

## Bijlage 1: Juridische analyse inburgeringsplicht Turkse nieuwkomers

### Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding: Turkse nieuwkomers zijn op dit moment niet inburgeringsplichtig</b> .....	1
<b>2. Juridische houdbaarheid inburgeringsplicht op grond van Wet inburgering</b> .....	2
2.1 Rechtvaardiging nieuwe beperking in de zin van het associatierecht .....	2
2.1.1 Dwingende reden van algemeen belang.....	3
2.1.2 De non-discriminatiebepalingen.....	4
<b>3. Juridische houdbaarheid basisexamen inburgering buitenland</b> .....	5
3.1 Mogelijkheid om mvv-vereiste toe te passen op Turkse onderdanen .....	5
3.2 Mogelijkheid om een taaleis in het buitenland toe te passen op Turkse onderdanen.....	7
<b>4. Juridische houdbaarheid inburgeringsvereiste bij aanvragen sterker verblijfsrecht....</b>	<b>8</b>

---

### 1. Inleiding: Turkse nieuwkomers zijn op dit moment niet inburgeringsplichtig

Aan het zogenoemde associatierecht van de Europese Unie (EU) met Turkije en de nadere interpretatie daarvan door Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) ontlenu Turkse staatsburgers bijzondere rechten. Het associatierecht behelst de Associatieovereenkomst uit 1963,<sup>1</sup> het Aanvullend Protocol (van kracht vanaf 1971),<sup>2</sup> bevestigd bij Verordening (EEG) nr. 2760/72 en de Associatiebesluiten van de Associatieraad EEG-Turkije 2/76 (vanaf 1976) en 1/80 (vanaf 1980).

Het associatierecht heeft betrekking op de rechtspositie van Turkse werknemers en zelfstandigen (en hun gezinsleden). Voor hen gelden in veel gevallen andere regels op het gebied van verblijfsrecht dan voor andere derdelanders en mogen er geen nieuwe beperkingen aan hun verblijfsrechten worden gesteld, gelet op de in het associatierecht opgenomen standstillbepalingen. Als gevolg hiervan is de wetgeving van elke lidstaat met betrekking tot de beperkingen voor de toegang tot werk en de verblijfsvoorwaarden voor voornoemde groepen vanaf dat moment als het ware *bevroren*.

Op 16 augustus 2011 heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) geoordeeld dat de inburgeringsplicht van Turkse staatsburgers in Nederland<sup>3</sup> in strijd is met het associatierecht.<sup>4</sup> Hier lagen de volgende redenen aan ten grondslag:

- De datum van invoering van de Wet inburgering ligt na de inwerkingtreding van alle in die zaak aan de orde zijnde bepalingen van het associatierecht.
- Het opleggen van de inburgeringsplicht en de mogelijkheid om aan het niet binnen de voorgeschreven termijn behalen van het inburgeringsexamen gevolgen te verbinden (verblijfsrechtelijke positie, boete) is een (nieuwe) beperking van het recht van verblijf op

---

<sup>1</sup> Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap (hierna: EEG) en Turkije, op 12 september 1963 te Ankara ondertekend door de Turkse Republiek enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de EEG anderzijds, en namens de EEG gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij Besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963, Pb. 1964, 217, blz. 3685.

<sup>2</sup> Aanvullend Protocol, op 23 november 1970 te Brussel ondertekend en namens de EEG gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij Verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972, Pb L 293, blz. 1.

<sup>3</sup> Dit betreft de terminologie die de CRvB destijds hanteerde en waarmee de CRvB doelde op de groep die onder het associatierecht valt.

<sup>4</sup> CRvB 16 augustus 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR4959.

grond van het associatierecht als bedoeld in artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol<sup>5</sup> en artikel 13 van Besluit 1/80.<sup>6</sup>

- De inburgeringsplicht viel volgens de CRvB dus binnen de werkingssfeer van het associatierecht en werd in strijd geacht met de verplichting tot gelijke behandeling van Turkse staatsburgers en EU-burgers zoals die geldt op grond van artikel 9 van de Associatieovereenkomst<sup>7</sup> en artikel 10, eerste lid, van Besluit 1/80<sup>8,9</sup>

Vervolgens heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (destijds verantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid) op 23 september 2011 aan de Tweede Kamer gemeld dat "de CRvB oordeelde dat het opleggen van de inburgeringsplicht aan Turkse onderdanen en hun gezinsleden die onder het Associatieverdrag vallen op grond van de Wet inburgering in strijd is met het associatierecht EU-Turkije".<sup>10</sup> Om praktische, uitvoeringstechnische redenen is ervoor gekozen *alle* Turkse nieuwkomers en hun gezinsleden vrij te stellen van de inburgeringsplicht, zonder dat daarbij steeds moet worden beoordeeld of de Associatieovereenkomst op hen van toepassing is.

