

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op het hoger beroep van:

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats
's-Hertogenbosch, van 16 juni 2008 in zaak nr. 07/38313 in het geding
tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris van Justitie.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 april 2007 heeft de staatssecretaris van Justitie een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen afgewezen.

Bij besluit van 10 september 2007 heeft de staatssecretaris van Justitie het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 16 juni 2008, verzonden op 18 juni 2008, heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 16 juli 2008, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

De staatssecretaris van Justitie heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 april 2011, waar de vreemdeling, in persoon en bijgestaan door mr. J.P. Sanchez Montoto, advocaat te Wassenaar, en de minister voor Immigratie en Asiel, vertegenwoordigd door mr. G.M.H. Hoogvliet, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Bij brieven van 9 maart 2012 heeft de Afdeling partijen medegedeeld dat het onderzoek is heropend en dat zij voornemens is het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op voor te leggen vragen. De tekst van deze vragen was in concept bijgevoegd.

Bij brieven van 2 april 2012 en 5 april 2012 hebben de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (hierna: de minister) en de vreemdeling een reactie gegeven.

2. Overwegingen

2.1. Onder de minister wordt tevens verstaan: diens rechtsvoorgangers.

Wettelijk kader

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, 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 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap (thans: 45, 46 en 47 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie), 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 6, eerste lid, van besluit nr. 1/80, heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort, behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden:

- 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 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.

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 1 wordt onder vreemdeling verstaan ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander wordt behandeld.

Ingevolge artikel 11, vijfde lid, kan het verlenen van een vergunning tot verblijf, alsmede het verlengen van de geldigheidsduur daarvan, worden geweigerd op gronden aan het algemeen belang ontleend.

Ingevolge artikel 41, eerste lid, aanhef en onder c, van het Vreemdelingenbesluit (Stb. 1966, 387; hierna: het Vb (oud)), zoals die bepaling op 1 december 1980 luidde, moesten vreemdelingen om toegang tot Nederland te hebben in het bezit zijn van een geldig paspoort dat was voorzien van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv), indien zij zich naar Nederland begaven voor een verblijf van langer dan drie maanden.

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. 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 minister uiteengezet hoe hij van de hem bij de Vw 2000 en het Vb 2000 verleende bevoegdheden gebruik zal maken.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder h, van de Vw 2000, voor zover thans van belang, wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder mvv verstaan: het bij een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land van herkomst door de vreemdeling in persoon aangevraagde en aldaar door die vertegenwoordiging na voorafgaande machtiging van de minister van Buitenlandse Zaken afgegeven visum voor een verblijf van langer dan drie maanden.

Ingevolge artikel 8, aanhef en onder a, heeft de vreemdeling in Nederland rechtmatig verblijf op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14.

Ingevolge artikel 8, aanhef en f, voor zover thans van belang, heeft de vreemdeling in Nederland rechtmatig verblijf in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14, terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist.

Ingevolge artikel 14, eerste lid, is de minister bevoegd de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen dan wel niet in behandeling te nemen.

Ingevolge het tweede lid, voor zover thans van belang, wordt een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd verleend onder beperkingen, verband houdende met het doel waarvoor verblijf is toegestaan.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, aanhef en onder a, kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden afgewezen indien de vreemdeling niet beschikt over een geldige mvv die overeenkomst met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd.

Ingevolge het tweede lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de toepassing van de gronden, bedoeld in het eerste lid.

Ingevolge artikel 85, tweede lid, omschrijft een grief het onderdeel van de uitspraak waarmee de indiener zich niet kan verenigen alsmede de gronden waarop de indiener zich daarmee niet kan verenigen.

Ingevolge artikel 91, tweede lid, kan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, indien zij oordeelt dat een aangevoerde grief niet tot vernietiging kan leiden, zich bij de vermelding van de gronden van haar uitspraak beperken tot dit oordeel.

Ingevolge artikel 3.1, eerste lid, van het Vb 2000, voor zover thans van belang, heeft het indienen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning tot gevolg dat de uitzetting achterwege blijft.

Ingevolge artikel 3.71, eerste lid, van het Vb 2000 wordt de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, afgewezen indien de vreemdeling niet beschikt over een geldige mvv.

