bepalingen voor de eerste afgifte van een arbeidsvergunning aan een Grieks onderdaan na de inwerkingtreding van de Toetredingsakte niet strenger mogen worden gemaakt.

O'Keeffe Pescatore Bosco

Koopmans Bahlmann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 maart 1983.

De griffier
P. Heim

De president van de Vierde kamer
A. O'Keeffe

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 23 FEBRUARI 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Mevrouw Peskeloglou is van Griekse nationaliteit. Op 28 november 1980 ging zij naar de Duitse Bondsrepubliek om zich te voegen bij haar — blijkbaar eveneens Griekse — echtgenoot, die in Duitsland werkt. Op 31 mei 1981 vroeg zij een arbeidsvergunning aan voor een betrekking als keukenhulp te Stuttgart. Deze aanvraag werd afgewezen. De aanvankelijke beslissing werd genomen op 30 juni 1981 en een bezwaarschrift ertegen werd afgewezen op 28 augustus 1981.

Daarop dagvaardde mevrouw Peskeloglou de Bundesanstalt für Arbeit voor het Sozialgericht Stuttgart en vorderde nietigverklaring van de afwijzing van de aanvraag om een arbeidsvergunning.

Voor de rechtbank werd uiteengezet dat:

a) ingevolge § 19 van het Arbeitsförderungsgesetz (zoals gewijzigd bij de wet van 19 juni 1969, BGBl. I, blz. 582) personen van vreemde nationaliteit een arbeidsvergunning nodig hadden, bij de afgifte waarvan rekening moest worden gehouden met de toestand van de arbeidsmarkt en met individuele omstandigheden;

1 — Vertaald uit het Engels.

b) sedert 14 augustus 1981 voor de afgifte van een arbeidsvergunning voor een eerste betrekking aan bepaalde groepen personen de voorwaarde kon worden gesteld dat zij al een bepaalde tijd in de Bondsrepubliek verbleven;

c) ingevolge het zesde besluit tot wijziging van de „Arbeitserlaubnisverordnung" van 24 september 1981, een arbeidsvergunning kon worden afgegeven aan echtgenoten van buitenlandse werknemers wanneer zij vier jaar lang in Duitsland woonden, welke periode tot twee jaar kon worden verkort indien in een bepaalde sector een ernstig tekort aan werknemers bestond.

De Bundesanstalt für Arbeit betoogde, dat verzoekster, ondanks het feit dat de wet na de indiening van haar aanvraag en na de aanvankelijke afwijzing daarvan was gewijzigd, geen recht had op een arbeidsvergunning, aangezien zij, als echtgenote van een buitenlandse werknemer, niet voldeed aan de voorwaarde inzake de verblijfsduur.

Het Sozialgericht ging ervan uit, dat de wet ook van toepassing was op aanvragen die vóór de inwerkingtreding ervan waren ingediend, en dat het niet mogelijk was ze restrictief uit te leggen in dier voege, dat verzoekster voor een arbeidsvergunning in aanmerking kon komen.

Het Sozialgericht twijfelde echter aan de verenigbaarheid van de in augustus en september 1981 in de wet aangebrachte wijzigingen met artikel 45, lid 1, van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Helleense Republiek en de aanpassingen van de Verdragen (PB L 291 van 1979, blz. 27), en achtte het noodzakelijk zich tot het Hof te wenden. Het Sozialgericht stelt het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag dan ook de vraag, of artikel 45, lid 1, tweede alinea, van de Akte, aldus moet worden uitgelegd, dat het toelaat dat de vóór 14 augustus 1981 geldende regels door toevoeging van een voorwaarde inzake verblijf strenger worden gemaakt.

Hoewel er in het onderhavige geval thans een arbeidsvergunning is afgegeven, heeft het Sozialgericht de prejudiciële verwijzing niet ingetrokken, aangezien de uitspraak over de geldigheid van de aanvankelijke beschikking nog hangende is.

Artikel 45, lid 1, bepaalt, dat de artikelen 1 tot en met 6 en 13 tot en met 23 van verordening (EEG) nr. 1612/68 (PB L 257 van 1968, blz. 2), betreffende de arbeid in loondienst en de toegang tot betrekkingen, in de andere Lid-Staten eerst vanaf 1 januari 1988 van toepassing zijn ten aanzien van Griekse onderdanen. Tot dan toe mogen de andere Lid-Staten de nationale bepalingen waarbij immigratie met het oog op het verrichten van arbeid in loondienst en/of toegang tot arbeid in loondienst aan een voorafgaande vergunning worden onderworpen, ten aanzien van Griekse onderdanen handhaven.

Artikel 45, lid 2, bevat voorts een bepaling betreffende de familieleden van de werknemers. Tot 1 januari 1986 is artikel 11 van verordening nr. 1612/68 (dat de echtgenoot en de kinderen van een werknemer het recht geeft om arbeid in loondienst te aanvaarden) in de andere Lid-Staten niet van toepassing ten aanzien van Griekse onderdanen. Ook op dit punt is er een overgangsbepaling. Aan familieleden van de werknemer wordt het recht verleend een betrekking te hebben op het grondgebied van de Lid-Staat waar zij met de werknemer zijn geïnstalleerd, indien zij ten minste sedert drie

jaar daar verblijven, een termijn die binnenkort tot 18 maanden wordt teruggebracht. Uitdrukkelijk wordt evenwel bepaald, dat de bepalingen van lid 2, betreffende familieleden van werknemers, geen afbreuk doen aan gunstigere nationale bepalingen.

De Commissie en de Griekse regering stellen dat artikel 45, lid 1, zich verzet tegen een restrictiever arbeidsvergunningenbeleid na het van kracht worden van de Toetredingsakte. Dit vloeit volgens hen niet alleen voort uit de juiste uitlegging van het artikel, maar ook uit het feit dat anders inbreuk zou worden gemaakt op een grondbeginsel van de Gemeenschap; een restrictiever beleid zou ook niet passen in een overgangsperiode, waarin de Lid-Staten juist naar een vrijer verkeer van werknemers moeten streven of althans niets mogen doen om het nog meer te beperken; en tenslotte zou het inbreuk maken op verworven rechten en op het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

Het woord „handhaven" (in de Franse versie „maintenir") is mijns inziens juist gekozen om de Lid-Staten in staat te stellen tijdens de overgangsperiode het status quo te handhaven. Letterlijk genomen, betekent de bevoegdheid om de nationale bepalingen te „handhaven" — zonder een uitdrukkelijke bevoegdheid ze te wijzigen —, niet meer dan „bestaande bepalingen in stand laten". Het impliceert niet de bevoegdheid om aan bestaande bepalingen nieuwe beperkende voorwaarden toe te voegen.

Het door artikel 48 EEG-Verdrag aan werknemers toegekende recht op vrij verkeer is door het Hof een der grondslagen van de Gemeenschap genoemd (zie bijvoorbeeld het arrest van 28 oktober 1975, zaal 36/75, Rutili, Jurispr. 1975, blz. 1219, blz. 1229-1231), zodat elke afwijking van dit beginsel strikt moet worden uitgelegd. Omdat de toetreding van een nieuwe Lid-Staat het leger van werknemers in de Gemeenschap op eenmaal vergroot en tot een omvangrijke migratie kan leiden met de mogelijkheid van problemen op economisch en sociaal gebied en in de arbeidsverhoudingen, kan het noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn de toekenning van dat recht gedurende een overgangsperiode op te schorten en de bestaande maatregelen zolang te handhaven. De invoering van nieuwe beperkingen zou evenwel indruisen tegen artikel 48, en de bevoegdheid daartoe mag, wanneer een duidelijke bepaling ontbreekt, niet worden verondersteld.

Ik meen derhalve, dat artikel 45, lid 1, aldus moet worden uitgelegd, dat bestaande regels mogen worden gehandhaafd, doch dat nieuwe beperkingen niet zijn toegestaan.

Artikel 45, lid 2, kan mijns inziens aan deze uitlegging niet afdoen. Dit artikel geeft de echtgenoot na een driejarig verblijf een bijkomend recht op het aanvaarden van een betrekking, ongeacht wat de nationale wettelijke regeling bepaalt. Is deze bepaling gunstiger dan de nationale regeling, dan kan de echtgenoot zich erop beroepen. Is integendeel de nationale regeling gunstiger voor de echtgenoot, dan kan hij zich hierop beroepen. Maar ingevolge artikel 45, lid 1, kan de nationale regeling niet minder gunstig worden gemaakt dan zij was bij het van kracht worden van de Toetredingsakte.

Ik kom mitsdien tot de conclusie, dat de door de Commissie en de Griekse regering gewenste oplossing op grond van het voorgaande kan worden bereikt, zodat niet behoeft te worden nagegaan of op enigerlei wijze inbreuk is gemaakt op „verworven rechten" of op het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

Mitsdien geef ik in overweging, de vraag te beantwoorden als volgt:

Artikel 45, lid 1, tweede alinea, van de Akte beteffende de toetredingsvoorwaarden voor de Helleense Republiek en de aanpassingen van de Verdragen, mag niet aldus worden uitgelegd, dat nationale bepalingen waarbij immigratie met het oog op het verrichten van arbeid in loondienst en/of toegang tot arbeid in loondienst aan een voorafgaande vergunning wordt onderworpen, in de periode tussen het van kracht worden van de Akte en 1 januari 1988 ten aanzien van Griekse onderdanen strenger mogen worden gemaakt, en inzonderheid niet aldus, dat voor de afgifte van een arbeidsvergunning op de voet van § 19 van het Duitse Arbeitsförderungsgesetz een bijkomende voorwaarde betreffende de vervulling van een verblijfsduur van ten minste twee jaar mag worden gesteld.