

**LJN: BR4959, Centrale Raad van Beroep , 10/5248 INBURG +  
10/5249 INBURG + 10/6123 INBURG + 10/6124 INBURG**

Datum uitspraak: 16-08-2011

Datum 16-08-2011

publicatie:

Rechtsgebied: Sociale zekerheid

Soort procedure: Hoger beroep

Inhoudsindicatie: De inburgeringsplicht voor Turkse staatsburgers in Nederland is in strijd met  
verschillende bepalingen van het associatierecht tussen de EU en Turkije.

**Uitspraak**

10/5248 INBURG

10/5249 INBURG

10/6123 INBURG

10/6124 INBURG

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

**UITSpraak**

op de hoger beroepen van:

1. het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Vlaardingen,
2. het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,
3. Het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Roermond  
(hierna: appellanten)

tegen

1. de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 12 augustus 2010, 09/3814,
2. de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 12 augustus 2010, 08/4934,
3. de uitspraak van de rechtbank Roermond van 15 oktober 2010, 10/332 en 10/333, (hierna:  
aangevallen uitspraken)

in de gedingen tussen:

1. [Betrokkene 1], wonende te [woonplaats 1],
2. [Betrokkene 2], wonende te [woonplaats 2],
3. [Betrokkene 3] en [Betrokkene 4], wonende te [woonplaats 3],  
(hierna: betrokkenen)

en

appellanten

Datum uitspraak: 16 augustus 2011

**I. PROCESVERLOOP**

Namens appellanten heeft mr. G.M.H. Hoogvliet, advocaat te Den Haag, hoger beroep ingesteld.

De Raad heeft bepaald dat de zaken versneld worden behandeld.

Namens betrokkenen hebben mr. E. Köse en mr. A. Durmus, beiden advocaat te Rotterdam, zich als gemachtigden gesteld.

Namens betrokkenen 3 heeft mr. Durmus een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 17 december 2010 heeft de Raad aan appellanten nadere vragen gesteld, die bij brief van 14 januari 2011 zijn beantwoord.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 februari 2011. Appellanten hebben zich laten vertegenwoordigen door mr. Hoogvliet, mr. R. Ahraoui en drs. K.L. Rook. Betrokkenen hebben zich laten vertegenwoordigen door mr. Köse en mr. Durmus.

De gedingen zijn ter zitting gevoegd behandeld met de gedingen geregistreerd onder de nummers 10/5286, 10/5287, 10/6121 en 10/6122 INBURG. Na de sluiting van het onderzoek ter zitting zijn de gedingen weer gesplitst.

## II. OVERWEGINGEN

1.1. Met ingang van 1 januari 2007 is de Wet inburgering, Stb. 2006, 625, (hierna: Wi) in werking getreden. In de artikelen 3 en 7 van de Wi is neergelegd dat iedere vreemdeling die rechtmatig en met een niet tijdelijk verblijfsdoel in Nederland verblijft, binnen een voorgeschreven termijn het inburgeringsexamen moet hebben behaald. Deze verplichting geldt zowel voor vreemdelingen die bij de inwerkingtreding van de Wi al in Nederland verbleven (oudkomers) als voor vreemdelingen die vanaf de inwerkingtreding van de Wi in Nederland zijn gaan verblijven (nieuwkomers). Ingevolge artikel 5, tweede lid, aanhef en onder d, (tot 26 juni 2008: e) van de Wi is niet inburgeringsplichtig de persoon aan wie (anderszins) op grond van bepalingen van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties geen inburgeringsplicht als bedoeld in artikel 7 van de Wi kan worden opgelegd.

1.2. In hoofdstuk 6 van de Wi is onder meer neergelegd dat aan de inburgeringsplichtige die niet binnen de voorgeschreven termijn het inburgeringsexamen heeft behaald, een - bestuurlijke - boete wordt opgelegd van ten hoogste € 500,-. In dat geval wordt een nieuwe termijn van ten hoogste twee jaar gesteld waarbinnen het inburgeringsexamen alsnog moet worden behaald. Is het inburgeringsexamen dan nog niet behaald, dan wordt een boete van ten hoogste € 1.000,- opgelegd. Zolang de inburgeringsplichtige ook daarna het inburgeringsexamen niet behaalt, wordt iedere twee jaar een boete van ten hoogste € 1.000,- opgelegd.