Volgens paragraaf B1/1.1 van de Vc 2000 pleegt een aanvraag om afgifte van een mvv te worden getoetst aan de eisen die worden gesteld met het oog op het verlenen van een verblijfsvergunning. De verplichting om voor de komst naar Nederland een mvv aan te vragen stelt de overheid volgens die paragraaf in staat te onderzoeken of de betrokken vreemdeling voor alle voor toelating gestelde vereisten voldoet, zonder daarbij door diens aanwezigheid hier te lande voor een voldongen feit te worden geplaatst.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder e, van de Wet arbeid buitenlandse werknemers (hierna: de Wabw), die tot 1 september 1995 van toepassing was, wordt voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde onder vreemdeling verstaan hetgeen daaronder onder de Vw (oud) wordt verstaan.

Ingevolge artikel 2, aanhef en onder c, wordt voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde onder vreemdeling niet verstaan een persoon die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie.

Ingevolge artikel 4 is het een werkgever verboden een vreemdeling arbeid te doen verrichten zonder vergunning van Onze Minister.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, wordt een tewerkstellingsvergunning

(hierna: TWV) door de werkgever en de vreemdeling aangevraagd.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit van 25 oktober 1979, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder c, van de Wabw (Stb. 1979, 574), zoals gewijzigd bij Besluit van 12 juni 1989 (Stb. 1989, 328), wordt voor de toepassing van het bij of krachtens de Wabw bepaalde evenmin als vreemdeling beschouwd een persoon die rechtmatig in Nederland verblijft en die in het bezit is van een door Onze Minister ingevolge het tweede lid afgegeven verklaring.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder d, wordt een verklaring afgegeven aan een persoon die krachtens de Vw (oud) tot Nederland is toegelaten voor verblijf bij een in Nederland woonachtige Nederlander.

Feiten

Verblijf

2.3. De vreemdeling is op _____ geboren en heeft de Turkse nationaliteit. Hij is op 1 oktober 1990 Nederland binnengekomen en na aanhouding vanwege illegaal verblijf op 11 december 1991 Nederland uitgezet. Op een onbekende datum is hij Nederland wederom binnengekomen. Op 4 november 1992 heeft hij een aanvraag ingediend om hem een verblijfsvergunning voor verblijf bij Nederlandse partner te verlenen. Bij besluit van 9 december 1992 is deze aanvraag afgewezen. Het door de vreemdeling ingediende verzoek om herziening van dit besluit is bij besluit van 26 maart 1993 afgewezen. Tegen dit besluit is geen rechtsmiddel aangewend.

Op 19 april 1993 heeft de vreemdeling een aanvraag ingediend om hem een verblijfsvergunning voor verblijf bij Nederlandse echtgenote te verlenen. Aan hem is met ingang van 7 mei 1993, met een geldigheidsduur tot 19 september 1993, deze vergunning tot verblijf verleend. Op grond van deze vergunning was het de vreemdeling toegestaan arbeid te verrichten, waarvoor een TWV niet was vereist. Nadien is de geldigheidsduur van deze vergunning tot 18 juli 1995 verlengd.

Na ontwrichting van het huwelijk heeft de vreemdeling op 3 augustus 1995 een aanvraag ingediend om hem een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf te verlenen. Bij besluit van 8 juli 1997 is deze aanvraag afgewezen. Het door de vreemdeling daartegen ingestelde administratief beroep is bij besluit van 14 oktober 1997 niet-ontvankelijk verklaard. Bij uitspraak van 12 maart 1998 is het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard.

Op 8 januari 1998 heeft de vreemdeling een aanvraag ingediend om hem een verblijfsvergunning wegens klemmende redenen van humanitaire aard in verband met langdurig verblijf en arbeidsverleden. Bij besluit van 4 juni 1998 is deze aanvraag afgewezen. Het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar is bij besluit van 12 december 2000 ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 8 juli 2002 heeft de rechtbank, nevenzittingsplaats Dordrecht, het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 12 december 2000 vernietigd en het door de

vreemdeling gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Op 22 november 1999 heeft de vreemdeling een aanvraag ingediend om hem een verblijfsvergunning op grond van het beleid inzake langdurig illegale werknemers te verlenen. Bij besluit van 23 juni 2000 is deze aanvraag afgewezen. Het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar is bij besluit van 12 december 2000 ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 30 mei 2002 is het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Op 11 november 2002 heeft de vreemdeling een aanvraag ingediend om hem een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met als doel "conform beschikking minister" te verlenen. Bij besluit van 24 juli 2003 is deze aanvraag afgewezen. Het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar is bij besluit van 8 januari 2004 ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 13 mei 2005 is het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Op 13 februari 2007 heeft de vreemdeling de aan dit geding ten grondslag liggende aanvraag ingediend om hem een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor het verrichten van arbeid in loondienst te verlenen.