## 2. Juridische houdbaarheid inburgeringsplicht op grond van Wet inburgering

Omdat Turkse nieuwkomers (werknemers, zelfstandigen en hun gezinsleden) onder de werking en de bescherming van het associatierecht vallen, moet een nieuwe inburgeringseis worden aangemerkt als een nieuwe beperking in de zin van het associatierecht.

In de navolgende punten wordt aan de hand van recente jurisprudentie van het HvJ EU beargumenteerd op welke wijze een nieuwe beperking op het associatierecht mogelijk toch gerechtvaardigd kan worden. Tevens zal worden ingegaan op de in het associatierecht opgenomen non-discriminatiebepalingen, die nopen tot gelijke behandeling van Turkse nieuwkomers en EU-burgers met betrekking tot het recht van verblijf.

### 2.1 Rechtvaardiging nieuwe beperking in de zin van het associatierecht

Vanaf 2013 is het HvJ EU in verschillende uitspraken ingegaan op de rechtvaardiging van een nieuwe beperking op het associatierecht.<sup>11</sup> Uit deze jurisprudentie blijkt dat dwingende redenen van algemeen belang een beperking van de standstillbepalingen kunnen rechtvaardigen, mits de nationale regeling die de beperking vormt geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde legitieme doel te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Het HvJ EU heeft overwogen dat het bevorderen van een geslaagde integratie van derdelanders in de betrokken lidstaat een dergelijke dwingende reden van algemeen belang kan zijn.

Dit betekent dat een nieuwe beperking in de zin van het associatierecht jegens Turkse nieuwkomers gerechtvaardigd kan zijn omwille van integratiemaatregelen. De enkele vaststelling van het bestaan van een dergelijke dwingende reden van algemeen belang is echter niet

---

<sup>5</sup> Artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol:

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

<sup>6</sup> Artikel 13 van Besluit 1/80:

"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."

<sup>7</sup> Artikel 9 van de Associatieovereenkomst:

"De overeenkomstsluitende partijen erkennen, dat binnen de werkingssfeer van de overeenkomst, en onverminderd de bijzondere bepalingen die krachtens artikel 8 zouden kunnen worden vastgesteld, elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit is verboden, overeenkomstig het in artikel 7 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap vermelde beginsel."

<sup>8</sup> Artikel 10, eerste lid, van Besluit 1/80:

"De lidstaten van de Gemeenschap passen op de Turkse werknemers die tot hun legale arbeidsmarkt behoren een stelsel toe dat wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke discriminatie uit hoofde van de nationaliteit ten opzichte van communautaire werknemers, voor wat betreft de lonen en verdere arbeidsvoorwaarden."

<sup>9</sup> CRvB 16 augustus 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BR4959, r.o. 7.1.10. en 7.2.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2011/12, 31143, nr. 89.

<sup>11</sup> HvJ EU 7 augustus 2018, C-123/17 (Yön), HvJ EU 29 maart 2017, C-652/15 (Tekdemir), HvJ EU

12 april 2016, C-561/14 (Genc), HvJ EU 10 juli 2014, C-138/13 (Dogan) en HvJ EU 7 oktober 2013, C-225/12 (Demir).

voldoende om aan te nemen dat de nieuwe beperking ook is toegestaan, aangezien de maatregel ook *geschikt, noodzakelijk en evenredig* moet zijn.<sup>12</sup>

### **2.1.1 Dwingende reden van algemeen belang**

#### *Geschiktheid van de maatregel*

De inburgeringsplicht is een geschikte maatregel om het legitieme doel, de integratie van Turkse nieuwkomers, te waarborgen.

