

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

A. LA PERGOLA

van 26 maart 1996 *

1. Bij uitspraak van 23 augustus 1994 heeft de Arrondissementsrechtbank te Amsterdam het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van besluit nr. 3/80 van de bij de Associatie-overeenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije ingestelde Associatieraad ¹:
 - „1) Is het besluit nr. 3/80 van de Associatieraad EEG-Turkije betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden, van toepassing in de Gemeenschap zonder dat een omzettingshandeling, als bedoeld in artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst inzake maatregelen en procedures nodig ter toepassing van de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, heeft plaatsgevonden?
- 2) a) Indien besluit nr. 3/80 (nog) niet van toepassing is in de Gemeenschap, kunnen aan dat besluit dan niettemin onder omstandigheden rechtsgevolgen worden toegekend, voor zover de bepalingen in het besluit zich lenen voor rechtstreekse toepassing?
 - b) Bij bevestigende beantwoording van de eerste vraag: Is het bepaalde in de artikelen 12 en 13 van besluit nr. 3/80 voldoende concreet en bepaalbaar om zich te lenen voor rechtstreekse toepassing zonder dat nadere uitvoeringsmaatregelen als bedoeld in artikel 32 van besluit nr. 3/80 noodzakelijk zijn?
- 3) a) Wanneer artikel 13 van besluit nr. 3/80 in gevallen als het onderhavige toegepast kan worden, moet daarbij dan toepassing worden gegeven aan de in dat artikel genoemde artikelen van EEG-verordening nr. 1408/71 zoals die luiden toen de Associatieraad het besluit nam, op 19 september 1980, of moet tevens rekening worden gehouden met de wijzigingen van de betreffende

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

¹ — Overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, op 12 september 1963 te Ankara ondertekend en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 28 december 1963 (PB 1964, blz. 3685).

artikelen van verordening nr. 1408/71 zoals die nadien hebben plaatsgevonden?

- b) Is daarbij nog van belang of de wijzigingen na 19 september 1980 ertoe hebben geleid dat onderdelen van de betreffende bepalingen later in andere artikelen of in bijlagen bij verordening nr. 1408/71 nader zijn geregeld?"

Nederlandse autoriteiten evenwel afgewezen, op grond dat het stelsel van sociale zekerheid van dit land een risicostelsel is, krachtens hetwelk de verzekerde — of zijn nabestaanden — ongeacht de duur van de verzekering, slechts recht heeft op een uitkering indien hij ten tijde van het intreden van het risico verzekerd is ingevolge de Nederlandse wetgeving. Dit laatste, aldus de verwijzende rechter, is in de onderhavige zaken niet het geval, aangezien de betrokkenen zijn overleden in Turkije en op het tijdstip van overlijden derhalve niet door het Nederlandse sociale-zekerheidsstelsel gedekt waren.

2. De aan de prejudiciële vragen ten grondslag liggende geschillen kunnen in het kort worden weergegeven als volgt:

De verwijzende rechter moet een oordeel uitspreken in vier zaken. De eerste drie betreffen gedingen tussen mevrouw Taflan-Met, mevrouw Altun-Baser en mevrouw Andal-Bugdayci, Turkse onderdanen, en het Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, en de vierde een geding tussen de heer Akol, eveneens Turks onderdaan, en het Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging. Verzoeksters in de eerste drie zaken bevinden zich in gelijke feitelijke situaties: zij zijn weduwen van Turkse onderdanen, die in meerdere Lid-Statens, waaronder Nederland, werkzaamheden in loondienst hadden verricht. Na het overlijden van hun respectieve echtgenoten vroegen zij een weduwnpensioen aan. Hun aanvragen werden door de bevoegde

Het geval van de heer Akol ligt in sommige opzichten gelijk. Akol, Turks onderdaan, heeft in diverse landen van de Gemeenschap gewerkt, waaronder Nederland. De Nederlandse autoriteiten weigerden hem een invaliditeitspensioen toe te kennen. Ook hier werd de uitkering geweigerd op grond dat de arbeidsongeschiktheid was ingetreden op een moment waarop betrokkene niet meer in Nederland werkte en dus niet meer door de Nederlandse wettelijke regeling was gedekt.

3. De verwijzende rechter, die ervan uitgaat dat de gevraagde uitkeringen niet enkel op basis van de Nederlandse wetgeving kunnen worden toegekend, is van oordeel dat de zaak eventueel anders zou liggen indien besluit nr. 3/80 van de Associatierraad

EEG-Turkije, inzonderheid de artikelen 12² en 13³, op de betrokken feiten van toepassing werden geacht, en heeft het Hof derhalve bovenstaande prejudiciële vragen gesteld.

De eerste vraag

4. Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of besluit nr. 3/80 ex se in de Gemeenschap van toepassing is, of dat een uitdrukkelijke omzettingshandeling van de Raad vereist is. Artikel 2, lid 1, van de overeenkomst van 12 september 1963 inzake maatregelen en procedures nodig ter toepassing van de Associatie-overeenkomst EEG-

Turkije⁴, bepaalt namelijk, dat „de besluiten en aanbevelingen van de Associatieraad op gebieden die (...) tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren, (...) met het oog op hun uitvoering het onderwerp [dienen] te vormen van door de Raad met eenparigheid van stemmen na raadpleging van de Commissie te nemen besluiten”. Op 8 februari 1983 had de Commissie bij de Raad een voorstel ingediend voor een verordening tot toepassing in de Gemeenschap van besluit nr. 3/80 en houdende „nadere toepassingsregelen” van dat besluit.⁵ Aan dit voorstel heeft de Raad echter nog geen gevolg gegeven. Daarmee rijst het probleem, dat thans aan de orde is, of besluit nr. 3/80 rechtstreeks kan worden toegepast, ook zonder de omzettingshandeling die artikel 2 van de overeenkomst lijkt voor te schrijven.

