoefend. Gelet hierop kan de vreemdeling voor de door hem na 12 april 2004 verrichte werkzaamheden niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor het verrichten van arbeid in loondienst op grond van besluit nr. 1/80. Nu met deze werkzaamheden evenmin een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend, bestaat ook naar nationaal recht geen aanleiding voor wijziging van de aan de aan de vreemdeling verleende verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd verbonden beperking, aldus de minister.

2.4. In het tegen dit besluit gemaakte bezwaar heeft de vreemdeling gesteld, zakelijk weergegeven, dat op 1 december 1980, de datum waarop de bepalingen van Hoofdstuk II van besluit nr. 1/80 van toepassing zijn, niet

het vereiste gold dat het huwelijk op grond waarvan verblijf werd toegestaan, vóór de ontbinding of ontwrichting ten minste drie jaar had standgehouden, voordat een vreemdeling in aanmerking kon komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning.

In het besluit op bezwaar van 13 maart 2007 heeft de staatssecretaris zich op het standpunt gesteld dat, anders dan de vreemdeling heeft betoogd, ook in 1980 het vereiste gold dat het huwelijk op grond waarvan verblijf werd toegestaan, vóór de ontbinding of ontwrichting ten minste drie jaar had standgehouden, voordat een vreemdeling in aanmerking kon komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning. Daarom is geen sprake van een nieuwe beperking als bedoeld in artikel 13 van besluit nr. 1/80.

Aangevallen uitspraak

2.5. In de uitspraak van 31 maart 2008 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, overwogen dat een aanscherping van het beleid, na een eerdere versoepeling daarvan in 1985, een nieuwe beperking is in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80, die in situaties waarin deze bepaling van toepassing is, buiten toepassing dient te worden gelaten. De rechtbank heeft daartoe verwezen naar het arrest van het Hof van 20 september 2007 in zaak C-16/05 (Jurispr. blz. I-7415; JV 2007/494; hierna: het arrest en de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2008 in zaak nr. 200409217/1-A (www.raadvanstate.nl), waarin ten aanzien van artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst eenzelfde redenering is gevolgd. De rechtbank heeft er daarbij op gewezen dat het Hof in zijn arrest van 21 oktober 2003 in gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01 (Jurispr. blz. I-12301; JV 2007/494; hierna: het arrest e.a.) heeft overwogen dat de aan artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol gegeven uitleg ook voor artikel 13 van besluit nr. 1/80 heeft te gelden.

Grief

2.6. In de enige grief klaagt de staatssecretaris, voor zover thans van belang, dat de rechtbank, door aldus te overwegen, niet heeft onderkend dat de aan haar voorgelegde kwestie, een vermeende versoepeling gevolgd door een vermeende aanscherping, een zuivere beleidskwestie behelst en daarom, anders dan in de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2008, geen verband houdt met de door de daartoe bevoegde nationaal rechterlijke instantie gegeven uitleg van de op 1 december 1980 geldende wettelijke voorschriften en dat uit de punten 53 en 55 van het arrest kan worden afgeleid dat de op 1 december 1980 geldende regeling en niet een na die datum geldende regeling bepalend is. Evenmin heeft de rechtbank onderkend dat steeds hoofdregel is geweest dat een vreemdeling alleen dan voor voortgezet verblijf na verbreking van het huwelijk in aanmerking kon komen, indien het huwelijk ten minste drie jaar had standgehouden. Nu het huwelijk feitelijk geen drie jaar heeft standgehouden, zou de vreemdeling, ook op 1 december 1980 of in 1985, niet in aanmerking zijn gekomen voor voortgezet verblijf, aldus de staatssecretaris.

Beoordeling

2.7. De grief komt er in wezen op neer dat geen sprake is van een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80, omdat de op 1 december 1980 geldende beleidsregel over voortgezet verblijf na verbreking huwelijk noch in 1985 noch ten tijde van het besluit van 13 maart 2007 is gewijzigd. Voor zover dat al anders is, is artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet van toepassing op een aanscherping van een na 1 december 1980 ingetreden versoepeling van de beleidsregel, nu deze aanscherping geen verslechtering behelst ten opzichte van de op 1 december 1980 geldende beleidsregel.

2.8. Voordat aan een beoordeling van de bestreden overweging van de aangevallen uitspraak aan de hand van de daartegen gerichte grief kan worden toegekomen, dient voor een beter begrip van deze overweging en grief, de inhoud van de beleidsregel over voortgezet verblijf na verbreking huwelijk op 1 december 1980, in, naar gesteld, 1985 en op 13 maart 2007 te worden vastgesteld.

De beleidsregel op 1 december 1980

2.8.1. Op 1 december 1980 waren de beleidsregels, waarin uiteen is gezet hoe van de Vw (oud) en het Vb (oud) verleende bevoegdheden gebruik zal worden gemaakt, neergelegd in de Vc 1966.

Partijen hebben in beroep noch in hoger beroep een weergave van de op 1 december 1980 geldende beleidsregel over voortgezet verblijf na verbreking huwelijk overgelegd. De Afdeling heeft evenmin een dergelijke weergave kunnen achterhalen. Niettemin kan uit de wel door partijen overgelegde stukken en de door de Afdeling achterhaalde stukken in elk geval de inhoud van deze beleidsregel worden afgeleid.

2.8.1.1. Bij circulaire van 26 juni 1979 met kenmerk AJZ 4984-E3677 wordt namens de staatssecretaris, voor zover thans van belang, als volgt bericht:

> 'Hierbij doe ik u toekomen het persbericht aangaande het verschijnen van een notitie inzake het vreemdelingenbeleid, welke heden door de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is aangeboden. In verband met de daarin aangekondigde wijzigingen in het vreemdelingenbeleid zullen de in de Vreemdelingencirculaire vervatte voorschriften en richtlijnen zo spoedig mogelijk worden gewijzigd of aangevuld. In afwachting daarvan verzoek ik u alreeds te handelen in overeenstemming met het navolgende:
>
> 1. Gezinshereniging
> [....]
> d. Positie na verbreking (huwelijks-)relatie
> Aan vreemdelingen, die worden toegelaten in het kader van [...] gezinshereniging of in verband met een huwelijk of relatie met een Nederlandse man of vrouw [...], dient in eerste instantie een vergunning tot verblijf te worden verleend onder de beperking "voor verblijf bij

echtgenoot c.q. bij ....(naam relatie)" [....].
Voor zover deze vreemdelingen niet na één jaar wettig verblijf in aanmerking komen voor verblijf op grondslag van artikel 10, tweede lid, van de Vw jo. artikel 47 Vb kan aan hen na drie jaar ononderbroken verblijf een zelfstandige vergunning tot verblijf worden verleend, dat wil zeggen dat de beperking verband houdende met het verblijf bij de echtgeno(o)t(e) c.q. relatie geacht moet worden te zijn vervallen.

Indien het huwelijk feitelijk of juridisch ontbonden wordt of de relatie beëindigd wordt na drie jaar ononderbroken legaal verblijf hier te lande, zal op de enkele grond van dit feit verblijfsbeëindiging niet zijn toegestaan. Dit geldt zowel voor vreemdelingen die reeds in het bezit waren gesteld van een zelfstandige verblijfstitel in bovenbedoelde zin, als voor hen die in het bezit waren gesteld van een verblijfsdocument C (verblijf voor onbepaalde duur - art. 10, tweede lid,van de Vw). Laatstbedoelde vreemdelingen zullen alsdan in aanmerking kunnen komen voor de afgifte van een zelfstandige vergunning tot verblijf c.q. vergunning tot vestiging (na vijf jaar hoofdverblijf).
[...]'