Dat het ontbreken van kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving een succesvolle integratie in de Nederlandse samenleving in de weg staat, is genoegzaam bewezen. Wie het Nederlands niet beheerst, heeft beperkte mogelijkheden tot het opbouwen van een zelfstandig bestaan. Daarnaast is het in acht nemen van normen en waarden die in de Nederlandse samenleving zijn verankerd van belang voor het welslagen van de integratie. De inburgering van nieuwkomers in Nederland dient eraan bij te dragen dat zij zo snel mogelijk gaan participeren in de Nederlandse samenleving, bij voorkeur door betaald werk. De eis dat migranten zich de Nederlandse taal eigen moeten maken is daarbij in de eerste plaats gemotiveerd door het instrumentele karakter ervan. Kennis van het Nederlands is niet slechts een expressie van integratie, maar ook en vooral een instrument tot integratie. Daarmee is inburgering een eerste stap in het proces van integratie. Wordt deze eerste stap gemist, dan zal het verdere proces van integratie ook worden bemoeilijkt.

Bovenstaande vindt steun in de jurisprudentie van het HvJ EU. Zo heeft het HvJ EU in de zaak P en S geoordeeld dat de verplichting om een inburgeringsexamen te behalen kan bijdragen aan de integratie van derdelanders die duurzaam in een lidstaat zijn gevestigd, mits de examenkosten en de boetes op het niet-behalen van het examen niet onevenredig hoog zijn en daarbij rekening wordt gehouden met individuele omstandigheden. De verwerving van taal en kennis van de gastlidstaat vergemakkelijkt sterk de communicatie tussen derdelanders en eigen onderdanen en bevordert bovendien de interactie en het vormen van sociale banden. Tevens wordt aangegeven dat de verwerving van de taal van de gastlidstaat de toegang van derdelanders tot de arbeidsmarkt en tot beroepsopleidingen vergemakkelijkt.<sup>13</sup>

#### *Noodzakelijkheid van de maatregel*

Uit onderzoek van het CBS blijkt dat nieuwkomers met een Turkse achtergrond wat betreft de mate van integratie een middenpositie innemen tussen migranten met een Marokkaanse achtergrond (die inburgeringsplichtig zijn) en de nieuwe EU-onderdanen (die niet inburgeringsplichtig zijn). Met de inburgeringsplicht voor Turkse nieuwkomers wordt een positieve bijdrage geleverd aan het proces van integratie van deze groep migranten. Zowel voor de Turkse nieuwkomers als voor de Nederlandse samenleving is een betere integratie van deze groep dan ook noodzakelijk.

#### *Evenredigheid van de maatregel*

Voor wat betreft de evenredigheid van de maatregel zal het HvJ EU o.a. beoordelen of:

- 1) bij de uitvoering van de maatregel voldoende rekening wordt gehouden met de persoonlijke situatie van betrokkene;
- 2) bij de weging van de persoonlijke situatie van betrokkene criteria worden gehanteerd die nauwkeurig, objectief en niet-discriminatoir zijn;
- 3) tegen de maatregel een rechtsmiddel openstaat;
- 4) de maatregel geen automatismen inbouwt (dat zou immers in strijd zijn met het eerste vereiste) en;
- 5) er niet minder vergaande maatregelen mogelijk zijn.<sup>14</sup>

Uit jurisprudentie blijkt dat een maatregel pas evenredig kan zijn als rekening wordt gehouden met bijzondere individuele omstandigheden van betrokkene. Bijvoorbeeld wanneer sprake is van omstandigheden die maken dat een vreemdeling niet in staat is aan het examen deel te nemen of dat met goed gevolg af te leggen, ook al heeft hij aantoonbare inspanningen daarvoor verricht.

---

<sup>12</sup> HvJ EU 12 april 2016, C-561/14, r.o. 51 (Genc).

<sup>13</sup> HvJ EU 4 juni 2015, C-579/13 (P en S), r.o. 47.

<sup>14</sup> HvJ EU 12 april 2016, C-561/14 (Genc), r.o. 66, HvJ EU 10 juli 2014, C-138/13 (Dogan), r.o. 38 en HvJ EU 7 augustus 2018, C-123/17 (Yön), r.o. 81-88.

