ARREST VAN HET HOF
30 september 1987 *

In zaak 12/86,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Verwaltungsgericht Stuttgart, in het aldaar aanhangig geding tussen

Meryem Demirel, te Schwäbisch Gmünd,

en

Stad Schwäbisch Gmünd,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 7 en 12 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en artikel 36 van het Aanvullend Protocol,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, Y. Galmot, T. F. O'Higgins en F. Schockweiler, kamerpresidenten, G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida en G. C. Rodríguez Iglesias, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— de stad Schwäbisch Gmünd, verweerster in het hoofdgeding, voor de schriftelijke behandeling vertegenwoordigd door D. Schädel van haar afdeling juridische zaken;

— de „Vertreter des öffentlichen Interesses", interveniënt in het hoofdgeding aan de zijde van de stad Schwäbisch Gmünd, voor de schriftelijke behandeling en

* Procestaal: Duits.

ter terechtzitting vertegenwoordigd door H. Fliegauf, „leitender Oberlandesanwalt";

— de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, voor de schriftelijke behandeling vertegenwoordigd door M. Seidel, Ministerialrat bij het Ministerie van Economische Zaken, en J. Sedemund, advocaat te Keulen, en ter terechtzitting door M. Seidel;

— de Franse regering, voor de schriftelijke behandeling vertegenwoordigd door G. Guillaume, directeur juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en ter terechtzitting door P. Pouzoulet van de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken;

— de Griekse regering, voor de schriftelijke behandeling vertegenwoordigd door I. Kranidiotis van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bijgestaan door S. Perrakis, juridisch adviseur voor Europese zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en ter terechtzitting door M. Perrakis;

— de Britse regering, voor de schriftelijke behandeling vertegenwoordigd door B. McHenry van het Treasury Solicitor's Department, en ter terechtzitting door D. Edward, advocaat;

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, voor de schriftelijke behandeling en ter terechtzitting vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Gilsdorf;

gezien het rapport ter terechtzitting, zoals aangevuld na de mondelinge behandeling op 10 februari 1987;

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 19 mei 1987,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 11 december 1985, ingekomen ten Hove op 17 januari 1986, heeft het Verwaltungsgericht Stuttgart krachtens artikel 177 EEG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 7 en 12 van de op 12 september 1963 te Ankara ondertekende en bij besluit van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, blz. 3685) namens de Gemeenschap gesloten Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (hierna: de Overeenkomst), zomede van artikel 36 van het op 23 november 1970 te Brussel ondertekende en bij verordening nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB 1972, L 293, blz. 1) namens de Gemeenschap gesloten Aanvullend Protocol (hierna: het Protocol).

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van een beroep tot nietigverklaring van een beschikking van de stad Schwäbisch Gmünd om Demirel, van Turkse nationaliteit, na het verlopen van haar visum uit te wijzen en zo nodig uit te zetten. Demirel is de echtgenote van een Turks onderdaan die in 1979 in het kader van gezinshereniging naar de Bondsrepubliek Duitsland is gekomen en daar sedertdien werkt en woont. Zij is naar de Bondsrepubliek gekomen om zich bij haar echtgenoot te voegen, op een visum dat uitsluitend geldig was voor een bezoek en gezinshereniging uitsloot.

3 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt, dat de voorwaarden voor gezinshereniging voor onderdanen van derde staten die zelf in het kader van een gezinshereniging de Bondsrepubliek Duitsland zijn binnengekomen, in 1982 en 1984 door wijziging van een circulaire van de minister van Binnenlandse Zaken van Baden-Württemberg ter uitvoering van het Ausländergesetz, strenger zijn geworden in die zin, dat de periode gedurende welke de vreemdeling ononderbroken legaal op Duits grondgebied moet hebben gewoond, van drie op acht jaar is gebracht. De echtgenoot van Demirel voldeed op het moment van de feiten die tot het hoofdgeding hebben geleid, niet aan die voorwaarde.

