RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 12/86 *

I — De feiten en het procesverloop

1. De Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (hierna: de Overeenkomst), is op 12 september 1963 te Ankara ondertekend door enerzijds de Republiek Turkije en anderzijds de Lid-Staten van de EEG en de Gemeenschap, en is namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, blz. 3687).

2. Luidens de in punt 3 van bijlage I van de Slotakte bij de Overeenkomst opgenomen interpreterende verklaring inzake de definitie van het in de Overeenkomst voorkomende begrip „Overeenkomstsluitende Partijen" (PB 1964, blz. 3700), zal de in elk afzonderlijk geval aan deze uitdrukking te geven betekenis, te weten enerzijds de Gemeenschap en de Lid-Staten, dan wel alleen hetzij de Lid-Staten hetzij de Gemeenschap, en anderzijds de Republiek Turkije, worden afgeleid uit de desbetreffende bepalingen van de Overeenkomst, alsook uit de overeenkomstige bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap.

3. Volgens artikel 2 van titel I („de beginselen") heeft de Overeenkomst ten doel de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de Partijen te bevorderen. Artikel 3 spreekt van een voorbereidende fase, tijdens welke Turkije met steun van de Gemeenschap zijn economie zal versterken, artikel 4 van een overgangsfase voor het geleidelijk tot stand brengen van een douane-unie en voor het nader tot elkaar brengen van het economisch beleid van partijen, en artikel 5 van een definitieve fase, die is gegrondvest op de douane-unie en de versterking van de coördinatie van het economisch beleid inhoudt; ingevolge artikel 28 moet de Overeenkomst het mogelijk maken, dat op termijn de toetreding van Turkije tot de Gemeenschap wordt onderzocht.

4. Volgens artikel 7 nemen de Overeenkomstsluitende Partijen alle algemene of bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Overeenkomst voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, en onthouden zij zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Overeenkomst in gevaar kunnen brengen.

5. Titel II van de Overeenkomst, betreffende de overgangsfase, bevat een hoofdstuk 1, gewijd aan de totstandbrenging van de douane-unie, een hoofdstuk 2, inzake de landbouw, en een hoofdstuk 3, gewijd aan andere bepalingen van economische aard. Volgens het in dit laatste hoofdstuk geplaatste artikel 12 zullen de Overeenkomstsluitende Partijen zich laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 EEG-Verdrag, ten einde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen.

6. De artikelen 22 en 23, opgenomen in titel III („Algemene en slotbepalingen"), voorzien in de oprichting van een Associatieraad, enerzijds bestaande uit leden van de regeringen der Lid-Staten, van de Raad en van de Commissie der Gemeenschap en anderzijds uit leden van de Turkse regering, die bevoegd is om met eenparigheid van stemmen besluiten te nemen ter verwezenlijking van de in de Overeenkomst vermelde doelstellingen. Artikel 25 kent de Associatieraad de bevoegdheid toe om, op verzoek van iedere Overeenkomstsluitende Partij, te

* Procestaal: Duits.

beslissen over elk geschil inzake de toepassing of uitlegging van de Overeenkomst of te besluiten het geschil voor te leggen aan het Hof van Justitie.

7. De Overeenkomst inzake maatregelen en procedures nodig ter toepassing van de Overeenkomst (PB 1964, blz. 3703), bepaalt in artikel 1 de wijze waarop het gemeenschappelijk standpunt dat de vertegenwoordigers van de Gemeenschap en van de Lid-Staten in de Associatieraad moeten innemen, wordt vastgesteld.

8. Ten einde de voorwaarden, de wijze en het tempo van de verwezenlijking van de overgangsfase vast te stellen, hebben de Overeenkomstsluitende Partijen op 23 november te Brussel een Aanvullend Protocol (hierna: het Protocol) ondertekend, dat bij verordening nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB 1972, L 293, blz. 1) is gesloten, goedgekeurd en bevestigd.

9. Artikel 36 van het Protocol (opgenomen in titel II — „Verkeer van personen en diensten", hoofdstuk 1 — „Werknemers") bepaalt dat het vrije verkeer van werknemers tussen de Lid-Staten van de Gemeenschap en Turkije overeenkomstig de in artikel 12 van de Overeenkomst neergelegde beginselen geleidelijk zal worden verwezenlijkt tussen het einde van het twaalfde en het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van de Overeenkomst, en dat de Associatieraad hiertoe de nodige regels zal vaststellen.

10. Artikel 38 geeft de Associatieraad de bevoegdheid om alle vraagstukken te bestuderen die zich voordoen in verband met de geografische en beroepsmobiliteit van werknemers van Turkse nationaliteit, en om daartoe aanbevelingen tot de Lid-Staten te richten. Artikel 41 (in hoofdstuk 2 — „Recht van vestiging, diensten en vervoer") bevat een uitdrukkelijke stand-stillbepaling met betrekking tot nieuwe beperkingen voor de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

11. De onderhandelingen over de verwezenlijking van de eerste etappe van het vrije verkeer van werknemers hebben geleid tot besluit nr. 2/76 van de Associatieraad van 20 december 1976 met betrekking tot de uitvoering van artikel 12 van de Overeenkomst. Daarbij geven de Lid-Staten van de Gemeenschap en Turkije elkaars werknemers voorrang bij de toegang tot hun respectieve arbeidsmarkt. Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 met betrekking tot de verdere uitbouw van de Associatie, strekt in wezen tot consolidatie, op het terrein van de werkgelegenheid en het vrije verkeer van werknemers, van de rechtspositie van Turkse werknemers die reeds op de arbeidsmarkt van de Lid-Staten aanwezig zijn. Artikel 13 van dit besluit bevat een uitdrukkelijke stand-stillbepaling met betrekking tot nieuwe beperkingen voor de toegang van Turkse werknemers tot de arbeidsmarkt.

12. In de Bondsrepubliek Duitsland bepaalt artikel 10, lid 1, sub 6, van het Ausländergesetz (vreemdelingenwet) van 28 april 1965 (BGBl. I, blz. 353), zoals gewijzigd, dat een vreemdeling kan worden uitgewezen wanneer hij de regels inzake het verblijfsrecht overtreedt.

13. Ingevolge punt 2.5.8 van het „Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums des Landes Baden-Württemberg zur Ausführung des Ausländergesetzes", zoals gewijzigd bij de eerste wijzigingscirculaire van 30 maart 1982 (Gemeinsames Amtsblatt van de deelstaat Baden-Württemberg, GABl. 1982, blz. 383), en ingevolge punt 2.6.2.2 in de versie van de tweede wijzigingscirculaire van 1 augustus 1984 (GABl. 1984, blz. 725), kan aan vreemdelingen die zelf in het kader van de gezinshereniging in de

Bondsrepubliek Duitsland zijn binnengekomen of daar zijn geboren, gezinshereniging enkel worden toegestaan, indien de vreemdeling onder meer gedurende acht jaar ononderbroken en legaal in de Bondsrepubliek heeft gewoond. De twee eerdere besluiten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken van de deelstaat Baden-Württemberg van 25 juli 1966 en 31 januari 1975, eisten slechts een verblijfsduur van drie jaar. In het Duitse recht zijn deze ministeriële circulaires geen rechtens bindende regels, maar interne administratieve richtlijnen.