Momenteel wordt een nieuw inburgeringsstelsel ontwikkeld in het kader van de Veranderopgave Inburgering (VOI). Het nieuwe stelsel biedt maatwerk en houdt meer rekening met de individuele omstandigheden van de inburgeraar. Het nieuwe inburgeringsstelsel heeft echter wel tot doel/ambitie om inburgeringsplichtigen op niveau B1 te laten inburgeren, nu dit niveau naar de opvatting van de regering minimaal nodig is om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Voor inburgeringsplichtigen die niet in staat zijn om dit niveau binnen de termijn te halen, zijn er mogelijkheden om op een lager, passend niveau aan de inburgeringsplicht te voldoen: afschalen naar taalniveau A2 binnen de B1-route of de Z-route voor degenen voor wie ook het A2-niveau niet haalbaar is. Desondanks kunnen zich ook binnen het nieuwe stelsel altijd (onverwachte) omstandigheden voordoen waardoor iemand toch niet in staat is in te burgeren. Daarom bevat het wetsvoorstel een aantal gronden voor ontheffing van de inburgeringsplicht.<sup>15</sup>

Voor asielstatushouders zal het inburgeringstraject geheel worden gefinancierd, veelal via de gemeenten. Voor gezinsmigranten heeft het kabinet bepaald dat het inburgeringsonderwijs voor taal en kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) door henzelf moet worden bekostigd, waarbij het mogelijk is om op basis van een inkomenstoets gebruik te maken van de sociale lening bij DUO. De aflossing van de lening is naar draagkracht; een eventueel restant wordt na tien jaar kwijtgescholden. Ook hier gaat het dus om individueel maatwerk. Gemeenten worden wel bekostigd om voor de inburgeringsplichtigen de intake, het persoonlijk plan integratie en participatie (PIP), voortgangsgesprekken, module arbeidsmarkt en participatie (MAP) en participatieverklaringstraject (PVT) aan te bieden.<sup>16</sup>

Omdat het nieuwe inburgeringsstelsel mogelijkheden tot maatwerk biedt, waarmee in belangrijke mate rekening wordt gehouden met de bijzondere individuele omstandigheden van betrokkene, wordt tegemoetgekomen aan het vereiste van evenredigheid uit de jurisprudentie van het HvJ EU.

### 2.1.2 De non-discriminatiebepalingen

In de uitspraak van 2011 heeft de CRvB geoordeeld dat de inburgeringsplicht in strijd is met de verplichting tot gelijke behandeling van Turkse staatsburgers en EU-burgers als bedoeld in de non-discriminatiebepalingen van het associatierecht (artikel 9 Associatieovereenkomst en artikel 10 Besluit 1/80).<sup>17</sup>

Het HvJ EU heeft benadrukt dat een regeling niet mag neerkomen op het creëren van een beperking voor Turkse staatsburgers in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80. Gelezen in samenhang met artikel 59 van het Aanvullend protocol<sup>18</sup> houdt artikel 13 in dat een Turkse staatsburger op wie deze bepalingen van toepassing zijn, weliswaar niet in een gunstigere situatie mag worden gebracht dan die van EU-burgers, maar zich ook niet gesteld mag zien voor nieuwe beperkingen die onevenredig zijn aan die welke voor EU-burgers gelden.<sup>19</sup>

Van belang is dat volgens de recente lijn in de jurisprudentie van het HvJ EU niet alle maatregelen die zien op Turkse staatsburgers en die niet ook van toepassing zijn op EU-burgers, reeds om die reden verboden zijn, maar dat een evenredigheidstoets moet worden gehanteerd. Voor die evenredigheidstoets wordt aangehaakt bij hetgeen hierboven ten aanzien van de dwingende reden van algemeen belang is beschreven.<sup>20</sup>

Daarnaast kan op grond van dezelfde argumenten die gelden als rechtvaardiging van een nieuwe beperking worden betoogd dat geen sprake is van strijd met de non-discriminatiebepalingen, namelijk op grond van een 'dwingende reden van algemeen belang'.

<sup>15</sup> Concept memorie van toelichting wetsvoorstel VOI, p. 28-29.

<sup>16</sup> Concept memorie van toelichting wetsvoorstel VOI, p. 10-11.