2.8.1.2. Naar aanleiding van op 30 september 1980 gestelde vragen van een lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, antwoordt de staatssecretaris, voor zover thans van belang, op 11 november 1980 als volgt (Aanhangsel Handelingen II, 1980-1981, nr. 227):

'Uitgangspunt van het beleid is, dat wanneer tijdens de eerste drie jaar van het verblijf in Nederland het huwelijk feitelijk of juridisch wordt ontbonden, het verblijf dient te worden beëindigd van degene - dit kan zowel de man als de vrouw zijn - die beschikt over een vergunning tot verblijf onder de beperking «voor verblijf bij echtgeno(o)t(e)». In individuele gevallen kunnen zich echter zodanige klemmende redenen van humanitaire aard voordoen, dat het verblijf van de betrokken vreemdeling - ook al is er nog geen sprake van een verblijf van drie jaar in ons land - in Nederland behoort te worden aanvaard. Onder klemmende redenen van humanitaire aard kan ook worden verstaan een situatie waarin terugkeer naar het eigen land redelijkerwijze niet kan worden gevergd. Dit wordt mijnerzijds getoetst aan de individuele omstandigheden, zoals de situatie ten aanzien van alleenstaande vrouwen in het land van herkomst, de maatschappelijke positie van de betrokkene en het antwoord op de vraag of in het land van herkomst een aanvaardbaar te achten opvang aanwezig is.'

2.8.1.3. Bij circulaire van 31 juli 1981 met kenmerk AJZ 1334/E-633-A-375 wordt namens de minister van Justitie, voor zover thans van belang, als volgt bericht:

'Ik doe u hierbij toekomen:
[...]
b. de 33e wijziging van de Vreemdelingencirculaire;
[...]
3. Wijzigingen in de Vreemdelingencirculaire
[...]
3.1.2 Ad B
[...]
In hoofdstuk IX, onder B, 2, worden de categorieën vreemdelingen

opgesomd voor wie, in afwijking van of in aanvulling op de algemene vereisten, bijzondere vereisten voor toelating zijn gesteld.
[...]
Verbreking van de (huwelijks)relatie binnen drie jaar
Een verfijning van het beleid ten aanzien van het verblijf van vreemdelingen, met name van buitenlandse vrouwen wier huwelijk of relatie binnen drie jaar nadat zij op grond van dit huwelijk of deze relatie waren toegelaten, is beëindigd, is opgenomen in Hoofdstuk IX, onder B, punt 2, sub e, van Deel C Vc. Dit onderdeel van de circulaire handelt over de vereisten voor toelating in het kader van gezinshereniging en verblijf bij de (huwelijks)partner.
Zoals ter aangehaalde plaats wordt aangegeven, kan in bepaalde individuele gevallen, waarin klemmende redenen van humanitaire aard aanwezig zijn, een ("zelfstandige") vergunning tot verblijf worden verleend, zonder de beperking tot het doel: "verblijf bij echtgenoot(partner)".
[...]
Overigens bevat Hoofdstuk IX, onder B, van Deel C Vc geen wijzigingen van het toelatingsbeleid.'

2.8.1.4. In Deel C, hoofdstuk IX, onder B, punt 2, sub e, punt 6 (pagina C-26r en C-26s) van de Vc 1966 is met ingang van 31 juli 1981, voor zover thans van belang, het volgende vermeld:

6. Verblijfsrechtelijke positie na verbreking van de (huwelijks)relatie
[...]
Voor houders van een vergunning tot verblijf wordt onderscheid gemaakt tussen gevallen waarin de verbreking van de relatie eerst na drie jaar of binnen drie jaar plaatsvindt.

a. verbreking van de (huwelijks)relatie na drie jaar
Indien het huwelijk feitelijk of juridisch ontbonden wordt, of indien de relatie wordt beëindigd, na drie jaar ononderbroken legaal verblijf van de echtgenoot, resp. partner hier te lande, levert dit feit op zichzelf geen grond op tot verblijfsbeëindiging. De vreemdeling die tot dusverre houder was van een vergunning tot verblijf voor verblijf bij echtgenoot, resp. bij partner, zal alsdan in aanmerking kunnen komen voor de verlening van een zelfstandige vergunning tot verblijf (zie hiervoor punt 7), c.q., na vijf jaar hoofdverblijf, voor de verlening van een vergunning tot vestiging.
[...].

b. verbreking van de (huwelijks)relatie binnen drie jaar
- wordt de (huwelijks)relatie feitelijk of juridisch ontbonden binnen drie jaar nadat aan de vreemdeling op grond van het bestaan van die (huwelijks)relatie een vergunning tot verblijf werd verleend, dan komt de vreemdeling in beginsel niet voor een zelfstandige vergunning tot verblijf in aanmerking.
- in individuele gevallen kan zich echter een zodanige klemmende reden van humanitaire aard voordoen, dat verder verblijf van de betrokkene behoort te worden aanvaard.
Onder een klemmende reden van humanitaire aard kan in dit verband onder meer worden verstaan de omstandigheid dat terugkeer naar het land van herkomst in redelijkheid niet gevergd kan worden. Dit laatste zal zich met name kunnen voordoen ten aanzien van alleenstaande, gescheiden vrouwen.

- [...]. Ter informatie zij in dit verband nog het volgende vermeld:
Of klemmende redenen van humanitaire aard nopen tot toestaan van verder verblijf zal onder andere worden getoetst aan:
1. de situatie ten aanzien van alleenstaande vrouwen in het algemeen in het land van herkomst;
2. de maatschappelijke positie van de betrokkene in het land van herkomst;
3. de vraag of in het land van herkomst een naar de maatstaven van dat land aanvaardbaar te achten opvang aanwezig is.'

2.8.2. Gelet op met name de weergave van de staatssecretaris van de beleidsregel over voortgezet verblijf na verbreking huwelijk op 11 november 1980 en de 33e wijziging van de Vc 1966 van 31 juli 1981 en in aanmerking genomen dat de Afdeling tussen deze twee data geen wijziging van deze beleidsregel in de Vc 1966 heeft kunnen achterhalen, kan worden aangenomen dat de inhoud van de op 1 december 1980 geldende beleidsregel tussen deze twee data niet is gewijzigd en derhalve identiek is aan de inhoud van de op 31 juli 1981 geldende beleidsregel, als hiervoor onder 2.8.1.4 weergegeven.

2.8.3. Bij besluit van 26 oktober 1982 (Stcrt. 1982, nr. 208, pagina 7) is de Vreemdelingencirculaire 1982 (hierna: de Vc 1982) vastgesteld en bepaald dat deze op 1 februari 1983 in werking treedt.

In beroep hebben beide partijen op grond van de door hen overgelegde stukken aangenomen dat de, volgens de staatssecretaris vermeende, versoepeling van de beleidsregel over voortgezet verblijf na verbreking huwelijk in 1985 heeft plaatsgevonden. Deze versoepeling heeft evenwel eerder, bij de inwerkingtreding van de Vc 1982, plaatsgevonden.

De beleidsregel op 1 februari 1983

2.8.3.1. In Deel B, Hoofdstuk 19, paragraaf 4, van de Vc 1982 is, voor zover thans van belang, het volgende vermeld:

'4.3 Gevallen waarin en voorwaarden waaronder voortgezet verblijf wordt toegestaan

4.3.1 Voortgezet verblijf na verbreking van het huwelijk of de relatie

a. Voortgezet verblijf van de echtgeno(o)t(e) na feitelijke of juridische verbreking van het huweliik

De vreemdeling kan voor een zelfstandige verblijfstitel in aanmerking komen, indien het huwelijk voor de ontbinding of ontwrichting reeds drie jaar heeft bestaan, waarvan ten minste één jaar direct voorafgaande aan de ontbinding of ontwrichting tijdens een op grond van art. 9 of 10 Vw toegestaan verblijf in Nederland.

[...]

NB

[...]

2. – In gevallen waarin geen voortgezet kan worden verleend op grond van de in a-e weergegeven regeling, is van toepassing het gestelde in 4.4.

[...]

4.4. Voortgezet verblijf buiten de in 4.3 genoemde gevallen

Indien een vreemdeling niet op grond van het in 4.3 gestelde voor

voortgezet verblijf in aanmerking komt, kan dit niettemin in de volgende gevallen worden toegestaan.
Het zal hier in hoofdzaak betreffen:
1°- echtgenoten [...] die hun afhankelijke verblijfstitel verliezen voordat de in 4.3.1 onder a [...] genoemde termijn van 3 en 1 jaar [...] is verstreken.
[...]

