



Turkse onderdanen hebben geen recht om zonder visum het grondgebied van een lidstaat van de EU te betreden om daar een dienst te ontvangen

Het Aanvullend Protocol bij de associatieovereenkomst EEG-Turkije verzet zich er niet tegen dat na de inwerkingtreding ervan een visumplicht wordt ingesteld met betrekking tot het ontvangen van diensten

In 1963 hebben Turkije en de Europese Economische Gemeenschap en haar lidstaten een associatieovereenkomst¹ gesloten met het doel de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen teneinde de levensstandaard van het Turkse volk te verbeteren en in een later stadium de toetreding van Turkije tot de Gemeenschap te vergemakkelijken. Deze overeenkomst bepaalt met name dat de overeenkomstsluitende partijen zich zullen laten leiden door de bepalingen van het EEG-Verdrag betreffende het vrij verrichten van diensten teneinde onderling de beperkingen op dit beginsel op te heffen.

Het Aanvullend Protocol bij deze overeenkomst², ondertekend in 1970, bevat een standstillclausule, die het de overeenkomstsluitende partijen vanaf de inwerkingtreding ervan verbiedt nieuwe beperkingen in te voeren met betrekking tot het vrij verrichten van diensten.

Nadat de Duitse autoriteiten hadden geweigerd Demirkan, een Turks staatsburger, een visum te verstrekken voor een bezoek aan haar in Duitsland wonende stiefvader, heeft zij zich voor de Duitse rechterlijke instanties op de standstillclausule beroepen. Volgens haar verbiedt deze clausule de invoering van nieuwe beperkingen, zoals een visumplicht, niet alleen ten aanzien van degenen die diensten wensen te *verrichten* (zogenoemde actieve vrijheid van dienstverrichting)³, maar ook ten aanzien van degenen die een dienst wensen te *ontvangen* (zogenoemde passieve vrijheid van dienstverrichting). Demirkan betoogt dat aangezien een bezoek aan familie in Duitsland de mogelijkheid impliceert om diensten te ontvangen, zij moet worden aangemerkt als een potentiële ontvanger van diensten. Bovendien vereiste het Duitse recht op de datum waarop het Aanvullend Protocol in werking trad voor Duitsland, te weten in 1973, geen visum voor Turkse staatsburgers die in Duitsland familie wensten te bezoeken. De standstillclausule zou dus meebrengen dat de algemene visumplicht die nadien, in 1980⁴, door Duitsland voor Turkse staatsburgers is ingevoerd, niet op haar kan worden toegepast.

¹ Ondertekend op 12 september 1963 te Ankara en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685).

² Ondertekend op 23 november 1970 te Brussel en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1).

³ Het Hof heeft reeds erkend dat de standstillclausule zich vanaf de datum van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol verzet tegen de invoering van een visumplicht voor Turkse staatsburgers om een lidstaat te kunnen binnenkomen teneinde er voor rekening van een in Turkije gevestigde onderneming diensten te verrichten, wanneer vóór die datum geen visumplicht gold (arrest van het Hof van 19 februari 2009, *Soysal en Savatli*, [C-228/06](#)).

⁴ Opgemerkt zij dat sinds 2001 het Unierecht ook een visumplicht voor Turkse staatsburgers kent, zie verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld (PB L 81, blz. 1).

Het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (bestuursrechter in tweede aanleg Berlijn Brandenburg), waarbij in deze zaak hoger beroep was ingesteld, verzoekt het Hof van Justitie de strekking van de standstillclausule te verduidelijken.

In zijn arrest van heden stelt het Hof vast dat het begrip „vrij verrichten van diensten” in de **standstillclausule van het Aanvullend Protocol niet de passieve vrijheid van dienstverrichting omvat, te weten de vrijheid van Turkse staatsburgers om zich als ontvangers van diensten naar een lidstaat te begeven om daar een dienst te ontvangen.**

Het Hof brengt in herinnering dat de bij de Verdragen van de Unie aan de onderdanen van de lidstaten – en dus aan de burgers van de Unie – gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting niet alleen de actieve vrijheid van dienstverrichting omvat, maar tevens, zoals het in het arrest *Luisi en Carbone* uit 1984⁵ had aanvaard, als noodzakelijk complement, de passieve vrijheid van dienstverrichting. Burgers van de Unie die zich naar een andere lidstaat begeven om aldaar diensten te ontvangen of te kunnen ontvangen, zoals toeristen of patiënten, genieten dus de bescherming van de passieve vrijheid van dienstverrichting. Deze bescherming berust op de doelstelling om een interne markt tot stand te brengen, opgevat als ruimte zonder binnengrenzen, door alle belemmeringen op te heffen die aan de totstandbrenging van een dergelijke markt in de weg staan.

Vanwege de fundamentele verschillen, uit het oogpunt van hun doel en hun context, tussen enerzijds de Verdragen van de Unie en anderzijds de associatieovereenkomst en het Aanvullend Protocol daarbij, kan de uitlegging van het begrip vrij verrichten van diensten, zoals in 1984 door het Hof aanvaard voor de Verdragen van de Unie, in die zin dat het de passieve vrijheid van dienstverrichting omvat, niet worden uitgebreid tot de standstillclausule van het Aanvullend Protocol.

Anders dan de Verdragen van de Unie heeft de associatie EEG-Turkije immers een louter economische doelstelling, daar de associatieovereenkomst en het Aanvullend Protocol daarbij in hoofdzaak moeten bijdragen tot de economische ontwikkeling van Turkije. De ontwikkeling van de economische vrijheden om een vrij verkeer van personen van algemene aard mogelijk te maken, dat vergelijkbaar zou zijn met het vrije verkeer dat volgens de Verdragen van de Unie voor burgers van de Unie geldt, is niet het doel van de associatieovereenkomst. Het Hof stelt voorts vast dat de associatieraad, die volgens het Aanvullend Protocol het ritme en de wijze van de geleidelijke opheffing van de beperkingen met betrekking tot het vrij verrichten van diensten moet bepalen, tot nog toe geen enkele maatregel heeft genomen die een wezenlijke vooruitgang vormt voor de totstandbrenging van die vrijheid. Bovendien wijst niets erop dat de partijen bij de associatieovereenkomst en bij het Aanvullend Protocol bij de ondertekening ervan, te weten respectievelijk 21 en 14 jaar vóór het arrest *Luisi en Carbone*, het vrij verrichten van diensten in die zin zouden hebben opgevat dat dit de passieve vrijheid van dienstverrichting omvatte.

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het arrest is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het arrest zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106

⁵ Arrest van het Hof van 31 januari 1984, *Luisi en Carbone* ([C-286/82](#) en [C-26/83](#)).