2 — „Het recht op uitkeringen van een werknemer die achtereenvolgens of afwisselend aan de wettelijke regelingen van twee of meer Lid-Staten onderworpen is geweest, wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 37, lid 1, eerste zin, en lid 2, de artikelen 38 tot en met 40, artikel 41, lid 1, sub a), b), c) en d), en lid 2, en de artikelen 42 en 43 van verordening (EEG) nr. 1408/71.

Daarbij geldt evenwel het volgende:

- a) voor de toepassing van artikel 39, lid 4, van verordening (EEG) nr. 1408/71 wordt rekening gehouden met alle gezinsleden, met inbegrip van kinderen, die in de Gemeenschap of in Turkije wonen;
- b) de verwijzing in artikel 40, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1408/71 naar de bepalingen van titel III, hoofdstuk 3, van die verordening wordt vervangen door een verwijzing naar de bepalingen van titel III, hoofdstuk 3, van dit besluit.”

3 — „Het recht op uitkeringen van een werknemer of van diens nagelaten betrekkingen wordt, zo deze werknemer onderworpen is geweest aan de wettelijke regeling van twee of meer Lid-Staten, vastgesteld overeenkomstig artikel 44, lid 2, eerste zin, artikel 45, artikel 46, lid 2, en de artikelen 47, 48, 49 en 51 van verordening (EEG) nr. 1408/71.

Daarbij geldt evenwel het volgende:

- a) artikel 46, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1408/71 is ook van toepassing wanneer de voor het recht op uitkeringen gestelde voorwaarden zijn vervuld zonder dat een beroep moet worden gedaan op artikel 45 van deze verordening;
- b) voor de toepassing van artikel 47, lid 3, van verordening (EEG) nr. 1408/71 wordt rekening gehouden met alle gezinsleden, met inbegrip van kinderen, die in de Gemeenschap of in Turkije wonen;
- c) voor de toepassing van artikel 49, lid 1, sub a), en lid 2, en artikel 51 van verordening (EEG) nr. 1408/71 wordt de verwijzing naar artikel 46 vervangen door een verwijzing naar artikel 46, lid 2.”

5. Het Hof heeft zich reeds gebogen over het probleem, of besluiten van de Associatieraad noodzakelijkerwijs bij communautair besluit moeten worden omgezet. Het heeft die vraag in zaak 30/88⁶ ontkennend beantwoord. Ook advocaat-generaal Mancini had zich overigens in een eerdere zaak⁷ aldus uitgesproken, dat „artikel 2, lid 1, van het akkoord 64/737 enkel de verplichting inhoudt die besluiten om te zetten, welke niet op een andere wijze kunnen worden toegepast”. Hetzelfde standpunt werd later door advocaat-generaal Darmon ingenomen

4 — Besluit 64/737/EEG inzake maatregelen en procedures nodig ter toepassing van de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (PB 1964, blz. 3703).

5 — PB 1983, C 110, blz. 1.

6 — Arrest van 14 november 1989, zaak 30/88, Griekenland/Commissie, Jurispr. 1989, blz. 3711.

7 — Arrest van 27 september 1988, zaak 204/86, Griekenland/Raad, Jurispr. 1988, blz. 5323; zie blz. 5351 van de conclusie.

in zaak C-192/89.⁸ Men kan zeggen — zoals collega Tesauro in zaak 30/88⁹ opmerkte — dat de redenering van het Hof en van zijn advocaten-generaal crop neerkomt, dat de onderhavige bepaling niet een formele omzetting verlangt „van elk en gelijk welk besluit van de associatieorganen”. Voor de toepassing van de onderhavige besluiten is slechts een uitdrukkelijke handeling van de Raad nodig, wanneer een besluit door zijn bewoordingen niet rechtstreeks door de rechter kan worden toegepast.¹⁰ In het arrest *Sevince*¹¹ verklaarde het Hof „dat de besluiten van de associatieraad (...) op dezelfde voet als de overeenkomst zelf vanaf hun inwerkingtreding een integrerend bestanddeel van de communautaire rechtsorde vormen”. Dit is thans vaste rechtspraak, waarop ik hier niet opnieuw zou willen ingaan.

De vraag die ons thans bezig houdt, vereist evenwel een voorafgaand onderzoek van een delicate kwestie. De onderhavige besluiten vormen namelijk, zoals het Hof reeds eerder verklaarde, eerst vanaf de datum waarop zij in werking treden een integrerend bestanddeel van de communautaire rechtsorde. Ik zie overigens niet in, hoe dit anders zou kunnen zijn en het besluit effect zou kunnen sorteren voordat het in werking is getreden en in de communautaire rechtsorde is opgenomen. Dit behoort niet tot de mogelijkheden die het Hof in die arresten heeft vastgelegd

met betrekking tot besluiten die juist al in werking waren getreden. In casu evenwel vermeldt besluit nr. 3/80 geen datum van inwerkingtreding.

