ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

7 november 2013 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Associatieovereenkomst EEG-Turkije – Artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad – Standstillclausules – Begrip ‚legaal verblijf'"

In zaak C-225/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 9 mei 2012, ingekomen bij het Hof op 14 mei 2012, in de procedure

C. Demir

tegen

Staatssecretaris van Justitie,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), kamerpresident, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 april 2013,

gelet op de opmerkingen van:

– C. Demir, vertegenwoordigd door J. P. Sanchez Montoto, advocaat,

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

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze, J. Möller en A. Wiedmann als gemachtigden,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door F. Urbani Neri, avvocato dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Kreuschitz en M. van Beek als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 juli 2013,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie (hierna: „besluit nr. 1/80"). De Associatieraad is ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, welke op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „associatieovereenkomst").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen C. Demir en de Staatssecretaris van Justitie (hierna: „Staatssecretaris") over de afwijzing van een aanvraag om een verblijfsvergunning.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Associatieovereenkomst

3 De associatieovereenkomst heeft volgens artikel 2, lid 1, ervan tot doel de voortdurende en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, met volledige inachtneming van de noodzaak de versnelde ontwikkeling van de Turkse economie, de verhoging van de werkgelegenheid en de verbetering van de levensomstandigheden van het Turkse volk te verzekeren.

4 In artikel 12 van de associatieovereenkomst wordt bepaald dat „[d]e overeenkomstsluitende partijen overeenkomen zich te laten leiden door de artikelen [39 EG], [40 EG] en [41 EG] teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen".

5 Artikel 22, lid 1, van voornoemde overeenkomst luidt als volgt:

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

Besluit nr. 1/80

6 In hoofdstuk II van besluit nr. 1/80 omvat deel I, met het opschrift „Arbeidsmarktvraagstukken en vraagstukken in verband met het vrije verkeer van werknemers", de artikelen 6 tot en met 16.

7 Artikel 6 van dit besluit bepaalt:

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

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

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

– na vier jaar legale arbeid in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst naar zijn keuze.

2. Jaarlijkse vakanties en perioden van afwezigheid wegens zwangerschap, een arbeidsongeval of een kortdurende ziekte worden gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid. Tijdvakken van onvrijwillige werkloosheid die naar behoren zijn geconstateerd door de bevoegde autoriteiten, alsmede 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.

3. De wijze van toepassing van de leden 1 en 2 wordt geregeld in de nationale voorschriften."

8 Artikel 13 van voornoemd besluit luidt als volgt:

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

9 Artikel 14 van ditzelfde besluit bepaalt:

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

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

10 Overeenkomstig artikel 16, lid 1, van besluit nr. 1/80 waren de bepalingen van deel I van hoofdstuk II ervan van toepassing met ingang van 1 december 1980.

Nederlands recht

11 Op 1 december 1980 werden de toelating en het verblijf van vreemdelingen in Nederland geregeld door de Vreemdelingenwet 1965 (Stb. 1965, 40) en het Vreemdelingenbesluit (Stb. 1966, 387).

12 Krachtens artikel 41, lid 1, sub c, van het Vreemdelingenbesluit hadden vreemdelingen die langer dan drie maanden in Nederland wensten te verblijven enkel toegang tot het Nederlands grondgebied indien zij in het bezit waren van een geldig paspoort dat was voorzien van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf. Het vereiste van een dergelijke machtiging had met name tot doel illegale binnenkomst en illegaal verblijf te voorkomen.

13 Als gevolg van een uitspraak van de Raad van State, gewezen onder de bovengenoemde nationale bepalingen, vormde het ontbreken van een machtiging tot voorlopig verblijf geen grond om de aanvraag om een verblijfsvergunning af te wijzen, indien op het moment van die aanvraag aan alle andere voorwaarden was voldaan. Niettemin werden bij het ontbreken van deze machtiging de binnenkomst en het verblijf op het Nederlands grondgebied als illegaal aangemerkt.