1.3. De Wi houdt ook enkele wijzigingen in van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw). Voor zover hier van belang is sinds 1 januari 2007 in de artikelen 16a, eerste lid, en 21, eerste lid, aanhef en onder k, van de Vw bepaald dat een aanvraag tot het wijzigen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd en een aanvraag tot het verlenen of wijzigen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd kunnen worden afgewezen, indien de vreemdeling het inburgeringsexamen niet heeft behaald.

1.4. Het zogenoemde associatierecht van de Europese Unie (hierna: EU) met Turkije is neergelegd in de 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, (hierna: Associatieovereenkomst), in het 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, (hierna: Aanvullend Protocol), en in besluiten van de Associatieraad EEG-Turkije waaronder Besluit 1/80 van 19 september 1980 (hierna: Besluit 1/80). In deze gedingen zijn in het bijzonder de volgende bepalingen uit het associatierecht van belang:

Artikel 9 van het 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."

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." *STANDSTIL*.

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."

Artikel 6, eerste lid, van besluit 1/80:

"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 Lid-Staat behoort:

- na een jaar legale arbeid in die Lid-Staat 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 Lid-Staten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die Lid-Staat 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 Lid-Staat;
- na vier jaar legale arbeid in die Lid-Staat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze."

Artikel 7 van Besluit 1/80:

"Gezinsleden van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen om zich bij hem te voegen:

- hebben het recht 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;
- hebben er vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te hunner keuze wanneer zij sedert ten minste vijf jaar aldaar legaal wonen.

Kinderen van Turkse werknemers die in het gastland een beroepsopleiding hebben voltooid, kunnen, ongeacht hoe lang zij in de betreffende lidstaat wonen, in die lidstaat op ieder arbeidsaanbod reageren, op voorwaarde dat één van de ouders gedurende ten minste drie jaar legaal in de betrokken lidstaat heeft gewerkt."

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." *ifn. art 60 edrw*

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." *Wd die geen arbeidsvergunning zijn.*  
*STANDSTIL*.

2.1.1. Betrokkene 1 (geboren op [in] 1969) heeft de Turkse nationaliteit en verblijft sinds 1983 in Nederland. Zij heeft negen jaar arbeid in loondienst verricht. Zij beschikt over een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd.

2.1.2. Bij besluit van 27 mei 2009 heeft appellant 1 aan betrokkene medegedeeld dat zij op grond van de Wi inburgeringsplichtig is, dat zij zich zelfstandig op het inburgeringsexamen moet voorbereiden en dat zij het inburgeringsexamen voor 19 mei 2014 moet hebben behaald. Uit de gedingstukken blijkt dat het besluit van 27 mei 2009 mede strekt tot afwijzing van het verzoek van betrokkene om ontheffing van de inburgeringsplicht op medische gronden. Bij besluit van 25 september 2009 (hierna: bestreden besluit

1) heeft appellant het bezwaar tegen het besluit van 27 mei 2009 ongegrond verklaard.

2.2.1. Betrokkene 2 (geboren [in] 1982) heeft de Turkse nationaliteit en verblijft sinds mei 2007 in Nederland, bij zijn echtgenote, die sedert 1978 in Nederland woont en in elk geval in de jaren 2002 tot en met 2007 in Nederland werkzaam is geweest. Hij heeft in elk geval van 5 februari 2008 tot en met 5 november 2008 arbeid in loondienst verricht. Hij beschikt over een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd.

2.2.2. Bij besluit van 29 augustus 2007 heeft appellant 2 aan betrokkene medegedeeld dat hij op grond van de Wi inburgeringsplichtig is, dat hij zich zelfstandig op het inburgeringsexamen moet voorbereiden, dat hij het inburgeringsexamen voor 26 januari 2011 moet hebben behaald en dat hem een boete kan worden opgelegd als hij het inburgeringsexamen niet tijdig behaalt. Tegen dit besluit, waarbij overigens niet een zogenoemde rechtsmiddelenverwijzing als bedoeld in artikel 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is opgenomen, is geen bezwaar gemaakt.