<sup>17</sup> HvJ EU 29 april 2010, C-92/07, r.o. 67-69 (Commissie/Nederland).

<sup>18</sup> Artikel 59 van het Aanvullend protocol:

"Op de onder dit protocol vallende gebieden, mag de behandeling van Turkije niet gunstiger zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap."

<sup>19</sup> HvJ EU 29 april 2010, C-92/07, r.o. 55 (Commissie/Nederland) en HvJ EU 17 september 2009, C-242/06, r.o. 71 (Sahin).

<sup>20</sup> ABRvS 17 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2572, r.o. 2.2.6 en ABRvS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2509 waarin wordt geoordeeld dat nu de leges niet in strijd zijn met de standstillbepalingen, omdat voldaan wordt aan het Unierechtelijk evenredigheidsvereiste, er ook geen sprake is van een schending van de non-discriminatiebepalingen.

Uit de jurisprudentie komt naar voren dat de non-discriminatiebepalingen en de standstillbepalingen in samenhang moeten worden gelezen, al was de context (hogere legesheffing voor Turkse onderdanen dan EU-burgers) niet helemaal vergelijkbaar met de inburgeringsplicht (helemaal niet voor EU-burgers, wel voor Turkse onderdanen).<sup>21</sup>

Mocht de inburgeringsplicht niettemin binnen de reikwijdte van bovengenoemde bepalingen vallen en worden beschouwd als ongelijke behandeling t.o.v. EU-burgers, dan is dat alleen toegestaan indien kan worden aangetoond dat het verschil in behandeling naar objectieve maatstaven gerechtvaardigd is.<sup>22</sup> Dat wil zeggen dat sprake moet zijn van een gerechtvaardigd doel dat wordt nagestreefd en dat de inburgering in een redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel.

Samenvattend biedt de jurisprudentie van het HvJ EU over zowel de standstillbepalingen als de non-discriminatiebepalingen op dit moment voldoende grond voor de conclusie dat de inburgeringsplicht verenigbaar is met het associatierecht, mits wordt voldaan aan de in die jurisprudentie geformuleerde randvoorwaarden.

### **3. Juridische haalbaarheid basisexamen inburgering buitenland**

Een vreemdeling die een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wenst te verkrijgen, moet op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) eerst in zijn herkomstland een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) aanvragen. Er zijn verschillende redenen op grond waarvan een vreemdeling is vrijgesteld van dit mvv-vereiste.<sup>23</sup> Vreemdelingen met de Turkse nationaliteit vallen niet onder een vrijstellingsgrond, zodat het mvv-vereiste in beginsel ook voor hen geldt (zie echter hierna, onder 3.1).

Een mvv kan alleen worden verkregen indien het zogenoemde *basisexamen inburgering buitenland* is behaald.<sup>24</sup> Deze eis geldt uitsluitend als de vreemdeling na vergunningverlening in Nederland inburgeringsplichtig zou zijn op grond van de Wet inburgering,<sup>25</sup> dit is onder andere bij gezinsmigranten het geval.

Omdat de plicht tot het behalen van het basisexamen inburgering buitenland teneinde een mvv te verkrijgen is gekoppeld aan het na vergunningverlening moeten voldoen aan de inburgeringsplicht op grond van de Wet inburgering, werd de uitspraak van de CRvB van 16 augustus 2011 zo uitgelegd dat Turkse onderdanen ook van het afleggen van het basisexamen inburgering buitenland werden uitgezonderd. Wanneer op Turkse nieuwkomers de inburgeringsplicht op grond van de Wet inburgering weer van toepassing wordt, impliceert dat dat voor hen de verplichting tot het behalen van het basisexamen inburgering buitenland herleeft. Om deze verplichting daadwerkelijk te mogen toepassen, moet aan het volgende zijn voldaan:

- *Mogelijkheid om mvv-vereiste toe te passen op Turkse onderdanen:* het mvv-vereiste moet kunnen worden verenigd met de standstillbepalingen.
- *Mogelijkheid om een taaleis in het buitenland toe te passen op Turkse onderdanen:* de taaleis moet kunnen worden verenigd met de standstillbepalingen.