14 Op 1 april 2001 zijn de Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Stb. 2000, 495; hierna: „wet van 2000") en het Vreemdelingenbesluit (Stb. 2000, 497; hierna: „besluit van 2000") in werking getreden.

15 Artikel 1, sub h, van de wet van 2000 bepaalt:

„In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

h. ‚machtiging tot voorlopig verblijf': het bij een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land van herkomst, het land van bestendig verblijf of, bij gebreke daarvan, het dichtstbijzijnde land waar wel een vertegenwoordiging is gevestigd, dan wel bij het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen of het Kabinet van de Gouverneur van Aruba aldaar, door de vreemdeling in persoon aangevraagde en aldaar door die vertegenwoordiging of dat Kabinet na voorafgaande machtiging van Onze Minister van Buitenlandse Zaken afgegeven visum voor een verblijf van langer dan drie maanden".

16 Artikel 8, sub a en f, van deze wet bepaalt:

„De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

a. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14;

[...]

f. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28, 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".

17 Artikel 16, lid 1, sub a, van deze wet bepaalt:

„Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd [...] kan worden afgewezen indien:

a. de vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd".

18 Volgens artikel 3.1, lid 1, van het besluit van 2000 blijft uitzetting van de vreemdeling die een verblijfsvergunning heeft aangevraagd achterwege, tenzij de aanvraag naar het oordeel van de minister een herhaalde aanvraag betreft.

19 Artikel 3.71 van dit besluit bepaalt:

„1. De aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de [wet] [van 2000], wordt afgewezen, indien de vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf.

[...]

4. Onze Minister kan het eerste lid buiten toepassing laten, voor zover toepassing daarvan naar zijn oordeel zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard."

20 Bij het ontbreken van een machtiging tot voorlopig verblijf worden de binnenkomst en het verblijf op het Nederlands grondgebied als illegaal aangemerkt. Overeenkomstig de Vreemdelingencirculaire 2000 maakt de verplichting om voorafgaand aan de aankomst in Nederland een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen, het voor de autoriteiten mogelijk om na te gaan of de aanvragende vreemdeling voorafgaand aan zijn binnenkomst op het nationale grondgebied voldoet aan alle voorwaarden voor afgifte van deze machtiging.

21 Volgens de Wet arbeid buitenlandse werknemers, die gold tot 1 september 1995, was het voor werkgevers verboden om zonder vergunning van de bevoegde minister buitenlandse werknemers arbeid te doen verrichten en moest zowel door de werkgever als door de vreemdeling een tewerkstellingsvergunning worden aangevraagd. Voor de toepassing van het bij of krachtens die wet bepaalde werd niet als vreemdeling beschouwd een persoon die rechtmatig in Nederland verbleef en die in het bezit was van een door de bevoegde minister afgegeven verklaring dat hij overeenkomstig de Vreemdelingenwet op het Nederlandse grondgebied was toegelaten tot verblijf bij een in Nederland woonachtige Nederlander.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

22 Demir is geboren op 25 september 1973 en heeft de Turkse nationaliteit. Hij is op 1 oktober 1990 voor het eerst in Nederland gearriveerd. Na te zijn uitgezet, is hij in deze lidstaat teruggekeerd. Op 4 november 1992 heeft hij een aanvraag ingediend voor een vergunning om met een persoon van de Nederlandse nationaliteit in Nederland te kunnen wonen.

23 Ondanks de afwijzing van zijn verzoek en van het daarna ingestelde beroep, heeft Demir op 19 april 1993 een nieuwe aanvraag ingediend voor een verblijfsvergunning om samen met zijn echtgenote, die de Nederlandse nationaliteit heeft, in Nederland te kunnen wonen. Dit verzoek werd toegewezen, en aan hem werd voor de periode van 7 mei tot 19 september 1993 een verblijfsvergunning verstrekt, die later werd verlengd tot 18 juli 1995.