2.2.3. Bij besluit van 7 juli 2008 heeft appellant, voor zover hier van belang, aan betrokkene medegedeeld dat hij op grond van de Wi inburgeringsplichtig is en de eerder door betrokkene aanvaarde inburgeringsvoorziening vastgesteld. Tegen dit besluit heeft betrokkene bezwaar gemaakt en daarbij primair bestreden inburgeringsplichtig te zijn. Bij besluit van 16 oktober 2008 (hierna: bestreden besluit 2) heeft appellant het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard voor zover het is gericht tegen de mededeling dat betrokkene inburgeringsplichtig is. Daaraan is het standpunt ten grondslag gelegd dat appellant reeds bij het besluit van 29 augustus 2007 aan betrokkene heeft medegedeeld dat hij inburgeringsplichtig is. Nu tegen dat besluit geen bezwaar is gemaakt, staat de inburgeringsplicht van betrokkene in rechte vast. Bij het bestreden besluit is het bezwaar voor het overige ongegrond verklaard.

2.3.1. Betrokkenen 3 hebben beiden de Turkse nationaliteit en zijn met elkaar gehuwd. [Betrokkene 4] (de man, geboren [in] 1949) verblijft sinds 6 februari 1976 in Nederland en beschikt over een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Hij heeft meer dan drie jaar arbeid in loondienst verricht. Uit een brief van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen van 19 augustus 2010 blijkt dat hij toen een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontving naar een mate van arbeidsongeschiktheid van 15 tot 25%. [Betrokkene 3] (de vrouw, geboren [in] 1955) verblijft sinds 24 augustus 1990 in Nederland en beschikt eveneens over een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. Ook zij heeft meer dan drie jaar arbeid in loondienst verricht.

2.3.2. Bij besluiten van 19 maart 2009, in bezwaar gehandhaafd bij besluiten van 29 januari 2010, (hierna: bestreden besluiten 3) heeft appellant 3 aan betrokkenen medegedeeld dat zij voor 19 maart 2014 het inburgeringsexamen moeten hebben behaald.

3. In beroep is namens betrokkenen onder meer betoogd dat zij vallen onder de werking en de bescherming van bepalingen uit het associatierecht, in het bijzonder de bepalingen over gelijke behandeling van Turkse staatsburgers en EU-burgers (artikel 9 van de Associatieovereenkomst en artikel 10, eerste lid, van Besluit 1/80), en de zogenoemde standstillbepalingen (artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol en artikel 13 van Besluit 1/80). Het opleggen van de inburgeringsplicht aan Turkse staatsburgers is in strijd met deze bepalingen. Turkse staatsburgers vallen daarom onder de uitzonderingsbepaling van artikel 5, tweede lid, aanhef en onder d, (tot 26 juni 2008: e) van de Wi.

4. In de aangevallen uitspraken hebben de rechtbanken - met bepalingen over proceskosten en griffierecht - de beroepen gegrond verklaard en de bestreden besluiten vernietigd. In de aangevallen uitspraak 3 heeft de rechtbank Roermond voorts de besluiten van 19 maart 2009 herroepen. De rechtbanken zijn, onder verwijzing naar verschillende arresten van - thans - het Hof van Justitie van de Europese Unie, (hierna: Hof) tot het oordeel gekomen dat het opleggen van de inburgeringsplicht aan Turkse staatsburgers in Nederland in strijd is zowel met de verplichting tot gelijke behandeling van Turkse staatsburgers en EU-burgers als met de standstillbepalingen uit het associatierecht. In de aangevallen uitspraak 2 heeft de rechtbank Rotterdam daaraan voorafgaand geoordeeld dat betrokkene 2 in het kader van het bezwaar tegen het besluit van 7 juli 2008 (ook) de inburgeringsplicht aan de orde kon stellen.

