CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 15 september 2016 [1]

Gevoegde zaken C-508/15 en C-509/15

Sidika Ucar
tegen
Land Berlin (C-508/15)
en
Recep Kilic
tegen
Land Berlin (C-509/15)

[verzoeken van het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Turkije — Verblijfsrecht van de gezinsleden van een Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort — Voorwaarden — Vereiste dat de gezinshereniger gedurende de eerste drie jaar van het verblijf van het gezinslid tot de legale arbeidsmarkt behoort”

1. Met deze twee verzoeken om een prejudiciële beslissing legt het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) het Hof vragen voor met betrekking tot de voorwaarden waaronder aan de gezinsleden van een Turkse werknemer die op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie verblijft, het recht moet worden toegekend om een activiteit in loondienst uit te oefenen. Deze voorwaarden zijn neergelegd in artikel 7 van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie (hierna: „besluit nr. 1/80”), dat is vastgesteld door de Associatieraad die 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 (Turkije) is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 [2] (hierna: „associatieovereenkomst EEG-Turkije”).

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Besluit van de Raad houdende sluiting van de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (PB 1964, 217, blz. 3685).

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Besluit nr. 1/80*

2. Artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 luidt:

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

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

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

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

3. Artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 betreft de rechten van gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen. Daarin is bepaald dat zij „het recht [hebben] om – onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang – te reageren op een arbeidsaanbod, wanneer zij sedert ten minste [drie] jaar aldaar legaal wonen[, en] […] er vrije toegang [hebben] tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste [vijf] jaar aldaar legaal wonen".

4. Volgens artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 worden „[d]e bepalingen van dit deel […] toegepast onder voorbehoud van beperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid".

B – *Duits recht*

5. De voor de onderhavige zaken relevante elementen zijn vervat in het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (wet betreffende het verblijf, de beroepswerkzaamheid en de integratie van vreemdelingen op het grondgebied van de Bondsrepubliek; hierna: „AufenthG") [3].

6. § 4, lid 5, AufenthG bepaalt dat „[e]en vreemdeling die krachtens de associatieovereenkomst EEG-Turkije verblijfsgerechtigd is, […] het bestaan van zijn verblijfsrecht [moet] aantonen door overlegging van een verblijfsvergunning, tenzij hij beschikt over een vestigingsvergunning of over een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. De verblijfsvergunning wordt op verzoek afgegeven."

3 — Wet van 30 juli 2004 (BGBl. I 2004, blz. 1950), in de versie die is bekendgemaakt op 25 februari 2008 (BGBl. I 2008, blz. 162).

7. § 53 AufenthG luidt:

„Tegen een vreemdeling wordt een terugkeerbesluit uitgevaardigd wanneer hij:

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

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

8. § 55 AufenthG bepaalt dat „[t]egen een vreemdeling een terugkeerbesluit [kan] worden uitgevaardigd wanneer zijn verblijf de openbare veiligheid en openbare orde of andere aanmerkelijke belangen van [Duitsland] aantast"[4], met name wanneer hij „een andere dan een eenmalige of onbeduidende inbreuk [heeft gemaakt] op rechtsvoorschriften dan wel op gerechtelijke of administratieve beslissingen of beschikkingen […]"[5].

II – Hoofdgedingen, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

A – *Zaak C-508/15*

9. Sidika Ucar is een Turkse vrouw die in 1977 is gehuwd met de heer Ucar. Vóór hun echtscheiding in 1991 hebben zij samen vier kinderen gekregen. Hetzelfde jaar heeft de heer Ucar Turkije, waar hij met zijn gezin verbleef, verlaten. Hij is naar Duitsland gereisd en is er gehuwd met een Duitse vrouw. In 1996 is hem door de nationale autoriteiten een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd afgegeven. In 1999 is het tweede huwelijk van de heer Ucar ontbonden. In september 2000 is mevrouw Ucar opnieuw in het huwelijk getreden met de heer Ucar. In november 2001 is zij samen met hun jongste kind het Duitse grondgebied binnengekomen, waarbij zij in het bezit was van een door het Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (vreemdelingendienst van de deelstaat Berlijn, Duitsland; hierna: „vreemdelingendienst") afgegeven visum met het oog op gezinshereniging met haar echtgenoot, alsook van een tot en met 26 november 2002 geldige verblijfsvergunning wegens huwelijk.

10. Wat zijn beroepssituatie betreft, heeft de heer Ucar van mei 2000 tot eind 2001 gewerkt als bakker in loondienst. Begin 2002 is hij als zelfstandig bakker beginnen te werken, welke activiteit hij in oktober 2005 heeft gestaakt. Vervolgens heeft hij in dezelfde sector opnieuw in loondienst gewerkt tot december 2011.

11. De verblijfsvergunning van mevrouw Ucar is op 28 november 2002 met twee jaar verlengd. Op 29 november 2004 is haar verblijfsvergunning nogmaals met twee jaar verlengd. Met het oog op deze twee verlengingen heeft de vreemdelingendienst zich ervan vergewist of de bestaansmiddelen van mevrouw Ucar werden gewaarborgd door de inkomsten die haar echtgenoot verwierf met de uitoefening van zijn beroepswerkzaamheden.

12. Op 21 november 2006 heeft de vreemdelingendienst aan mevrouw Ucar een verblijfsvergunning voor gezinshereniging afgegeven, waarbij hij aantekende dat de heer Ucar opnieuw in loondienst was gaan werken. Deze vergunning is meermaals verlengd en laatstelijk op 12 december 2013.

4 — § 55, lid 1, AufenthG.

5 — § 55, lid 2, AufenthG.