6. Ik wil er onmiddellijk op wijzen, dat het onderzoek naar het moment van inwerkingtreding van besluit nr. 3/80 in casu centraal staat. De Commissie stelt zich op het standpunt, dat dit besluit in werking is getreden op de dag waarop de Raad het heeft vastgesteld, dat wil zeggen op 19 september 1980. Tot staving van dit standpunt betoogt zij, dat het onderhavige besluit een „internationale overeenkomst in vereenvoudigde vorm” is; de datum van inwerkingtreding moet derhalve, bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling, door uitlegging worden bepaald aan de hand van het algemene verdragenrecht. Dit laatste, met name artikel 24 van het Verdrag van Wenen van 1986, vastgesteld om de onderhavige materie uitputtend te codificeren, bepaalt dat een verdrag, bij gebreke van andersluidende bepalingen, in werking treedt op het moment waarop partijen de wens te kennen geven zich te binden. In het onderhavige geval, zo betoogt de Commissie, is het moment waarop partijen die wens te kennen hebben gegeven, geen ander moment dan dat van de vaststelling van het besluit, dat, evenals ieder ander, unanieme instemming vereiste. Bijgevolg is het besluit op dat moment in werking getreden, juist omdat het moet worden gezien als een overeenkomst die door het verdragenrecht wordt beheerst.

8 — Arrest van 20 september 1990, zaak C-192/89, *Sevince*, Jurispr. 1990, blz. I-3461; zie blz. I-3483 van de conclusie.

9 — Aangehaald in voetnoot 6. Zie blz. 3725 van de conclusie.

10 — Ik wil evenwel vermelden, dat indien de bewoordingen van het besluit niet voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn om een rechtstreekse toepassing mogelijk te maken, en derhalve een bijzondere handeling nodig is die aanvullende uitvoeringsbepalingen bevat, die handeling mijns inziens geen omzetting in technische zin vormt.

11 — Zaak C-192/89, aangehaald in voetnoot 8, r. o. 9. Zie ook arrest van 16 december 1992, zaak C-237/91, *Kuis*, Jurispr. 1992, blz. I-6781, r. o. 9, dat de eerdere rechtspraak bevestigt.

Verweerders in de hoofdgedingen en de Lid-Staten die opmerkingen hebben ingediend,

zijn de tegenovergestelde mening toegedaan. Zij voeren daartoe de volgende redenen aan. Besluit nr. 3/80 legt geen datum van inwerkingtreding vast, in tegenstelling tot de andere besluiten, nrs. 1 en 2, vastgesteld op dezelfde datum. Dit zou aantonen, dat de opstellers niet de bedoeling hadden, dat besluit nr. 3/80 op de datum van vaststelling in werking zou treden. Betoogd wordt, dat de in besluit nr. 3/80 vervatte regeling verre van volledig is en derhalve niet in werking kan treden zonder passende uitvoeringsbepalingen. Anders gezegd, de inwerkingtreding van het besluit zou afhangen van de vaststelling van laatstbedoelde maatregelen. Dit geldt te meer, zo wordt hieraan toegevoegd, nu het onderhavige besluit niet de datum van inwerkingtreding vastlegt, maar in een van zijn slotbepalingen voorschrijft dat partijen, en dus ook de Gemeenschap, ieder voor zich de maatregelen ter uitvoering van het besluit nemen. Ten slotte wordt betoogd, dat de Commissie zelf het met het oog op de uitvoering van besluit nr. 3/80 nodig heeft geacht, een voorstel voor een communautaire verordening in te dienen, maar dat dit voorstel nog niet door de Raad is goedgekeurd.

7. Mijns inziens kan het standpunt van de Commissie niet worden aanvaard. De stelling van de Commissie, dat besluit nr. 3/80 reeds in werking is getreden, is onhoudbaar indien niet eerst wordt onderzocht, of er een regel bestaat volgens welke dit besluit bij gebreke van andersluidende bepalingen moet worden geacht in werking te zijn getreden op de dag waarop de Associatieraad het heeft vastgesteld. Evenwel is een dergelijke regel niet voorhanden, noch in de Associatieovereenkomst, noch in een andere verdragsregeling die de werkzaamheden van de bij

deze overeenkomst ingestelde Associatieraad beheerst. Een dergelijke regel is evenmin ontstaan krachtens gewoonte of een praktijk, in het kader waarvan de Raad dient te functioneren.

8. Vervolgens moet worden nagegaan, of voor het onderzoek van de aan het Hof voorgelegde vraag een beroep op het verdragenrecht zinvol kan zijn. De Commissie meent zich van dit criterium te kunnen bedienen¹² ten betoge, dat het besluit bij de vaststelling in werking is getreden. Van deze zienswijze sta ik perplex. Betwijfeld moet worden, of het Verdrag van Wenen op het onderhavige geval kan worden toegepast. Het staat geenszins vast, dat besluiten van de Associatieraad als internationale overeenkomsten moeten worden aangemerkt¹³; die besluiten zijn handelingen waarvan de totstandkoming en de werking worden beheerst door de op basis van de Associatieovereenkomst ingestelde regeling, volgens

12 — In de redenering van de Commissie is het niet duidelijk, of het Verdrag van Wenen van 1986 rechtstreeks toepasselijk is, voor zover de besluiten sub *judice* in werkelijkheid verdragen zijn, of per analogie, voor zover het gaat om internationale regelingen die slechts bij wege van analogie kunnen worden gelijkgesteld met een verdrag. Dit is echter irrelevant omdat — zoals ik hierna zal opmerken — de eventuele toepassing van het verdrag op het onderhavige geval niet tot het door de Commissie gewilde resultaat leidt. Hieruit volgt dat, of dit verdrag nu rechtstreeks of bij wijze van analogie wordt toegepast, het resultaat in de praktijk gelijk is: de bepalingen ervan bevatten generlei voorschrift op grond waarvan besluiten van de Associatieraad, bij gebreke van andersluidende bepalingen, onmiddellijk in werking zouden moeten treden. Voor degene die nog bedenkingen mocht koesteren, wijs ik er evenwel op, dat gezaghebbende auteurs in twijfel trekken, of bepalingen tot oprichting van een organisatie — zoals de Associatieovereenkomst EEG/Turkije — in geval van leemte kunnen worden aangevuld bij wege van analogie (zie Monaco: *Scritti di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milaan, 1981, blz. 237, alsook de auteurs die worden aangehaald op blz. 238, voetnoot 17).