5.1. Met betrekking tot de door de rechtbanken vastgestelde strijd met de verplichting tot gelijke

behandeling van Turkse staatsburgers en EU-burgers hebben appellanten primair betoogd dat de inburgeringsplicht niet valt binnen de werkingssfeer van het associatierecht, omdat het recht tot het verrichten van arbeid en het recht van verblijf van Turkse staatsburgers door de inburgeringsplicht niet (rechtstreeks) worden geraakt. Meer specifiek hebben zij in dit verband betoogd dat de inburgeringsplicht (ook) niet van invloed is op de lonen en verdere arbeidsvoorwaarden in de zin van artikel 10, eerste lid, van Besluit 1/80. Indien echter moet worden gezegd dat de inburgeringsplicht wel binnen de werkingssfeer van het associatierecht valt, dan is er geen sprake van een ongerechtvaardigd onderscheid. De inburgeringsplicht staat namelijk los van de Turkse nationaliteit. In de Wi en de daarop gebaseerde regelgeving is op objectieve gronden vastgesteld welke groepen personen verplichte inburgering behoeven. De nationaliteit van deze groepen personen speelt daarbij geen (directe) rol. Dat aan EU-burgers geen inburgeringsplicht wordt opgelegd vloeit voort uit het EU-recht, in het bijzonder het recht op vrij verkeer van EU-burgers/EU-werknemers binnen de EU. Dit recht op vrij verkeer geldt, bij de huidige stand van het associatierecht en het EU-recht, niet voor Turkse staatsburgers/werknemers. Zij hebben slechts een beperkt "circulatierecht". Daarin is nu juist de rechtvaardiging voor het onderscheid gelegen.

5.2. Met betrekking tot de door de rechtbanken vastgestelde strijd met de standstillbepalingen hebben appellanten aangevoerd dat de inburgeringsplicht geen beperking inhoudt van de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten dan wel de toegang tot de werkgelegenheid en evenmin van het daarmee samenhangende recht op verblijf van Turkse staatsburgers in Nederland. Van (nieuwe) beperkingen in de zin van de standstillbepalingen is daarom geen sprake. Appellanten hebben er voorts op gewezen dat de inburgeringsplicht (ook) voor Turkse staatsburgers positieve gevolgen kan hebben voor hun integratie in de Nederlandse samenleving. In dat verband stellen zij zich op het standpunt dat het ongerijmd zou zijn als het associatierecht daaraan in de weg zou staan.

6. De Raad overweegt allereerst ambtshalve het volgende. Uit de uitspraak van de Raad van 16 september 2009, LJN BJ9229, volgt dat de brieven van appellanten van 27 mei 2009, 29 augustus 2007 en 19 maart 2009 besluiten zijn in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Zij markeren immers de aanvang van de in artikel 7, eerste lid, van de Wi aangegeven termijn waarbinnen betrokkenen, op straffe van een boete, het inburgeringsexamen dienen te behalen en zijn daardoor op rechtsgevolg gericht. De Raad voegt daaraan thans toe, dat in een dergelijk besluit tevens het - expliciete dan wel impliciete - oordeel van het betrokken College van burgemeester en wethouders ligt besloten dat de vreemdeling inburgeringsplichtig is. De Raad verwijst in dit verband naar de volgende passage in onderdeel 2.1.5 van de memorie van toelichting bij de Wi (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3):

"Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de inburgeringsplicht rechtstreeks ontstaat uit de wet. Het uitgangspunt van de wet is niet dat de overheid van alle potentiële inburgeringsplichtigen - bij beschikking - gaat vaststellen of zij inburgeringsplichtig zijn of niet. (...) Zodra echter de overheid consequenties (in positieve of negatieve zin) verbindt aan de inburgeringsplicht, zal de overheid vanzelfsprekend ook het (achterliggende) oordeel over de inburgeringsplicht in een beschikking neerleggen. Op dat moment zal de betrokkene die de inburgeringsplicht betwist daartegen in rechte kunnen opkomen."

De Raad leidt hieruit vervolgens af dat de wetgever een stelsel voor ogen heeft gehad waarin het oordeel dat een vreemdeling inburgeringsplichtig is, besloten ligt in elk besluit op grond van de Wi of enige andere wet dat is gericht op een rechtsgevolg voor het tot stand brengen waarvan de inburgeringsplicht van de betrokken vreemdeling een (toepassings)voorwaarde is. Dit betekent dat appellant 2 zich in bestreden besluit 2 ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de inburgeringsplicht van betrokkene 2 in rechte vaststaat en dat de rechtbank Rotterdam in de aangevallen uitspraak 2 terecht heeft geoordeeld dat betrokkene 2 in het kader van het bezwaar tegen het besluit van 7 juli 2008 ook de inburgeringsplicht aan de orde kon stellen.