13. Op 16 augustus 2013 diende mevrouw Ucar bij de vreemdelingendienst op grond van § 4, lid 5, AufenthG een aanvraag in voor een verblijfsvergunning ten bewijze van een verblijfsrecht krachtens de associatieovereenkomst EEG-Turkije, waarbij zij aanvoerde dat zij aan de voorwaarden van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 voldeed, met name gelet op het feit dat haar echtgenoot sinds november 2005 onafgebroken in loondienst had gewerkt.

14. Bij besluit van 6 mei 2014 heeft de vreemdelingendienst haar aanvraag afgewezen en geweigerd haar verblijfsvergunning nog eens te verlengen. Hij heeft zich op het standpunt gesteld dat niet langer vaststond dat in het levensonderhoud van mevrouw Ucar kon worden voorzien. Voorts was hij van mening dat zij geen enkel recht ontleende aan artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80, aangezien de heer Ucar niet tot de legale arbeidsmarkt had behoord gedurende de drie jaar die onmiddellijk volgden op de aankomst van zijn echtgenote op het Duitse grondgebied respectievelijk gedurende de drie jaar die onmiddellijk volgden op de afgifte van de eerste verblijfsvergunning die aan laatstgenoemde werd afgegeven met het oog op de gezinshereniging met haar echtgenoot. Volgens de vreemdelingendienst kon mevrouw Ucar geen recht ontlenen aan het feit dat haar echtgenoot van 1 november 2005 tot december 2011 onafgebroken in loondienst had gewerkt. Ten slotte stelde de vreemdelingendienst zich op het standpunt dat een verlenging van de verblijfsvergunning van mevrouw Ucar niet kon worden gelijkgesteld met een toestemming om zich bij een Turkse werknemer te voegen in de zin van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80, aangezien deze toestemming volgens de vreemdelingendienst noodzakelijkerwijs ziet op de allereerste vergunning, die wordt afgegeven bij de aankomst op het grondgebied van een lidstaat, en niet op latere vergunningen.

15. Mevrouw Ucar, die deze overwegingen betwist, heeft bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het besluit van de vreemdelingendienst van 6 mei 2014.

16. Daar de verwijzende rechter aldus wordt geconfronteerd met een moeilijkheid die verband houdt met de uitlegging van het Unierecht, heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof, bij op 24 september 2015 ter griffie van het Hof ingekomen beslissing, verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen, die het voorwerp uitmaken van zaak C-508/15:

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

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

B – *Zaak C-509/15*

17. Recep Kilic is in 1993 geboren in Turkije tijdens een vakantie die zijn in Duitsland wonende ouders in hun land van herkomst doorbrachten. Kilic is op 16 april 1994 Duitsland binnengekomen. Geen van zijn ouders oefende toen enige beroepsactiviteit uit.

18. In mei 1996 zijn Kilic' ouders gescheiden, waarna hij uitsluitend werd opgevoed door zijn moeder, die op 30 juni 1998 in loondienst is beginnen te werken, welke activiteit zij vrijwel onafgebroken bleef uitoefenen tot april 2003, toen zij achtereenvolgens met zwangerschapsverlof en met ouderschapsverlof ging.

19. Nadat in het Duitse recht de verplichting was ingevoerd om over een verblijfsvergunning te beschikken, is op 5 mei 1997 aan Kilic een voor twee jaar geldige verblijfsvergunning afgegeven. In 1999 is zijn verblijfsvergunning – na overlegging van een attest van de werkgever van zijn moeder en niettegenstaande het feit dat zij sociale bijstand ontving – met één jaar verlengd. Daarna is deze verblijfsvergunning meermaals verlengd, laatstelijk tot en met 10 november 2011. Sindsdien is Kilic nog enkel in het bezit van overbruggingsverblijfsvergunningen.

20. Kilic, die zijn school niet heeft afgemaakt, is meerdere keren strafrechtelijk vervolgd en heeft meerdere veroordelingen tot een gevangenisstraf opgelopen, waarvan de laatste is uitgesproken op 11 juni 2013. Daarbij is hij veroordeeld tot een jeugdgevangenisstraf van drie jaar en drie maanden wegens het in vereniging met anderen wederrechtelijk verhandelen van verdovende middelen. Op 27 mei 2015 is hij uit de gevangenis ontslagen.

21. Op 24 juli 2014 heeft de vreemdelingendienst zijn verzoek tot verlenging van de verblijfsvergunning afgewezen en zijn uitwijzing naar Turkije gelast op grond van de §§ 53, punten 1 en 2, en 55 AufenthG. De vreemdelingendienst stelde zich op het standpunt dat Kilic geen rechten ontleende aan de associatieovereenkomst EEG-Turkije of aan artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80, omdat zijn ouders niet tot de legale arbeidsmarkt hadden behoord gedurende een onafgebroken periode van drie jaar vanaf de regelmatige binnenkomst van Kilic op het Duitse grondgebied. Voorts was de vreemdelingendienst van mening dat Kilic – gelet op het feit dat hij reeds herhaaldelijk ernstige strafbare feiten had gepleegd, dat hij dreigde te recidiveren, en dat hij een gevaar vormde voor de openbare veiligheid en voor de openbare orde – moest worden verwijderd naar Turkije. Op basis van deze afweging van belangen is de vreemdelingendienst tot de slotsom gekomen dat de persoonlijke banden van Kilic met het Duitse grondgebied in de gegeven omstandigheden van secundair belang waren.

22. Op 1 september 2014 heeft Kilic tegen dit besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Hij betoogt dat hem krachtens artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 een verblijfsrecht moet worden toegekend op grond dat zijn moeder bijna vijf jaar onafgebroken in loondienst heeft gewerkt. Tevens voert hij aan dat hij de bijzondere bescherming tegen verwijdering geniet die artikel 14 van besluit nr. 1/80 biedt aan Turkse staatsburgers.