13 — Voor het betoog evenwel dat het gaat om verdragen in vereenvoudigde vorm, zie Gilsdorf: „Les organes institués par des accords communautaires: effets juridiques de leurs décisions”, *Revue du Marché Commun*, 1992, blz. 328 e. v.; en Martines: „Sugli atti degli organi istituiti dagli accordi di associazione della CEE”, *Foro it.*, 1993, IV, blz. 429 e. v. Deze auteurs erkennen evenwel, dat de Associatieraad over een eigen wetgevende bevoegdheid beschikt, hetgeen logisch gereedeneerd tot de conclusie zou moeten leiden, dat de handelingen van de Raad geen internationale overeenkomsten zijn.

welke de overeenkomstsluitende partijen de Associatieraad, waarin zij verenigd zijn, belasten met het nemen van besluiten, dat wil zeggen het vaststellen van bindende voorschriften. Het besluit is derhalve de handeling waarin de uitoefening tot uiting komt van de functie die de overeenkomstsluitende partijen, als subjecten van internationaal recht, hebben opgedragen aan het orgaan waarin de bij de Associatie-overeenkomst ingevoerde regeling voorziet.¹⁴ Het orgaan verricht zijn handelingen op basis van de bepaling waarbij hem beslissingsbevoegdheid is toegekend, teneinde institutioneel de voornaamste doelstellingen van de associatie tussen de Gemeenschap en een derde land na te streven. Het is juist, dat de besluiten van de Associatieraad uiteindelijk een weergave vormen van de grondslag van het verdrag dat in de oprichting van dit orgaan voorziet en er de functie van omschrijft. Dit betekent echter nog niet, dat die besluiten zich omvormen tot figuren van internationale overeenkomsten — al dan niet in vereenvoudigde vorm —, zoals het geval is met de overeenkomsten die rechtstreeks tussen de Lid-Staten worden gesloten, zonder tussenkomst van het orgaan waarin zij — in casu — collectief vertegenwoordigd zijn. De associatie-regeling functioneert derhalve door middel van de beslissingsbevoegdheid van het orgaan, hetgeen, ongeacht de vorm van de

handelingen die dit verricht, iets anders is dan de vaststelling van rechtsvoorschriften via verdragen, in de zin van het internationale recht. Hieraan moet worden toegevoegd, dat de door de Associatieraad te nemen besluiten in artikel 22 van de basis-overeenkomst uitdrukkelijk bindend worden verklaard.¹⁵ Dit is een onweerlegbaar gegeven. Indien de besluiten overeenkomsten waren, zouden deze naar hun aard bindende werking hebben, en zou de bepaling van artikel 22 overbodig zijn omdat, indien zij werd gelezen in de door de Commissie voorgestane zin, het zou gaan om een loutere herhaling van het beginsel *pacta sunt servanda*.

Indien de vergelijking tussen besluiten en internationale verdragen niet steekhoudend is, vervalt het uitgangspunt om het probleem van de inwerkingtreding van de handeling, zoals dit zich in casu voordoet, op te lossen aan de hand van het verdragenrecht, in het bijzonder het Verdrag van Wenen.¹⁶ Dit gebiedt een andere conclusie. Geen enkele regel lost het probleem met zoveel woorden op, en het enige mogelijke antwoord is dat de Raad, die bevoegd is tot het nemen van besluiten, zowel kan beslissen over de normatieve inhoud als over de werking in de tijd en de inwerkingtreding van door hem genomen besluiten. De wil om een besluit onmiddellijk in werking te doen treden, moet derhalve ondubbelzinnig uit de bepalingen van dat besluit blijken. Anders zou de onmisbare rechtszekerheid worden aangetast. Dit punt

14 — In de zaak Kus (aangehaald in voetnoot 11, Jurispr. 1992, blz. I-6798 en I-6799) betoogde advocaat-generaal Darmon — die ervoor pleitte deze besluiten aan te merken als een soort in vereenvoudigde vorm gesloten overeenkomsten —, dat „de overeenkomstsluitende partijen, waaronder de Gemeenschap, via de Associatie-overeenkomst de Associatieraad ertoe hebben gemachtigd bindende besluiten te nemen”. Darmon concludeerde hieruit, dat „de overeenkomstsluitende partijen (...) de tenuitvoerlegging van artikel 12 van de Overeenkomst en artikel 36 van het Protocol in zekere zin aan de Associatieraad [hebben] gedelegeerd”. Deze opmerkingen beschrijven mijns inziens veel eerder de situatie waarin aan een orgaan beslissingsbevoegdheid is toegekend, dan die waarin partijen de internationale overeenkomst rechtstreeks onder elkaar bespreken en sluiten. Voor het overige wordt de Associatieraad EEG/Turkije in het algemeen beschouwd als een bij verdrag opgericht orgaan, dat bij het oprichtingsverdrag is gemachtigd, een wetgevende bevoegdheid uit te oefenen (zie Schermers: *International Institutional Law*, 's-Gravenhage, 1995, blz. 814, voetnoot 536).

15 — In de zaak Kus (reeds aangehaald, Jurispr. 1992, blz. I-6798) merkte Darmon op, dat „de Gemeenschap in de overeenkomst zelf is vooruit gelopen op de bindende werking van deze besluiten”. En dit is juist de reden waarom ik het er volledig mee eens ben, dat de onderhavige besluiten geen internationale overeenkomsten zijn. Anders zou het immers geenszins nodig zijn, de bindende werking ervan in een voorafgaande overeenkomst vast te leggen.