7. De Raad komt vervolgens tot de inhoudelijke beoordeling. Daarbij is aan de orde of de rechtbanken in de aangevallen uitspraken terecht hebben geoordeeld dat Turkse staatsburgers die rechtmatig en met een niet tijdelijk verblijfsdoel in Nederland verblijven (zoals betrokkenen), niet inburgeringsplichtig zijn op grond van de Wi, omdat het associatierecht zich tegen het aannemen van de inburgeringsplicht verzet. De Raad zal daarbij eerst de standstillbepalingen bespreken (onder 7.1) en daarna de verplichting tot gelijke behandeling van Turkse staatsburgers en EU-burgers (onder 7.2).

7.1.1. Het Hof heeft in het arrest-Abatay e.a. van 21 oktober 2003, zaken C-317/01 en C-369/01, overwegingen 69 tot en met 72, geoordeeld dat aan de standstillbepalingen, neergelegd in artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol en artikel 13 van Besluit 1/80, dezelfde betekenis moet worden gehecht. Het Hof heeft hierbij in aanmerking genomen dat deze bepalingen dezelfde doelstelling hebben, namelijk gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke invoering van het vrije verkeer van werknemers, het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, door de nationale autoriteiten te verbieden nieuwe belemmeringen voor die vrijheden op te werpen, teneinde de geleidelijke verwezenlijking van die vrijheden tussen de lidstaten van - thans - de EU en de Republiek Turkije niet te bemoeilijken.

7.1.2. Uit onder andere het arrest-Abatay e.a. en het arrest-Sahin van 17 september 2009, zaak C-242/06, blijkt dat het Hof van oordeel is dat artikel 13 van Besluit 1/80 in het bijzonder beoogt bescherming te bieden aan Turkse staatsburgers die nog geen rechten kunnen ontleen aan andere bepalingen van Besluit 1/80, in het bijzonder aan de artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80. Het Hof neemt daarbij in aanmerking dat het doel van artikel 13 van Besluit 1/80 niet kan zijn bescherming te bieden aan de rechten van Turkse staatsburgers op het gebied van het verrichten van arbeid, aangezien die rechten reeds volledig zijn geregeld in artikel 6 van Besluit 1/80 (arrest-Abatay e.a., overweging 79). De Raad leidt hieruit af, dat artikel 6 van Besluit 1/80 wat de invoering van nieuwe maatregelen betreft eenzelfde bescherming biedt als artikel 13 van Besluit 1/80. Het is immers niet wel denkbaar dat aan Turkse staatsburgers die in Nederland verblijven en nog niet zijn toegetreten tot de arbeidsmarkt, een ruimere bescherming zou worden geboden dan aan Turkse staatsburgers die al wel zijn toegetreten tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Indien artikel 13 van Besluit 1/80 niettemin toch een ruimere bescherming zou bieden dan artikel 6 van Besluit 1/80, dan zouden in Nederland werkzame Turkse staatsburgers zich voor die ruimere bescherming op artikel 13 van Besluit 1/80 kunnen beroepen. De Raad ziet geen grond voor het oordeel dat dit anders zou zijn voor artikel 7 van Besluit 1/80. Immers, in het arrest-Bozkurt van 22 december 2010, zaak C-303/08, heeft het Hof nogmaals uiteengezet dat zodra een familielid van een Turkse werknemer voldoet aan de voorwaarden van artikel 7 van Besluit 1/80, dit familielid dezelfde rechten en dezelfde bescherming geniet die eenieder geniet die zich op een bepaling van Besluit 1/80 kan beroepen. Dit betekent dat de invulling die in de rechtspraak van het Hof is gegeven aan de standstillbepaling van artikel 13 van Besluit 1/80, ook van belang is voor Turkse staatsburgers die de bescherming genieten die de artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80 op dit punt bieden. Gelet op onder andere het arrest-Abatay e.a. geldt dit ook voor de bescherming die wordt geboden door artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol. Het maakt derhalve geen verschil of Turkse staatsburgers zich op artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol dan wel op de artikelen 6, 7 of 13 van Besluit 1/80 kunnen beroepen. Voor allen geldt een standstillbepaling met dezelfde strekking. De Raad ziet er daarbij niet aan voorbij dat deze artikelen op verschillende data van kracht zijn geworden, zodat voor de vaststelling of sprake is van een wijziging van de regelgeving verschillende peildata gelden. Dat is echter voor de vaststelling of de invoering van de inburgeringsplicht in strijd is met deze artikelen niet van belang, nu de datum van invoering van de Wi (1 januari 2007) ligt na de inwerkingtreding van alle hier aan de orde zijnde bepalingen uit het associatierecht.