4 Het Verwaltungsgericht Stuttgart, dat kennisneemt van het beroep tot nietigverklaring van de uitwijzingsbeschikking, heeft het Hof de volgende vragen voorgelegd:

1) Behelzen artikel 12 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en artikel 36 van het Aanvullend Protocol juncto artikel 7 van de Overeenkomst reeds thans een naar gemeenschapsrecht rechtstreeks in de nationale rechtsorde werkend verbod om door middel van wijziging van de bestaande administratieve praktijk nieuwe beperkingen van het vrije verkeer van werknemers in te voeren ten aanzien van legaal in een Lid-Staat verblijvende Turkse werknemers?

2) Moet onder vrij verkeer van werknemers in de zin van de Overeenkomst tevens worden begrepen de overkomst van de echtgenote en de minderjarige kinderen naar een in een Lid-Staat verblijvende Turkse werknemer?

5 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van de zaak, de Duitse wettelijke bepalingen, de bepalingen van de Overeenkomst en van het Protocol, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG ingediende opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De bevoegdheid van het Hof

6 In hun schriftelijke opmerkingen spreken de Duitse en de Britse regering twijfel uit aan de bevoegdheid van het Hof tot uitlegging van de bepalingen van de Overeenkomst en van het Protocol inzake het vrije verkeer van werknemers. Alvorens de prejudiciële vragen te beantwoorden, dient het Hof dus eerst in te gaan op de vraag betreffende zijn bevoegdheid.

7 Dienaangaande zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat, gelijk het Hof overwoog in zijn arrest van 30 april 1974 (zaak 181/73, Haegeman, Jurispr. 1974, blz. 449), een door de Raad overeenkomstig de artikelen 228 en 238 van het Verdrag gesloten Overeenkomst, wat de Gemeenschap betreft een handeling is welke door een der Instellingen van de Gemeenschap is verricht in de zin van artikel 177, eerste alinea, sub b, dat de bepalingen van een dergelijke overeenkomst vanaf de inwerkingtreding ervan een integrerend bestanddeel der communautaire rechtsorde vormen en dat het Hof in het kader van deze rechtsorde bijgevolg bevoegd is bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de uitlegging dier overeenkomst.

8 De Duitse en de Britse regering zijn evenwel van oordeel, dat in het geval van gemengde overeenkomsten zoals de Overeenkomst en het Protocol waarom het hier gaat, 's Hofs uitleggingsbevoegdheid zich niet uitstrekt tot de bepalingen waarbij de Lid-Staten zelf in het kader van hun eigen bevoegdheid verplichtingen jegens Turkije zijn aangegaan, zoals het geval zou zijn met de bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers.

9 Dienaangaande kan worden volstaan met vast te stellen dat dit in casu juist niet het geval is. Waar het immers gaat om een associatieovereenkomst, die bijzondere en gepriviligeerde banden schept met een derde staat, die althans gedeeltelijk aan het communautaire regiem dient deel te hebben, verleent artikel 238 de Gemeenschap noodzakelijkerwijs de bevoegdheid om de nakoming van de jegens derde staten aangegane verplichtingen op alle onder het Verdrag vallende gebieden te verzekeren. Een van die gebieden is volgens de artikelen 48 en volgende EEG-Verdrag het vrije verkeer van werknemers; hieruit volgt, dat de verplichtingen met betrekking tot deze materie uit hoofde van artikel 238 binnen de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen. De vraag of het Hof bevoegd is een bepaling van een gemengde overeenkomst uit te leggen, die een verplichting behelst welke de Lid-Staten enkel op grond van hun eigen bevoegdheid konden aangaan, is dus niet ter zake.

10 Verder kan 's Hofs bevoegdheid niet in twijfel worden getrokken op de grond dat het bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht de taak van de Lid-Staten zou zijn om op het gebied van het vrije werknemersverkeer de voorschriften vast te stellen die nodig zijn om de bepalingen van de Overeenkomst of van de door de Associatieraad te nemen besluiten op hun grondgebied ten uitvoer te leggen.