23. Bij afzonderlijke beslissing, die dezelfde dag ter griffie van het Hof is ingekomen, heeft de verwijzende rechter het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over één enkele vraag, die het voorwerp uitmaakt van zaak C-509/15 en luidt als volgt:

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

C – *Procedure bij het Hof*

24. Bij beslissing van 27 oktober 2015 zijn de zaken C-508/15 en C-509/15 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsook voor het arrest.

25. Schriftelijke opmerkingen zijn enkel ingediend door mevrouw Ucar, de vreemdelingendienst en de Europese Commissie.

III – Juridische beoordeling

A – *Inleidende opmerkingen*

26. Er zij aan herinnerd dat een Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort, krachtens besluit nr. 1/80 na één jaar legale arbeid recht heeft op de verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft. Na drie jaar arbeid heeft hij het recht om te reflecteren op vacatures in hetzelfde beroep die bij andere werkgevers openstaan. Na vier jaar legale arbeid heeft hij in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst. Wat de aan artikel 6 van besluit nr. 1/80 ontleende rechten betreft, wordt voorts gepreciseerd dat „[j]aarlijkse vakanties en perioden van afwezigheid wegens zwangerschap, arbeidsongeval of kortdurende ziekten worden gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid”. [6] Tijdvakken van onvrijwillige werkloosheid en perioden van afwezigheid wegens langdurige ziekte „worden niet gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, doch doen geen afbreuk aan de rechten die zijn verkregen uit hoofde van het voorafgaande tijdvak van arbeid”. [7]

27. Naarmate de rechten van een legaal op het grondgebied van een lidstaat binnengekomen Turkse werknemer op toegang tot de arbeidsmarkt toenemen, krijgen ook zijn gezinsleden meer rechten. Indien zij toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, verwerven zij het recht om te reflecteren op elke vacature wanneer zij aldaar sedert ten minste drie jaar legaal wonen. Na vijf jaar legaal verblijf hebben de gezinsleden vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst. In dit verband is het niet van belang of zij al dan niet blijk hebben gegeven van hun voornemen om daadwerkelijk in loondienst te werken. [8]

28. Het Hof heeft vastgesteld dat de toegang van Turkse werknemers en hun gezinsleden tot de arbeidsmarkt van een lidstaat noodzakelijkerwijs meebrengt dat een daarmee samenhangend verblijfsrecht moet worden toegekend. Om doeltreffend te kunnen reflecteren op een vacature of te kunnen gebruikmaken van de vrijheid om iedere arbeid in loondienst te aanvaarden, moet het de betrokkene uiteraard toegestaan zijn om te verblijven op het grondgebied van de lidstaat waar deze arbeid wordt verricht of waar de vacature openstaat. [9]

6 — Artikel 6, lid 2, van besluit nr. 1/80.

7 — Artikel 6, lid 2, van besluit nr. 1/80.

8 — Het Hof lijkt namelijk te hebben erkend dat een verblijfsrecht kan worden opgeëist in verband met arbeid in loondienst, zelfs als het gaat om toekomstige arbeid: zie, wat artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 betreft, arrest van 10 februari 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punt 37). Met name hangt de status van de in artikel 7 van besluit nr. 1/80 bedoelde gezinsleden – anders dan die van de Turkse werknemers, op wie artikel 6, lid 1, van dat besluit van toepassing is – niet af van de vraag of zij in loondienst werken: zie arresten van 7 juli 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, punt 29); 18 juli 2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, punt 56), en 25 september 2008, Er (C-453/07, EU:C:2008:524, punt 31). Het argument van de vreemdelingendienst dat mevrouw Ucar geen enkele beroepsactiviteit wenst uit te oefenen, blijkt dan ook geen doel te treffen. Dat zou ook het geval zijn indien dit argument zou worden tegengeworpen aan Kilic [zie arrest van 25 september 2008, Er (C-453/07, EU:C:2008:524), punt 34].

9 — Zie aangaande artikel 6 van besluit nr. 1/80 – uit een overvloedige rechtspraak – arresten van 20 september 1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, punt 26); 29 mei 1997, Eker (C-386/95, EU:C:1997:257, punt 19); 30 september 1997, Ertanir (C-98/96, EU:C:1997:446, punt 26); 7 juli 2005, Dogan (C-383/03, EU:C:2005:436, punt 14), en 10 januari 2006, Sedef (C-230/03, EU:C:2006:5, punten 33 en 34).
Zie aangaande artikel 7 van besluit nr. 1/80 – eveneens uit een overvloedige rechtspraak – arresten van 17 april 1997, Kadiman (C-351/95, EU:C:1997:205, punt 29); 16 maart 2000, Ergat (C-329/97, EU:C:2000:133, punt 40); 22 juni 2000, Eyüp (C-65/98, EU:C:2000:336, punt 29); 11 november 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, punt 31); 7 juli 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, punt 25); 18 juli 2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, punten 40 en 47); 18 december 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, punt 21), en 19 juli 2012, Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, punt 28).