7.1.3. Het Hof heeft onder andere in het arrest Abatay e.a. geoordeeld dat de standstillbepalingen van artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol en artikel 13 van Besluit 1/80 rechtstreekse werking hebben. Dit betekent dat particulieren hieraan rechten kunnen ontleen waarop zij zich voor de rechter kunnen beroepen. Met betrekking tot de artikelen 6 en 7 van Besluit 1/80 heeft het Hof onder andere in het arrest-Bozkurt en het arrest-Hava Genc van 4 februari 2010, zaak C-14/09, in gelijke zin geoordeeld.

7.1.4. Vervolgens moet worden beoordeeld of de invoering van de inburgeringsplicht met de daaraan verbonden of te verbinden gevolgen een (nieuwe) beperking van de uit het associatierecht voortvloeiende rechten vormt die in strijd is met de onder 7.1.2 en 7.1.3 genoemde (standstill) bepalingen.

7.1.5. In dit verband is van belang dat het Hof in verschillende arresten heeft overwogen dat het uit het associatierecht voortvloeiende recht tot het verrichten van arbeid een daarmee samenhangend recht van verblijf impliceert (bijvoorbeeld het arrest-Dogan van 7 juli 2005, zaak C-383/03, overweging 14). Een aanscherping van de voorwaarden voor het verkrijgen van een

verblijfsvergunning vormt daarom een nieuwe beperking die in strijd moet worden geacht met de standstillbepalingen (bijvoorbeeld arrest-Toprak en Oguz van 9 december 2010, zaken C-300/09 en C-301/09, overweging 60; arrest-Hava Genc, overweging 43). Uit de rechtspraak van het Hof blijkt voorts dat niet uitsluitend de gevolgen voor het feitelijke recht van verblijf (dat wil zeggen: de juridische status of de juridische titel van het verblijf) van Turkse staatsburgers van belang zijn, maar ook de vraag of een regeling gevolgen kan hebben voor de verblijfsrechtelijke positie of de verblijfsrechtelijke situatie (dat wil zeggen: de uitoefening van het recht van verblijf) van Turkse staatsburgers. Zo verbiedt de in artikel 13 van Besluit 1/80 neergelegde standstillbepaling invoering van alle nieuwe nationale maatregelen die tot doel of tot gevolg zouden hebben dat aan de gebruikmaking door een Turkse staatsburger van het vrije verkeer van Turkse werknemers op het nationale grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld (arrest-Sahin, overweging 63), of het stellen van strengere voorwaarden aan het verblijf van een Turks staatsburger op het grondgebied van een lidstaat (arrest-Tum en Dari van 29 september 2007, zaak C-16/05, overweging 49). Voorts zijn hier de overwegingen 36 tot en met 38 van het arrest-Hava Genc van belang:

“36. Volgens vaste rechtspraak volgt zowel uit de voorrang van het recht van de Unie boven het nationale recht van de lidstaten als uit de rechtstreekse werking van een bepaling als artikel 6 van besluit nr. 1/80 dat een lidstaat niet bevoegd is om de draagwijdte van het stelsel van geleidelijke integratie van Turkse staatsburgers in de arbeidsmarkt van de gastlidstaat eenzijdig te wijzigen (zie met name arresten van 26 november 1998, Birden, C-1/97, Jurispr. blz. I-7747, punt 37, en 19 november 2002, Kurz, C-188/00, Jurispr. blz. I-10691, punt 66).

37. De lidstaten kunnen dan ook op het verblijf van een Turks staatsburger op hun grondgebied geen maatregel toepassen waardoor de uitoefening van de uitdrukkelijk door het recht van de Unie aan een dergelijke staatsburger toegekende rechten wordt beperkt.

38. Wanneer de Turkse staatsburger aan de voorwaarden van een bepaling van besluit nr. 1/80 voldoet en dus reeds legaal in een lidstaat is geïntegreerd, kan deze lidstaat de uitoefening van deze rechten niet meer beperken, daar dit het besluit zijn nuttig effect zou ontnemen (zie met name reeds aangehaalde arresten Birden, punt 37, en Kurz, punt 68).”