24 Gedurende die tijd heeft Demir bij verschillende werkgevers in totaal meer dan tien maanden gewerkt, maar niet ten minste één jaar bij dezelfde werkgever arbeid in loondienst verricht.

25 Na de scheiding van de echtelieden heeft Demir tussen 1995 en 2002 meerdere verzoeken om een verblijfsvergunning ingediend, waarbij hij verschillende gronden heeft aangevoerd. Geen van deze verzoeken werd toegewezen en de tegen deze afwijzingen ingestelde beroepen werden alle verworpen.

26 Op 1 februari 2007 heeft Demir een arbeidsovereenkomst voor de duur van drie jaar gesloten met een Nederlandse onderneming. Met het oog op deze baan heeft het Centrum voor Werk en Inkomen bij besluit van 2 januari 2008 aan deze werkgever een tewerkstellingsvergunning verleend met ingang van 7 januari 2008 met een geldigheidsduur tot 7 december 2008. De geldigheidsduur van deze vergunning is nadien niet verlengd.

27 Op 13 februari 2007 heeft Demir een aanvraag ingediend om hem een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen voor het verrichten van arbeid in loondienst. Bij besluit van 26 april 2007 heeft de Staatssecretaris de aanvraag afgewezen. Op 10 september 2007 heeft de Staatssecretaris deze afwijzing bevestigd.

28 Deze besluiten van de Staatssecretaris waren gebaseerd op het feit dat Demir niet beschikte over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf, niet behoorde tot een categorie van vreemdelingen die zijn vrijgesteld van de verplichting om over een dergelijke machtiging te beschikken, en niet voldeed aan de in artikel 6, lid 1, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 neergelegde voorwaarde dat hij gedurende een jaar bij dezelfde werkgever arbeid in loondienst moest hebben verricht.

29 Bij uitspraak van 16 juni 2008 heeft de Rechtbank 's-Gravenhage het besluit van de Staatssecretaris bevestigd en het door Demir ingestelde beroep verworpen. De Rechtbank oordeelde met name dat Demir, aangezien hij niet over een machtiging tot voorlopig verblijf beschikte, illegaal was en derhalve geen beroep kon doen op artikel 13 van besluit nr. 1/80.

30 Demir heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

31 In die omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) 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 [Abatay e.a., C-317/01 en C-369/01, Jurispr. I-12301], die mag worden aangescherpt?

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

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?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

32 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat de in deze bepaling vervatte standstillclausule van toepassing is op materiële en/of procedurele voorwaarden voor de eerste toelating tot het grondgebied van een lidstaat, ook indien deze voorwaarden mede tot doel hebben illegale binnenkomst en illegaal verblijf, voorafgaand aan het indienen van een aanvraag om een verblijfsvergunning, tegen te gaan.

33 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de in bovengenoemde bepaling vervatte standstillclausule in algemene zin de invoering verbiedt van alle nieuwe nationale maatregelen die tot doel of tot gevolg hebben dat aan de gebruikmaking door een Turks staatsburger van het vrij verkeer van werknemers op het nationale grondgebied, strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 voor de betrokken lidstaat (zie arrest van 17 september 2009, Sahin, C-242/06, Jurispr. blz. I-8465, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Ook is aanvaard dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 vanaf de datum van inwerkingtreding in de betrokken lidstaat van besluit nr. 1/80 de invoering verbiedt van nieuwe beperkingen van de uitoefening van het vrije verkeer van werknemers, met inbegrip van beperkingen betreffende de materiële en/of procedurele voorwaarden inzake de eerste toelating tot het grondgebied van deze lidstaat van Turkse staatsburgers die voornemens zijn aldaar van deze vrijheid gebruik te maken (zie in die zin arrest van 29 april 2010, Commissie/Nederland, C-92/07, Jurispr. blz. I-3683, punt 49).