29. Bij de onderhavige prejudiciële verwijzingen gaat het juist om het verblijf van mevrouw Ucar en van Kilic. Indien zij op grond van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 het recht op toegang tot de Duitse arbeidsmarkt hebben verworven, moet de vreemdelingendienst hun een verblijfsrecht toekennen dat niet enkel berust op de bepalingen van het nationale recht, maar ook op dat besluit. De moeilijkheid rijst doordat de Turkse werknemer bij wie zij zich hebben gevoegd, de hoedanigheid van een tot de legale arbeidsmarkt behorende werknemer niet had of niet langer had tijdens de drie jaar die onmiddellijk volgden op hun aankomst in Duitsland. Volgens de uitlegging die de Duitse autoriteiten van besluit nr. 1/80 en de associatieovereenkomst EEG-Turkije geven, zou mevrouw Ucar krachtens artikel 7, eerste alinea, van dit besluit enkel rechten hebben kunnen verwerven indien haar echtgenoot legaal en onafgebroken arbeid in loondienst had verricht van november 2001 – toen zij Duitsland binnenkwam – tot november 2004. Evenzo zou Kilic dergelijke rechten enkel hebben verworven indien zijn moeder dergelijke arbeid had verricht van april 1994 – toen hij het Duitse grondgebied binnenkwam – tot april 1997. Daarover gaat de eerste prejudiciële vraag die aan het Hof is voorgelegd in zaak C-508/15. [10]

30. Voor het geval dat de uitlegging van de vreemdelingendienst door het Hof zou worden bevestigd – hetgeen inhoudt dat de aan artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 ontleende rechten enkel kunnen ontstaan indien de Turkse werknemer bij wie zich een gezinslid heeft gevoegd op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, vanaf de aankomst van dit gezinslid tot de legale arbeidsmarkt behoort gedurende de volledige tijd die vereist is voor de totstandkoming van die rechten – wenst de verwijzende rechter voorts van het Hof te vernemen of het besluit tot verlenging van de verblijfsvergunning van dat gezinslid kan worden gelijkgesteld met de aanvankelijke toestemming voor gezinshereniging, zodat de termijn gedurende welke de Turkse werknemer tot de legale arbeidsmarkt moet behoren, niet alleen rechtsgeldig zou kunnen lopen vanaf de datum waarop het gezinslid voor het eerst binnenkomt op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, maar ook vanaf de datum van het besluit tot verlenging van de verblijfsvergunning. Daarover gaan de tweede vraag in zaak C-508/15 en de enige vraag in zaak C-509/15. Gelet op de beantwoording van de eerste vraag in zaak C-508/15 die ik het Hof in overweging zal geven, zal ik deze problematiek evenwel slechts uiterst subsidiair bespreken.

B – *Eerste prejudiciële vraag in zaak C-508/15*

31. Met zijn eerste vraag in zaak C-508/15 wenst de verwijzende rechter van het Hof in wezen te vernemen of artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat bij deze bepaling aan het gezinslid van een in Duitsland gevestigde Turkse werknemer een verblijfsrecht wordt toegekend wanneer deze werknemer gedurende een ononderbroken periode van drie jaar tot de legale arbeidsmarkt behoort en het gezinslid gedurende deze periode met die werknemer heeft samengeleefd, zonder dat het hiervoor een beletsel vormt dat die periode niet onmiddellijk is gevolgd op de binnenkomst van het betrokken gezinslid op het Duitse grondgebied.

32. Voor de beantwoording van deze vraag is het nodig even terug te komen op de algemene overwegingen in de rechtspraak van het Hof over artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80, alvorens met name in te gaan op het begrip „behoren tot de legale arbeidsmarkt”.

10 — Ik ben ervan overtuigd dat deze vraag ook relevant is voor zaak C-509/15 en voor de situatie van Kilic. Alleen met het oog op de situatie van mevrouw Ucar wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 niet in de weg staat aan de door de nationale autoriteiten gestelde eis dat de Turkse werknemer bij wie zich een gezinslid heeft gevoegd op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, de hoedanigheid van een tot de legale arbeidsmarkt behorende werknemer behoudt gedurende de drie jaar die onmiddellijk volgen op de aankomst van dat gezinslid. Uit de aan het Hof in zaak C-509/15 overgelegde stukken blijkt evenwel dat de verlenging van de verblijfsvergunning van Kilic met name is geweigerd op grond dat hij volgens de vreemdelingendienst geen enkel recht ontleende aan artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80, aangezien zijn moeder niet aan deze eis had voldaan. Bij de behandeling van de eerste prejudiciële vraag in zaak C-508/15 moeten de overwegingen dus ook de situatie van Kilic in aanmerking nemen.

1. Artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 in de rechtspraak van het Hof

33. Volgens vaste rechtspraak heeft artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 rechtstreekse werking, zodat Turkse staatsburgers op wie deze bepaling van toepassing is, zich voor de gerechten van de lidstaten rechtstreeks op die bepaling kunnen beroepen opdat de daarmee strijdige regels van nationaal recht buiten toepassing worden gelaten. [11] Bovendien maakt dit artikel deel uit van de sociale bepalingen van besluit nr. 1/80, dat een verdere etappe op de weg naar de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers in de lijn van de artikelen 45 tot en met 47 VWEU vormt, zodat de in het kader van deze Verdragsbepalingen erkende beginselen zo veel mogelijk moeten worden toegepast op Turkse staatsburgers die de bij dat besluit toegekende rechten genieten. [12]