Op 11 juli 2008 heeft de vreemdeling een aanvraag ingediend om hem een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor het verrichten van arbeid als zelfstandige te verlenen. Bij besluit van 20 oktober 2008 is deze aanvraag afgewezen. Het daartegen door de vreemdeling gemaakte bezwaar is bij besluit van 24 juli 2009 ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 16 juni 2010 heeft de rechtbank, nevenzittingsplaats Haarlem, het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 24 juli 2009 vernietigd en bepaald dat de minister een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar dient te nemen. Bij uitspraak van 9 november 2010 in zaak nr. 201007327/1/V3 heeft de Afdeling deze uitspraak bevestigd.

Arbeid

2.3.1. De rechtbank heeft op basis van de op de zaak betrekking hebbende stukken - in hoger beroep onbestreden - vastgesteld dat de vreemdeling in de periode van 7 mei 1993 tot 18 juli 1995 aantoonbaar bij een aantal werkgevers in totaal meer dan tien maanden, maar niet ten minste één jaar bij dezelfde werkgever arbeid in loondienst heeft verricht.

Uit deze stukken blijkt verder, voor zover thans van belang, dat de vreemdeling op 1 februari 2007 een arbeidsovereenkomst voor de duur van drie jaar met _____ te _____ (hierna: de werkgever) heeft gesloten en op basis van deze overeenkomst als gevelreiniger arbeid heeft verricht. Bij besluit van 2 januari 2008 van het Centrum voor Werk en Inkomen is aan de werkgever voor deze arbeid van de vreemdeling een TWV verleend met ingang van 7 januari 2008 met een geldigheidsduur tot 7 december 2008. De vreemdeling heeft desgevraagd bericht dat de geldigheidsduur van deze TWV niet is verlengd.

Besluiten

2.4. In het besluit van 26 april 2007, waarbij de aanvraag van 13 februari 2007 is afgewezen, heeft de minister zich, voor zover thans van belang, op het standpunt gesteld dat de vreemdeling niet beschikt over een geldige mvv die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd en evenmin behoort tot een categorie vreemdelingen die van het vereiste om te beschikken over een mvv is vrijgesteld. Voorts is niet gebleken dat de vreemdeling aan het gestelde in artikel 6, eerste lid, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 heeft voldaan, omdat hij op basis van een geldige verblijfsvergunning louter van 7 mei 1993 tot 28 mei 1993 bij dezelfde werkgever arbeid in loondienst heeft verricht. Het beroep op artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol faalt, omdat deze bepaling geen betrekking heeft op de vereisten, waaronder het beschikken van een mvv, voor de eerste toelating tot Nederland.

2.4.1. In het besluit van 10 september 2007 heeft de minister de vreemdeling niet gevolgd in diens betoog dat hij niet bij dezelfde werkgever arbeid in loondienst behoeft te verrichten om voor voortgezet verblijf in aanmerking te komen, nu hij over een verblijfsvergunning heeft beschikt met de aantekening 'arbeid vrij toegestaan, TWV niet vereist'. Daartoe heeft de minister overwogen dat deze aantekening niet betekent dat het gestelde in artikel 6, eerste lid, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 niet op hem van toepassing is. Voorts is niet gebleken dat de vreemdeling in de periode van bij dezelfde werkgever meer dan één jaar arbeid in loondienst heeft verricht, zodat hij geen aanspraken kan ontlenen aan artikel 6, eerste lid, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 en het vereiste om te beschikken over een mvv dan ook onverkort van toepassing is. Hetgeen in het besluit van 26 april 2007 over artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol is overwogen is ook van toepassing bij artikel 13 van besluit nr. 1/80, zodat het beroep op deze bepaling ook faalt.

Aangevallen uitspraak

2.5. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, overwogen dat de vreemdeling aantoonbaar bij een aantal werkgevers in totaal meer dan tien maanden, maar niet ten minste één jaar bij dezelfde werkgever arbeid in loondienst heeft verricht, zodat hij in de periode van geen rechten kon ontlenen aan artikel 6, eerste lid, eerste streepje van besluit nr. 1/80.

De rechtbank heeft voorts over het beroep van de vreemdeling op artikel 13 van besluit nr. 1/80 met betrekking tot het vereiste om over een mvv te beschikken overwogen dat uit punt 84 van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna eveneens: het Hof) van 21 oktober 2003, gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, Abatay e.a. (www.curia.europa.eu; hierna: het arrest Abatay e.a.) volgt dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 alleen aan een Turkse onderdaan ten goede kan komen, indien hij zich heeft gehouden aan de regels van een lidstaat van ontvangst op het gebied van de toegang, het verblijf en het eventueel verrichten van arbeid en derhalve legaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft. Nu de

vreemdeling zich ten tijde van de onderhavige aanvraag niet legaal hier te lande bevond, kan hij op voormeld artikel 13 geen beroep doen.