7.1.6. Vervolgens is van belang dat het Hof de standstillbepalingen zoveel mogelijk toepast in het licht van het recht van de EU, in het bijzonder het recht op vrij verkeer van EU-burgers/EU-werknemers binnen de EU. Dat blijkt uit overweging 54 van het arrest-Toprak en Oguz:

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

en uit overweging 17 van het arrest-Hava Genc:

“Uit de bewoordingen van artikel 12 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en artikel 36 van het Aanvullend protocol (...), alsmede uit de doelstelling van besluit nr. 1/80, is in vaste rechtspraak afgeleid dat de beginselen die erkend zijn in het kader van de artikelen 48 en 49 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikelen 39 EG en 40 EG) en artikel 50 EG-Verdrag (thans artikel 41 EG) zo veel mogelijk moeten worden toegepast op Turkse staatsburgers die de bij voornoemd besluit toegekende rechten genieten (...).”

7.1.7. De Raad stelt vast dat de onder 1.3 weergegeven - tegelijk met de Wi in werking getreden - bepalingen van de Vw de voor de Nederlandse overheid de mogelijkheid in het leven roepen om aan het niet binnen de voorgeschreven termijn behalen van het inburgeringsexamen gevolgen te verbinden voor de juridische status of de juridische titel van het verblijf van (bepaalde categorieën) Turkse staatsburgers in Nederland. Nu deze mogelijkheid voorheen niet bestond, stelt de Raad vervolgens - in het licht van de onder 7.1.2 tot en met 7.1.6 besproken rechtspraak van het Hof - vast dat hierbij sprake is van (nieuwe) beperkingen van het recht van verblijf als bedoeld in de onder 7.1.2 en 7.1.3 genoemde bepalingen uit het associatierecht.



7.1.8. De Wi legt voorts niet alleen de verplichting op om het inburgeringsexamen binnen een voorschreven termijn te behalen, maar doet dit bovendien op straffe van een door de Nederlandse overheid op te leggen - olopende en iteratieve - boete zoals weergegeven onder 1.2. De combinatie van deze verplichting en deze (bestraffende) sanctie moet - wederom in het licht van de onder 7.1.2 tot en met 7.1.6 besproken rechtspraak van het Hof - worden aangemerkt als een verslechtering van de wijze waarop (alle) Turkse staatsburgers hun recht van verblijf in Nederland uitoefenen en daarmee als een (nieuwe) beperking van het recht van verblijf als bedoeld in de onder 7.1.2 en 7.1.3 genoemde bepalingen uit het associatierecht.

7.1.9. Zoals het Hof bij herhaling heeft overwogen (arrest-Soysal en Savatli van 19 februari 2009, zaak C-228/06, overweging 61; arrest-Sahin, overweging 67) is niet elke nieuwe wettelijke regeling die een verslechtering van de positie van Turkse staatsburgers meebrengt, in strijd met de standstillbepalingen. Zo is de vaststelling van nieuwe voorschriften die op dezelfde wijze van toepassing zijn op Turkse staatsburgers en EU-burgers, gelet op artikel 59 van het Aanvullend Protocol niet in tegenspraak met de standstillbepalingen. Is een nieuw voorschrift van toepassing zowel op Turkse staatsburgers als op EU-burgers, dan geldt dat een Turkse staatsburger zich niet gesteld mag zien voor nieuwe beperkingen die onevenredig zijn aan die welke voor EU-burgers gelden (arrest-Sahin, overweging 71). De Raad stelt vast dat de inburgeringsplicht niet geldt voor EU-burgers, zodat aan de vraag naar de (on)evenredigheid niet wordt toegekomen.

7.1.10. De Raad komt aldus tot het oordeel dat uit de rechtspraak van het Hof geen andere conclusie kan worden getrokken dan dat de in de Wi neergelegde inburgeringsplicht voor Turkse staatsburgers die een beroep kunnen doen op artikel 41, eerste lid, van het Aanvullend Protocol dan wel op de artikelen 6, 7 of 13 van Besluit 1/80, in strijd is met die artikelen (in elk geval) voor zover het de onder 7.1.7 en 7.1.8 weergegeven gevolgen van de inburgeringsplicht betreft. Dat de inburgeringsplicht (ook) voor Turkse staatsburgers positieve effecten kan hebben voor hun integratie in de Nederlandse samenleving, kan niet leiden tot het oordeel dat de uit het associatierecht voor de lidstaten van de EU voortvloeiende juridische verplichtingen niet meer gelden.