35 Aangaande het begrip „legaal" in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 is het vaste rechtspraak dat dit inhoudt dat de Turkse werknemer of het lid van zijn gezin zich moet hebben gehouden aan de regels van de gastlidstaat op het gebied van de toegang, het verblijf en eventueel het verrichten van arbeid, en zich derhalve legaal op het grondgebied van die lidstaat bevindt. Een Turks staatsburger wiens verblijfssituatie illegaal is, kan zich dus niet op dit artikel beroepen (zie in die zin reeds aangehaald arrest Sahin, punt 53).

36 Aldus is vastgesteld dat de bevoegde nationale autoriteiten ook na de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 de maatregelen mogen aanscherpen die kunnen worden genomen tegen Turkse onderdanen die illegaal zijn (reeds aangehaald arrest Abatay e.a., punt 85).

37 De verwijzende rechter wenst te vernemen of vanwege het enkele feit dat een materiële en/of procedurele voorwaarde inzake de eerste toelating tot het grondgebied van een lidstaat met name tot doel heeft illegale binnenkomst en illegaal verblijf, voorafgaand aan het indienen van een aanvraag om een verblijfsvergunning, tegen te gaan, de in artikel 13 van besluit nr. 1/80 vervatte standstillclausule buiten toepassing kan worden gelaten op grond dat die voorwaarde een maatregel vormt die mag worden aangescherpt, in de zin van de in het vorige punt genoemde rechtspraak.

38 Zoals volgt uit punt 36 van het onderhavige arrest, veronderstelt de vaststelling van dergelijke maatregelen dat de Turkse onderdanen waarop zij van toepassing zijn, illegaal zijn, zodat deze maatregelen weliswaar betrekking kunnen hebben op de gevolgen van deze illegaliteit zonder binnen de werkingssfeer van de in artikel 13 van besluit nr. 1/80 vervatte standstillclausule te vallen, doch niet ertoe mogen strekken de illegaliteit op zich vast te stellen.

39 Wanneer derhalve een maatregel van een gastlidstaat die dateert van na het voornoemde besluit de criteria vastlegt voor de legaliteit van Turkse onderdanen, en daarbij de materiële en/of formele voorwaarden op het gebied van toegang en verblijf van, en eventueel het verrichten van arbeid door, deze onderdanen op zijn grondgebied vaststelt of wijzigt, en wanneer deze voorwaarden een nieuwe beperking vormen van de uitoefening van het vrije verkeer van Turkse werknemers in de zin van de standstillclausule van artikel 13, kan deze clausule niet buiten toepassing worden gelaten op grond van het enkele feit dat de maatregel tot doel heeft illegale binnenkomst en illegaal verblijf, voorafgaand aan het indienen van een aanvraag om een verblijfsvergunning, tegen te gaan.

40 Een dergelijke beperking, die tot doel of tot gevolg heeft dat aan de gebruikmaking door een Turks staatsburger van het vrij verkeer van werknemers op het nationale grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden bij de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80, is verboden, tenzij zij valt onder een van de in artikel 14 van dat besluit bedoelde beperkingen dan wel rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang, geschikt is om de verwezenlijking van het legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken daarvan.

41 Het doel van het voorkomen van illegale binnenkomst en illegaal verblijf vormt weliswaar een dwingende reden van algemeen belang, doch de betrokken maatregel dient daarnaast ook geschikt te zijn om de verwezenlijking van het legitieme doel te waarborgen en mag niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken daarvan.