4.4.1 De vreemdeling voldoet aan de vereisten voor toelating voor een ander doel dan waarvoor hem verblijf werd toegestaan
a. Een verzoek strekkend tot aanvaarding van voortgezet verblijf moet in gevallen, als hierbedoeld, worden voorgelegd aan de Minister van Justitie, indien verblijf wordt beoogd:
1- voor het verrichten van arbeid in loondienst of het uitoefenen van een zelfstandig bedrijf of beroep (zie B 11, B 12/13).
[....]
b. in andere gevallen dan onder a genoemd, kan het hoofd van plaatselijke politie zelfstandig overgaan tot regeling van het verblijf, door:
1°- verlening van een vergunning tot verblijf onder de beperking naar het doel waarvoor verblijf wordt toegestaan, indien het gaat om een vreemdeling die het verblijfsrecht van artikel 10, tweede lid, Vw heeft verloren; of
2°- wijziging van de beperking indien het een vreemdeling betreft die niet langer voldoet aan de beperking waaronder hem een vergunning tot verblijf wordt verleend.
Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien de vreemdeling een huwelijk of relatie is aangegaan op grond waarvan hem verblijf kan worden toegestaan.

4.4.2 Het verblijf van de vreemdeling behoort wegens klemmende redenen van humanitaire aard te worden aanvaard
Klemmende redenen van humanitaire aard kunnen meebrengen dat voortgezet verblijf van de vreemdeling behoort te worden aanvaard, bijvoorbeeld:
a. omdat hij nauwe banden heeft met Nederland of in Nederland wonende personen; of
b. omdat terugkeer naar het land van herkomst redelijkerwijs niet verlangd kan worden.
Ingeval het gaat om gescheiden of verlaten vrouwen, wordt dit onder andere getoetst aan:
- de situatie van alleenstaande vrouwen in het land van herkomst;
- de maatschappelijke positie van de betrokkene in het land van herkomst;
- de vraag of in het land van herkomst een naar de maatstaven van dat land aanvaardbaar te achten opvang aanwezig is;
- de zorg die de betrokkene heeft voor kinderen die hier te lande zijn geboren en of een opleiding volgen.
In het algemeen kan worden gesteld dat naarmate de betrokkene langer in Nederland heeft verbleven het waarschijnlijker wordt dat voortgezet verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard behoort te worden aanvaard.
[...]'

De beleidsregel op 13 maart 2007

2.8.4. Bij besluit van 2 maart 2001 (Stcrt. 2001, nr. 64, pagina 17) is de Vreemdelingencirculaire 1994 vervangen door de Vc 2000 en is bepaald dat deze op 1 april 2001 in werking treedt.

In hoofdstuk B16 van de Vc 2000 over voortgezet verblijf, is, voor zover thans van belang, onder paragraaf 3 (*Na (huwelijks)relatie, verruimde gezinshereniging en ouderenbeleid*) het volgende vermeld:

> 'De verblijfsvergunning onder de beperking verband houdend met (verruimde) gezinshereniging of gezinsvorming kan op aanvraag worden gewijzigd in een zelfstandige verblijfsvergunning onder de beperking 'voortgezet verblijf'. Het betreft hier de wijziging van de afhankelijke verblijfsvergunning naar een zelfstandige verblijfsvergunning.
>
> 3.1
> *Drie jaar verblijf op grond van de (huwelijks)relatie*
> De verblijfsvergunning wordt op aanvraag verleend indien:
> a. de vreemdeling een huwelijk [...] is aangegaan met een hoofdpersoon die zelf verblijfsrecht van niet-tijdelijke aard heeft, bijvoorbeeld een Nederlander, [...]
> b. die (huwelijks)relatie drie jaren bestaat en de vreemdeling ten minste drie jaren op grond van die (huwelijks)relatie een verblijfsvergunning heeft gehad;
> c. drie jaren is voldaan aan de voorwaarden voor verlenging van de verblijfsvergunning; en
> d. zich geen van de algemene weigeringsgronden voordoet (zie B1/4).
>
> Voor de verlening van deze verblijfsvergunning is niet noodzakelijk dat de (huwelijks)relatie is ontwricht of ontbonden'

In hoofdstuk B16 van de Vc 2000 over voortgezet verblijf, is, voor zover thans van belang, onder paragraaf 7 (*Klemmende redenen van humanitaire aard*) het volgende vermeld:

> 'Indien de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf op grond van artikel 3.50 of 3.51 Vb (zie B16/2 tot en met B16/6), kan op grond van klemmende redenen van humanitaire aard voortgezet verblijf worden toegestaan (zie artikel 3.52 Vb). In individuele gevallen, waarin niet aan de voorwaarden voor voortgezet verblijf wordt voldaan, wordt altijd bezien of het voortgezet verblijf moet worden aanvaard op grond van klemmende redenen van humanitaire aard.
>
> *(Huwelijks)relatie*
> Indien de (huwelijks)relatie op grond waarvan het verblijf was toegestaan binnen drie jaar na verblijfsaanvaarding en anders dan door overlijden, is verbroken, wordt voortgezet verblijf toegestaan, indien sprake is van een combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard die daartoe aanleiding geven. De beoordeling of in het concrete geval op grond van een dergelijke combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard in het voortgezet verblijf van de vreemdeling behoort te worden berust, is aan de Minister.

Klemmende redenen van humanitaire aard kunnen zijn gelegen in:
a. de situatie van alleenstaande vrouwen in het land van herkomst;
b. de maatschappelijke positie van vrouwen in het land van herkomst;
c. de vraag of in het land van herkomst een naar maatstaven van dat land aanvaardbaar te achten opvang aanwezig is;
d. de zorg die de vrouw/ouder heeft voor kinderen die in Nederland zijn geboren en/of een opleiding volgen; en
e. aantoonbaar ondervonden (seksueel) geweld binnen de familie.'

2.9. Hetgeen hiervoor onder 2.8.1. tot en met 2.8.4. is weergegeven, komt in wezen op het volgende neer.

De hoofdregel van het op 1 december 1980 gevoerde beleid, te weten dat een vreemdeling na feitelijke verbreking van het huwelijk of echtscheiding slechts voor voortgezet verblijf in aanmerking kon komen, indien het huwelijk ten minste drie jaar had standgehouden, is na deze datum niet gewijzigd. Op deze hoofdregel bestond op 1 december 1980 één uitzondering: indien sprake was van klemmende redenen van humanitaire aard kon ook in geval het huwelijk korter dan drie jaar had standgehouden voortgezet verblijf worden toegestaan. Op 1 februari 1983 is een tweede uitzondering op de hoofdregel in werking getreden: indien een vreemdeling voldeed aan de vereisten voor toelating voor een ander doel, kon voortgezet verblijf worden toegestaan. Deze tweede uitzondering is in elk geval met de inwerkingtreding van de Vc 2000 op 1 april 2001 vervallen.

Deze tweede uitzondering is door de rechtbank aangemerkt als versoepeling van de beleidsregel over voortgezet verblijf na verbreking huwelijk.

2.10. De klacht van de staatssecretaris dat de rechtbank niet heeft onderkend dat steeds hoofdregel is geweest dat een vreemdeling alleen dan voor voortgezet verblijf na verbreking van het huwelijk in aanmerking kon komen, indien het huwelijk ten minste drie jaar had standgehouden en dat, nu het huwelijk feitelijk geen drie jaar heeft standgehouden, de vreemdeling, ook op 1 december 1980 of in 1985, niet in aanmerking zou komen voor voortgezet verblijf, mist feitelijke grondslag.

Met deze klacht wordt niet onderkend, zoals volgt uit de weergave van deze beleidsregel, dat op deze hoofdregel op 1 december 1980 één uitzondering bestond en dat op 1 februari 1983 op deze hoofdregel twee uitzonderingen bestonden. De grief kan in zoverre niet leiden tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

2.11. De staatssecretaris klaagt terecht dat, zakelijk weergegeven, de rechtbank niet heeft onderkend dat hetgeen in de uitspraak van 6 maart 2008 in zaak nr. 200409217/1-A is overwogen, in deze zaak niet van toepassing is. In die uitspraak is, kort samengevat, overwogen dat het met ingang van 1 april 2001 gewijzigde wettelijk voorschrift ten opzichte van het op 1 januari 1973 geldende wettelijk voorschrift, zoals dit door de daartoe bevoegde rechterlijke instantie was uitgelegd, een aanscherping inhield.