16 — Met dien verstande, dat het verdragenrecht niet geldt voor „al die bijzondere procedures voor de totstandkoming van internationale rechtsvoorschriften waarvan de grondslag in een reeds bestaande overeenkomst is neergelegd”, zie Mosconi: *La formazione dei trattati*, Milaan, 1968, blz. 23.

is van belang. Via de rechtspraak is een stelsel ontwikkeld van onmiddellijke omzetting — ook wel genoemd opneming — van devan de Associatie-overeenkomst afgeleide handelingen. Een dergelijk stelsel, ook indien dit is voorzien in andere rechtsordes dan de communautaire, en derhalve vooral in de nationale rechtsordes, omvat, ter bescherming van het beginsel van zekerheid van rechtsgevolgen, de vastlegging van een reeks onontkoombare waarborgen. Krachtens de eerste is het een vereiste dat de internationale regel, die automatisch in nationaal recht moet worden omgezet, tot stand is gekomen overeenkomstig de voorschriften en beginselen die de inwerkingtreding ervan beheersen. Het automatisme van de omzetting verzekert, dat onnodige procedures worden vermeden, maar is een mechanisme dat altijd onderworpen zal blijven aan de vereisten die verband houden met de rechtszekerheid.

9. Ik moet erop wijzen, dat het resultaat waartoe ik gekomen ben ongewijzigd zou blijven, ook indien men zich aan de gedachtingang van de Commissie mocht wagen door het onderhavige besluit als een internationale overeenkomst te beschouwen. De Commissie redeneert, onder verwijzing naar het Verdrag van Wenen, in twee etappes: artikel 24 van het Verdrag van Wenen bepaalt dat, bij gebreke van een uitdrukkelijke andersluidende bepaling, „un traité entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour tous les États ayant participé à la négociation”; het besluit komt derhalve tot stand, met de instemming van alle partijen, op het moment waarop de Raad unaniem beslist, en treedt dus in werking op de datum waarop het is vastgesteld. Door aldus te redeneren, verwacht de Commissie evenwel de vaststelling met de inwerkingtreding. De vaststelling van een besluit met eenparigheid van stemmen is iets anders dan de wil uiten dat het dispositief van de beschikking — hetgeen voor de onderhavige

hypothese betekent de normatieve inhoud van de overeenkomst — partijen onmiddellijk moet binden. Artikel 12 van de Overeenkomst van Wenen bepaalt namelijk, dat de ondertekening van het verdrag — waarmee volgens de Commissie in casu de eenvoudige vaststelling van de handeling moet worden gelijkgesteld — slechts de wil zich te binden tot uiting brengt in de volgende drie gevallen:

- „a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet;
- b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les États ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet; ou
- c) lorsque l'intention de l'État de donner cet effet à la signature ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation”.

In casu doet zich echter geen van die gevallen voor. In de eerste plaats bepaalt noch besluit nr. 3/80, noch de Associatie-

overeenkomst, dat het stilzwijgen over de datum van inwerkingtreding van de handeling gelijkstaat met de instemming van partijen, dat zij onmiddellijk gebonden zijn.¹⁷ Het tweede geval doet zich niet voor, daar nergens blijkt dat partijen de bedoeling hadden, dat het besluit vanaf de vaststelling in werking zou treden. Integendeel, gelet op de inhoud van het besluit, de aanzienlijke financiële gevolgen ervan alsmede de noodzaak, eerst te voorzien in passende uitvoeringsmaatregelen, is zulks niet aannemelijk. Ten slotte kan evenmin worden geacht te zijn voldaan aan het in artikel 12, sub c, gestelde vereiste. En aangezien de vertegenwoordigers van partijen gevolmachtigden zijn in de zin van het Verdrag van Wenen, hadden deze in elk geval de wil moeten uiten de overeenkomstsluitende staat die zij vertegenwoordigen, onmiddellijk te binden.¹⁸ De toekenning van een volmacht betekent niets anders dan dat de gevolmachtigde wordt aangewezen als orgaan dat de instemming van de staat kan uiten, zonder dat het verdrag nadien moet worden geratificeerd, aanvaard of goedgekeurd. Het volstaat derhalve niet, dat de gevolmachtigde bevoegd is, uiting te geven aan de instemming van de staat, *illico* et *immediate* aan het verdrag gebonden te zijn. Hij moet bovendien van die bevoegdheid gebruik hebben willen maken. De vraag of van die wil in het concrete geval sprake is, is een kwestie van uitlegging. In casu moet die vraag mijns inziens ontkennend worden beantwoord. Gezien, ook hier, de inhoud van het besluit, de letterlijke bewoordingen en de gevolgen die zouden zijn ontstaan bij onmiddellijke toepassing, kan stelling niet worden aangenomen,

dat partijen ermee hebben ingestemd dat het hen vanaf de dag van vaststelling zou binden.