Beoordeling

Ontvankelijkheid

2.6. De minister heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat de vreemdeling geen belang meer heeft bij beoordeling van het door hem ingestelde hoger beroep, omdat het door hem in dit geding nagestreefde doel van verblijf voor het verrichten van arbeid in loondienst is achterhaald doordat hij thans ook verblijf voor het verrichten van arbeid als zelfstandige nastreeft.

2.6.1. Dat betoog faalt. Reeds omdat aan de vreemdeling geen verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor het verrichten van arbeid als zelfstandige is verleend, bestaat geen grond voor het oordeel dat de vreemdeling geen belang meer heeft bij beoordeling van het hoger beroep.

Grievens 2 en 4

2.7. Hetgeen in de grieven 2 en 4 is aangevoerd kan niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leiden. Omdat het aldus aangevoerde geen vragen opwerpt die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven, wordt, gelet op artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000, met dat oordeel volstaan.

Grief 1

2.8. De vreemdeling klaagt, samengevat, dat de rechtbank, met de hiervoor onder 2.5., weergegeven overweging, heeft miskend dat artikel 6, eerste lid, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 betrekking heeft op een arbeidsvergunning, terwijl hij heeft beschikt over een verklaring 'arbeid vrij toegestaan, TWV niet vereist'. Omdat een werkgever door deze verklaring niet over een arbeidsvergunning hoeft te beschikken, wordt het nuttig effect van voormeld artikel 6, eerste lid, eerste streepje te niet gedaan, indien de desbetreffende vreemdeling vanwege deze verklaring niet onder de werkingssfeer van deze bepaling zou vallen. Uit de rechtspraak van het Hof volgt niet dat een vreemdeling die over deze aantekening heeft beschikt net als bij een arbeidsvergunning moet voldoen aan de voorwaarde van voormeld artikel 6, eerste lid, eerste streepje, om aanspraak te maken op voortgezet verblijf. Indien dit betoog niet wordt gevolgd, dient op dit punt een prejudiciële vraag te worden gesteld, aldus de vreemdeling.

2.8.1. Uit het systeem van de Wabw, hiervoor onder 2.2. weergegeven, volgt dat een aan de betrokken vreemdeling verleende verblijfsvergunning voor verblijf bij Nederlandse echtgeno(o)t(e) een bij of krachtens deze wet geregelde vrijstelling behelst van het vereiste dat een werkgever over een TWV dient te beschikken om de betrokken vreemdeling arbeid te laten verrichten. Het verlenen van een zodanige verblijfsvergunning heeft hetzelfde

gevolg als het verlenen van een TWV, te weten dat de betrokken vreemdeling toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt verkrijgt en arbeid mag verrichten.

Hieruit volgt dat op een Turkse onderdaan die in het bezit is van een verblijfsvergunning als vorenbedoeld, artikel 6, eerste lid, van besluit nr. 1/80 van toepassing is indien hij arbeid gaat verrichten. Die onderdaan behoort immers tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat, omdat hij de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van de betrokken lidstaat inzake arbeid in acht heeft genomen en dus het recht heeft in die staat een beroepsactiviteit uit te oefenen. Ook is in dat geval sprake van legale arbeid, omdat de situatie van die onderdaan op de arbeidsmarkt stabiel en niet-voorlopig is, en het verblijfsrecht niet omstreden is (zie het arrest van het Hof van 26 november 1998, C-1/97, punten 51 en 55, het arrest van 10 februari 2000, C-340/97, punt 31 en het arrest van 19 november 2002, C-188/00, punten 39 en 48; www.curia.europa.eu).

De vreemdeling betoogt dan ook terecht dat, omdat hij heeft beschikt over een verblijfsvergunning voor verblijf bij Nederlandse echtgenote artikel 6, eerste lid, van besluit nr. 1/80 op hem van toepassing is.

2.8.2. Het door de vreemdeling aan dat betoog verbonden gevolg dat hij niet hoeft te voldoen aan de in voormeld artikel 6, eerste lid, eerste streepje gestelde voorwaarde van ten minste één jaar arbeid bij dezelfde werkgever omdat hij heeft beschikt over een verblijfsvergunning en niet over een arbeidsvergunning in de zin van deze bepaling kan evenwel niet worden onderschreven.