34. Voorts heeft het Hof geoordeeld dat artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 voorziet in een „stelsel van geleidelijke verkrijging van de rechten", dat een dubbele doelstelling heeft. [13] Zo heeft het Hof overwogen dat „[e]erst, vóór het verstrijken van het *aanvankelijke* tijdvak van drie jaar, […] die bepaling de aanwezigheid van de gezinsleden van de migrerende werknemer bij die werknemer mogelijk [beoogt] te maken, om zo door middel van gezinshereniging de arbeid en het verblijf van de reeds legaal in de lidstaat van ontvangst geïntegreerde Turkse werknemer te bevorderen […]. Vervolgens beoogt diezelfde bepaling de duurzame integratie van het gezin van de Turkse migrerende werknemer in de lidstaat van ontvangst te versterken door een gezinslid dat drie jaar legaal in dat land heeft gewoond, de mogelijkheid te bieden om zelf de arbeidsmarkt te betreden. Het aldus nagestreefde wezenlijke doel is de positie van dat gezinslid, dat zich in dat stadium reeds legaal in de lidstaat van ontvangst bevindt, te consolideren door het de middelen te geven om zelf de kost te verdienen in die staat en daar dus een – ten opzichte van de migrerende werknemer – zelfstandig bestaan te leiden." [14] Wanneer het wordt uitgelegd in het licht van de algemene doelstelling van besluit nr. 1/80, „beoogt het meer bepaald door artikel 7, eerste alinea, van dit besluit opgezette stelsel dus gunstige voorwaarden voor gezinshereniging in de lidstaat van ontvangst te creëren". [15]

35. Wat de aan de lidstaten gelaten speelruimte betreft, is het weliswaar vaste rechtspraak dat zij bevoegd blijven tot regeling van de voorwaarden voor de eerste binnenkomst van Turkse staatsburgers op hun grondgebied, alsook van de voorwaarden waaronder deze voor het eerst de arbeidsmarkt mogen betreden [16], maar wanneer die staatsburgers voldoen aan de in een van de bepalingen van besluit nr. 1/80 gestelde voorwaarden en daardoor de rechten genieten die hun bij dit besluit worden toegekend, is het de lidstaten niet toegestaan een regeling vast te stellen die afwijkt van besluit nr. 1/80 of waarbij andere voorwaarden worden gesteld dan waarin dit besluit voorziet [17]. Bijgevolg mogen de lidstaten de draagwijdte van het stelsel van geleidelijke integratie van Turkse staatsburgers in de lidstaat van ontvangst niet eenzijdig wijzigen. [18]

11 — Zie met name arresten van 22 juni 2000, Eyüp (C-65/98, EU:C:2000:336, punt 25); 18 juli 2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, punt 47); 25 september 2008, Er (C-453/07, EU:C:2008:524, punt 25); 18 december 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, punt 20); 8 december 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, punt 48), en 29 maart 2012, Kahveci (C-7/10 en C-9/10, EU:C:2012:180, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

12 — Zie met name arresten van 17 april 1997, Kadiman (C-351/95, EU:C:1997:205, punt 30); 10 januari 2006, Sedef (C-230/03, EU:C:2006:5, punt 33), en 19 juli 2012, Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, punt 48).

13 — Zie arrest van 29 maart 2012, Kahveci (C-7/10 en C-9/10, EU:C:2012:180, punt 31).

14 — Arrest van 29 maart 2012, Kahveci (C-7/10 en C-9/10, EU:C:2012:180, punten 32 en 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Cursivering van mij. Verderop in mijn analyse kom ik terug op de betekenis die al dan niet moet worden gehecht aan het gebruik door het Hof van het adjectief „aanvankelijke".

15 — Arrest van 29 maart 2012, Kahveci (C-7/10 en C-9/10, EU:C:2012:180, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

16 — Zie – uit een overvloedige rechtspraak – arresten van 16 december 1992, Kus (C-237/91, EU:C:1992:527, punt 25); 5 oktober 1994, Eroglu (C-355/93, EU:C:1994:369, punt 10); 17 april 1997, Kadiman (C-351/95, EU:C:1997:205, punt 31); 10 februari 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punt 29), en 29 september 2011, Unal (C-187/10, EU:C:2011:623, punt 41).

17 — Zie arresten van 16 juni 2011, Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, punt 56), en 29 maart 2012, Kahveci (C-7/10 en C-9/10, EU:C:2012:180, punt 36). Zie ook arrest van 18 december 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, punt 61).

18 — Zie arresten van 16 juni 2011, Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 29 maart 2012, Kahveci (C-7/10 en C-9/10, EU:C:2012:180, punt 37).

36. Er dient dus te worden vastgesteld of de Duitse autoriteiten het zo-even vermelde stelsel niet eenzijdig hebben gewijzigd door voor de toekenning van de rechten van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 als voorwaarde te stellen dat de Turkse werknemer bij wie zich een gezinslid voegt op het grondgebied van een lidstaat, vanaf de datum van aankomst van dit gezinslid tot de legale arbeidsmarkt behoort gedurende de volledige tijd die vereist is voor de verwerving van de rechten van deze bepaling, zonder dat rekening kan worden gehouden met latere perioden waarin die werknemer voor eenzelfde duur tot de legale arbeidsmarkt behoort.

2. Behoren tot de legale arbeidsmarkt en voorwaarden voor de verwerving van de rechten van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80

37. Onder welke concrete voorwaarden kan een gezinslid van een Turkse werknemer rechten ontlenen aan artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80? Het Hof heeft deze vraag weliswaar reeds gedeeltelijk beantwoord, maar heeft nooit een duidelijk standpunt ingenomen over de chronologische volgorde waarin aan die voorwaarden moet zijn voldaan.

38. Alvorens mij te buigen over de uitlegging van die voorwaarden door het Hof, merk ik op dat de tekst zelf van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 niet expliciet enige voorwaarde behelst die vergelijkbaar is met de door de Duitse autoriteiten gestelde eis. Deze bepaling brengt namelijk enkel de gedachte tot uitdrukking dat gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen, in beginsel het recht hebben om te reflecteren op een vacature wanneer zij sedert ten minste drie jaar legaal in die staat wonen (artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80), en aldaar vervolgens vrije toegang hebben tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij er sedert ten minste vijf jaar wonen (artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van besluit nr. 1/80).