7.2. Uit het onder 7.1 overwogene volgt dat de Raad het standpunt van appellanten dat de in de Wi neergelegde inburgeringsplicht niet valt binnen de werkingssfeer van het associatierecht, niet onderschrijft. De Raad vindt hiervoor ook steun in het arrest van het Hof van 29 april 2010, Commissie/Nederland, zaak C-92/07, overwegingen 67 tot en met 69. Daarin is tevens neergelegd dat de verschillende behandeling van Turkse staatsburgers en EU-burgers niet kan worden gerechtvaardigd op grond van de omstandigheid dat Turkse staatsburgers niet op even volledige wijze als EU-burgers in aanmerking komen voor het vrije verkeer van werknemers, de vrije vestiging of het vrije verrichten van diensten binnen de EU. Het andersluidende standpunt van appellanten onderschrijft de Raad daarom niet. De Raad komt aldus tot het oordeel dat ook sprake is van strijd met de verplichting tot gelijke behandeling van Turkse staatsburgers en EU-burgers ingevolge artikel 9 van de Associatieovereenkomst en artikel 10, eerste lid, van Besluit 1/80.

7.3. Appellanten hebben ten slotte subsidiair aangevoerd dat niet gezegd kan worden dat het antwoord op de vraag of het aannemen van de inburgeringsplicht voor Turkse staatsburgers in strijd is met het associatierecht, niet buiten tot prejudiciële verwijzing nopende twijfel is. Uit het onder 7.1 en 7.2 overwogene volgt echter dat de Raad van oordeel is dat sprake is van een zogeheten acte éclairé, zodat er geen grond is voor het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof.

8.1. De conclusie is dat de rechtbanken terecht hebben geoordeeld dat betrokkenen gerekend moeten worden tot degenen die op grond van artikel 5, tweede lid, aanhef en onder d, (tot 26 juni 2008: e) van de Wi niet inburgeringsplichtig zijn, zodat de aangevallen uitspraken moeten worden bevestigd.

8.2. De Raad zal verder, uit een oogpunt van finale geschilbeslechting, in de gedingen geregistreerd onder de nummers 10/5248 en 10/5249 INBURG zelf in de zaak voorzien en de besluiten van 27 mei 2009 en 7 juli 2008 herroepen. Voor de goede orde merkt de Raad nog op dat, met de vernietiging van bestreden besluit 2 en de herroeping van het besluit van 7 juli 2008, het besluit van 29 augustus 2007 feitelijk geen betekenis meer heeft.

9. De Raad ziet ten slotte aanleiding appellanten te veroordelen in de proceskosten van betrokkenen



in hoger beroep in verband met verleende rechtsbijstand.

### III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep;

Recht doende:

in het geding geregistreerd onder nummer 10/5248 INBURG:

Bevestigt de aangevallen uitspraak;

Herroept het besluit van 27 mei 2009;

Veroordeelt appellant in de proceskosten van betrokkene in hoger beroep tot een bedrag van € 437,-;

Bepaalt dat van appellant een griffierecht van € 448,- wordt geheven;

in het geding geregistreerd onder nummer 10/5249 INBURG:

Bevestigt de aangevallen uitspraak;

Herroept het besluit van 7 juli 2008;

Veroordeelt appellant in de proceskosten van betrokkene in hoger beroep tot een bedrag van € 437,-;

Bepaalt dat van appellant een griffierecht van € 448,- wordt geheven;

in de gedingen geregistreerd onder de nummers 10/6123 en 10/6124 INBURG:

Bevestigt de aangevallen uitspraak;

Veroordeelt appellant in de proceskosten van betrokkenen in hoger beroep tot een bedrag van € 874,-

;

Bepaalt dat van appellant een griffierecht van € 448,- wordt geheven.

Deze uitspraak is gedaan door T.G.M. Simons als voorzitter en M.M. van der Kade en T.L. de Vries als leden, in tegenwoordigheid van M.A. van Amerongen als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 16 augustus 2011.

(get.) T.G.M. Simons.

(get.) M.A. van Amerongen.

TM