11 Gelijk het Hof immers overwoog in zijn arrest van 26 oktober 1982 (zaak 104/81, Kupferberg, Jurispr. 1982, blz. 3641), vervullen de Lid-Staten, door ervoor te zorgen dat de verplichtingen uit een door de Gemeenschapsinstellingen gesloten overeenkomst worden nagekomen, in de communautaire rechtsorde een verplichting jegens de Gemeenschap, die de verantwoordelijkheid voor de behoorlijke uitvoering van de overeenkomst op zich heeft genomen.

12 Het Hof is mitsdien bevoegd de bepalingen van de Overeenkomst en van het Protocol met betrekking tot het vrije verkeer van werknemers uit te leggen.

De prejudiciële vragen

13 De eerste vraag van het Verwaltungsgericht strekt er in wezen toe te vernemen, of artikel 12 van de Overeenkomst en artikel 36 van het Protocol juncto artikel 7 van de Overeenkomst communautaire rechtsregels zijn die rechtstreeks toepasselijk zijn in de rechtsorde van de Lid-Staten.

14 Een bepaling van een door de Gemeenschap met derde staten gesloten overeenkomst moet worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn, wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst, voor welker uitvoering en werking geen verdere handeling vereist is.

15 Volgens de artikelen 2 tot en met 5 omvat de Overeenkomst een voorbereidende fase, tijdens welke Turkije met steun van de Gemeenschap zijn economie kan versterken, een overgangsfase, tijdens welke geleidelijk een douane-unie tot stand wordt gebracht en het economisch beleid nader tot elkaar wordt gebracht, en een definitieve fase, die is gegrondvest op de douane-unie en een versterkte coördinatie van het economisch beleid inhoudt.

16 Naar structuur en inhoud wordt de Overeenkomst daardoor gekenmerkt, dat zij in het algemeen de doelstellingen van de Associatie vermeldt en richtlijnen geeft voor de verwezenlijking van die doelstellingen, zonder zelf nauwkeurig te bepalen hoe dit moet worden bereikt. Slechts voor enkele bijzondere vraagstukken stellen de aangehechte protocollen, die later vervangen zijn door het Aanvullend Protocol, gedetailleerde regels vast.

17 De Associatieraad, bestaande uit leden van de regeringen der Lid-Staten, van de Raad en van de Commissie van de Europese Gemeenschappen enerzijds en uit leden van de Turkse regering anderzijds, is krachtens artikel 22 bevoegd besluiten te nemen ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Overeenkomst.

18 Titel II van de Overeenkomst, gewijd aan de tenuitvoerlegging van de overgangsfase, bevat, naast twee hoofdstukken inzake respectievelijk de douane-unie en de landbouw, een derde hoofdstuk met andere bepalingen van economische aard, waaronder artikel 12 betreffende het vrije verkeer van werknemers.

19 Volgens artikel 12 van de Overeenkomst komen de Overeenkomstsluitende Partijen overeen zich te laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, ten einde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen.

20 Artikel 36 van het Protocol bepaalt, dat het vrije verkeer geleidelijk tot stand zal worden gebracht overeenkomstig de in artikel 12 van de Overeenkomst neergelegde beginselen, tussen het einde van het twaalfde en het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van de Overeenkomst, en dat de Associatieraad de hiertoe nodige regels zal vaststellen.

21 Artikel 36 van het Protocol verleent alleen de Associatieraad de bevoegdheid om nauwkeurige regels vast te stellen voor de geleidelijke verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers, daarbij rekening houdend met politieke en economische overwegingen die met name verband houden met de geleidelijke totstandbrenging van de douane-unie en het nader tot elkaar brengen van het economisch beleid der partijen, en volgens de modaliteiten die die raad eventueel voor noodzakelijk houdt.

22 Het enige besluit dat de Associatieraad op dit gebied heeft genomen, is besluit nr. 1/80 van 19 september 1980. Dit verbiedt nieuwe beperkende voorwaarden voor de toegang tot de arbeidsmarkt van Turkse werknemers die reeds op regelmatige wijze in de arbeidsmarkt van de Lid-Staten geïntegreerd zijn. Met betrekking tot de gezinshereniging is echter geen dergelijk besluit genomen.