39. Het Hof heeft artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 aldus uitgelegd dat „de in deze bepaling bedoelde rechten slechts [worden] verkregen indien aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan, te weten dat de betrokkene gezinslid van een reeds tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst behorende Turkse werknemer is en dat hij van de bevoegde instanties van die staat toestemming heeft gekregen om zich daar bij die werknemer te voegen. Wanneer die voorwaarden zijn vervuld, moet voor de toepassing van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 nog worden nagegaan of de betrokken Turkse staatsburger sinds een zekere tijd legaal in de lidstaat van ontvangst samenwoont met de werknemer van wie hij zijn rechten afleidt.” [19]

40. In zijn rechtspraak heeft het Hof door elkaar verwezen naar het „aanvankelijke tijdvak” [20] van drie jaar, naar het „tijdvak” [21] van drie jaar, naar een „bepaalde periode” [22] en ten slotte naar het „tijdvak van drie jaar vanaf de toegang van het betrokken gezinslid [tot de gastlidstaat]” [23]. Deze elementen lijken mij niet doorslaggevend. Ten eerste heeft de verwijzing naar het „aanvankelijke” tijdvak louter tot doel dit tijdvak te onderscheiden van het daaropvolgende tijdvak van twee jaar waarna het gezinslid van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer krachtens artikel 7, eerste alinea,

19 — Arrest van 29 maart 2012, Kahveci (C-7/10 en C-9/10, EU:C:2012:180, punten 26 en 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In het arrest van 19 juli 2012, Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, punt 29), somt het Hof uiteindelijk drie voorwaarden op.

20 — Zie arresten van 17 april 1997, Kadiman (C-351/95, EU:C:1997:205, punten 32 en 33); 21 januari 2010, Bekleyen (C-462/08, EU:C:2010:30, punt 36); 16 juni 2011, Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, punten 45, 51 en 55); 29 maart 2012, Kahveci (C-7/10 en C-9/10, EU:C:2012:180, punt 32), en 19 juli 2012, Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, punt 39).

21 — Zie arresten van 11 november 2004, Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708, punt 30); 7 juli 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, punten 24 en 29); 18 december 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, punten 19, 30 en 58), en 16 juni 2011, Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, punten 36, 38, 60, 61 en 64).

22 — Zie arrest van 21 januari 2010, Bekleyen (C-462/08, EU:C:2010:30, punt 26).

23 — Arrest van 16 juni 2011, Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, punt 52). Vergelijk evenwel met punt 60 van dit arrest, waarin het Hof deze verduidelijking overbodig acht gezien de feiten van het desbetreffende geding.

tweede streepje, van besluit nr. 1/80 recht heeft op vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst. Ten tweede staat de verduidelijking in het arrest Pehlivan [24] geheel op zichzelf en is zij verschaft in een zaak waarin geen enkel chronologisch probleem rees zoals dat waarvoor wij ons thans geplaatst zien [25].

41. Vast staat dat zowel mevrouw Ucar als Kilic voldoet aan de voorwaarden die het Hof van oudsher stelt aan de verwerving van de rechten van artikel 7 van besluit nr. 1/80. Beiden zijn gezinsleden van een Turkse werknemer en hebben op regelmatige wijze toestemming gekregen om zich bij de betrokken Turkse werknemer te voegen op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst. Voorts staat vast dat beiden voldoen aan het vereiste dat sprake is van een werkelijk samenwonen in gezinsverband. [26]

42. Ten slotte moet volgens de rechtspraak de Turkse werknemer bij wie zich een gezinslid voegt, tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van verblijf behoren „gedurende de hele periode die vereist is opdat het gezinslid het recht van toegang tot de arbeidsmarkt van [die] lidstaat […] verwerft”. [27] Het begrip „behoren tot de legale arbeidsmarkt” is niet hetzelfde als het verrichten van „legale arbeid” in de zin van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80. [28] Wat het behoren tot de legale arbeidsmarkt betreft, heeft het Hof voor recht verklaard dat „dit begrip [doelt] op alle werknemers die de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van de gastlidstaat in acht nemen en dus het recht hebben, in die staat een beroepsactiviteit uit te oefenen”. [29] Een tijdelijke onderbreking van de arbeidsverhouding brengt niet noodzakelijk met zich mee dat de Turkse werknemer ophoudt te behoren tot de legale arbeidsmarkt – althans niet gedurende de periode die hij redelijkerwijs nodig heeft om een andere dienstbetrekking te vinden – mits deze afwezigheid tijdelijk is. [30] Alles bij elkaar genomen „[staat] [e]en Turks werknemer […] slechts buiten de legale arbeidsmarkt indien hij objectief gezien geen enkele kans meer maakt op re-integratie op de arbeidsmarkt of niet binnen een redelijke termijn […] een nieuwe dienstbetrekking heeft gevonden [na een periode van tijdelijke inactiviteit]”. [31]

43. Voorts wordt de verwerving van rechten op grond van artikel 6 van besluit nr. 1/80, zoals de Commissie heeft opgemerkt, zelfs erkend wanneer van het door dit artikel vereiste „behoren tot de legale arbeidsmarkt” niet daadwerkelijk sprake is vanaf de aankomst van de betrokken Turkse staatsburger – die op dat ogenblik nog niet eens de hoedanigheid van werknemer hoeft te hebben – op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst. [32] Gelet op de doelstelling van artikel 7 van besluit nr. 1/80 zou het ongepast zijn om te eisen dat bij de toepassing van deze bepaling een gestrengheid aan de dag wordt gelegd die bij de toepassing van artikel 6 van dat besluit niet geboden is.