In de onderhavige zaak is sprake van een andere situatie: het aanscherpen heeft plaatsgevonden door middel van het beleid, door een na 1 december 1980 ingetreden versoepeling van een beleidsregel te laten

vervallen, terwijl deze aanscherping er niet toe heeft geleid dat de ten tijde van het besluit van 13 maart 2007 geldende beleidsregel ten opzichte van de op 1 december 1980 geldende beleidsregel is gewijzigd.

2.12. Bepalend voor de uitkomst van het geschil is derhalve of artikel 13 van besluit nr. 1/80 van toepassing is op een aanscherping van een na 1 december 1980 ingetreden versoepeling van de beleidsregel - in dit geval op 1 februari 1983 - indien deze aanscherping geen verslechtering behelst ten opzichte van de op 1 december 1980 geldende beleidsregel.

2.12.1. De Afdeling heeft bij uitspraak van 19 juli 2005 in zaak nr. 200409217/1 (JV 2005/331) in het kader van een vergelijkbaar geschil drie vragen gesteld aan het Hof. Aan deze zaak is door het Hof het nummer C-295/05 toegekend. In deze zaak zijn destijds schriftelijke opmerkingen ingediend.

2.12.1.1. Naar aanleiding van het arrest heeft het Hof gevraagd of de Afdeling aanleiding zag de door haar gestelde vragen te handhaven. De Afdeling heeft daarop het verzoek om een prejudiciële beslissing ingetrokken. Met het door het Hof in het arrest gegeven antwoord was naar het oordeel van de Afdeling het antwoord op met name de eerste vraag uit zaak nr. C-295/05 of het vereiste van een machtiging tot voorlopig verblijf als een nieuwe beperking kon worden aangemerkt door het Hof reeds gegeven.

2.12.1.2. De Afdeling heeft bij voormelde uitspraak van 19 juli 2005 als derde vraag gesteld of nieuwe beperkingen in de zin van artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol, ook in beleidsregels konden zijn gelegen.

Hoewel deze vraag met het intrekken van het verzoek om een prejudiciële beslissing als zodanig onbeantwoord is gebleven, kan uit onder meer het arrest van 10 april 2008 in zaak nr. C-398/06 (Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk der Nederlanden; JV 2008/ 223) worden afgeleid dat onder 'nationale bepalingen' in Europeesrechtelijke zin ook beleidsregels als vervat in de Vreemdelingencirculaire vallen.

Uit dit arrest volgt daarom dat nieuwe beperkingen, als bedoeld in artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol, ook in beleidsregels gelegen kunnen zijn. Dit is, gelet op punt 70 en 74 van het arrest Abatay e.a., niet anders voor artikel 13 van besluit nr. 1/80.

Derhalve bestaat geen aanleiding het Hof de in zaak nr. C-295/05 als derde gestelde vraag nogmaals voor te leggen.

2.12.1.3. Hetgeen in overweging 2.12 is uiteengezet over de kern van het onderhavige geschil, is vergelijkbaar met wat in voormelde uitspraak van 19 juli 2005 als tweede vraag is gesteld.

Met het intrekken van het verzoek om een prejudiciële beslissing is ook deze vraag onbeantwoord gebleven. Gelet op hetgeen hiervoor onder 2.11 is overwogen, was een antwoord op die vraag niet meer noodzakelijk voor de beslechting van het geschil in zaak nr. 200409217/1. Voor de onderhavige zaak is het antwoord op de tweede vraag, gelet op hetgeen in

2.12 is overwogen, echter wel noodzakelijk. De Afdeling overweegt in dat verband als volgt.

2.12.2. In punt 53 van het arrest heeft het Hof, onder verwijzing naar de punten 69, 70 en 71, eerste streepje, van het arrest van 11 mei 2000 in zaak C-37/98 (Savas; Jurispr. blz. I-2927) en de punten 66 en 117, tweede streepje, van het arrest Abatay e.a., overwogen dat artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol aldus moet worden opgevat dat het de invoering van alle nieuwe maatregelen verbiedt die tot doel of tot gevolg zouden hebben de vestiging van Turkse staatsburgers in een lidstaat te onderwerpen aan restrictievere voorwaarden dan die welke voortvloeien uit de regels die op de datum van inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol voor de betrokken lidstaat golden.

In punt 55 van dit arrest heeft het Hof, voor zover thans van belang en zakelijk weergegeven, overwogen dat artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol ratione temporis voorschrijft op basis van welke bepalingen van een regeling van een lidstaat de situatie van een Turks staatsburger die gebruik wil maken van de vrijheid van vestiging in een lidstaat moet worden beoordeeld.

In punt 61 heeft het Hof, voor zover thans van belang, overwogen dat artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol tot doel heeft gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke verwezenlijking van de vrijheid van vestiging door de nationale autoriteiten volledig te verbieden nieuwe belemmeringen voor de uitoefening van deze vrijheid in te voeren door de op een bepaalde datum geldende voorwaarden strenger te maken, zulks om de geleidelijke verwezenlijking van deze vrijheid tussen de lidstaten en de Republiek Turkije niet te bemoeilijken.

In de punten 70 en 74 van het arrest , heeft het Hof, zakelijk weergegeven, overwogen dat artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80 dezelfde betekenis hebben en dat de door het Hof aan voormeld artikel 41, eerste lid, gegeven uitleg ook voor artikel 13 van besluit nr. 1/80 heeft te gelden.

In punt 77 heeft het Hof, voor zover thans van belang, overwogen dat de bepalingen op sociaal gebied een stap verder vormen op weg naar de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers, ingegeven door de artikelen 48, 49 en 50 van het EG-Verdrag (thans 39, 40 en 41).

In punt 79 heeft het Hof, zakelijk weergegeven, overwogen dat het doel van artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet de bescherming van de rechten van Turkse onderdanen op het gebied van het verrichten van arbeid kan zijn, aangezien die rechten reeds volledig zijn geregeld in artikel 6 van dit besluit.

In punt 80 heeft het Hof, voor zover thans van belang, overwogen dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 de nationale autoriteiten verbiedt de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt voor Turkse onderdanen aan te scherpen door nieuwe maatregelen in te voeren waarbij die toegang wordt beperkt.

In punt 90 heeft het Hof, zakelijk weergegeven, overwogen dat uit de opzet en het doel van besluit nr. 1/80 volgt dat dit besluit vooral is gericht op de geleidelijke integratie van Turkse werknemers aldaar door middel van het verrichten van in beginsel ononderbroken legale arbeid

gedurende een, drie of vier jaar, afgezien van de in artikel 6, tweede lid, van het besluit genoemde onderbrekingen in de arbeidsverhouding.

In punt 91 heeft het Hof, zakelijk weergegeven, overwogen dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 moet worden gelezen in de context van alle bepalingen van dit besluit die betrekking hebben op het vrije verkeer van werknemers.

2.12.3. De staatssecretaris heeft met de klacht, als hiervoor onder 2.7. weergegeven, aansluiting gezocht bij de uitleg van het Hof in met name punt 53 van het arrest De staatssecretaris heeft in beroep noch in hoger beroep betoogd dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 reeds daarom toepassing mist, omdat de arbeid en het verblijf van de vreemdeling niet legaal zijn. Indien het terugkomen op een na 1 december 1980 ingetreden versoepeling een nieuwe beperking behelst en daarom de op 1 februari 1983 geldende beleidsregel beslissend is voor de aanspraak van de vreemdeling op voortgezet verblijf, kan niet worden uitgesloten dat deze beleidsregel ertoe noopt de arbeid en het verblijf van de vreemdeling na 12 april 2004 als legaal in de zin van voormeld artikel aan te merken.

2.12.4. In het door de vreemdeling ingediende verweerschrift, voor zover *thans van belang, heeft deze zich op het standpunt gesteld dat hij legaal is* toegelaten, zodat zijn rechtspositie met inachtneming van artikel 13 van besluit nr. 1/80 dient te worden vastgesteld. Uit punt 61 van het arrest volgt dat er geen enkele nieuwe beperking mag worden ingevoerd die de geleidelijke totstandkoming van - in dit geval - het vrij verkeer van werknemers belemmert. Voorts volgt uit punt 53 van het arrest van 18 juli 2007 in zaak nr. C-325/05 (Jurispr. blz. I- 6495; JV 2007/438; hierna: het arrest dat de uitleg van voormeld artikel in overeenstemming moet zijn met de opzet en doelstelling van besluit nr. 1/80. Gegeven deze opzet en doelstelling, is een aanscherping van een versoepeling, ook al is geen sprake van een aanscherping ten opzichte van 1 december 1980, in strijd met voormeld artikel 13, omdat anders het nuttig effect van deze bepaling te niet wordt gedaan, aldus de vreemdeling.