10. Hieruit volgt dat besluit nr. 3/80, of dit nu moet worden beschouwd als een handeling voortvloeiend uit de uitoefening van de aan de Associatieraad toegekende bevoegdheid of als een internationale overeenkomst, slechts kan worden geacht onmiddellijk in werking te zijn getreden, indien degene die het tot stand heeft gebracht, zulks heeft gewild. Op dit punt heeft de Commissie de gegrondheid van haar stelling niet aangetoond. De bedoeling om het besluit onmiddellijk in werking te doen treden, moet zoals gezegd ondubbelzinnig blijken. Het stilzwijgen over de datum van inwerkingtreding betekent hoe dan ook niet, dat stilzwijgend de wens te kennen is gegeven, dat het besluit onmiddellijk in werking zou treden. Integendeel. Aangezien een stilzwijgen voornamelijk negatieve waarde heeft, kan het in de regel niet als instemming gelden: in casu kan de instemming met onmiddellijke inwerkingtreding niet worden verondersteld, maar moet zij worden afgeleid uit hetgeen het besluit bepaalt en uit alle elementen aan de hand waarvan de wil van de opsteller van het besluit kan worden bepaald en achterhaald. Ik voeg hier, nog steeds met het oog op het betoog van de Commissie, aan toe, dat in het internationale recht de wil van partijen soeverein is en dat, in geval van twijfel, op grond van de uitleggingsregel in *dubio mitius* uit de diverse mogelijke betekenissen van de betrokken tekst de betekenis moet worden gekozen die voor partijen het minst belastend is. In casu zou onmiddellijke inwerkingtreding van het besluit zwaarwegende financiële gevolgen hebben, en er kan niet van worden uitgegaan, dat partijen deze op

17 — Het zou zinloos zijn eraan te herinneren, dat de besluiten ingevolge artikel 22 van de Associatie-overeenkomst bindend zijn. Het gaat hier immers niet om de vraag, of de besluiten al dan niet bindend zijn. Vastgesteld moet worden, vanaf welk moment zij bindend zijn. En dienaangaande bepaalt het artikel niets.

18 — Zie Morelli: *Nozioni di diritto internazionale*, Padua, 1967, blz. 308.

zich hebben willen nemen vanaf de dag waarop het besluit is vastgesteld, nu zij dit niet uitdrukkelijk hebben voorzien.

11. Het komt mij derhalve voor, dat de voorkeur moet worden gegeven aan het standpunt van verweerders in de hoofdgedingen en van de Lid-Staten die opmerkingen hebben ingediend. Dat standpunt berust op de overweging, dat de in besluit nr. 3/80 neergelegde bepalingen onvolledig zijn en noodzakelijkerwijs uitvoeringsbepalingen vereisen. Dit is juist. Volgens de bedoeling van partijen trad het besluit niet onmiddellijk in werking, maar was die inwerkingtreding afhankelijk van de vaststelling van uitvoeringsbepalingen. Zoals ik zei, zijn dergelijke bepalingen door de Commissie voorbereid, maar nog niet door de Raad vastgesteld. ¹⁹ Besluit nr. 3/80 is derhalve niet in werking getreden en kon om bovengenoemde redenen ook niet in werking treden.

12. Derhalve kan ik het niet eens zijn met het argument van de Commissie, dat

¹⁹ — Ter terechtzitting heeft de Commissie ten onrechte aangevoerd, dat een met artikel 32 vergelijkbare clause ook voorkwam in de besluiten die in het arrest *Sevince* aan de orde waren, en door het Hof in die zaak werd aangemerkt als een herhaling van het beginsel van goede trouw bij de uitvoering van de overeenkomst. Men kan gemakkelijk tegenwerpen, dat iedere clause in zijn context moet worden uitgelegd. En de context van de onderhavige zaak verschilt radicaal van die van de zaak *Sevince*. Daarin ging het om besluiten die inhoudelijk volledig waren, terwijl het hier gaat om een onvolledige rechtshandeling, die de vaststelling van uitvoeringsbepalingen verlangt. Bovendien legden de besluiten in die zaak een datum van inwerkingtreding vast, hetgeen in casu niet het geval is, en de bepaling dat de maatregelen zullen worden genomen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging, moet juist worden gelezen in samenhang met het feit, dat de datum van inwerkingtreding niet is vastgelegd.

uitvoeringsmaatregelen in casu overbodig zijn op grond dat besluit nr. 3/80 voldoende duidelijk en nauwkeurig is om zich voor onmiddellijke toepassing te lenen. In de eerste plaats, indien de opsteller van het besluit van oordeel was dat uitvoeringsmaatregelen onmisbaar waren en de inwerkingtreding juist afhankelijk heeft gesteld van het treffen van die maatregelen, zie ik niet in, hoe de rechter daar anders over zou kunnen oordelen. Maar nog afgezien van dit afdoende argument, is het een feit dat de vaststelling van omzettingbepalingen daadwerkelijk noodzakelijk was. Men kan niet tegenwerpen — zoals de Commissie lijkt te doen — dat de inhoud van het besluit self-executing was en dat haar voorstel voor een verordening uitsluitend gerechtvaardigd was op grond dat het, ten tijde van de vaststelling, in 1983, nog gebruikelijk was alle besluiten van de Associatieraad hoe dan ook steeds om te zetten. Indien de stelling van de Commissie juist was, zou het voldoende zijn geweest indien haar voorstel artikel 1 bevatte, luidend als volgt: „Besluit nr. 3/80 van de Associatieraad EEG-Turkije van 19 september 1980 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen van de Lid-Staten der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden, is *van toepassing* in de Gemeenschap.” ²⁰ Er zou daarentegen geen verklaring zijn voor de 79 andere artikelen van het voorstel en de 7 bijlagen, die nauwkeurige en gedetailleerde voorschriften bevatten voor de toepassing van besluit nr. 3/80 in de Gemeenschap. ²¹ Met andere woorden, het voorstel van de Commissie van 1983 was geen louter overneming van het besluit. Het was erop gericht, te komen tot

²⁰ — Cursivering van mij.