14. Verzoekster in het hoofdgeding, Meryem Demirel, is van Turkse nationaliteit en trad op 24 augustus 1981 in het huwelijk met een Turks onderdaan die in september 1979 in het kader van de gezinshereniging in de Bondsrepubliek Duitsland is binnengekomen en sindsdien daar woont.

15. Op 17 maart 1984 kwam Demirel met haar zoon naar de Bondsrepubliek Duitsland op een op 5 maart 1984 door de Duitse ambassade te Ankara afgegeven visum dat tot 9 juni 1984 geldig was en de navolgende aantekeningen bevatte: „geen gezinshereniging; alleen voor bezoeken; uitoefening van beroepswerkzaamheden niet toegestaan".

16. Hoewel Demirel op 8 juni 1984 aan de gemeentelijke instanties van Schwäbisch Gmünd had meegedeeld dat zij naar Turkije terugkeerde, bleef zij toch nadat haar visum verlopen was, in Duitsland, waar zij het leven schonk aan een tweede kind.

17. Op 28 mei 1985 besloot de stad Schwäbisch Gmünd op grond van artikel 10, lid 1, sub 6, van het Ausländergesetz Demirel uit te wijzen en zo nodig uit te zetten, op grond dat zij de verblijfsvoorwaarden had overtreden; zij voldeed niet aan de voorwaarden voor gezinshereniging, omdat haar echtgenoot nog geen acht jaar in de Bondsrepubliek had gewoond, en het algemeen belang bij uitwijzing zou in dit geval zwaarder wegen dan de door Demirel aangevoerde persoonlijke omstandigheden, namelijk dat zij opnieuw zwanger was en moeilijkheden zou hebben bij haar wederaanpassing in Turkije.

18. Het bezwaarschrift van Demirel tegen deze beschikking werd op 9 juli 1985 door het „Regierungspräsidium" Stuttgart afgewezen.

19. Op 1 augustus stelde Demirel bij het Verwaltungsgericht Stuttgart beroep in tot nietigverklaring van de beschikkingen van 28 mei en 9 juli 1985.

20. Van oordeel dat het geschil betrekking heeft op een vraag van uitlegging van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, heeft het Verwaltungsgericht Stuttgart bij beschikking van 11 december 1985 de behandeling van de zaak geschorst totdat het Hof zich krachtens artikel 177 Verdrag zal hebben uitgesproken over de volgende prejudiciele vragen:

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 een 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?

21. Het Verwaltungsgericht zet in zijn uitvoerig gemotiveerde beschikking de redenen uiteen die naar zijn oordeel tot een bevestigend antwoord op de vragen moeten leiden.

22. De beschikking van het Verwaltungsgericht Stuttgart is op 17 januari 1986 ter griffie van het Hof ingekomen.

23. Krachtens artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG zijn op 25 februari 1986 schriftelijke opmerkingen ingediend door de stad Schwäbisch Gmünd, verweerster in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door D. Schädel, van haar afdeling juridische zaken, en de „Vertreter des öffentlichen Interesses", interveniënt in het hoofdgeding ter ondersteuning van de conclusies van de stad Schwäbisch Gmünd, vertegenwoordigd door de „leitender Oberlandesanwalt", prof. H. Fliegauf; op 21 april 1986 door de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door M. Seidel, Ministerialrat bij het ministerie van Economische Zaken, en J. Sedemund, advocaat te Keulen, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur P. Gilsdorf; op 22 april 1986 door de regering van de Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. Guillaume, directeur juridische zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken; op 7 mei 1986 door de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door B. McHenry van het Treasury Solicitor's Department; en op 12 mei 1986 door de regering van de Helleense Republiek, vertegenwoordigd door I. Kranidiotis, secretaris van het ministerie van Buitenlandse Zaken, bijgestaan door S. Perrakis, juridisch adviseur voor Europese Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

24. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen

1. De *stad Schwäbisch Gmünd*, verweerster in het hoofdgeding, stemt in met de opmerkingen van de *„Vertreter des öffentlichen Interesses"*. Deze verwijst naar het standpunt van de Commissie in zaak 268/85 (Bozdag, doorgehaald), dat artikel 36 van het Protocol junctis de artikelen 7 en 12 van de Overeenkomst geen enkel reeds thans naar gemeenschapsrecht rechtstreeks werkend verbod bevat om nieuwe beperkingen in te voeren voor de toelating van gezinsleden van legaal in een Lid-Staat verblijvende Turkse werknemers. De bepalingen van de Overeenkomst betreffende het vrije verkeer van werknemers leiden hoogstens tot een volkenrechtelijke verplichting voor de Bondsrepubliek Duitsland, maar individuele Turkse onderdanen kunnen er geen rechten aan ontlenen. Volgens artikel 12 van de Overeenkomst zullen de Overeenkomstsluitende Partijen zich laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 EEG-Verdrag, ten einde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers te verwezenlijken, hetgeen betekent dat de Bondsrepubliek Duitsland niet verplicht is om het binnen de Gemeenschap geldende vrije verkeer van werknemers ook ten aanzien van Turkse onderdanen toe te passen. Artikel 12 verschilt in dit opzicht van artikel 44 van de Associatieovereenkomst met Griekenland van 9 juli 1961, dat bepaalde dat het uit de artikelen 48 en 49 van het Verdrag voortvloeiende vrije verkeer van werknemers ook gewaarborgd was tussen de Lid-Staten en Griekenland. Gezinshereniging valt niet onder vrij verkeer van werknemers in de zin van het EEG-Verdrag. Hoogstens zou het kunnen worden afgeleid uit de ratio van het Verdrag of

uit artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Voor een recht op gezinshereniging bestaat al helemaal geen basis in de Overeenkomst.

2. De *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* zet uiteen dat de Overeenkomst en het Protocol zogenoemde gemengde overeenkomsten zijn, die tussen de Lid-Staten en de Gemeenschap enerzijds en Turkije anderzijds zijn gesloten met als hoofddoel de verwezenlijking van een douane-unie. Het vrije verkeer van werknemers is minder concreet geregeld en moet geleidelijk door de Associatieraad tot stand worden gebracht. Vanaf het einde van de jaren zeventig is vertraging ontstaan bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de Overeenkomst. Besluit nr. 1/80, waarmee de Associatieraad de associatie nieuw leven trachtte in te blazen, bevat enkele bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers, die echter voornamelijk betrekking hebben op de rechtspositie van Turkse werknemers die reeds op de geregelde arbeidsmarkt in de Lid-Staten aanwezig zijn. Na de militaire staatsgreep in Turkije in 1980 is de ontwikkeling geheel tot stilstand gekomen.