Het Hof heeft in het arrest van 6 juni 1995, C-434/93, punt 27 (www.curia.europa.eu; hierna: het arrest) overwogen dat het legale karakter van arbeid moet worden beoordeeld in het licht van de wetgeving van de lidstaat van ontvangst, die de voorwaarden bepaalt waaronder arbeid wordt verricht. Gelet op hetgeen hiervoor onder 2.8.1. is overwogen, betekent het verlenen van bedoelde verblijfsvergunning of een TWV dat aan de voor het verrichten van arbeid naar nationaal recht gestelde voorwaarden is voldaan.

Uit de bewoordingen van punt 29 ("tewerkstellingsvergunning of verblijfsvergunning") van het arrest en de punten 35 ("verblijfs – en/of arbeidsvergunningen") en 49 ("arbeids – of verblijfsvergunning") van het arrest van het Hof van 30 september 1997, C-36/96, (www.curia.europa.eu) kan worden afgeleid dat in het kader van artikel 6, eerste lid, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 arbeid niet alleen legaal kan zijn met een arbeidsvergunning, maar ook met een verblijfsvergunning of een combinatie van beide vergunningen.

Uit deze arresten kan daarom worden opgemaakt dat het begrip 'arbeidsvergunning' in artikel 6, eerste lid, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 betrekking heeft op elke overeenkomstig het nationale recht van de betrokken lidstaat van de Europese Unie verleende vergunning, ongeacht de aanduiding, op grond waarvan een Turkse onderdaan arbeid in deze lidstaat mag verrichten.

Dat betekent dat de vreemdeling die heeft beschikt over een verblijfsvergunning voor verblijf bij Nederlandse echtgenote aan de in artikel

6, eerste lid, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 gestelde voorwaarde van het verrichten van een ononderbroken periode van één jaar legale arbeid in dienst van één en dezelfde werkgever dient te voldoen om daaraan rechten te ontleen (zie ook het arrest van het Hof van 29 mei 1997, C-386/95, punt 31; www.curia.europa.eu).

2.8.3. In het licht van het voorgaande bestaat, gelet op het arrest van het Hof van 6 oktober 1982, zaak 283/81, punten 13 en 14, (www.curia.europa.eu) geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen aangezien de opgeworpen vraag kan worden beantwoord aan de hand van de rechtspraak van het Hof. Grief 1 faalt.

Grief 3

2.9. De vreemdeling klaagt dat de rechtbank, met de hiervoor onder 2.5., tweede alinea, weergegeven overweging, heeft miskend dat uit het arrest , gelezen in samenhang met het arrest van het Hof van 20 september 2007 in zaak C-16/05 (www.curia.europa.eu; hierna: het arrest) kan worden afgeleid dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 ook van toepassing is op een eerste toelating en dat sprake is van legaal verblijf en legale arbeid, omdat hij in afwachting van de beslissing op zijn aanvraag om hem een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen rechtmatig verblijf heeft en aan zijn werkgever een TWV is verleend. Volgens de vreemdeling is het vereiste om te beschikken over een mvv ten opzichte van de regeling die op 1 december 1980 gold aangescherpt, zodat sprake van een bij voormeld artikel 13 verboden 'nieuwe' beperking.

2.9.1. Uit hetgeen hiervoor onder 2.3. is vermeld, volgt dat de vreemdeling onmiddellijk voorafgaand aan de door hem op 13 februari 2007 ingediende aanvraag om hem een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor het verrichten van arbeid in loondienst te verlenen geen rechtmatig verblijf hier te lande in de zin van de Vw 2000 heeft gehad. Vanaf het moment van indienen van de aanvraag tot aan het moment waarop deze bij besluit van 26 april 2007 is afgewezen, heeft hij rechtmatig verblijf op de voet van artikel 8, aanhef en onder f, van de Vw 2000 gehad. Deze aanvraag is afgewezen, omdat de vreemdeling niet beschikt over een geldige mvv die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd en hij evenmin behoort tot een categorie vreemdelingen die van het vereiste om te beschikken over een mvv is vrijgesteld.

2.9.2. De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat uit hetgeen het Hof in punt 84 van het arrest gelezen in samenhang met punt 60 van het arrest , heeft overwogen, volgt dat de bewoordingen "wier verblijf en arbeid op een onderscheiden grondgebied legaal zijn" in artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet zonder betekenis zijn. Deze bewoordingen en hetgeen het Hof heeft overwogen duiden er op dat deze bepaling alleen dan van toepassing is indien al sprake is van legaal verblijf. Omdat de vreemdeling zich niet gehouden heeft aan een regel op het gebied van de toegang, namelijk het beschikken over een mvv, valt hij niet onder de personele werkingssfeer van voormeld artikel 13 en kan het door hem niet

worden ingeroepen. Dat betekent dat het tegenwerpen van het ontbreken van een mvv reeds daarom niet in strijd is met dat artikel, aldus de minister.