#### **3.1 Mogelijkheid om mvv-vereiste toe te passen op Turkse onderdanen**

Uit de Yön-uitspraak van het HvJ EU van 7 augustus 2018 kan de conclusie worden getrokken dat het mvv-vereiste kan worden gesteld aan Turkse onderdanen die onder het associatierecht vallen, omdat het vereiste een dwingend algemeen belang dient, namelijk effectieve immigratiecontrole en het beheer van migratiestromen.

Volgens het HvJ EU is het echter niet evenredig de mvv te eisen indien is vastgesteld dat:

---

<sup>21</sup> ABRvS 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2509, r.o. 4.1, HvJ EU 29 april 2010, C-92/07 Commissie/Nederland), ABRvS 17 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX2572.

<sup>22</sup> CRvB 12 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4182, r.o. 4.4.3.

<sup>23</sup> Indien betrokkene van het mvv-vereiste wordt vrijgesteld, betekent dat diegene tevens is vrijgesteld van het basisexamen inburgering buitenland (zie hierna).

<sup>24</sup> Artikel 2p, 16, eerste lid, onder h en 17 Vw 2000 juncto artikel 3 en 5 Wet inburgering.

<sup>25</sup> Dit vloeit voort uit artikel 16, eerste lid, onderdeel h van de Vreemdelingenwet 2000 ("beschikt over kennis op bas niveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij") juncto artikel 3.71a en 3.98a van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000).

1. betrokkene voldoet aan alle overige materiële vereisten voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning regulier onbepaalde tijd, én;
2. op grond van bijzondere individuele omstandigheden van betrokkene niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar Turkije om daar de mvv aan te vragen.

Van belang is daarom dat wordt voorzien in een individuele beoordeling.

#### Juridische onderbouwing van de conclusie

Het HvJ EU oordeelde in 2013 in het Demir-arrest dat het mvv-vereiste onder de werkingssfeer van de standstillbepalingen valt.<sup>26</sup> De inbreuk op de standstillbepalingen kan volgens het HvJ EU echter worden gerechtvaardigd op grond van een dwingende reden van algemeen belang. Het HvJ EU erkende dat het doel van het mvv-vereiste, te weten het voorkomen van illegale binnenkomst en verblijf, een dwingende reden van algemeen belang is, maar liet in het midden of het geschikt en proportioneel is in verhouding tot het doel (r.o. 40-41). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) oordeelde in haar vervolguitspraak van 30 april 2014<sup>27</sup> dat het mvv-vereiste geschikt is om het doel te bereiken, "omdat het de staatssecretaris in staat stelt, voorafgaand aan de feitelijke binnenkomst van de desbetreffende Turkse onderdaan, te onderzoeken of deze aan alle voor zijn toelating gestelde vereisten voldoet" (r.o. 2.5.1). Verder oordeelde de Afdeling dat het mvv-vereiste "in beginsel een evenredig middel is om het legitieme doel te bereiken". Het is echter *niet* evenredig indien de Turkse onderdaan "bij het indienen van een aanvraag onmiddellijk en met relevante stukken, voor zover vereist, kan aantonen dat hij, behoudens het beschikken over een mvv, aan alle voor de door hem beoogde toelating gestelde vereisten voldoet". Sinds deze uitspraak hanteert de IND het mvv-vereiste niet langer als *zelfstandige* afwijzingsgrond bij aanvragen van Turkse werknemers/zelfstandigen en hun gezinsleden. Dat houdt in dat het mvv-vereiste enkel wordt tegengeworpen als ook niet aan één of meer materiële vereisten (om in het bezit van een verblijfsvergunning te worden gesteld) wordt voldaan.