2.12.5. Uit de duidelijke bewoordingen van punt 53 van het arrest herhaald in punt 47 van het arrest van 19 februari 2009 in zaak C-228/06 (JV 2009/144), zou kunnen worden afgeleid dat voor de vraag of in deze zaak sprake is van een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 alleen beslissend is of een ten tijde van het besluit van 13 maart 2007 geldende bepaling ongunstiger is ten opzichte van de op 1 december 1980 geldende bepaling. Gegeven deze uitleg, kan het terugkomen op een na 1 december 1980 ingetreden versoepeling, voor zover dit terugkomen ten opzichte van de op 1 december 1980 geldende bepaling geen aanscherping behelst, niet als een nieuwe beperking in de zin van voormeld artikel worden aangemerkt, zodat artikel 13 van besluit nr. 1/80 op deze aanscherping niet van toepassing is.

2.12.6. Anderzijds heeft het Hof in punt 53 van het door de vreemdeling ingeroepen arrest en in onder meer punt 34 van het arrest van 29 januari 2009 in zaak nr. C-19/08 (JV 2009/166) overwogen dat voor de uitleg van een gemeenschapsrechtelijke bepaling niet enkel rekening moet

worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.

Uit de punten 77, 79, 80, 90 en 91 van het arrest , in onderlinge samenhang gelezen, zou kunnen worden afgeleid dat de doelstelling van besluit nr. 1/80 daarin is gelegen om het vrije verkeer van werknemers geleidelijk te verwezenlijken en dat dit besluit vooral is gericht op de geleidelijke integratie van Turkse werknemers in een lidstaat door middel van het verrichten van legale arbeid. Binnen de context van de bepalingen van dit besluit die betrekking hebben op het vrij verkeer van werknemers, heeft artikel 13 tot doel de toegang tot de arbeidsmarkt te beschermen van Turkse werknemers die nog geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt ingevolge artikel 6 van dat besluit hebben, door gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke invoering van het vrije verkeer van werknemers door de nationale autoriteiten te verbieden nieuwe belemmeringen voor die vrijheid op te werpen, teneinde de geleidelijke verwezenlijking daarvan niet te bemoeilijken.

Gegeven deze opzet en doelstelling, is niet uitgesloten dat het terugkomen op een na 1 december 1980 ingetreden versoepeling niet verenigbaar is met artikel 13 van besluit nr. 1/80. Omdat deze versoepeling van de op 1 december 1980 geldende bepaling geacht kan worden een gunstiger voorwaarde te scheppen voor de geleidelijke verwezenlijking van het vrij verkeer van werknemers, zou kunnen worden gesteld dat het afschaffen daarvan niet bijdraagt aan deze verwezenlijking, maar deze veeleer bemoeilijkt.

2.13. Gelet op hetgeen hiervoor, met name onder 2.12.6., is overwogen, is niet buiten tot prejudiciële verwijzing nopende twijfel of artikel 13 van besluit nr. 1/80 van toepassing is op een aanscherping van een na 1 december 1980 ingetreden versoepeling van de beleidsregel, indien deze aanscherping geen verslechtering ten opzichte van de op 1 december 1980 geldende beleidsregel behelst. De Afdeling ziet daarom aanleiding het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vraag:

Moet artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus worden uitgelegd dat onder een nieuwe beperking in de zin van die bepaling mede dient te worden verstaan een aanscherping ten opzichte van een na 1 december 1980 in werking getreden bepaling, die een versoepeling inhield van de op 1 december 1980 geldende bepaling, indien deze aanscherping geen verslechtering ten opzichte van de op 1 december 1980 geldende bepaling behelst?

2.14. Gelet op hetgeen in 2.13 is overwogen, zal de behandeling van het hoger beroep worden geschorst, als na te melden.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de hierboven geformuleerde vraag:
Moet artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus worden uitgelegd dat onder een nieuwe beperking in de zin van die bepaling mede dient te worden verstaan een aanscherping ten opzichte van een na 1 december 1980 in werking getreden bepaling, die een versoepeling inhield van de op 1 december 1980 geldende bepaling, indien deze aanscherping geen verslechtering ten opzichte van de op 1 december 1980 geldende bepaling behelst?

II. schorst de behandeling van het hoger beroep van de staatssecretaris van Justitie;

III. houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. B. van Wagtendonk en mr. H.G. Sevenster, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. van de Kolk, ambtenaar van Staat.

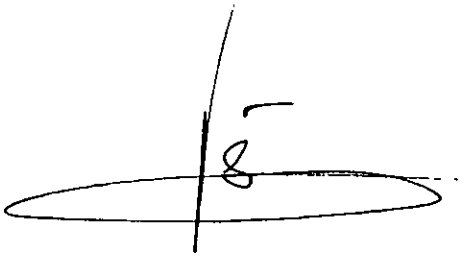
w.g. Lubberdink
voorzitter

w.g. Van de Kolk
ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 juli 2009

347.
Verzonden: 24 juli 2009

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,
voor deze,



mr. H.H.C. Visser,
directeur Bestuursrechtspraak

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA

CVRIA
LUXEMBOURG

EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-GUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

9 december 2010 *

„Associatieovereenkomst EEG-Turkije – Vrij verkeer van werknemers – Standstillbepaling in artikel 13 van besluit nr. 1/80 van Associatieraad – Verbod voor lidstaten om nieuwe beperkingen op toegang tot arbeidsmarkt in te voeren"

In de gevoegde zaken C-300/09 en C-301/09,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissingen van 24 juli 2009, ingekomen bij het Hof op 30 juli 2009, in de procedures

Staatssecretaris van Justitie

tegen

(C-300/09),

(C-301/09),

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, A. Rosas, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh en P. Lindh (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

* Procestaal: Nederlands.

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. M. Wissels en B. Koopman als gemachtigden,

– de Deense regering, vertegenwoordigd door V. Pasternak Jørgensen en R. Holdgaard als gemachtigden,

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

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Rozet en M. van Beek als gemachtigden,

gezien de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaken af te doen zonder conclusie,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 13 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: „associatieovereenkomst").

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen van in zaak C-300/09 en in zaak C-301/09 tegen de Staatssecretaris van Justitie over de weigering van laatstgenoemde tot wijziging van hun vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd.

Het rechtskader

De wettelijke regeling van de Unie

De associatieovereenkomst

3 Overeenkomstig artikel 2, lid 1, heeft de associatieovereenkomst tot doel de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, ook op het gebied van de arbeidskrachten, door de geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers, alsmede door de opheffing van beperkingen van de

vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, met het oog op de verbetering van de levensstandaard van het Turkse volk en om in een later stadium de toetreding van de Turkse Republiek tot de Gemeenschap te vergemakkelijken.

Besluit nr. 1/80

4 Artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 luidt als volgt:

„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."

5 Artikel 13 van dit besluit bepaalt:

„De lidstaten van de Gemeenschap en Turkije mogen geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn."

Het aanvullend protocol

6 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"), maakt blijkens artikel 62 ervan integrerend deel uit van de associatieovereenkomst.

7 Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol luidt:

„De overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten."

De nationale regeling

8 Op 1 december 1980 waren de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland geregeld in de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40), in werking getreden op 1 januari 1967, alsmede door een uitvoeringsbesluit inzake vreemdelingen (Vreemdelingenbesluit) en een circulaire inzake vreemdelingen uit 1966 (vreemdelingencirculaire 1966).

9 Blijkens de verwijzingsbeslissing was op 1 december 1980 de volgende regeling toepasselijk.

10 Een vreemdeling wiens huwelijk met een over een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd beschikkend persoon, ten minste drie jaar had geduurd en die eveneens gedurende drie jaar in Nederland had gewoond, kon als rechthebbende van een verblijfsvergunning onder de voorwaarde „verblijf bij echtgenoot" in beginsel, ondanks de verbreking van het huwelijk, aanspraak maken op een zelfstandige verblijfsvergunning. Deze vergunning kon evenwel worden geweigerd indien de vreemdeling niet beschikte over voldoende bestaansmiddelen. Voorts kon de verblijfsvergunning in uitzonderlijke gevallen worden verleend om klemmende redenen van humanitaire aard of wanneer met de werkzaamheden van de vreemdeling een wezenlijk belang van het Koninkrijk der Nederlanden werd gediend.