²¹ — Er zij op gewezen, dat de Commissie het voorstel nooit heeft ingetrokken en dat het nog bij de Raad ligt; dit lijkt achteraf te bevestigen, dat de Commissie het nog steeds noodzakelijk acht, dat uitvoeringsbepalingen met het oog op de toepassing van besluit nr. 3/80 worden vastgesteld.

een daadwerkelijke uitvoeringsverordening. Dit laatste blijkt overigens uit de aanhef ervan, waarin het heet „dat het noodzakelijk is dit besluit in de Gemeenschap *rechtskracht te geven en daarvoor nadere toepassingsmaatregelen vast te stellen*”.²²

Er waren derhalve gegronde redenen om ervan uit te gaan, dat vóór de toepassing, in de Gemeenschap, van besluit nr. 3/80 noodzakelijkerwijs eerst een uitvoeringsverordening moest worden vastgesteld. Ik kan mij in feite niet voorstellen, hoe een stelsel van sociale zekerheid kan functioneren zonder een concreet normatief kader van uitvoeringsbepalingen. Inzonderheid bestaat er behoefte aan gedetailleerde bepalingen betreffende het cumulatieverbod, de samentelling van tijdvakken, de pro rata-berekening van de uitkeringen, de administratieve en medische controles waaraan de betrokken werknemers zich moeten onderwerpen, de verdeling en berekening van de kosten over de organen van de Lid-Staten en het eventuele ontstaan van meningsverschillen tussen die organen. Er is derhalve een heel complex van regels nodig om de onder-

havige ingewikkelde materie te regelen.²³ Juist die regels wilde de Commissie uitvaardigen met genoemd voorstel voor een verordening van 1983. Ik breng voor het overige in herinnering, dat voor verordening (EEG) nr. 1408/71²⁴ destijds een uitvoerige toepassingsverordening noodzakelijk was²⁵ en dat, naar de Commissie toegeeft, de door haar voorbereide uitvoeringsbepalingen bij besluit nr. 3/80 in grote mate de in laatstgenoemde verordening neergelegde bepalingen overnemen.

Anderzijds kan niet worden gezegd, dat de bepalingen van besluit nr. 3/80 zouden kunnen zijn opgenomen via de overeenkomstige bepalingen van verordening nr. 1408/71 en de toepassingsverordening daarbij. Zulks zou mijns inziens geenszins gerechtvaardigd zijn. Besluit nr. 3/80 is niet bedoeld om ten gunste van Turkse werknemers dezelfde regeling in te voeren als waarin bovengenoemde verordeningen voor communautaire werknemers voorzien. Bij lezing van het besluit blijkt

23 — Ik wil eraan herinneren, dat het vereiste van uitvoeringsbepalingen zich ook specifiek doet gelden met betrekking tot de artikelen 12 en 13 van het besluit, die in casu aan de orde zijn. Dienaangaande kan worden volstaan met een blik op artikel 6 van het voorstel voor een toepassingsverordening van de Commissie, houdende „algemene voorschriften betreffende de toepassing der bepalingen ter voorkoming van samenloop” ter zake van „uitkeringen bij invaliditeit, ouderdom en overlijden (pensioenen)”, artikel 13 van het voorstel, houdende „algemene bepalingen met betrekking tot de samentelling van tijdvakken”, dat specifiek bedoeld is uitvoering te geven aan de artikelen 12 en 13 van het besluit, alsmede hoofdstuk 3 van titel IV, getiteld „invaliditeit, ouderdom en overlijden (pensioenen)”.

24 — Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1971, L 149, blz. 2).

25 — Verordening (EEG) nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van verordening (EEG) nr. 1408/71, betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op loontrekkenden en hun gezinnen, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB 1972, L 74, blz. 1).

22 — Cursivering van mij.

reeds, dat sommige bepalingen van die verordeningen van toepassing worden verklaard. Andere niet. In die gevallen is derhalve voorzien in een regeling die in de plaats komt van die verordeningen en daarvan afwijkt. Besluit nr. 3/80 bevat hooguit specifieke verwijzingen naar sommige bepalingen van verordening nr. 1408/71, maar geen verwijzing naar de volledige regeling daarvan. Aangezien slechts sommige bepalingen van de verordening van toepassing worden verklaard, moet de verwijzing worden geacht enkel te gelden voor de met zoveel woorden genoemde bepalingen; zij kan zich derhalve niet uitstrekken tot de naderhand vastgestelde bepalingen voor de toepassing ervan. Dit is de reden waarom de toepassing van besluit nr. 3/80 de vaststelling vereist van bijzondere toepassingsbepalingen, zonder dat deze via uitlegging kunnen worden afgeleid uit een andere communautaire regeling op het gebied van de sociale zekerheid.

13. Concluderend: de vraag wanneer besluit nr. 3/80 in werking is getreden en derhalve in de communautaire rechtsorde is opgenomen, kan niet en mag niet worden opgelost door te vertrouwen op het automatisme van de gevolgen die de Commissie wil verbinden aan de vaststelling van het besluit, maar moet worden beantwoord aan de hand van de bedoeling die de Raad te kennen heeft gegeven bij de totstandkoming ervan. Om de hiervoor reeds uiteengezette redenen moet de inwerkingtreding van het besluit worden geacht af te hangen van de vaststelling van voorschriften voor de toepassing en omzetting²⁶, die de opsteller van het besluit onmis-

baar heeft geacht.²⁷ De rechter kan dit oordeel niet opzij zetten.