2.9.3. In het arrest . heeft het Hof, voor zover thans van belang, als volgt overwogen:

84. Al is de draagwijdte van artikel 13 van besluit nr. 1/80 dus niet beperkt tot Turkse onderdanen die reeds tot de arbeidsmarkt van een lidstaat behoren, neemt dit niet weg dat deze bepaling spreekt van werknemers en hun gezinsleden „wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn”. Uit dit woordgebruik volgt dat de standstillbepaling alleen aan een Turks onderdaan ten goede kan komen indien hij zich heeft gehouden aan de regels van de lidstaat van ontvangst op het gebied van de toegang, het verblijf en eventueel het verrichten van arbeid, en hij zich derhalve legaal op het grondgebied van die lidstaat bevindt (zie met betrekking tot het verwante begrip „legale arbeid”, dat in enkele artikelen van hoofdstuk II, deel 1, van besluit nr. 1/80 wordt gebruikt, arrest reeds aangehaald, punt 51; arrest van 10 februari 2000, C-340/97, Jurispr. blz. I-957, punt 31, en arrest reeds aangehaald, punt 39).

85. De bevoegde nationale autoriteiten mogen dus ook na de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 de maatregelen aanscherpen die kunnen worden genomen tegen Turkse onderdanen die illegaal zijn.

In punt 60 van het arrest heeft het Hof, voor zover thans van belang, overwogen dat de werkingssfeer van artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol niet is beperkt door zoals artikel 13 van besluit nr. 1/80 bepaalde bijzondere aspecten te onttrekken aan de op basis van de eerste van deze bepalingen erkende beschermingssfeer. Op onder meer deze grond heeft het Hof de uitleg dat uit het arrest van 11 mei 2000, C-37/98, : (www.curia.europa.eu) zou volgen dat een Turkse onderdaan zich slechts op artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol kan beroepen indien hij een lidstaat regelmatig is binnengekomen verworpen.

In punt 53 van het arrest van 17 september 2009, C-242/06, (hierna: het arrest ; www.curia.europa.eu) heeft het Hof voor de betekenis van het begrip “legaal” in artikel 13 van besluit nr. 1/80 verwezen naar hetgeen in punt 84 en 85 van het arrest is overwogen.

In de punten 48 en 49 van het arrest van 29 april 2010, C-92/07, Europese Commissie tegen Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het arrest Commissie/Nederland; www.curia.europa.eu) heeft het Hof, onder verwijzing naar punt 65 van het arrest , overwogen dat artikel 13 van besluit nr. 1/80, vanaf de datum van inwerkingtreding in Nederland, de invoering verbiedt van nieuwe beperkingen van de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers, met inbegrip van nieuwe beperkingen betreffende de materiële of procedurele voorwaarden voor de eerste toelating tot het grondgebied van Nederland van Turkse staatsburgers die voornemens zijn hier van deze vrijheid gebruik te maken.

2.9.4. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of, niettegenstaande de vaste rechtspraak van het Hof dat de standstill-bepalingen van artikel 13 van besluit nr. 1/80 en artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol een gelijke strekking hebben (laatstelijk het arrest van 15 november 2011, C-256/11, punt 94; hierna: het arrest

www.curia.europa.eu), uit de in overweging 2.9.3. geciteerde rechtspraak niettemin moet worden afgeleid dat tussen beide bepalingen een verschil bestaat op het punt van het vereiste van legaal verblijf en daarmee verbonden de mogelijkheid om nieuwe maatregelen te nemen tegen illegaal verblijf. De Afdeling wijst in dit verband ook op de standpuntbepaling van 29 september 2011 van Advocaat-Generaal Mengozzi in zaak C-256/11, Dereci e.a., punten 69 tot en met 72. De beantwoording van deze vraag acht de Afdeling beslissend voor het onderhavige geding. Zij overweegt in dat verband als volgt.

2.10. Het vereiste om te beschikken over een mvv dient een tweeledig doel. Uit paragraaf B1/1.1. van de Vc 2000 en zoals de minister eerder in andere zaken bij de Afdeling heeft betoogd, volgt dat het vereiste moet worden aangemerkt als een stelsel van voorafgaande controle om illegaal verblijf te voorkomen. Daarnaast volgt uit artikel 16, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000, gelezen in samenhang met artikel 3.71, eerste lid, van het Vb 2000, dat het een vereiste is voor het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, omdat bij gebreke daarvan een daartoe strekkende aanvraag wordt afgewezen.