Op 7 augustus 2018 heeft het HvJ EU in de zaak Yön uitspraak gedaan over een vergelijkbare kwestie.<sup>28</sup> De prejudiciële vragen in die zaak zijn gesteld door Duitsland, waar een vergelijkbaar mvv-vereiste geldt. De rechtsvraag in deze zaak was of een visumvereiste kan worden gesteld voor de afgifte van een verblijfsvergunning aan gezinsleden van Turkse werknemers/zelfstandigen. Het HvJ EU heeft geoordeeld dat dit in beginsel mogelijk is (r.o. 89). Weliswaar is sprake van een nieuwe beperking in de zin van de standstillbepalingen, maar deze kan worden gerechtvaardigd met een dwingende reden van algemeen belang, namelijk een "effectief beheer van migratiestromen". Volgens het HvJ EU is aan de geschiktheidseis voldaan, omdat het visumvereiste de lidstaat "toestaat om de rechtmatigheid van het verblijf van die staatsburgers in deze lidstaat te controleren" (r.o. 79) en is de maatregel "niet bij voorbaat onevenredig" (r.o. 80). Het visumvereiste zou echter niet evenredig zijn indien de vreemdeling aan alle materiële vereisten voldoet, terwijl bovendien sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals in dit geval analfabetisme en afhankelijkheid van de echtgenoot om gezondheidsredenen (r.o. 86-87). Het HvJ EU liet het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de *uitvoering* van het visumvereiste in dit geval evenredig is. Het Bundesverwaltungsgericht, de hoogste Duitse bestuursrechter, oordeelde in zijn vervolguitspraak van 25 juni 2019 dat het visumvereiste verenigbaar is met de standstillbepalingen, mits met bijzondere individuele omstandigheden rekening wordt gehouden door middel van een hardheidsclausule.<sup>29</sup> Voor de toetsing van de concrete feiten en de vraag of ontheffing van het visumvereiste moest worden verleend, werd de zaak terugverwezen naar de lagere rechter.

Uit een uitspraak van 29 maart 2019 van de Afdeling blijkt dat het mvv-vereiste voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, mits de hardheidsclausule wordt toegepast bij een combinatie van enerzijds bijzondere, persoonlijke feiten en omstandigheden en anderzijds de omstandigheid dat de vreemdeling aan alle materiële vereisten voldoet (r.o. 4.5).<sup>30</sup> In de motivering verwees de Afdeling uitgebreid naar het voornoemde Yön-arrest. De Afdeling oordeelde bovendien dat het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel voor de toepassing van de standstillbepalingen op dezelfde wijze moet worden uitgelegd als voor de toepassing van de EU-gezinsherenigingsrichtlijn (r.o. 4.2). Gelet op de analoge uitleg mag uit deze uitspraak van de Afdeling de conclusie worden getrokken dat ook de standstillbepalingen niet openen tot het buiten toepassing laten van het mvv-

<sup>26</sup> HvJ EU 7 november 2013, C-225/12 (Demir).

<sup>27</sup> ABRvS 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1621, r.o. 2.5.2.

<sup>28</sup> HvJ EU 7 augustus 2018, C-123/17 (Yön).

<sup>29</sup> Bundesverwaltungsgericht 25 juni 2019, ECLI:DE:BVerwG:2019:250619U1C40.18.0, r.o. 25.

<sup>30</sup> ABRvS 29 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1001.

vereiste op grond van het enkele feit dat aan alle materiële vereisten is voldaan. Ook indien aan alle materiële vereisten is voldaan, kan het mvv-vereiste worden tegengeworpen. Dit is slechts anders indien er sprake is van bijzondere, persoonlijke feiten en omstandigheden. Dit bleek al uit het Yön-arrest zelf (r.o. 86-88 benadrukt telkens "in dergelijke omstandigheden").

### 3.2 Mogelijkheid om een taaleis in het buitenland toe te passen op Turkse onderdanen

Een lichte taaleis (A1-niveau) ten aanzien van Turkse nieuwkomers die onder de standstillbepalingen vallen, lijkt eveneens te rechtvaardigen met een dwingende reden van algemeen belang, namelijk het bevorderen van een geslaagde integratie. Net als bij het mvv-vereiste is van belang dat is voorzien in een individuele beoordeling en dat met bijzondere omstandigheden rekening wordt gehouden. Daartoe is in 2016 ook in Nederland een ruime hardheidsclausule ingevoerd, omdat ook de EU-gezinsherenigingsrichtlijn dit vereist (artikel 3.71a, tweede lid, onder c, Vb 2000). Indien deze hardheidsclausule in voorkomende gevallen wordt gebruikt, lijkt het basisexamen inburgering buitenland verenigbaar met de standstillbepalingen.