Over de voorvraag, of de betrokken bepalingen tot het gemeenschapsrecht behoren, merkt de Bondsrepubliek Duitsland op, dat het Hof weliswaar de door de Gemeenschap met een derde staat gesloten volkenrechtelijke overeenkomsten tot de rechtsorde van de Gemeenschap rekent, maar dat dit niet betekent dat individuele burgers daaraan rechten kunnen ontlenen of daarop voor de nationale rechter een beroep kunnen doen. Aangezien de onderhavige Overeenkomst een gemengde overeenkomst is, moet het Hof onderzoeken of de verplichtingen inzake het vrije verkeer van werknemers door de Gemeenschap dan wel alleen door de Lid-Staten zijn aangegaan. In het laatste geval kan het Hof niet verder gaan dan dit vaststellen. Voor deze uitlegging pleiten een aantal redenen. Het gemengde karakter van de Overeenkomst bewijst al dat sommige jegens Turkije aangegane verplichtingen niet door de Gemeenschap konden of mochten worden aangegaan. De regeling inzake het vrije verkeer van werknemers heeft voor elke Lid-Staat die overeenkomstig de wil van de Overeenkomstsluitende Partijen bepaalde verantwoordelijkheden jegens Turkije op zich heeft genomen een andere betekenis. De uitvoering van de Overeenkomst is overigens opgedragen aan de Associatieraad, die slechts met instemming van alle Lid-Staten besluiten kan nemen.

Het antwoord op de eerste prejudiciële vraag moet in drie stappen worden gegeven. Eerst moet worden uiteengezet, onder welke voorwaarden er rechtstreekse werking is; dan moeten de omvang en de strekking van de — met name na afloop van de overgangsperiode — uit artikel 12 van de Overeenkomst en artikel 36 van het Protocol voortvloeiende verplichtingen worden onderzocht, en ten slotte moet worden nagegaan of er een stand-stillverplichting bestaat.

a) Volgens de arresten van 26 oktober 1982 (zaak 104/81, Kupferberg, Jurispr. 1982, blz. 3641) en 29 april 1982 (zaak 17/81, Pabst, ibid., blz. 1331) kunnen bepalingen van een associatieovereenkomst rechtstreekse werking hebben, mits zij duidelijke en nauwkeurige verplichtingen bevatten. Om te onderzoeken of dit het geval is, moet de Overeenkomst met behulp van de uitleggingsregels van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht eerst tekstueel en vervolgens teleologisch worden uitgelegd. Het Hof heeft erkend dat het EEG-Verdrag andere doeleinden nastreeft

dan de met derde staten gesloten volkenrechtelijke overeenkomsten, zodat gelijkluidende bepalingen al naar de aard van de overeenkomst een andere betekenis kunnen hebben.

b) Ten aanzien van de omvang van de uit artikel 12 van de Overeenkomst en artikel 36 van het Protocol voortvloeiende verplichtingen moet worden opgemerkt, dat deze teksten de krachtens het EEG-Verdrag op het vrije verkeer van werknemers toepasselijke regels in bepaalde opzichten beperken. Zo schrijft artikel 12 slechts voor, dat men zich zal „laten leiden door" de regels van het Verdrag, ten einde „geleidelijk" het vrije verkeer tot stand te brengen. Artikel 36 spreekt van „geleidelijke totstandkoming van het vrije verkeer" overeenkomstig de in artikel 12 neergelegde beginselen, op de hiertoe door de Associatieraad vastgestelde wijze.

aa) Uit een tekstuele uitlegging van deze artikelen blijkt duidelijk, dat de verplichting om het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen, slechts een programmatisch karakter heeft. De artikelen 48 en volgende van het Verdrag fungeren enkel als inspiratiebron en oriëntatie en de Overeenkomstsluitende Partijen hebben bij de totstandbrenging van het vrije verkeer nog steeds een zeer grote eigen bevoegdheid. Artikel 12 is onvoldoende nauwkeurig geformuleerd om rechtstreekse werking te hebben.

De Verdragsregels inzake het vrije verkeer, waardoor de Overeenkomstsluitende Partijen zich moeten laten leiden, stellen zelf overigens slechts fundamentele parameters vast. Artikel 49, sub d, staat uitdrukkelijk beperkingen toe op het vrije verkeer, ten einde ernstige gevaren voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in de Lid-Staten te voorkomen of uit te sluiten. Het vrije verkeer heeft zijn huidige vorm pas gekregen door verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2).

Anders dan het Hof ten aanzien van de artikelen 52 en 59 voor recht heeft verklaard, betekende het einde van de overgangsfase niet, dat vanaf dat moment ook de regels inzake het vrije verkeer rechtstreekse werking hebben gekregen. De artikelen 12 van de Overeenkomst en 36 van het Protocol missen immers de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de artikelen 52 en 59 EEG-Verdrag; zij spreken slechts van een geleidelijke totstandbrenging van een bepaalde, niet nader omschreven mate van vrij verkeer. Het Hof kan zijn eigen oordeel niet zomaar in de plaats stellen van het oordeel van de Associatieraad, die het bevoegde politieke orgaan is om met eenparigheid van stemmen en rekening houdend met wederkerigheidselementen het vrije verkeer tot stand te brengen.

bb) Teleologische uitlegging van de Overeenkomst bevestigt de tekstuele analyse. Het ontbreken van concrete verplichtingen ter zake van het vrije verkeer vindt zijn verklaring in de omstandigheid dat de partijen de bewegingsvrijheid wilden behouden die nodig is in het algemene kader van de ontwikkeling van de Associatie, waarvan het vrije verkeer slechts een deelaspect uitmaakt. Uit de preambule en artikel 2 van de Overeenkomst blijkt, dat de associatie moet worden verwezenlijkt binnen de mogelijkheden van de partijen en rekening houdend met wederkerigheid. Wanneer de uit de Overeenkomst voortvloeiende verplichtingen nu door de rechter zouden worden vastgesteld, zou aan deze onderlinge samenhang voorbij worden gegaan.

Bepalingen in andere associatieovereenkomsten, zoals bij voorbeeld artikel 44 van de Overeenkomst met Griekenland, bevatten veel concretere regels inzake het vrije verkeer. Het zou trouwens onaanvaardbaar zijn, wanneer Turkije op het punt van het vrije verkeer gunstiger zou worden behandeld dan de nieuwe Lid-Staten, die nog onderworpen zijn aan overgangsregels.

c) Noch uit de artikelen 12 van de Overeenkomst en 36 van het Protocol, noch uit artikel 7 van de Overeenkomst kan hoe dan ook een stand-stillverplichting worden afgeleid.

aa) Door een dergelijke verplichting op artikel 12 van de Overeenkomst en op artikel 36 van het Protocol te baseren, zou men miskennen dat de aard van het vrije verkeer eist dat er zoveel mogelijk flexibiliteit blijft bestaan en dat er rekening wordt gehouden met politieke en sociale factoren.

De systematiek van de Overeenkomst en van het Protocol verzet zich daar eveneens tegen. Het feit dat er in artikel 41 van het Protocol uitdrukkelijke stand-stillverplichtingen staan met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrrichten van diensten en in artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt van buitenlandse werknemers die legaal op het grondgebied van een Overeenkomstsluitende Partij verblijven, bewijst dat de Overeenkomstsluitende Partijen dergelijke verplichtingen niet wilden aangaan ten aanzien van het vrije verkeer van werknemers.

De artikelen 12 van de Overeenkomst en 36 van het Protocol bevatten niets concreets op grond waarvan men ze zou kunnen beschouwen als een „dynamische" opdracht tot regelgeving; ook langs deze weg kan men dus niet tot een stand-stillverplichting komen. Het Hof leidt het bestaan van een stand-stillverplichting slechts af uit zeer nauwkeurig omschreven bepalingen, zoals bij voorbeeld artikel 45, lid 1, van de Toetredingsakte Griekenland (arrest van 23 maart 1983, zaak 77/82, Peskeloglou, Jurispr. 1983, blz. 1085).

bb) Artikel 7 van de Overeenkomst, dat Partijen verbiedt de doelstellingen van artikel 2 in gevaar te brengen, schept geen zelfstandige, concrete, materieelrechtelijke verplichting, maar geeft uitdrukking aan het beginsel van goede trouw bij de uitvoering van volkenrechtelijke overeenkomsten; alleen in uitzonderingsgevallen kan deze verplichting worden gezien als een stand-stillverplichting.

Blijkens de rechtspraak bevat artikel 5, lid 2, EEG-Verdrag geen stand-stillbepaling, maar een verplichting van algemene aard, die van geval tot geval nader moet worden geconcretiseerd, hetzij in de desbetreffende Verdragsbepalingen, hetzij in het afgeleide recht. Dit geldt a fortiori voor artikel 7, lid 2, van de Overeenkomst, dat tot het traditionele volkenrecht behoort.

De eerste vraag moet derhalve worden beantwoord als volgt:

„Artikel 12 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije van 12 september 1963 en artikel 36 van het Aanvullend Protocol van 23 november 1970 juncto artikel 7 van de Overeenkomst behelzen geen naar gemeenschapsrecht rechtstreeks werkend verbod tot invoering van nieuwe beperkingen voor de binnenkomst van gezinsleden van Turkse werknemers die legaal in een Lid-Staat van de Gemeenschap verblijven."

Omdat de eerste vraag ontkennend is beantwoord, kan beantwoording van de tweede vraag achterwege blijven.

3. De *Franse regering* merkt op, dat volgens het arrest van 30 april 1974 (zaak 181/73, Haegeman, Jurispr. 1974, blz. 449) de bepalingen van een tussen de Gemeenschap en een derde staat gesloten overeenkomst een integrerend bestanddeel van de communautaire rechtsorde vormen. Deze bepalingen hebben echter slechts dan rechtstreekse werking wanneer het Hof dit afleidt uit het doel en de strekking van de Overeenkomst en uit de plaats die de betrokken bepalingen in het geheel innemen. Past men dit toe op de artikelen 12 van de

Overeenkomst en 36 van het Protocol, dan is het duidelijk dat zij geen rechtstreekse werking hebben. De regels inzake het vrije verkeer hebben een aanvullend karakter, in tegenstelling tot die betreffende de totstandbrenging van de douane-unie, de belangrijkste doelstelling van de Overeenkomst. Alleen de Associatieraad is bevoegd om uitvoeringsbepalingen voor het vrije verkeer vast te stellen. Zelfs aan het einde van de overgangsfase kan artikel 12 niet rechtstreeks gaan werken, want het bevat geen onvoorwaardelijke bepaling waarop voor de nationale rechter een beroep kan worden gedaan. Artikel 12 verlangt enkel dat de partijen zich laten leiden door de artikelen 48 en volgende van het Verdrag, met het oog op vaststelling van een definitieve regeling voor het vrije verkeer van werknemers in het perspectief van een mogelijke toetreding van Turkije tot de Gemeenschap. In afwachting daarvan is het vrije verkeer van Turkse werknemers in de Lid-Staten onderworpen aan nationale regelingen en bilaterale overeenkomsten. Een op de nationale wet gebaseerde uitwijzing van een Turks onderdaan kan dus niet worden beschouwd als een nieuwe beperking van het vrije verkeer. Artikel 48, lid 3, van het Verdrag staat trouwens uitdrukkelijk beperkingen toe die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid. In zijn arresten van 4 december 1974 (zaak 41/74, Van Duyn, Jurispr. 1974, blz. 1337) en 28 oktober 1975 (zaak 36/75, Rutili, Jurispr. 1975, blz. 1219) heeft het Hof verklaard, dat de Lid-Staten bevoegd zijn zelf te bepalen welke eisen de handhaving van de openbare orde stelt. Ook al zou het Hof vaststellen dat artikel 12 rechtstreekse werking heeft, dan nog zouden de Lid-Staten met een beroep op wettelijke eisen van openbare orde de verplaatsing of het verblijf van een Turks onderdaan op hun grondgebied kunnen verbieden. Artikel 7, lid 2, van de Overeenkomst kan aan artikel 12 juncto artikel 36 van het Protocol niet het karakter geven van een verplichting die voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is om er rechtstreeks een beroep op te kunnen doen. Het recht op gezinshereniging kan niet op artikel 12 van de Overeenkomst worden gebaseerd, maar alleen op de nationale regeling. Het begrip vrij verkeer van artikel 48 EEG-Verdrag omvat evenmin het recht op gezinshereniging; dit is geregeld in de artikelen 10 en 11 van verordening nr. 1612/68. Dit recht kan ook niet worden afgeleid uit een algemeen communautair rechtsbeginsel, dat uit artikel 8 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens zou voortvloeien; volgens de rechtspraak van het Europese Gerechtshof voor de rechten van de mens bevat artikel 8 namelijk geen algemene verplichting voor partijen om de gemeenschappelijke woonplaatskeuze van een echtpaar te eerbiedigen en zonder meer goed te vinden dat echtgenoten die geen onderdaan zijn, zich in hun land vestigen (arrest van het Europese Hof voor de rechten van de mens van 28 mei 1985, zaak Abdulaziz).

Het antwoord zou dus moeten luiden:

„1) Noch artikel 12 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije, noch artikel 6 van het Aanvullend Protocol juncto artikel 7 van de Overeenkomst heeft rechtstreekse werking in de rechtsorde van de Lid-Staten; die artikelen verlenen aan individuele burgers geen rechten die voor de nationale rechter kunnen worden ingeroepen.

2) Gelet op het voorgaande kan beantwoording van de tweede vraag achterwege blijven.

4. Volgens de *regering van het Verenigd Koninkrijk en Noord-Ierland* werpt de eerste vraag het probleem op, welk rechtskarakter de Overeenkomst en het Protocol hebben en of de betrokken artikelen rechtstreeks toepasselijk zijn.

a) De Overeenkomst en het Protocol zijn naar hun aard gemengde overeenkomsten, in het kader waarvan sommige zaken tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren en andere tot die van de Lid-Staten. De handelingen van de Raad, waarbij deze instrumenten, namens de Gemeenschap en overeenkomstig artikel 228 Verdrag, zijn goedgekeurd, en de uitleggingsbevoegdheid van het Hof op grond van artikel 177 hebben enkel betrekking op de bepalingen die binnen de bevoegdheid van de Gemeenschap liggen. Het EEG-Verdrag geeft de Gemeenschap geen enkele bevoegdheid om regels te stellen of externe overeenkomsten te sluiten op het gebied van de migratie van werknemers uit derde landen. Dat de Lid-Staten op dit gebied bevoegd zijn, vindt bevestiging in artikel 38 van het Protocol, volgens hetwelk de Associatieraad de Lid-Staten aanbevelingen kan doen voor het vrije verkeer van Turkse werknemers. Artikel 238 EEG-Verdrag staat de Gemeenschap niet toe een associatieovereenkomst te sluiten over zaken die buiten haar bevoegdheid vallen, maar verlangt uitdrukkelijk dat daarvoor de procedure van artikel 236 wordt gevolgd. Om die reden worden associatieovereenkomsten waarin bepalingen staan die verder reiken dan de bevoegdheid van de Gemeenschap, in de vorm van een gemengde overeenkomst gesloten. Een in alle Lid-Staten eenvormige en coherente uitlegging van de in geding zijnde bepalingen van de Overeenkomst kan worden gewaarborgd langs de weg van de artikelen 25 van de Overeenkomst en 62 van het Protocol, volgens welke de Associatieraad ieder geschil inzake de uitlegging van deze teksten aan het Hof van Justitie kan voorleggen.

b) Omdat de artikelen 12 van de Overeenkomst en 36 van het Protocol niet binnen de bevoegdheid van de Gemeenschap liggen, kan er geen rechtstreekse werking aan worden toegekend. Daarvoor missen deze bepalingen ook de vereiste onvoorwaardelijkheid, duidelijkheid en nauwkeurigheid. Volgens artikel 12 van de Overeenkomst moet men zich door de artikelen 48 en volgende van het Verdrag laten leiden ten einde het vrije verkeer geleidelijk te verwezenlijken; artikel 36 van het Protocol geeft de Associatieraad bovendien de bevoegdheid om de voor de verwezenlijking van het vrije verkeer noodzakelijke uitvoeringsbesluiten te nemen. Artikel 7 verbiedt, de doelstellingen van de Overeenkomst, waaronder de verwezenlijking van het vrije verkeer, in gevaar te brengen. Deze doelstellingen zijn echter niet nauwkeurig genoeg omschreven om artikel 7 rechtstreekse werking te kunnen toekennen. De uitdrukkelijke standstill-bepaling van artikel 41 van het Protocol heeft trouwens geen betrekking op het vrije verkeer.

c) Voor wat de gezinshereniging betreft, moet worden opgemerkt, dat het Hof de justitiabelen op grond van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens geen andere rechten kan toekennen dan die welke zij op grond van het gemeenschapsrecht hebben; het Hof tracht slechts het gemeenschapsrecht zo uit te leggen, dat het met genoemd Verdrag verenigbaar is. Het Europese Hof voor de rechten van de mens leidt in ieder geval uit artikel 8 van het Verdrag geen algemene verplichting voor de staten af om de gemeenschappelijke woonplaatskeuze van een echtpaar te eerbiedigen en goed te vinden dat echtgenoten van vreemde nationaliteit zich op hun grondgebied vestigen.

De regering van het Verenigd Koninkrijk geeft in overweging op de gestelde vraag te antwoorden

„dat artikel 12 van de Overeenkomst en artikel 36 van het Aanvullend Protocol in het gemeenschapsrecht geen rechtstreekse werking hebben."

Het antwoord op de eerste vraag maakt het antwoord op de tweede vraag overbodig.

5. De *regering van de Helleense Republiek* merkt op, dat het in de aan het Hof gestelde vraag niet gaat om de uitlegging en werking van de artikelen 7 en 12 van de Overeenkomst en 36 van het Protocol in de interne rechtsorde van de Lid-Staten, maar om een uit die artikelen af te leiden standstillbepaling. Volgens de rechtspraak is een bepaling alleen rechtstreeks toepasselijk, wanneer zij een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting inhoudt, voor welker nakoming en werking geen nadere rechtshandeling nodig is. Artikel 12 is ruim en onduidelijk geformuleerd en bepaalt niet de richting waarin het vrije verkeer van werknemers in het kader van de Overeenkomst zich moet ontwikkelen. Ook artikel 36 is onduidelijk geformuleerd en laat het aan de Associatieraad over om het vrije verkeer tot stand te brengen. Toekenning van rechtstreekse werking aan dit artikel zou erop neerkomen, dat vooruit wordt gelopen op besluiten van de Associatieraad en dat het evenwicht bij de verdere uitvoering van de Overeenkomst op basis van wederkerigheid, wordt verstoord. Volgens de rechtspraak kan de rechtstreekse werking van bepalingen van gemeenschapsrecht niet zonder meer ook gelden voor overeenkomstige bepalingen van internationale overeenkomsten. Aangezien de geest, de structuur en de formulering van de Overeenkomst gekenmerkt worden door een grote soepelheid en ruime mate van vrijheid voor de Lid-Staten, is het niet mogelijk om er rechtstreekse werking aan toe te kennen.

Het antwoord zou dan ook moeten luiden als volgt:

„Artikel 12 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en artikel 36 van het Aanvullend Protocol juncto artikel 7 van de Overeenkomst zijn niet rechtstreeks toepasselijk in de communautaire rechtsorde en verlenen individuele burgers geen rechten waarop zij zich voor de nationale rechter kunnen beroepen."

6. De *Commissie* begint met een gedetailleerde analyse van de Overeenkomst, die te beschouwen zou zijn als een mengvorm van een ontwikkelingsassociatie en een associatie die in toetreding moet uitmonden, en van de doelstellingen en uitvoeringsmaatregelen in de voorbereidings-, de overgangs- en de eindfase van de associatie. Hoewel de associatie door besluit nr. 1/80 van de Associatieraad tot nieuw leven is gebracht, heeft de verwezenlijking van de doelstellingen en met name de totstandkoming van een douane-unie aanmerkelijke vertraging opgelopen.

a) Aangezien de Overeenkomst en het Protocol gemengde overeenkomsten zijn, moet eerst de voorvraag worden onderzocht, of de betrokken bepalingen een communautair karakter hebben; het Hof is immers krachtens artikel 177 EEG-Verdrag slechts bevoegd tot uitlegging van deze bepalingen, wanneer zij binnen de externe Verdragsluitende bevoegdheid van de Gemeenschap liggen en niet binnen de uitsluitende bevoegdheid van de Lid-Staten.

Artikel 238 EEG-Verdrag vormt voor de Gemeenschap een geldige en toereikende rechtsgrondslag om in het kader van een associatieovereenkomst met een derde staat normen voor het vrije verkeer van werknemers vast te leggen. Het begrip associatie is zeer ruim en dekt verschillende vormen van associatiebetrekkingen; de onderhavige Overeenkomst behoort tot de categorie van verdragen waarmee een toetreding wordt voorbereid. Om een eigen karakter ten opzichte van gewone handelsovereenkomsten

of sectoriële overeenkomsten te hebben, moet een associatieovereenkomst ook betrekking kunnen hebben op gebieden — zoals het vrije verkeer van werknemers — die tot de gemeenschappelijke interne markt behoren, maar waarvoor de Gemeenschap nog geen externe bevoegdheid — hetzij expliciet, op grond van bij voorbeeld artikel 113, hetzij impliciet — bezit. In een overeenkomst ter voorbereiding van een toetreding moeten alle onderwerpen, die het toekomstige toetredingsverdrag zal gaan bevatten, aan de orde kunnen komen. De plaats van artikel 238 in het Verdrag, achter de artikelen 235, 236 en 237 inzake toetreding, toont aan, dat het de Gemeenschap een algemene verdragsluitende bevoegdheid verleent. Dit verklaart overigens ook de zwaarte van de procedure — eenstemmig besluit van de Raad na raadpleging van het Europees Parlement —, in tegenstelling tot de veel lichtere besluitvormingsprocedures zoals die van artikel 113 EEG-Verdrag.

De tegen deze opvatting geuite kritiek overtuigt niet. Het argument dat het EEG-Verdrag slechts het vrije verkeer tussen de Lid-Staten op het oog heeft en dat de Gemeenschap extern geen ruimere bevoegdheden kan hebben dan ze in de interne sfeer bezit, miskent dat artikel 238 niet bedoeld is om een externe bevoegdheid af te leiden uit een bestaande interne bevoegdheid, maar om een aparte externe bevoegdheid te creëren. Het argument, dat externe en interne bevoegdheid parallel lopen en dat artikel 48 de Gemeenschap geen bevoegdheid verleent om een eigen migratiepolitiek ten opzichte van derde staten te voeren, is niet relevant. In de eerste plaats wordt aan het communautaire rechtskarakter van een verplichting niet afgedaan door het feit dat de door de Gemeenschap jegens derde staten aangegane verplichtingen door de Lid-Staten moeten worden nagekomen. In de tweede plaats beschikt de Gemeenschap ter zake over een interne bevoegdheid, die zo nodig op artikel 235 is te baseren. Hoewel de externe bevoegdheid van de Gemeenschap dus berust op artikel 238, zou daarnaast theoretisch ook de interne bevoegdheid krachtens artikel 235 als rechtsgrondslag kunnen dienen. Dat de Lid-Staten in beginsel bevoegd zijn voor het vreemdelingenbeleid, sluit niet uit dat ook de Gemeenschap zich ter zake doet gelden wanneer de vereisten en doelstellingen van de Gemeenschap dit rechtvaardigen. De Lid-Staten kunnen zich overigens altijd aan hun internationale verplichtingen onttrekken, wanneer die verder gaan dan de communautaire regelingen.

Evenals artikel 235 verleent artikel 238 de Gemeenschap een bevoegdheid die in zoverre potentieel is als zijzelf kan beslissen of een bepaalde tot haar competentie behorende materie in een associatieovereenkomst zal worden opgenomen. Is hiertoe eenmaal besloten, dan rijst de vraag of er naast de „harde kern" van de bevoegdheid, die enkel door de Gemeenschap kan worden uitgeoefend, nog een „tweede laag" bestaat, waarin de Gemeenschap van het uitoefenen van haar bevoegdheid kan afzien ten gunste van Lid-Staten, die dan de verplichtingen aangaan in hun hoedanigheid van zelfstandige Verdragspartijen bij de gemengde overeenkomst. Een dergelijke bevoegdheidsverdeling is theoretisch mogelijk bij een gemengde overeenkomst, waarin de Lid-Staten verplichtingen van verschillende aard en strekking aangaan, maar zij zou met een globale overeenkomst, gelet op de opzet en het doel ervan, nauwelijks te verenigen zijn. Deze vraag speelt in ieder geval in de onderhavige zaak geen rol, omdat de verplichtingen inzake het vrije verkeer voor de Gemeenschap homogeen zijn en de Lid-Staten bij de uitvoering ervan geen enkele beoordelingsmarge wordt toegestaan.

Op het gebied van het vrije verkeer hebben de Lid-Staten geen enkele duidelijk aanwijsbare restbevoegdheid meer. Dat er voor de vorm van een gemengde overeenkomst is gekozen, komt doordat er vanaf de oprichting van de Gemeenschap verschil van mening heeft bestaan over de draagwijdte van haar overeenkomstsluitende bevoegdheid op grond van artikel 238. Zonder een scheidslijn te trekken tussen de respectieve bevoegdheden, kan worden aangenomen dat volgens de Overeenkomstsluitende Partijen sommige onderwerpen tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren, andere tot die van de Lid-Staten en weer andere ten slotte tot beider bevoegdheid, hetgeen wordt bevestigd door de interpreterende verklaring inzake de definitie van het begrip Overeenkomstsluitende Partij. Deze bevoegdheidsverdeling is overigens te beschouwen als vatbaar voor ontwikkeling in die zin, dat de gemeenschapsbevoegdheid steeds ruimer wordt. Dat artikel 36 van het Protocol het vrije verkeer van werknemers tussen Turkije en de Lid-Staten betreft en dat laatstgenoemde tot taak hebben uitvoeringsmaatregelen te nemen, doet niet af aan het communautaire karakter van de volkenrechtelijke verplichting. De interne overeenkomst betreffende de uitvoering van de Associatieovereenkomst bevestigt enkel, dat de Overeenkomstsluitende Partijen ervan zijn uitgegaan, dat de Gemeenschap en de Lid-Staten ieder eigen bevoegdheden hebben, zonder tot een werkelijke verdeling over te gaan. In zijn arrest van 23 november 1977 (zaak 65/77, Razanatsimba, Jurispr. 1977, blz. 2229) heeft het Hof zonder aarzeling bepalingen van een associatieovereenkomst inzake het recht van vrije vestiging en de vrijheid van dienstverrichting uitgelegd, en daarmee impliciet vastgesteld, dat die bepalingen een communautair karakter hadden. Aangezien de jegens Turkije aangegane verplichtingen een communautair karakter hebben, behoeft niet te worden onderzocht, in hoeverre de Lid-Staten volkenrechtelijk gezien eveneens een „aanvullende" verplichting zijn aangegaan.

Dat de Overeenkomst een gemengd karakter heeft, valt te verklaren uit het feit dat de Gemeenschap op dat moment nog in een stadium van ontwikkeling verkeerde en haar bevoegdheden nog verder moesten worden uitgebouwd. Door het ontbreken van rechtspraak was het in 1964 juridisch nog volstrekt onduidelijk, welke bevoegdheden de Gemeenschap had. Het was politiek dan ook gewenst dat de Lid-Staten partij waren bij de Overeenkomst. De bevoegdheden van de Gemeenschap waren beperkt; de overdracht van bevoegdheden van de Lid-Staten aan de Gemeenschap in het kader van het GATT, vond eerst plaats bij de inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief. Om politieke redenen en op grond van gevestigde gebruiken heeft ook het Protocol een gemengd karakter gekregen. Er waren ook enkele actuele redenen die voor deelname van de Lid-Staten aan de Overeenkomst pleitten. De eerste twee financiële protocollen voorzagen in financiering van projecten in Turkije uit de nationale begrotingen van de Lid-Staten; sommige vormen van economische en technische samenwerking lagen op een gebied dat traditioneel aan de Lid-Staten toebehoorde; de economische en monetaire doelstellingen waren van algemene aard en behoefden niet noodzakelijkerwijze door alle Lid-Staten op dezelfde manier te worden verwezenlijkt; ten slotte kreeg de Associatieraad de bevoegdheid om besluiten te nemen, die in voorkomend geval het normale kader van de gemeenschapsbevoegdheden konden overschrijden.

b) De eigenlijke prejudiciële vragen beogen te doen vaststellen, of de artikelen 7 en 12 van de Overeenkomst en artikel 36 van het Protocol een duidelijk en rechtstreeks toepasselijk verbod voor de Lid-Staten inhouden om nieuwe beperkingen op het gebied van het vrije verkeer in te voeren, zoals bij voorbeeld een verlenging van de wachttijd. De vraag of er een stand-stillverplichting bestaat, is nauw verbonden met de vraag

van de rechtstreekse werking, in die zin dat een werkelijke stand-stillverplichting ook onvoorwaardelijk en duidelijk moet zijn. In de rechtspraak inzake rechtstreekse werking wordt er belang aan gehecht om bij de uitlegging van de betrokken bepalingen, behalve op deze criteria, ook te letten op de geest, de inhoud, het doel, de structuur en de bewoordingen van de overeenkomst; in dat verband moet worden opgemerkt, dat de Overeenkomst de toetreding van Turkije tot de Gemeenschap moet voorbereiden en in ruime mate dezelfde functie heeft als het EEG-Verdrag.

aa) Allereerst moet worden vastgesteld, wat de inhoud is van de verplichting om aan het einde van de overgangsfase het vrije verkeer te verwezenlijken. De artikelen 48 en volgende EEG-Verdrag, die ingevolge artikel 12 van de Overeenkomst als leidraad dienen, vormen slechts de basis voor het vrije verkeer binnen de Gemeenschap; de uitvoeringsmaatregelen staan in het afgeleide recht, in het bijzonder in verordening nr. 1612/68, en hun inhoud wordt in het Verdrag zelf niet dwingend voorgeschreven. Artikel 49, sub d, erkent overigens uitdrukkelijk dat in geval van ernstige gevaren voor de levensstandaard en de werkgelegenheid in de verschillende gebieden het vrije verkeer een probleem zou kunnen gaan vormen. Waar de woorden „zich laten leiden door" naar de letter genomen niet duidelijk zijn, moeten de betekenis en het doel van die woorden worden gezocht in het ruimere kader van de Overeenkomst. Ten einde te verzekeren dat de Overeenkomst in overeenstemming met het doel ervan bevredigend werkt, moeten de partijen een zekere mate van vrijheid krijgen om, rekening houdend met de algehele ontwikkeling en de stand van zaken met betrekking tot de totale overeenkomst, het vrije verkeer te kunnen aanpassen, zonder dat dit ertoe mag leiden, dat wederkerigheid wordt geëist. Welke regeling voor het vrije verkeer moet worden vastgesteld, hangt af van de betrekkingen binnen de associatie, die, zelfs in de definitieve fase, iets anders is dan een toetreding. De open formulering van artikel 12 geeft de partijen de mogelijkheid rekening te houden met politieke overwegingen; daarin onderscheidt deze formulering zich van artikel 44 van de Associatieovereenkomst met Griekenland, die de Overeenkomstsluitende Partijen aanzienlijk minder bewegingsruimte liet. Ten slotte kan aan het eind van de overgangsperiode voor Turkije geen regeling voor het vrije verkeer gaan gelden, die gunstiger is dan die voor de nieuwe Lid-Staten die nog aan overgangsregels zijn onderworpen.

De Associatieraad besluit via een politiek getinte procedure met eenparigheid van stemmen over de uitvoeringsmaatregelen die nodig zijn voor de geleidelijke verwezenlijking van het vrije verkeer. Het einde van de overgangsperiode kan niet worden beschouwd als een vervaldatum, waarop het vrije verkeer automatisch tot stand komt en de justitiabelen rechten verkrijgen.

Het tot stand te brengen vrije verkeer moet echter ten minste vergelijkbaar zijn met het vrije verkeer waarop de artikelen 48 en volgende het oog hebben; het is dan ook niet uitgesloten, dat er een „harde kern" bestaat, die echter zeer moeilijk te bepalen is. Omdat het geschil voor het Verwaltungsgericht de voorwaarden voor gezinshereniging betreft, is dit echter een zuiver hypothetisch probleem.

bb) Uit artikel 7 van de Overeenkomst kan geen algemene stand-stillverplichting worden afgeleid; dat artikel verbiedt weliswaar de doelstellingen van de Overeenkomst in gevaar te brengen, maar het zwijgt over de maatregelen ter verwezenlijking daarvan. De verplichting van een verdragspartij om zich te onthouden van gedragingen die de doelstellingen in gevaar brengen, kan in uitzonderingsgevallen neerkomen op een stand-stillverplichting; aanpassing van de voorwaarden voor gezinshereniging brengt

de doelstellingen van artikel 2 in ieder geval niet in gevaar. Hoewel de rechtsorde van de Gemeenschap reeds in ruime mate is geïntegreerd, heeft het Hof ook aan artikel 5, tweede alinea, EEG-Verdrag, waarvan de tekst overeenkomt met die van artikel 7, tweede alinea, geen zelfstandige rechtstreekse werking toegekend; het heeft enkel een beroep gedaan op dit artikel om de Lid-Staten te verbieden de door de communautaire instellingen genomen maatregelen of de grondslagen van een gemeenschappelijke politiek te frustreren. De bepalingen van het Verdrag of van de Overeenkomst inzake het vrije verkeer zijn „leges speciales" ten opzichte van de artikelen 5 van het Verdrag en 7 van de Overeenkomst en niet-nakoming van die regels moet steeds op zichzelf voldoende duidelijk zijn, zonder dat een beroep op de algemene regels nodig is. Het Hof heeft in zijn arrest van 23 maart 1983 (zaak 77/82, reeds aangehaald), zonder een beroep te doen op artikel 5 van het Verdrag, uit de tekst zelf van de Toetredingsakte Griekenland een verbod afgeleid om nieuwe beperkingen voor gezinshereniging in te voeren.

Evenmin kan men een stand-stillverplichting lezen in de uit de artikelen 12 van de Overeenkomst en 36 van het Protocol afgeleide dynamische regelingsopdracht. Uitdrukkelijke stand-stillbepalingen, zoals artikel 41 van het Protocol, betreffende de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, en artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad, betreffende de toegang van Turkse werknemers tot de arbeidsmarkt, maken duidelijk dat de Overeenkomstsluitende Partijen een dergelijke bepaling voor het vrije verkeer juist niet hebben gewild. Het EEG-Verdrag bevat een hele schakering van stand-stillbepalingen, naast absolute ook niet-dwingende, alsook materies waarvoor dergelijke bepalingen ontbreken. Dit systeem zou worden gerelativeerd wanneer uit artikel 5 EEG-Verdrag een algemene stand-stillverplichting werd afgeleid. Dit geldt in nog sterkere mate voor de Overeenkomst. Het vrije verkeer van werknemers is wegens de humanitaire en politieke implicaties een gevoelige materie, waardoor bepaalde beperkingen en aanpassingen nodig kunnen zijn. Een stand-stillverplichting had dan ook formeel bedongen moeten zijn.

Om erkend te kunnen worden, zou het recht op gezinshereniging niet enkel volgens de EEG-regeling, maar ook volgens de Overeenkomst direct deel moeten uitmaken van het vrije verkeer. In de EEG-regeling berust dit recht op afgeleid gemeenschapsrecht, met name op verordening nr. 1612/68. Er bestaat echter ook een beginsel van gezinshereniging dat gebaseerd is op algemene rechtsbeginselen en op een aan alle Lid-Staten gemeenschappelijke grondwettelijke traditie. Volgens 's Hofs rechtspraak inzake de vrijheden van de gemeenschappelijke markt bezien in het licht van de mensenrechten, mag het begrip vrij verkeer in het gemeenschapsrecht niet minder inhoud hebben dan in artikel 8 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Het Europese Hof voor de rechten van de mens heeft erkend, dat de staten een ruime beoordelingsmarge hebben bij het bepalen van het in artikel 8 neergelegde begrip eerbiediging van privé- en gezinsleven; de staten behoeven met name de woonplaatskeuze van een echtpaar niet te eerbiedigen en toe te staan dat echtparen van andere nationaliteit zich op hun grondgebied vestigen, tenzij in het land van oorsprong een normaal gezinsleven voor hen niet mogelijk is (zaak Abdulaziz, reeds aangehaald). De administratieve bepalingen van de deelstaat Baden-Württemberg, waarom het in het hoofdgeding gaat, eerbiedigen de in artikel 8 gestelde standaard. Maar ook indien men aanneemt dat de communautaire

standaard voor het recht op gezinshereniging hoger ligt dan die van artikel 8, in die zin dat dat recht in beginsel wordt gegarandeerd, dan nog zou in verband met eisen van openbare orde een aanpassing altijd mogelijk blijven.

Aangezien de regeling van het vrije verkeer in het kader van de Overeenkomst haar inspiratiebron vindt in de EEG-regeling, dient een minimumstandaard voor gezinshereniging gegarandeerd te zijn. De Duitse regeling, waarin de wachttijd voor gezinshereniging voor uit derde staten afkomstige vreemdelingen van de tweede generatie is verlengd, brengt deze minimumstandaard echter niet in gevaar. Zij houdt zowel rekening met de belangen van de echtgenoten zelf, door hen te stimuleren een echtelijk leven in hun land van oorsprong op te bouwen, als met het openbare belang in die zin, dat een niet te verwerken stroom van gezinsleden van migrerende werknemers tijdelijk wordt ingedamd. Daardoor blijft de regeling binnen de aan de Lid-Staten gelaten politieke bewegingsruimte.

Het bovenstaande geldt voor de eindfase van de associatie en dus zeker voor de overgangsfase.

Omdat de artikelen 12 van de Overeenkomst en 36 van het Protocol niet voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn, kan er alleen rechtstreekse werking aan worden toegekend indien er een duidelijke stand-stillbepaling uit ware af te leiden. De verplichtingen met betrekking tot de gezinshereniging zijn echter te onnauwkeurig om er voor de Gemeenschap, en dus voor de Lid-Staten, uit te kunnen afleiden dat zij vóór het einde van de overgangsfase geen nieuwe beperkingen mogen invoeren.

De Commissie stelt derhalve het volgende antwoord voor:

„Artikel 36 van het Aanvullend Protocol van 23 november 1970 junctis de artikelen 7 en 12 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije van 12 september 1963 behelst geen rechtstreeks in de communautaire rechtsorde toepasselijk verbod op de invoering van nieuwe beperkingen voor gezinsleden die zich bij legaal in een Lid-Staat wonende Turkse werknemers willen vestigen."

De woorden „reeds thans", die in de eerste prejudiciële vraag voorkomen, zijn niet in het antwoord overgenomen, omdat dit wordt gegeven voor het tijdstip dat voor de beslissing in het hoofdgeding van belang is. Aangezien dat antwoord voldoende is om deze zaak op te lossen, kan een afzonderlijk antwoord op de tweede vraag achterwege blijven.

III — Mondelinge behandeling

Op het verzoek om een precisering van haar standpunt met betrekking tot 's Hofs bevoegdheid om de Overeenkomst uit te leggen, heeft de *regering van de Bondsrepubliek Duitsland* verklaard, dat haar schriftelijke opmerkingen aldus moeten worden begrepen, dat zij er niet zeker van is of de bepalingen van de Associatieovereenkomst, voor zover zij het vrije verkeer betreffen, uitsluitend voor de Gemeenschap zijn overeengekomen of juist eerder voor de Lid-Staten. 's Hofs bevoegdheid om op die vraag te antwoorden, wordt niet in twijfel getrokken, overigens ongeacht hoe zij moet worden beantwoord. De *regering van het Verenigd Koninkrijk* heeft opgemerkt, dat zij niet betwist dat het Hof bevoegd is om de overeenkomst in haar geheel te onderzoe-

ken om vast te stellen — zoals het Hof overwoog in het arrest Kupferberg (reeds aangehaald) — of de Gemeenschap verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Overeenkomst. Voor zover de Gemeenschap verantwoordelijk is, zijn de Lid-Staten jegens de Gemeenschap verplicht de door haar gemaakte afspraken te eerbiedigen als waren het hun eigen afspraken. Daarbij is het uiteindelijk van weinig belang, of de Overeenkomst een gemengde overeenkomst is.

F. Schockweiler
rechter-rapporteur