2.10.1. Gelet op dit tweeledig doel en in aanmerking genomen hetgeen in de arresten , als hiervoor weergegeven, is overwogen, kunnen de standpunten van de vreemdeling en de minister als volgt worden begrepen.

Het standpunt van de vreemdeling komt er in wezen op neer dat voor het al dan niet aannemen van legaal verblijf in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 bepalend is of het vereiste om te beschikken over een mvv als een bij deze bepaling verboden "nieuwe" beperking moet worden aangemerkt.

Het standpunt van de minister komt er in wezen op neer dat de eis van legaal verblijf in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 betrekking heeft op een regelmatige binnenkomst, zodat artikel 13 niet van toepassing is op een vreemdeling bij wie sprake is van een illegale binnenkomst. Het vereiste om te beschikken over een mvv is bedoeld om zodanige binnenkomst en illegaal verblijf, voorafgaand aan het indienen van een aanvraag om een verblijfsvergunning, te voorkomen en kan daarom als een maatregel als bedoeld in punt 85 van het arrest . e.a. worden aangemerkt, waarop voormeld artikel 13 niet van toepassing is.

2.11. Het Hof heeft in punt 84 van het arrest overwogen dat de bewoordingen "werknemers [...] wier verblijf en arbeid [...] legaal zijn" betrekking heeft op de situatie waarin een Turkse staatsburger zich heeft gehouden aan de regels van de lidstaat van ontvangst op het gebied van de toegang, het verblijf en eventueel het verrichten van arbeid. Uit de arresten en Commissie/Nederland volgt dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 ook van toepassing is op de materiële of procedurele voorwaarden voor de eerste toelating.

Omdat uit deze arresten, gelezen in samenhang met punt 55 van het arrest , volgt dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 werkt als een quasi procedurele regeling die ratione temporis voorschrijft op basis van welke bepalingen van een lidstaat de situatie van een Turkse staatsburger die gebruik wil maken van het vrij verkeer van werknemers moet worden

voldoende grond om een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning af te wijzen.

2.12.1. Bij deze uitspraak van 19 juli 2005 heeft de Afdeling aan het Hof als eerste vraag gesteld, samengevat, of het vereiste van een mvv als een nieuwe beperking in de zin van artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol kon worden aangemerkt. Aan deze zaak is door het Hof het nummer C-295/05 toegekend. In deze zaak zijn destijds schriftelijke opmerkingen ingediend.

2.12.2. 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 door het Hof reeds gegeven.

Bij uitspraak van 6 maart 2008 in zaak nr. 200409217/1-A (www.raadvanstate.nl) heeft de Afdeling dan ook, samengevat, overwogen dat het vereiste om te beschikken over een mvv als zelfstandige afwijzingsgrond een bij artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol verboden "nieuwe" beperking vormt.

2.12.3. Hetgeen de Afdeling over het vereiste van een mvv in de uitspraak van 19 juli 2005 heeft overwogen, zoals hiervoor onder 2.12 weergegeven, had betrekking op de op 1 januari 1973 geldende regeling, maar deze regeling gold ook op 1 december 1980. Gelet hierop en gegeven hetgeen de Afdeling bij de uitspraak van 6 maart 2008 heeft overwogen, zou dit betekenen dat het vereiste om te beschikken over een mvv als zelfstandige afwijzingsgrond een ook bij artikel 13 van besluit nr. 1/80 verboden "nieuwe" beperking vormt.

Die nieuwe beperking is, samengevat, daarin gelegen dat het aan het ontbreken van een mvv verbonden gevolg is aangescherpt. Bij een op of na 1 december 1980 ingediende aanvraag werd illegale binnenkomst en illegaal verblijf, voorafgaand aan het indienen van een aanvraag om een verblijfsvergunning te verlenen niet tegengeworpen, indien een inhoudelijk onderzoek had uitgewezen dat overigens aan de vereisten voor verlening van de gevraagde verblijfsvergunning werd voldaan. Bij een op of na 1 april 2001 ingediende aanvraag wordt illegale binnenkomst en illegaal verblijf, voorafgaand aan het indienen van de aanvraag, zonder bedoeld inhoudelijk onderzoek wel tegengeworpen.