42 Gelet op het voorgaande moet op de eerste prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat wanneer een maatregel van een gastlidstaat de criteria vastlegt voor de legaliteit van Turkse onderdanen, en daarbij de materiële en/of formele voorwaarden op het gebied van toegang en verblijf van, en eventueel het verrichten van arbeid door, deze onderdanen op zijn grondgebied vaststelt of wijzigt, en wanneer deze voorwaarden een nieuwe beperking vormen van de uitoefening van het vrije verkeer van Turkse werknemers in de zin van de in dit artikel vervatte standstillclausule, deze clausule niet buiten toepassing kan worden gelaten op grond van het enkele feit dat de maatregel tot doel heeft illegale binnenkomst en illegaal verblijf, voorafgaand aan het indienen van een aanvraag om een verblijfsvergunning, tegen te gaan.

Tweede vraag

43 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat het bezit van een machtiging tot voorlopig verblijf die enkel geldig is in afwachting van een definitieve beslissing over het verblijfsrecht, „legaal verblijf" vormt.

44 In dit verband houdt, zoals in punt 35 van dit arrest in herinnering is gebracht, het begrip „legaal verblijf" in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 in, dat de Turkse werknemer of het lid van zijn gezin zich moet hebben gehouden aan de regels van de gastlidstaat op het gebied van de toegang, het verblijf en eventueel het verrichten van arbeid, en zich derhalve legaal op het grondgebied van die lidstaat bevindt.

45 Bovengenoemd begrip is uitgelegd in punt 84 van het reeds aangehaalde arrest Abatay e.a., met betrekking tot het verwante begrip „legale arbeid" in artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80.

46 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat „legale arbeid" een stabiele en bestendige situatie op de arbeidsmarkt van die lidstaat veronderstelt, en om die reden een onbetwist verblijfsrecht inhoudt (arrest van 8 november 2012, Gülbahce, C-268/11, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 Derhalve kan het verrichten van arbeid door een Turkse werknemer op basis van een verblijfsvergunning die enkel geldig is in afwachting van een definitieve beslissing over zijn verblijfsrecht, niet als „legaal" worden aangemerkt (zie in die zin arrest van 29 september 2011, Unal, C-187/10, Jurispr. blz. I-9045, punt 47).

48 Hieruit volgt dat het begrip „legaal” in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80 betrekking heeft op een stabiele en bestendige situatie op het grondgebied van de lidstaat, die veronderstelt dat het verblijfsrecht van de betrokkene niet wordt betwist. Derhalve kunnen perioden van verblijf van of, eventueel, het verrichten van arbeid door een Turkse werknemer op basis van een machtiging tot voorlopig verblijf die enkel geldig is in afwachting van een definitieve beslissing over zijn verblijfsrecht, niet worden geacht te vallen onder het begrip „legaal verblijf” in de zin van voornoemd artikel.

49 Derhalve moet op de tweede prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus moet worden uitgelegd dat het bezit van een machtiging tot voorlopig verblijf die enkel geldig is in afwachting van een definitieve beslissing over het verblijfsrecht, geen „legaal verblijf” vormt.

Kosten

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

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 13 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, welke op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963, moet aldus worden uitgelegd dat wanneer een maatregel van een gastlidstaat de criteria vastlegt voor de legaliteit van Turkse onderdanen, en daarbij de materiële en/of formele voorwaarden op het gebied van toegang en verblijf van, en eventueel het verrichten van arbeid door, deze onderdanen op zijn grondgebied vaststelt of wijzigt, en wanneer deze voorwaarden een nieuwe beperking vormen van de uitoefening van het vrije verkeer van Turkse werknemers in de zin van de in dit artikel vervatte standstillclausule, deze clausule niet buiten toepassing kan worden gelaten op grond van het enkele feit dat de maatregel tot doel heeft illegale binnenkomst en illegaal verblijf, voorafgaand aan het indienen van een aanvraag om een verblijfsvergunning, tegen te gaan.

2) Artikel 13 van besluit nr. 1/80 moet aldus worden uitgelegd dat het bezit van een machtiging tot voorlopig verblijf die enkel geldig is in afwachting van een definitieve beslissing over het verblijfsrecht, geen „legaal verblijf” vormt.

ondertekeningen

---

* Procestaal: Nederlands.