23 Uit het onderzoek van artikel 12 van de Overeenkomst en artikel 36 van het Protocol wordt dus duidelijk, dat deze bepalingen in wezen een programmatisch karakter hebben en niet voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn om het vrije verkeer van werknemers rechtstreeks te kunnen regelen.

24 Onder die omstandigheden kan uit artikel 7 van de Overeenkomst geen verbod op invoering van nieuwe beperkingen met betrekking tot gezinshereniging worden afgeleid. Dit artikel, dat voorkomt in hoofdstuk I inzake de beginselen van de Associatie, bepaalt heel in het algemeen dat de Overeenkomstsluitende Partijen alle algemene of bijzondere maatregelen nemen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Overeenkomst voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, en zich onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Overeenkomst in gevaar kunnen brengen. Aan deze bepaling, die de Overeenkomstsluitende Partijen enkel een algemene verplichting tot samenwerking oplegt

ten einde de doelstellingen van de Overeenkomst te verwezenlijken, kunnen de particulieren rechtstreeks geen rechten ontlenen die hun niet reeds door andere bepalingen van de Overeenkomst worden toegekend.

25 Op de eerste vraag moet mitsdien worden geantwoord, dat artikel 12 van de Overeenkomst en artikel 36 van het Protocol juncto artikel 7 van de Overeenkomst geen communautaire rechtsregels zijn die rechtstreeks toepasselijk zijn in de rechtsorde van de Lid-Staten.

26 Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of het begrip vrij verkeer in de zin van de Overeenkomst mede betrekking heeft op de voorwaarden waaronder de echtgenoot en minderjarige kinderen van een in de Gemeenschap gevestigde Turkse werknemer zich bij hem mogen voegen.

27 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeft deze tweede vraag niet te worden beantwoord.

28 Met betrekking tot de eventuele invloed van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens op het op deze vraag te geven antwoord, moet worden vastgesteld, dat het Hof reeds in zijn arrest van 11 juli 1985 (gevoegde zaken 60 en 61/84, Cinéthèque, Jurispr. 1985, blz. 2605, 2618) heeft overwogen dat het tot zijn taak behoort, de eerbiediging van de grondrechten op de door het gemeenschapsrecht geregelde gebieden te verzekeren, maar dat het niet bevoegd is om de verenigbaarheid met het Europees Verdrag te beoordelen van een nationale wet die niet binnen het kader van het gemeenschapsrecht valt. Zoals uit het antwoord op de eerste vraag blijkt, bestaat er in casu thans geen communautaire rechtsnorm die de voorwaarden omschrijft waaronder de Lid-Staten in geval van legaal in de Gemeenschap gevestigde Turkse werknemers gezinshereniging moeten toestaan. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling diende dus niet ter uitvoering van een communautaire rechtsvoorschrift. Onder deze omstandigheden is het Hof niet bevoegd om een oordeel uit te spreken over de verenigbaarheid van een nationale regeling als de onderhavige met de beginselen van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

Kosten

29 De kosten door de Duitse, de Franse, de Griekse, en de Britse regering alsmede door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner

opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Verwaltungsgericht Stuttgart bij beschikking van 11 december 1985 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 12 van de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, ondertekend te Ankara op 12 september 1963 en namens de Gemeenschap gesloten bij besluit van de Raad van 23 december 1963, en artikel 36 van het Aanvullend Protocol, ondertekend te Brussel op 23 november 1970 en namens de Gemeenschap gesloten bij verordening nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972, juncto artikel 7 van de Overeenkomst, zijn geen communautaire rechtsregels die rechtstreeks toepasselijk zijn in de rechtsorde van de Lid-Staten.

Mackenzie Stuart Galmot O'Higgins Schockweiler Bosco

Koopmans Everling Bahlmann Joliet Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 september 1987.

De griffier

P. Heim

De president

A. J. Mackenzie Stuart