Het resultaat van mijn redenering is geenszins in tegenspraak met de rechtspraak van het Hof op het gebied van de omzetting van besluiten van de Associatierraad, maar verbindt daaraan de logische gevolgen. Volgens het Hof is voor een besluit als het onderhavige geen uitdrukkelijke omzettingshandeling vereist. Het besluit wordt onmiddellijk opgenomen in de communautaire rechtsorde, vanaf het moment waarop het in werking treedt. In dat geval betekent inwerkingtreding niet alleen, dat de regeling wordt vervolmaakt in de externe orde waarin zij tot stand is gekomen, maar uiteraard ook, dat zij in de communautaire rechtsorde wordt opgenomen. Het onmiddellijk in werking doen treden van de regeling betekent derhalve — indien men de lijn van de rechtspraak volgt — dat men haar onmiddellijk in de communautaire rechtsorde wil opnemen, met alle daaraan verbonden gevolgen: en zoals ik hiervoor uiteen heb gezet, moet de uitlegger de concrete ondubbelzinnige wilsuiting daartoe aantonen. In casu zijn de aanvullende toepassingsbepalingen onmisbaar, zowel om de regeling in werking te doen

26 — Het is interessant om te zien, dat verordening nr. 1408/71 berust op dezelfde wetgevingstechniek. Artikel 99 van deze verordening bepaalt immers, dat zij in werking treedt „op de eerste dag van de zevende maand volgende op de bekendmaking (...) van de (...) toepassingsverordening”. Dit toont aan, dat ook op communautair niveau de inwerkingtreding, en derhalve de toepasselijkheid, van de basisregeling op het gebied van de sociale zekerheid afhankelijk kan worden gesteld, en in feite afhankelijk is gesteld, van de vaststelling van bijzondere toepassingsbepalingen.

27 — Hieraan moet een verduidelijking worden toegevoegd. In casu is de noodzaak van uitvoeringsmaatregelen niet een voorwaarde voor de toepassing van een reeds geldende regeling, maar voor de inwerkingtreding van die regeling. In zoverre verschillen de onderhavige zaken derhalve van de door het Hof onderzochte gevallen waarin werd gezegd, dat er geen behoefte bestaat aan maatregelen ter omzetting of toepassing van een besluit van de Associatierraad, waarvan de bepalingen voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn om onmiddellijk te worden omgezet. In die gevallen ging het namelijk om besluiten die reeds in werking waren getreden. En het is duidelijk dat, wanneer een regeling reeds geldt en geen nadere specificaties behoeft, zij onmiddellijk haar effect kan sorteren.

treden, waarmee het mechanisme van automatische omzetting in werking wordt gesteld zoals dit door het Hof is omschreven, als om de rechter in staat te stellen, de regeling op de betrokkenen toe te passen.

Aangezien besluit nr. 3/80 nog niet in werking is getreden, moet op grond van bovenstaande rechtspraak van het Hof worden aangenomen, dat het onderhavige besluit geen integrerend deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde.

14. Ik voeg hier een laatste overweging aan toe. De omstandigheid dat een besluit dat bijna zestien jaar geleden is vastgesteld, nog niet in werking is getreden, dient geen verbazing te wekken en niet als een anomalie te worden beschouwd. Er zijn talrijke voorbeelden van besluiten en verdragen die nooit of pas na decennia in werking zijn getreden. Men kan zich uiteraard afvragen, of de partij die had moeten zorgen voor de uitvoeringsmaatregelen die noodzakelijk waren voor de inwerkingtreding van besluit nr. 3/80, correct of te goeder trouw heeft gehandeld. Dit probleem doet zich hier echter niet voor: het Hof dient zich hier niet uit te spreken over de eventuele internationale aansprakelijkheid van enig subject dat de inwerkingtreding van het onderhavige besluit zou hebben belemmerd. Het dient slechts te beoordelen, of de opsteller van het besluit de wil heeft geuit dat dit onmiddellijk in werking zou treden. En zoals ik al zei, luidt het antwoord op deze vraag ontkennend.

De tweede vraag

15. Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter in hoofdzaak te vernemen, of aan besluit nr. 3/80 rechtsgevolgen kunnen worden toegekend wanneer dit „(nog) niet van toepassing is in de Gemeenschap”. Bij een bevestigend antwoord van deze vraag wordt gevraagd, of de artikelen 12 en 13 van dit besluit voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn om zich te lenen voor rechtstreekse toepassing.

Mijns inziens moet het eerste onderdeel ontkenkend worden beantwoord. Het begrip „van toepassing” moet hier immers worden gezien als van toepassing in de communautaire rechtsorde. En indien het besluit, om de reeds genoemde redenen, nog niet van toepassing is — en derhalve geen deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde — valt niet in te zien, welke rechtsgevolgen het zou kunnen hebben. Geen enkel gevolg, noch derhalve de rechtstreekse werking waarop de verwijzende rechter in zijn vragen doelt, kan voortvloeien uit een regeling die nog geen deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde.

Aangezien het tweede onderdeel van de vraag slechts is gesteld voor het geval van een bevestigend antwoord op het eerste onderdeel, komt dit hier derhalve niet aan de orde.

De derde vraag

16. Met de derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de verwijzing, in besluit nr. 3/80, naar bepalingen

van verordening nr. 1408/71 „statisch” of „dynamisch” moet worden opgevat. Ook deze vraag gaat ervan uit, dat het besluit reeds in werking is getreden en derhalve in de Gemeenschap van toepassing is. Bijgevolg moet het antwoord worden geacht besloten te liggen in het ontkennend antwoord dat naar mijn oordeel op de vragen 1 en 2 moet worden gegeven.

Conclusie

17. Gelet op bovenstaande overwegingen geef ik het Hof in overweging, de door de Arrondissementsrechtbank te Amsterdam gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

- „1) Aangezien besluit nr. 3/80 van de Associatieraad EEG-Turkije betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden, nog niet in werking is getreden, vormt dit besluit geen integrerend onderdeel van de communautaire rechtsorde en is het in die rechtsorde derhalve niet onmiddellijk van toepassing.

- 2) Bijgevolg kan dit besluit in de communautaire rechtsorde generlei rechtsgevolg sorteren.”