#### Juridische onderbouwing van de conclusie:

De Dogan-uitspraak van het HvJ EU uit 2014 gaat over de verhouding van de Duitse versie van het basisexamen inburgering buitenland tot de standstillbepalingen.<sup>31</sup> Het HvJ EU geeft in die uitspraak geen antwoord op de vraag of de Duitse taaleis met een dwingende reden van algemeen belang kan worden gerechtvaardigd, maar merkt wel op dat indien daarvan sprake zou zijn geweest de maatregel niet gerechtvaardigd zou zijn omdat de aanvraag bij gebrek aan bewijs dat iemand voldoende kennis van de taal heeft, *automatisch* wordt afgewezen zonder dat rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van het concrete geval (r.o. 38-39). Inmiddels heeft het HvJ EU in het Genc-arrest het doel van het bevorderen van een geslaagde integratie van derdelanders in de betrokken lidstaat *expliciet* als dwingende reden van algemeen belang erkend (r.o. 56).<sup>32</sup>

Door een wetswijziging van 27 juli 2015 is de Duitse vreemdelingenwet gewijzigd om het Dogan-arrest 'om te zetten', zodat de taaleis niet geldt als het voor de echtgenoot wegens bijzondere individuele omstandigheden niet mogelijk of redelijk is om inspanningen te leveren om een basiskennis van de Duitse taal te verwerven vóór binnenkomst. Door de invoering van deze algemene hardheidsclausule moet rekening worden gehouden met alle bijzonderheden van het individuele geval.

De hoogste Duitse bestuursrechter, het Bundesverwaltungsgericht, heeft in een uitspraak van 26 januari 2017 geoordeeld dat voornoemde wetswijziging inzake de Duitse taaleis bij gezinshereniging voldoende tegemoetkomt aan de uitspraak van het HvJ EU in de Dogan-zaak.<sup>33</sup> Het Bundesverwaltungsgericht oordeelde "geen twijfels" te hebben over de dwingende redenen van algemeen belang en de verenigbaarheid met de standstillbepalingen en motiveerde dit in een aantal rechtsoverwegingen.<sup>34</sup> Het Bundesverwaltungsgericht herhaalde op 25 juni 2019 in de vervolguitspraak op het Yön-arrest dat de Duitse taaleis in beginsel evenredig is, dankzij de algemene hardheidsclausule en daarmee verenigbaar is met de standstillbepalingen.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> HvJ EU 10 juli 2014, C-138/13 (Dogan).

<sup>32</sup> HvJ EU 12 april 2016, C-561/14 (Genc).

<sup>33</sup> Bundesverwaltungsgericht van 26 januari 2017, ECLI:DE:BVerwG:2017:260117B1C1.16.0.

<sup>34</sup> Zie r.o. 17-19: "Die Neuregelung trägt den Bedenken des Gerichtshofs in der Rechtssache Dogan bezüglich der Verhältnismäßigkeit der Regelung zum Spracherfordernis ausreichend Rechnung, ohne dass der Senat insoweit Zweifel hegt. Die allgemeine Härtefallklausel des § 30 Abs. 1 Satz 3 Nr. 6 AufenthG gewährleistet nunmehr, dass der Nachzugsantrag bei Fehlen des Nachweises einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache nicht ohne eine alle Umstände des Einzelfalles berücksichtigende Entscheidung abgelehnt werden kann, und verhindert somit, dass fehlende Sprachkenntnisse "automatisch" zur Antragsablehnung führen. (...) Das vorliegende Gericht sieht das nach der nunmehr maßgeblichen aktuellen Rechtslage geltende Spracherfordernis auch durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs (...) gerechtfertigt. (...) Dabei geht es dem Gesetzgeber gerade um einen Beitrag zur Verbesserung der Ausgangslage der Nachziehenden. Schulungen, die erst nach der Einreise einsetzen, wären daher nicht gleich wirksam (...)."

<sup>35</sup> Bundesverwaltungsgericht 25 juni 2019, ECLI:DE:BVerwG:2019:250619U1C40.18.0, r.o. 30-31.

#### **4. Juridische houdbaarheid inburgeringsvereiste bij aanvragen sterker verblijfsrecht**

Uit de recente in paragraaf 2 aangehaalde jurisprudentie van het HvJ EU, die ziet op "nieuwe beperking", volgt dat het inburgeringsvereiste voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht – evenals de inburgeringsplicht - toelaatbaar kan worden geacht wegens een dwingende reden van algemeen belang.