Hoewel het ontbreken van een mvv zowel op of na 1 december 1980 als op en na 1 april 2001 maakt dat sprake is van illegale binnenkomst en illegaal verblijf, behelst het daaraan onder de Vw 2000 verbonden gevolg – het aan een vreemdeling tegenwerpen van zodanige binnenkomst en verblijf – een voor de deze vreemdeling nadelige wijziging.

2.12.4. Daarmee wordt de vraag of de vreemdeling zich in het onderhavig geval op voormeld artikel 13 kan beroepen bepalend voor de uitkomst van dit geding. Voor deze vraag is allereerst van belang welke betekenis moet worden gehecht aan het vereiste van legaal verblijf in deze bepaling. Voorts is van belang of de legaliteit van het verblijf moet worden vastgesteld

voorafgaand aan het indienen van een aanvraag of dat moet worden meegewogen dat naar nationaal recht (artikel 8, aanhef en onder f, van de Vw 2000) het indienen van de desbetreffende aanvraag zelf rechtmatig verblijf doet ontstaan in afwachting van de beslissing op die aanvraag.

2.13. Gelet op hetgeen hiervoor onder 2.11 tot en met 2.12.4. is overwogen, is voor de Afdeling niet buiten tot prejudiciële verwijzing nopende twijfel of, in de omstandigheden van dit geding en gelet op het tweeledig doel van het vereiste om te beschikken over een mvv, artikel 13 van besluit nr. 1/80 van toepassing is op dat vereiste. De Afdeling ziet daarom dan ook aanleiding het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

I. Moet artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus worden uitgelegd dat deze bepaling van toepassing is op een materiële of formele voorwaarde voor de eerste toelating, ook indien een dergelijke voorwaarde, zoals in deze zaak een machtiging tot voorlopig verblijf, mede tot doel heeft illegale binnenkomst en illegaal verblijf, voorafgaand aan het indienen van een aanvraag om een verblijfsvergunning, tegen te gaan en in zoverre als een maatregel kan worden aangemerkt, bedoeld in punt 85 van het arrest van 21 oktober 2003, gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, .., die mag worden aangescherpt?

II.a Welke betekenis moet in dat verband worden toegekend aan het vereiste van legaal verblijf in artikel 13 van besluit nr. 1/80?

II.b Is daarbij van belang dat het indienen van een aanvraag zelf naar nationaal recht legaal verblijf doet ontstaan zolang nog niet afwijzend op die aanvraag is beslist of is louter van belang dat het verblijf voorafgaand aan het indienen van een aanvraag naar nationaal recht als illegaal wordt aangemerkt?

2.14. Gelet op hetgeen hiervoor 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 Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de hierboven geformuleerde vragen:
- I. Moet artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus worden uitgelegd dat deze bepaling van toepassing is op een materiële en/of formele voorwaarde voor de eerste toelating, ook indien een dergelijke voorwaarde, zoals in deze zaak een machtiging tot voorlopig verblijf, mede tot doel heeft illegale binnenkomst en illegaal verblijf, voorafgaand aan het indienen van een aanvraag om een verblijfsvergunning, tegen te gaan en in zoverre als een maatregel kan worden aangemerkt, bedoeld in punt 85 van het arrest van 21 oktober 2003, gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01, e.a., die mag worden aangescherpt?
- II.a Welke betekenis moet in dat verband worden toegekend aan het vereiste van legaal verblijf in artikel 13 van besluit nr. 1/80?
- II.b Is daarbij van belang dat het indienen van een aanvraag zelf naar nationaal recht legaal verblijf doet ontstaan zolang nog niet afwijzend op die aanvraag is beslist of is louter van belang dat het verblijf voorafgaand aan het indienen van een aanvraag naar nationaal recht als illegaal wordt aangemerkt?
- II. schorst de behandeling en houdt iedere verdere beslissing aan.

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

w.g. Lubberdink
voorzitter

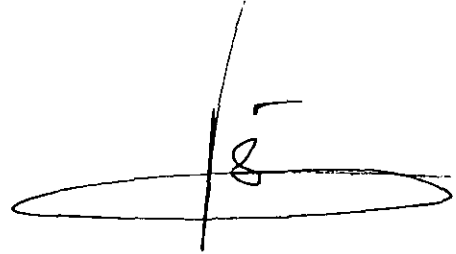
w.g. Van de Kolk
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 9 mei 2012

347.

Verzonden: 9 mei 2012

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

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, horizontal oval shape with a vertical line through its center. To the right of the vertical line, there is a small, stylized mark that resembles the letter 'S' or '8'. Above the vertical line, there is a small horizontal tick mark.

mr. H.H.C. Visser