44. Wat deze doelstelling betreft, ben ik het niet eens met het argument van de vreemdelingendienst dat, indien artikel 7 van besluit nr. 1/80 aldus wordt uitgelegd dat op grond van dit artikel zelfs rechten kunnen worden verworven wanneer de periode waarin de betrokken Turkse werknemer tot de legale arbeidsmarkt behoort, niet onmiddellijk volgt op de aankomst van zijn gezinslid, er niet langer een samenhang bestaat tussen deze bepaling en de doelstelling ervan, omdat in een dergelijk

24 — Arrest van 16 juni 2011 (C-484/07, EU:C:2011:395, punt 52).

25 — Zie naar analogie punt 24 van de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Dülger (C-451/11, EU:C:2012:331).

26 — Zie arrest van 18 december 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 — Arrest van 18 december 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, punt 32).

28 — Zie arrest van 18 december 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, punt 22).

29 — Arrest van 18 december 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, punt 23).

30 — Zie arrest van 18 december 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 — Arrest van 18 december 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, punt 25). Het Hof heeft ook gepreciseerd dat deze overwegingen, die het in verband met de uitlegging van artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 heeft gemaakt, kunnen worden overgenomen voor de uitlegging van artikel 7, eerste alinea, van datzelfde besluit [zie arrest van 18 december 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, punten 27 en 28)]. Voorts kan de vraag worden gesteld in hoeverre de in de rechtspraak ontwikkelde criteria relevant zijn voor de situatie van mevrouw Ucar. Hoewel het duidelijk is dat de heer Ucar geen arbeid in loondienst heeft verricht tijdens de drie jaar na de aankomst van zijn echtgenote op het Duitse grondgebied (te weten van november 2001 tot november 2004), heeft hij tijdens deze periode namelijk – naar het zich laat aanzien geheel in overeenstemming met de nationale wetgeving – een zelfstandige activiteit uitgeoefend, zodat hij onafgebroken heeft behoord tot de legale arbeidsmarkt in de nationale betekenis van dit begrip.

32 — Zie met name arrest van 24 januari 2008, Payir e.a. (C-294/06, EU:C:2008:36, punt 45).

geval de gezinshereniging niet langer dient te worden bevorderd. Ik ben namelijk van mening dat gunstige voorwaarden voor gezinshereniging enkel kunnen worden geschapen als artikel 7 van besluit nr. 1/80 niet te strikt wordt uitgelegd. Dat de betrokken Turkse werknemer het tijdvak waarin hij behoort tot de legale arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst, pas volmaakt na de aankomst van het gezinslid dat zich bij hem heeft gevoegd, doet niet af aan de relevantie van het denkbeeld dat de arbeid en het verblijf van de reeds legaal geïntegreerde Turkse werknemer draaglijker worden gemaakt wanneer hij zijn gezin in die lidstaat duurzaam kan herenigen.

45. Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat de Duitse autoriteiten een voorwaarde hebben opgelegd waarin besluit nr. 1/80 niet voorziet, doordat zij aan de toekenning van de rechten van artikel 7, eerste alinea, van dit besluit aan gezinsleden van Turkse werknemers de eis verbinden dat laatstgenoemden vanaf de aankomst van deze gezinsleden tot de legale arbeidsmarkt behoren gedurende de periode die vereist is voor de totstandkoming van deze rechten, zonder dat rekening kan worden gehouden met gelijkwaardige doch later volgemaakte tijdvakken waarin de betrokken Turkse werknemer tot de legale arbeidsmarkt behoort.

46. In mijn overtuiging gesterkt door het feit dat besluit nr. 1/80 – zoals gezegd – geen uitdrukkelijke bepalingen in tegengestelde zin bevat, ben ik dan ook geneigd zeer concreet aan te nemen dat mevrouw Ucar, die gedurende bijna veertien jaar daadwerkelijk met haar echtgenoot heeft samengeleefd, rechten heeft verworven op grond van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 zodra de heer Ucar, die tot de legale arbeidsmarkt behoorde, gedurende drie jaar ononderbroken een activiteit had uitgeoefend in algehele overeenstemming met de voorschriften van artikel 6 van dat besluit. Vanaf november 2008 geniet mevrouw Ucar dus de rechten van artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80, en vanaf november 2010 geniet zij de rechten van artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van dat besluit. Kilic heeft een recht verworven op grond van artikel 7, eerste alinea, eerste streepje, van besluit nr. 1/80 zodra zijn moeder tot de legale arbeidsmarkt behoorde gedurende een periode die voldoende lang was om dit recht in het leven te roepen, te weten vanaf juni 2001. [33]

47. Volgens de Duitse autoriteiten zou deze uitlegging de personele werkingssfeer van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 aanzienlijk uitbreiden. Op een – om verschillende redenen bestaand – soortgelijk risico was reeds gewezen in de context van het arrest van 19 juli 2012, Dülger [34]. Het Hof had er toen aan herinnerd dat artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 „gezinshereniging uitdrukkelijk afhankelijk stelt van de overeenkomstig de regeling van de gastlidstaat verleende toestemming om zich bij de Turkse migrerende werknemer te voegen […]. Deze voorwaarde […] berust op de overweging dat de gezinshereniging in het kader van de associatie EEG-Turkije geen recht is voor de gezinsleden van de Turkse [migrerende] werknemer, maar integendeel afhankelijk is van een beslissing die de nationale autoriteiten uitsluitend op grond van het recht van de betrokken lidstaat nemen, onder voorbehoud van eerbiediging van de grondrechten […].” [35] Artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 kan dus enkel toepassing vinden doordat de lidstaat van ontvangst toestemming verleent voor gezinshereniging. De personele werkingssfeer van deze bepaling wordt dus vóór alles bepaald door het nationale recht van de onderscheiden staten.