11 Deze regeling is met ingang van 1 februari 1983 in twee opzichten gewijzigd bij een in 1982 vastgestelde circulaire inzake vreemdelingen (hierna: „vreemdelingencirculaire 1982"). Ten eerste werd de duur van het verblijf in Nederland voorafgaand aan de feitelijke verbreking van het huwelijk of echtscheiding teruggebracht van drie jaren naar een jaar. Ten tweede kon het ontbreken van bestaansmiddelen de vreemdeling alleen worden tegengeworpen indien de bevoegde autoriteiten van hem konden eisen dat hij zich ter beschikking stelde van de arbeidsmarkt.

12 Op 1 april 2001 is de wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Stb. 2000, 495) in werking getreden. Tevens werden in 2000 een besluit inzake vreemdelingen (Stb. 2000, 497; hierna: „Vb 2000") en een circulaire inzake vreemdelingen vastgesteld (hierna: „vreemdelingencirculaire 2000").

13 Met de inwerkingtreding van het Vb 2000 en de vreemdelingencirculaire 2000 op 1 april 2001 kwamen de in 1982 ingevoerde wijzigingen te vervallen en werden de op 1 december 1980 geldende voorwaarden voor de verkrijging van een zelfstandige verblijfsvergunning weer van kracht.

14 Op basis van artikel 9.6 van het Vb 2000 werden echter overgangsbepalingen vastgesteld voor vreemdelingen die vóór 11 december 2000 in het bezit waren van een verblijfsvergunning wegens huwelijk. Ingevolge deze bepalingen kan, in het geval dat een vreemdeling gedurende ten minste een jaar recht heeft gehad op een

vergunning tot verblijf op grond van een huwelijk dat vóór de ontwrichting of ontbinding drie jaar heeft geduurd, aan deze vreemdeling een verblijfsvergunning onder de voorwaarde „zoeken en verrichten van arbeid, al dan niet in loondienst" worden toegekend.

Hoofdgedingen en prejudiciële vraag

Zaak (C-300/09)

15 , die de Turkse nationaliteit heeft, trad op 14 juni 2001 in het huwelijk met een Nederlandse. Op 21 mei 2002 kwam hij Nederland binnen met een machtiging tot voorlopig verblijf, die werd vervangen door een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd met de vermelding „voor verblijf bij echtgenote", waarvan de geldigheidsduur werd verlengd tot 24 september 2006.

16 Het huwelijk tussen en zijn echtgenote werd feitelijk verbroken op 12 april 2004, dus minder dan drie jaar nadat het was gesloten, en de echtscheiding werd uitgesproken op 30 december 2004, dus meer dan drie jaar na de huwelijkssluiting. Dit betekent dat tussen zijn datum van binnenkomst in Nederland en de datum dat zijn huwelijk feitelijk werd verbroken minder dan drie jaar bij zijn echtgenote in Nederland heeft verbleven.

17 Na zijn echtscheiding diende verscheidene aanvragen in om wijziging van de vermelding „verblijf bij echtgenote" in „het verrichten van arbeid in loondienst" en om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd.

18 De aanvragen van werden door de verantwoordelijke Minister afgewezen op grond dat hij vanaf de datum van de feitelijke verbreking van zijn huwelijk niet meer voldeed aan de voorwaarde van verblijf bij echtgenote. Bovendien had wel in Nederland gewerkt maar onvoldoende aangetoond dat hij op die datum voldeed aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid in loondienst op basis van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80. Hij had in het bijzonder niet aangetoond dat hij gedurende een jaar bij dezelfde werkgever had gewerkt, noch dat de werkgever bereid was deze arbeidsverhouding voort te zetten. Ook werd met zijn werkzaamheden geen wezenlijk belang van het Koninkrijk der Nederlanden gediend.

19 Toprak maakte bezwaar bij de Staatssecretaris van Justitie. Deze verklaarde het bezwaar evenwel ongegrond.

20 Daarop stelde beroep in bij de Rechtbank 's-Gravenhage. De Rechtbank overwoog dat de aanscherping van het beleid ten aanzien van personen als na een eerdere versoepeling van dat beleid, een „nieuwe beperking" vormde in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80. De Rechtbank verklaarde het

beroep dan ook gegrond, vernietigde het afwijzingsbesluit van de Staatssecretaris van Justitie en bepaalde dat deze een nieuw besluit diende te nemen. De Staatssecretaris van Justitie stelde van deze uitspraak hoger beroep in bij de Raad van State.

Zaak (C-301/09)

21 staatsburger en is gehuwd geweest met een persoon met de Turkse nationaliteit die in het bezit was van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Het huwelijk werd gesloten op 12 augustus 2002. Bij zijn binnenkomst in Nederland, een jaar nadien, werd hem een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd met de vermelding „voor verblijf bij echtgenote" verleend, waarvan de geldigheidsduur werd verlengd tot augustus 2009.

22 Het huwelijk tussen en zijn echtgenote werd feitelijk verbroken op 16 oktober 2005 en de echtscheiding werd uitgesproken op 21 juli 2006, in beide situaties dus meer dan drie jaar na het huwelijk. Tussen de datum van zijn binnenkomst in Nederland in 2003 en de datum van de feitelijke verbreking van zijn huwelijk had echter minder dan drie jaar bij zijn echtgenote in Nederland verbleven.

23 Op 12 april 2006 verzocht de aan zijn verblijfsvergunning verbonden beperking „voor verblijf bij echtgenote" te wijzigingen in „voor het verrichten van arbeid in loondienst". Blijkens de verwijzingsbeslissing had een arbeidsovereenkomst met een werkgever van 1 april tot 1 oktober 2004, werkte hij vanaf 16 oktober 2005 voor een andere werkgever en was hij door een derde werkgever in dienst genomen met ingang van 1 februari 2006.

24 De aanvraag tot wijziging van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd van werd door de verantwoordelijke Minister bij verschillende besluiten afgewezen op grond dat hij vanaf de verbreking van zijn huwelijk niet meer voldeed aan de voorwaarde „verblijf bij echtgenote" waaronder zijn verblijfsvergunning was verleend. Bovendien had onvoldoende aangetoond dat hij in aanmerking kwam voor een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid in loondienst op basis van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80. Hij had in het bijzonder niet aangetoond dat hij gedurende een jaar bij dezelfde werkgever had gewerkt, noch dat deze bereid was de arbeidsverhouding voort te zetten. Ook werd met zijn werkzaamheden geen wezenlijk belang van het Koninkrijk der Nederlanden gediend.

25 Oguz maakte bezwaar bij de Staatssecretaris van Justitie, die het bezwaar evenwel ongegrond verklaarde.

26 De Staatssecretaris van Justitie stelde zich in het bijzonder op het standpunt dat niet in aanmerking kwam voor een verblijfsvergunning uit hoofde van de overgangsbepalingen op basis van artikel 9.6 van het Vb 2000, omdat zijn verblijfsvergunning hem niet was verleend vóór 11 december 2000.

27 stelde beroep in bij de Rechtbank 's-Gravenhage. De Rechtbank overwoog dat de Staatssecretaris van Justitie ten onrechte had getoetst aan vorengenoemd artikel 9.6 van het Vb 2000 en niet aan het beleid zoals dat sinds 1983 werd gevoerd. Hij verklaarde het beroep van gegrond, op grond dat de strengere regeling die door de Staatssecretaris van Justitie op hem was toegepast en die volgde op een soepeler regeling ten gunste van Turkse staatsburgers, een met artikel 13 van besluit nr. 1/80 strijdige „nieuwe beperking" was. De Rechtbank vernietigde dan ook het besluit van de Staatssecretaris van Justitie en bepaalde dat deze een nieuw besluit diende te nemen. De Staatssecretaris van Justitie stelde van deze uitspraak hoger beroep in bij de Raad van State.

De prejudiciële vraag

28 De Raad van State heeft vervolgens de behandeling van de zaak geschorst en het Hof in beide zaken de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus worden uitgelegd dat onder een nieuwe beperking in de zin van die bepaling mede dient te worden verstaan een aanscherping ten opzichte van een na 1 december 1980 in werking getreden bepaling, die een versoepeling inhield van de op 1 december 1980 geldende bepaling, indien deze aanscherping geen verslechtering ten opzichte van de op 1 december 1980 geldende bepaling behelst?"

29 Bij beschikking van de president van het Hof van 2 oktober 2009 zijn de zaken C-300/09 en C-301/09 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Opmerking vooraf

30 Vooraf moet worden opgemerkt dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet alleen van toepassing kan zijn op bepalingen van een wettekst of een besluit maar ook op die van een circulaire waarin wordt uiteengezet hoe de betrokken regering de wet zal toepassen.

31 Dit artikel 13 richt zich immers op de door de lidstaten ingevoerde beperkingen, zonder de aard van de handelingen waarbij dergelijke beperkingen worden ingevoerd te preciseren.

32 In het arrest van 10 april 2008, Commissie/Nederland (C-398/06), heeft het Hof de geoorloofdheid van een circulaire inzake vreemdelingen die vergelijkbaar was met die welke in het hoofdgeding aan de orde is, getoetst aan het afgeleide recht van de Unie inzake het vrij verkeer van personen. Het achtte deze circulaire in strijd met dat recht.

33 Vaststaat dat de circulaire van 1982 en de vreemdelingencirculaire 2000, evenals de circulaire die aan de orde was in het zojuist genoemde arrest Commissie/Nederland, gevolgen hebben voor de betrokken vreemdelingen, onder wie personen met de Turkse nationaliteit.

34 Bijgevolg kan artikel 13 van besluit nr. 1/80 op de bepalingen van dergelijke circulaires van toepassing zijn.

Het antwoord van het Hof

35 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, betreffende een nationale bepaling inzake de verkrijging van een verblijfsvergunning door Turkse werknemers, zoals , artikel 13 van besluit nr. 1/80 in die zin moet worden uitgelegd dat de aanscherping van een na 1 december 1980 ingevoerde bepaling, die een versoepeling vormde van de op 1 december 1980 toepasselijke bepaling, een „nieuwe beperking" vormt in de zin van dat artikel, ook wanneer door deze aanscherping de voorwaarden voor verkrijging van de vergunning ten opzichte van de voorwaarden uit hoofde van de bepaling die van kracht was op 1 december 1980 niet strenger worden.

36 De Raad van State vraagt dus in wezen, welke datum relevant is voor de beoordeling of van een nieuwe beperking in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 sprake is.

37 De Nederlandse regering bestrijdt niet dat in Nederland hebben gewerkt, maar zij stelt dat deze vraag niet behoeft te worden beantwoord, daar artikel 13 van besluit nr. 1/80 in casu niet toepasselijk is omdat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet de in dat artikel bedoelde voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt voor Turkse werknemers betreft, maar het recht van buitenlandse echtgenoten ter zake van gezinshereniging.

38 Op dit bezwaar moet worden ingegaan alvorens eventueel de vraag van de verwijzende rechter te beantwoorden.

39 De Nederlandse regering zet uiteen dat de vreemdeling na drie jaar huwelijk en een even lang verblijf in Nederland in beginsel recht heeft op een zelfstandige verblijfsvergunning zonder voorwaarde van verblijf bij echtgenoot. Wanneer echter voordat die drie jaar voorbij zijn er geen behoefte meer is aan de hereniging van het gezin, doordat de huwelijksrelatie wordt verbroken, komt daardoor in beginsel een einde aan het verblijfsrecht. Deze regeling is niet bedoeld voor werknemers en artikel 13 van besluit nr. 1/80 is dus niet van toepassing. Wat buitenlanders met de Turkse nationaliteit betreft, zij komen wanneer de huwelijksrelatie in deze periode van drie jaar is verbroken niet meer in aanmerking voor een verblijfsrecht op grond van deze regeling en kunnen een dergelijk recht alleen ontlenen aan artikel 6 van besluit nr. 1/80 indien zij voldoen aan de in dat artikel gestelde voorwaarde van legale arbeid bij één en dezelfde werkgever.

40 Dienaangaande is het zeker zo dat genoemde regeling niet rechtstreeks bedoeld is voor buitenlandse werknemers, maar betrekking heeft op buitenlanders die gehuwd zijn met personen met een recht van verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland.

41 Een dergelijke regeling kan echter wel gevolgen hebben voor buitenlandse werknemers, met name Turkse werknemers, doordat zij de voorwaarden bevat voor verlening van een zelfstandige verblijfsvergunning zonder koppeling aan verblijf bij de echtgenoot.

42 Blijkens de stukken is de situatie van Turkse werknemers die gehuwd zijn met personen met een recht van verblijf in Nederland voor onbepaalde tijd, met name personen met de Nederlandse nationaliteit, inderdaad met ingang van 1 april 2001 gewijzigd op het punt van de verlening van een dergelijke vergunning. Sinds die datum geldt, in afwijking van de sinds 1 februari 1983 bestaande situatie, voor die werknemers opnieuw de voorwaarde van verblijf bij hun echtgenoot in die lidstaat gedurende drie jaar.

43 Het Hof heeft zich reeds uitgesproken over wijzigingen in de voorwaarden voor toekenning van verblijfsvergunningen aan Turkse staatsburgers in het licht van de standstillbepalingen van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80. Het verklaarde dat de invoering van een visumplicht om in Duitsland bepaalde diensten te verrichten een „nieuwe beperking" is in de zin van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol (arrest van 19 februari 2009, C-228/06, Jurispr. blz. I-1031, punt 57). Het verklaarde voorts dat de invoering van leges voor de verlening van een verblijfsvergunning tot een bedrag dat onevenredig is aan het bedrag dat wordt gevraagd van burgers van de lidstaten, een bij artikel 13 van besluit nr. 1/80 verboden beperking is (arrest van 17 september 2009, C-242/06, Jurispr. blz. I-8465, punt 74).

44 In de onderhavige zaken brengt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde Nederlandse regeling eveneens wijzigingen mee in de voorwaarden voor verlening van bepaalde verblijfsvergunningen. Voor zover deze wijzigingen van invloed zijn op de situatie van Turkse werknemers zoals , moet worden geoordeeld dat een dergelijke regeling binnen de werkingssfeer van artikel 13 van besluit nr. 1/80 valt.

45 De omstandigheid dat de betrokken werknemers nog niet tot de Nederlandse arbeidsmarkt behoren in die zin dat zij niet voldoen aan de in artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 neergelegde standstillbepaling, staat geenszins aan de toepassing van artikel 13 in de weg. Het Hof heeft eerder geoordeeld dat de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet is bedoeld om reeds tot de arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemers te beschermen, maar juist van toepassing is op Turkse staatsburgers die nog niet de rechten bezitten ter zake van arbeid en daarmee samenhangend verblijf ingevolge artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 (zie arresten van 21 oktober 2003, , C-317/01 en C-369/01,

Jurispr. blz. I-12301, punt 83, en 29 april 2010, Commissie/Nederland, C-92/07, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 45).

46 Derhalve moet het betoog van de Nederlandse regering dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 op de onderhavige regeling niet van toepassing is omdat deze niet de voorwaarden voor toegang van Turkse werknemers tot de arbeidsmarkt betreft maar het recht van buitenlandse echtgenoten op het gebied van gezinshereniging, worden afgewezen.

47 Derhalve moet worden bezien van welke datum moet worden uitgegaan bij de beoordeling of sprake is van een „nieuwe beperking" in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80.

48 De Nederlandse, de Deense en de Duitse regering zijn van mening dat alleen de datum 1 december 1980 relevant is voor de vraag of een wettelijke regeling dan wel een bepaald beleid de situatie van Turkse werknemers bemoeilijkt. Met latere wijzigingen, die eventueel voor deze werknemers gunstiger kunnen zijn, dient geen rekening te worden gehouden.

49 Opgemerkt zij dat, nu uit de formulering van artikel 13 van besluit nr. 1/80 geen specifieke datum blijkt vanaf welke de standstillregel geldt, de vraag of sprake is van „nieuwe beperkingen" in de zin van deze bepaling kan worden beantwoord aan de hand van de datum van inwerkingtreding van de tekst waarin het artikel staat, dus in casu de datum van inwerkingtreding van besluit nr. 1/80. Het Hof heeft deze datum overigens reeds herhaaldelijk als uitgangspunt genomen. Zo heeft het in punt 49 van het arrest van 29 april 2010, Commissie/Nederland, reeds aangehaald, geoordeeld dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 in de weg staat aan de invoering in de Nederlandse wettelijke regeling, vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit in Nederland, van elke nieuwe beperking in de uitoefening van het vrij verkeer van werknemers (zie ook onder meer reeds aangehaalde arresten e.a., punt 74, en punt 63, alsook naar analogie met betrekking tot de standstillbepaling van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, reeds aangehaalde arresten e.a., punt 66, en punt 47).

50 Dat wil evenwel niet zeggen dat alleen deze datum relevant is.

51 Om de draagwijdte van de woorden „nieuwe beperkingen" te bepalen, moet te rade worden gegaan bij het doel dat met artikel 13 van besluit nr. 1/80 wordt nagestreefd.

52 In punt 72 van het arrest Abatay e.a., reeds aangehaald, heeft het Hof verklaard dat de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 en die van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol hetzelfde doel dienen, namelijk gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke invoering van het vrije verkeer van werknemers, het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, door de nationale autoriteiten te verbieden nieuwe belemmeringen voor die vrijheden op te

werpen, teneinde de geleidelijke verwezenlijking van die vrijheden tussen de lidstaten en de Republiek Turkije niet te bemoeilijken.

53 In het arrest van 20 september 2007, 'C-16/05, Jurispr. blz. I-7415, punt 61), voegde het Hof met betrekking tot artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol daaraan toe dat deze bepaling tot doel heeft, gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke verwezenlijking van de vrijheid van vestiging door de nationale autoriteiten volledig te verbieden, nieuwe belemmeringen voor de uitoefening van deze vrijheid in te voeren door de op een bepaalde datum geldende voorwaarden strenger te maken.

54 Gelet op de onderling overeenstemmende uitlegging van artikel 41 van het aanvullend protocol en van artikel 13 van besluit nr. 1/80 ten aanzien van het nagestreefde doel, moet worden geoordeeld dat de strekking van de standstillverplichting in artikel 13 naar analogie ook geldt voor alle nieuwe belemmeringen voor de uitoefening van het vrij verkeer van werknemers die een aanscherping inhouden van de op een bepaalde datum bestaande voorwaarden.

55 Zo is van belang, te verzekeren dat de lidstaten zich niet van het nagestreefde doel verwijderen door terug te komen van bepalingen die zij na de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 op hun grondgebied, hebben aangenomen ten behoeve van het vrij verkeer van Turkse werknemers.

56 Bijgevolg is in gevallen als die van de hoofdgedingen de datum aan de hand waarvan moet worden beoordeeld of de invoering van nieuwe regels leidt tot „nieuwe beperkingen", de datum waarop dergelijke bepaling zijn aangenomen.

57 Deze uitlegging volgt de lijn van het Hof bij de uitlegging van standstillvoorschriften op andere gebieden van het recht van de Europese Unie, met name op dat van de aftrek van de belasting over de toegevoegde waarde zoals bedoeld in richtlijn 77/388/EEG van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der lidstaten inzake omzetbelasting – Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde; uniforme grondslag (PB L 145, blz. 1; hierna: „Zesde richtlijn"), en op het gebied van het vrij kapitaalverkeer.

58 Met betrekking tot de belasting over de toegevoegde waarde oordeelde het Hof dat een nationale regeling in strijd is met de standstillbepaling van artikel 17, lid 6, van de Zesde richtlijn, indien zij de draagwijdte van de bestaande uitsluitingen na de inwerkingtreding van deze richtlijn uitbreidt en zich daardoor van de doelstelling van die richtlijn verwijdert. Het Hof verklaarde voorts dat hetzelfde geldt voor iedere wijziging na de inwerkingtreding van de Zesde richtlijn waardoor de draagwijdte van de onmiddellijk voor die wijziging geldende uitsluitingen wordt uitgebreid. Hierbij is van weinig belang dat de wijziging de draagwijdte van de bij de inwerkingtreding van deze richtlijn geldende

uitsluitingen niet heeft uitgebreid (zie arrest van 14 juni 2001, Commissie/Frankrijk, C-40/00, Jurispr. blz. I-4539, punten 17-19).

59 In vergelijkbare zin sprak het Hof zich uit met betrekking tot de uitzondering in artikel 57, lid 1, EG inzake het vrij verkeer van kapitaal, dat de handhaving toelaat van beperkingen van het kapitaalverkeer naar of uit derde landen die in de nationale rechtsorde bestonden op 31 december 1993. Het Hof verklaarde dat het begrip beperking die bestond op de in dat artikel genoemde datum, 31 december 1993, veronderstelt dat het juridische raamwerk waarin de betrokken beperking is opgenomen, sinds die datum ononderbroken deel heeft uitgemaakt van de rechtsorde van de betrokken lidstaat. Het voegde daaraan toe dat, zou dit anders zijn, een lidstaat op enig tijdstip opnieuw beperkingen van het kapitaalverkeer naar of uit derde landen zou kunnen invoeren die op 31 december 1993 in de nationale rechtorde bestonden, doch niet zijn gehandhaafd. Het Hof concludeerde aldus dat de uitzondering niet geldt voor een bepaling die een belemmering opnieuw invoert die na de intrekking van de vroegere wettelijke regeling niet meer bestond (arrest van 18 december 2007, A, C-101/05, Jurispr. blz. I-11531, punten 48 en 49).

60 Derhalve moet worden vastgesteld dat een lidstaat, door bepalingen aan te nemen die de voorwaarden voor Turkse werknemers voor de verkrijging van een verblijfsvergunning aanscherpen ten opzichte van de voorwaarden die voorheen op hen toepasselijk waren op grond van bepalingen die zijn aangenomen sinds de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 op het betreffende grondgebied, „nieuwe beperkingen" invoert in de zin van artikel 13 van dit besluit.

61 In situaties als die van de hoofdgedingen is het aan de nationale rechter om na te gaan of de vreemdelingencirculaire 2000 ten opzichte van de circulaire van 1982 de verkrijging van een zelfstandige verblijfsvergunning door Turkse werknemers moeilijker maakt, en of . voldoen aan de voorwaarden van de circulaire van 1982. Indien een dergelijke vergunning bij toepassing van de circulaire van 2000 moeilijker te verkrijgen is, vormt deze circulaire een „nieuwe beperking" in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80, zelfs indien bij deze circulaire slechts bepalingen opnieuw zijn ingevoerd die in de Nederlandse wetgeving bestonden op 1 december 1980.

62 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat, in omstandigheden als die van de hoofdgedingen, die betrekking hebben op een nationale bepaling inzake de verkrijging van een verblijfsvergunning door Turkse werknemers, artikel 13 van besluit nr. 1/80 in die zin moet worden uitgelegd dat een aanscherping van een na 1 december 1980 ingevoerde bepaling, die een versoepeling vormde van de op 1 december 1980 toepasselijke bepaling, een „nieuwe beperking" vormt in de zin van dat artikel, ook wanneer door deze aanscherping de voorwaarden voor verkrijging van de vergunning ten opzichte van de voorwaarden uit hoofde van de bepaling die van

kracht was op 1 december 1980 niet strenger worden, hetgeen ter beoordeling staat van de nationale rechter.

Kosten

63 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

In omstandigheden als die van de hoofdgedingen, die betrekking hebben op een nationale bepaling inzake de verkrijging van een verblijfsvergunning door Turkse werknemers, moet artikel 13 van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, genomen door de Associatieraad die is ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, in die zin worden uitgelegd dat een aanscherping van een na 1 december 1980 ingevoerde bepaling, die een versoepeling vormde van de op 1 december 1980 toepasselijke bepaling, een „nieuwe beperking" vormt in de zin van dat artikel, ook wanneer door deze aanscherping de voorwaarden voor verkrijging van de vergunning ten opzichte van de voorwaarden uit hoofde van de bepaling die van kracht was op 1 december 1980 niet strenger worden, hetgeen ter beoordeling staat van de nationale rechter.

ondertekeningen