33 — Kilic lijkt zich niet te kunnen beroepen op artikel 7, tweede alinea, van besluit nr. 1/80, welke bepaling specifiek de situatie regelt van kinderen van Turkse werknemers die tot de legale arbeidsmarkt behoren. Niettemin staat vast dat deze kinderen zich eveneens kunnen beroepen op de bij artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 verleende rechten op het gebied van arbeid [zie arrest van 19 november 1998, Akman (C-210/97, EU:C:1998:555, punt 34)]. Kilic lijkt niet te voldoen aan de voorwaarden voor de verkrijging van het bij artikel 7, eerste alinea, tweede streepje, van dat besluit toegekende recht op vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Althans worden de redenen waarom zijn moeder haar activiteit heeft gestaakt, die mogelijkerwijs onder artikel 6, lid 2, van besluit nr. 1/80 vallen, niet voldoende gedetailleerd beschreven in het aan het Hof overgelegde dossier.

34 — C-451/11, EU:C:2012:504.

35 — Arrest van 19 juli 2012, Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, punten 61 en 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48. Gelet op een en ander moet artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 aldus worden uitgelegd dat gezinsleden van een Turkse werknemer die toestemming hebben gekregen om het grondgebied van de lidstaat van ontvangst binnen te komen met het oog op gezinshereniging en die aan alle andere voorwaarden van deze bepaling voldoen, zich op de rechten van die bepaling kunnen beroepen wanneer de periode van drie of vijf jaar gedurende welke de Turkse werknemer bij wie zij zich hebben gevoegd, tot de legale arbeidsmarkt moet behoren, niet onmiddellijk volgt op de aankomst van het betrokken gezinslid op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst.

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

49. Gelet op het antwoord op de eerste vraag in zaak C-508/15 dat ik het Hof in overweging geef, en dat mijns inziens tevens kan bijdragen tot de verduidelijking van de juridische situatie van Kilic, ben ik – zoals aangekondigd – van mening dat de tweede vraag in zaak C-508/15 en de enige vraag in zaak C-509/15 geen antwoord behoeven.

50. Ik wens de verwijzende rechter, die zich in zaak C-509/15 dient uit te spreken over een terugkeerbevel, evenwel enkele relevante elementen van de rechtspraak van het Hof over artikel 14 van besluit nr. 1/80 in herinnering te brengen, ook al ben ik mij er terdege van bewust dat het aan het Hof voorgelegde verzoek om een prejudiciële beslissing geenszins betrekking heeft op deze bepaling. Niettemin spitsen ook de door de vreemdelingendienst in deze zaak ingediende opmerkingen zich toe op de rechtmatigheid van het tegen Kilic uitgevaardigde terugkeerbesluit. [36]

51. Voor zover dienstig, herinner ik er dan ook aan dat bij de uitlegging van de in artikel 14, lid 1, van besluit nr. 1/80 opgenomen uitzondering betreffende de openbare orde moet worden uitgegaan van de uitlegging zoals die aan dezelfde uitzondering is gegeven op het gebied van het vrije verkeer van werknemers. [37] Het begrip „openbare orde [veronderstelt], afgezien van de storing van de sociale orde die bij elke wetsovertreding plaatsvindt, het bestaan […] van een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast”. [38] Aangezien de uitzondering betreffende de openbare orde restrictief moet worden uitgelegd, „[kan] een strafrechtelijke veroordeling uitzetting slechts […] rechtvaardigen voor zover uit de omstandigheden die tot deze veroordeling hebben geleid, blijkt dat er sprake is van een persoonlijk gedrag dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormt”. [39] Aan een Turkse staatsburger „kunnen [de rechten die hij rechtstreeks aan besluit nr. 1/80 ontleent,] slechts via uitzetting […] worden ontnomen […], wanneer deze maatregel haar rechtvaardiging vindt in de omstandigheid dat het persoonlijk gedrag van de betrokkene een concreet gevaar voor nieuwe ernstige verstoringen van de openbare orde oplevert”. [40]

52. In voorkomend geval zal de verwijzende rechter dus moeten nagaan of ten aanzien van Kilic aan deze voorwaarden is voldaan.

36 — Er dient echter te worden onderstreept dat het merendeel van deze opmerkingen handelt over een – uiteraard buiten de bevoegdheid van het Hof vallend – twistpunt tussen de vreemdelingendienst en de verwijzende rechter ten aanzien van de stand van het toepasselijke nationale recht.

37 — Zie arrest van 10 februari 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punt 56).

38 — Arresten van 10 februari 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 7 juli 2005, Aydinli (C-373/03, EU:C:2005:434, punt 27).

39 — Arrest van 10 februari 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punt 58). Zie ook arresten van 16 maart 2000, Ergat (C-329/97, EU:C:2000:133, punt 46); 7 juli 2005, Dogan (C-383/03, EU:C:2005:436, punt 24), en 8 december 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, punt 49).

40 — Arrest van 10 februari 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, punt 61).

IV – Conclusie

53. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgericht Berlin te beantwoorden als volgt:

„Artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie, dat is vastgesteld door de Associatieraad die is ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, moet aldus worden uitgelegd dat gezinsleden van een Turkse werknemer die toestemming hebben gekregen om het grondgebied van de lidstaat van ontvangst binnen te komen met het oog op gezinshereniging en die aan alle andere voorwaarden van deze bepaling voldoen, zich op de rechten van die bepaling kunnen beroepen wanneer de periode van drie of vijf jaar gedurende welke de Turkse werknemer bij wie zij zich hebben gevoegd, tot de legale arbeidsmarkt moet behoren, niet onmiddellijk volgt op de aankomst van het betrokken gezinslid op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst."