

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. DARMON

van 19 mei 1987 *

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Op 17 maart 1983 kwam mevrouw Meriem Demirel, van Turkse nationaliteit, op een visum dat geldig was tot 9 juni 1984, met haar zoon naar de Bondsrepubliek Duitsland om zich te voegen bij haar eveneens Turkse echtgenoot, met wie zij op 24 augustus 1981 was getrouwd. Haar echtgenoot was in het kader van gezinshereniging op 13 september 1979 naar de Bondsrepubliek gekomen, waar hij regelmatig werk in loondienst verricht.
2. Ofschoon het visum voorzien was van de aantekening „geen gezinshereniging, alleen voor bezoek; uitoefening van beroepswerkzaamheden niet toegestaan” en de toegestane verblijfsduur beperkt was, en ondanks haar belofte van 8 juni 1984 om het Duitse grondgebied op de 11e van diezelfde maand te verlaten, keerde Demirel niet naar Turkije terug, waarvoor zij als reden aanvoerde dat zij zwanger was en dat zij in haar vaderland geen onderdak en middelen van bestaan had. Op 28 mei 1985 besloot de stad Schwäbisch Gmünd haar uit te wijzen, onder bedreiging van uitzetting wanneer zij niet uiterlijk op 5 juni daaraanvolgend de Bondsrepubliek zou hebben verlaten. Met het argument dat zij opnieuw
- zwanger was, diende Demirel op 12 juni 1985 een bezwaarschrift in tegen deze beschikking, dat op 9 juli 1985 door de bevoegde politie-instantie werd afgewezen. Vervolgens ging zij in beroep bij het Verwaltungsgerecht Stuttgart, waar zij nietigverklaring van de uitwijzingsbeschikkingen en van de afwijzing van haar bezwaarschrift vorderde.
3. De verwijzende rechter wijst erop, dat de bestreden administratieve besluiten in overeenstemming zijn met de thans op een dergelijke situatie toepasselijke nationale regeling, volgens welke de Duitse regels voor gezinshereniging tot 12 september 1987 niet op Demirel van toepassing waren. De verwijzingsbeschikking schetst de ontwikkeling van de betrokken regeling. De circulaires van de minister van Binnenlandse Zaken van Baden-Württemberg van 25 juli 1966 en 31 januari 1975 stonden gezinshereniging toe, wanneer de buitenlandse werknemer *drie jaar* legaal in de Bondsrepubliek Duitsland had verbleven en het waarschijnlijk was dat hij er voor langere tijd werk zou vinden. In 1982 en in 1984 evenwel deed dezelfde minister twee nieuwe circulaires uitgaan ter uitvoering van het in genoemde jaren gewijzigde Ausländergesetz (vreemdelingenwet), waarin een ononderbroken verblijfsduur in de Bondsrepubliek van *acht jaar* werd vereist. De desbetreffende regels werden dus strenger. Krachtens de nationale regeling kwam het gezin Demirel derhalve pas op 13 september 1987 in aanmerking voor ge-

* Vertaald uit het Frans.

zinshereniging. Het voor de nationale rechter in het hoofdgeding bestreden uitwijzingsbesluit houdt daarmee rekening, doordat het slechts tot 12 september 1987 geldt.

4. Dit is geen op zichzelf staand geval. Dezelfde nationale rechter heeft het Hof al eens eerder een vraag voorgelegd in een soortgelijke zaak (zaak 268/85, Bozdog), die echter van de rol is afgevoerd. Toen ging het om de strenger geworden voorwaarde betreffende de duur van het huwelijk voordat de echtgenote van een legaal in de Bondsrepubliek Duitsland gevestigde Turkse werknemer zich bij haar man mocht voegen. Toen werden dezelfde vragen gesteld, in de eerste plaats over de rechtstreekse werking van artikel 12 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en artikel 36 van het Aanvullend Protocol juncto artikel 7 van de Overeenkomst¹, en in de tweede plaats over de inhoud van het in de Overeenkomst gebruikte begrip vrij verkeer, in verband met de rechten van de echtgenoot en kinderen van een in een Lid-Staat van de Gemeenschap gevestigde Turkse werknemer.

5. Tijdens de onderhavige procedure is echter een voorvraag gerezen met betrekking tot de gevolgen die men zou moeten verbin-

den aan het gemengde karakter van de Overeenkomst. De verwijzende rechter heeft dit punt onderzocht en is ten slotte tot de conclusie gekomen, dat deze bijzonderheid, gelet op 's Hof's rechtspraak en op de Verdragsregels, niet van invloed is op het communautaire karakter van de Overeenkomst. Daarom heeft hij hierover geen vraag gesteld. Zonder te betwisten dat het Hof om uitlegging kan worden gevraagd van elke externe overeenkomst waarbij de Gemeenschap partij is, hebben de Duitse en de Britse regering in hun schriftelijke opmerkingen deze opvatting echter bestreden. Zij zijn van oordeel, dat het niet aan het Hof staat de regels inzake het vrije verkeer van werknemers uit te leggen, omdat op dit gebied de Lid-Staten bij uitsluiting bevoegd zijn. Volgens hen gaat het om volkenrechtelijke verplichtingen en niet om „handelingen van de Instellingen van de Gemeenschap” in de zin van 's Hof's arrest Haegeman², en dus zou artikel 177 geen toepassing kunnen vinden. Deze uitlegging gaat volgens de Duitse regering niet in tegen het doel van de Overeenkomst en brengt de goede werking ervan niet in gevaar, omdat de uitvoering ervan immers is opgedragen aan de bij artikel 6 ingestelde Associatieraad. De Britse regering voegt hieraan toe, dat uniforme uitlegging verzekerd is dank zij de bepalingen van artikel 25, waarin aan die raad de bevoegdheid wordt gegeven om, op verzoek van iedere Overeenkomstsluitende Partij, te beslissen over elk geschil inzake de uitlegging of toepassing van de Overeenkomst, of om het geschil aan het Hof van Justitie voor te leggen. Anders dan deze twee regeringen, erkent de Commissie weliswaar dat het „onlogisch” zou zijn om bepalingen die binnen de uitsluitende bevoegdheid van de Lid-Staten liggen, aan het toezicht van het Hof te onderwerpen, maar zij beklemtoont dat de onderhavige zaak een gebied betreft waarop de Gemeenschap krachtens artikel 238 van het Verdrag een eigen bevoegdheid heeft om externe overeenkomsten te sluiten.

1 — Overeenkomst van Ankara van 12 september 1963, in werking getreden op 1 december 1964 (besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963, PB 1964, blz. 3685), met Aanvullend Protocol van 23 november 1970, in werking getreden op 1 januari 1973 (PB 1972, L 293, blz. 1).

2 — Arrest van 30 april 1974, zaak 181/73, Jurispr. 1974, blz. 449, r. o. 3 tot en met 6.

6. In de loop van de discussie zijn de vertegenwoordigers van de Lid-Staten die deze voorvraag aan de orde hadden gesteld, tot de conclusie gekomen dat het antwoord in dit verband van weinig of geen belang meer zou zijn. Waar het gaat om een zo fundamenteel probleem als 's Hof's uitleggingsbevoegdheid, vind ik het niet verstandig deze gang van zaken alleen maar ter kennis te nemen, en ik meen er daarom de hierna volgende gedachten aan te moeten wijden.

I — De bevoegdheid tot uitlegging van de Overeenkomst

7. Het hier te berde gebrachte bevoegdheidsprobleem is geen uitvloeisel van het feit dat de in geding zijnde bepalingen deel uitmaken van een overeenkomst met een derde land, maar van het gemengde karakter van de Overeenkomst, die niet enkel een band schept tussen dat land en de Gemeenschap, maar ook tussen dat land en de Lid-Staten, aangezien Gemeenschap en Lid-Staten gezamenlijk handelen in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden.

8. De Overeenkomst van Ankara, „waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije”, is gesloten „overeenkomstig artikel 238 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap”. Artikel 228, dat alle door de Gemeenschap gesloten externe akkoorden betreft, is er dus op van toepassing. In verscheidene arresten van het Hof, waarvan sommige gemengde overeenkomsten betreffen, zijn beginselen ontwikkeld die hierna ter sprake zullen moeten komen. De aard van deze materie maakt echter ook verdere ontwikkelingen mogelijk en wij zullen dus moeten onderzoeken, of het antwoord op de gestelde vraag in de eerdere arresten is te vinden of dat een nieuwe stap in de rechtspraak moet worden gezet.

9. Toen in verband met de invoer van Griekse wijn de Overeenkomst van

Athene³, die een gemengd karakter had, moest worden uitgelegd, overwoog het Hof in het arrest Haegeman:

„dat de Overeenkomst van Athene, ..., overeenkomstig de artikelen 228 en 238 van het Verdrag door de Raad is gesloten;

dat deze overeenkomst bijgevolg, wat de Gemeenschap betreft, een handeling is, welke door een der Instellingen van de Gemeenschap is verricht in de zin van artikel 177, eerste alinea, sub b;

dat de bepalingen van de overeenkomst vanaf de inwerkingtreding daarvan, een integrerend bestanddeel der communautaire rechtsorde vormen;

dat het Hof in het kader van deze rechtsorde bijgevolg bevoegd is bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de uitlegging dier overeenkomst.”

10. In zijn conclusie in de zaak *Bresciani*⁴, betreffende de Conventie van Yaoundé van 1963, die ook een gemengde overeenkomst was, wees advocaat-generaal Trabucchi op bepaalde „bedenkingen” die tegen het arrest Haegeman waren ingebracht „voor zover de prejudiciële uitlegging van de overeenkomst door het Hof verdergaat dan uitlegging of controle van de geldigheid van een gemeenschaps-handeling”. Niettemin meende hij, dat in het geval van internationale overeenkomsten die krachtens artikel 228 van het Verdrag door de Gemeenschap zijn gesloten en die ook elke Lid-Staat afzonderlijk binden, het noodzakelijk is „daarbij mede die overeenkomst in aanmerking te nemen om te kunnen bepalen welke de communautaire verplichting van de Staat is, die ofschoon voortvloeiend uit het Verdrag, materieel omschreven is in de overeen-

3 — Overeenkomst inzake de totstandbrenging van een associatie tussen de EEG en Griekenland, gesloten op 9 juli 1961 (PB 1963, blz. 293).

4 — Zaak 87/75, Jurispr. 1976, blz. 129.

komsten, welke de Gemeenschap binden". Hij voegde hieraan toe, dat „het bepalen van de draagwijdte van een *communautaire verplichting* van de Staat altijd een *vraag van uitlegging van het gemeenschapsrecht is*." ⁵ In zijn arrest na deze conclusie legde het Hof een aantal bepalingen van de conventie uit, na te hebben opgemerkt:

„dat deze overeenkomst niet slechts namens de Lid-Staten, maar ook namens de Gemeenschap is gesloten, die mitsdien krachtens artikel 228 daaraan zijn gebonden."

11. Het arrest Kupferberg betreft geen gemengde overeenkomst, maar tijdens de procedure is er meermaals naar verwezen. Na te hebben herinnerd aan de door het EEG-Verdrag aan de instellingen toegekende bevoegdheid om overeenkomsten te sluiten met derde staten en met internationale organisaties, alsmede aan de bepalingen van artikel 228, lid 2, krachtens welke de Lid-Staten op dezelfde wijze als de Instellingen aan deze overeenkomsten zijn gebonden, merkte het Hof daarover op:

— „de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van een door de Gemeenschap gesloten overeenkomst, moeten, *naar gelang van de huidige stand van het gemeenschapsrecht op de onder de overeenkomst vallende gebieden*, hetzij door de gemeenschapsinstellingen hetzij door de Lid-Staten worden getroffen" ⁶;

— „door ervoor te zorgen dat de verplichtingen uit een door de gemeenschapsinstellingen gesloten overeenkomst worden nagekomen, vervullen de Lid-Staten een verplichting die niet slechts bestaat jegens het betrokken derde land, *doch ook en vooral jegens de Gemeenschap*, die de verantwoordelijkheid voor de behoorlijke uitvoering van de overeenkomst op zich heeft genomen" ⁷ ;

— „wegens hun communautair karakter kunnen bepalingen van dergelijke overeenkomsten binnen de Gemeenschap geen verschillende werking hebben, al naar gelang zij... door de gemeenschapsinstellingen of door de Lid-Staten moeten worden toegepast, en in laatstgenoemd geval, naar gelang van de vraag welke werking in de nationale rechtsorde het recht van de betrokken Lid-Staat toekent aan de door die staat gesloten internationale overeenkomsten. Het Hof van Justitie dient daarom in het kader van zijn bevoegdheid tot uitlegging van de bepalingen van overeenkomsten, de *uniforme toepassing* daarvan in de gehele Gemeenschap te verzekeren." ⁸

12. Met betrekking tot het communautaire karakter van de op de Lid-Staten rustende verplichting om de door de Gemeenschap gesloten externe overeenkomsten te respecteren, en de taak van het Hof om *in het kader van zijn bevoegdheid* de bepalingen ervan uit te leggen met het oog op de uniforme toepassing ervan, is de rechtspraak zeer duidelijk. Er is echter geen bevoegdheidscriterium in omschreven, noch wordt uitdrukkelijk de mogelijkheid uitgesloten dat een bepaling van een gemengde overeenkomst wegens haar aard of op grond van een uitdrukkelijk geformuleerd voorbehoud aan 's Hof's uitleggingsbevoegdheid ontsnapt.

13. Het lijkt mij evenwel niet nodig om in deze zaak een algemene theorie voor de oplossing van dit bevoegdheidsvraagstuk uit te werken, ook al zou zo een theorie stellig nut kunnen hebben. De in geding zijnde rechtshandelingen zijn naar hun aard contractueel. De Overeenkomstsluitende Partijen kunnen er dan ook voor bepaalde onderwerpen strikt bilaterale bepalingen in opnemen, waardoor rechtsbetrekkingen tussen een Lid-Staat en de derde staat ontstaan,

5 — Cursivering van mij.

6 — R. o. 12, cursivering van mij.

7 — R. o. 13, cursivering van mij.

8 — R. o. 14, cursivering van mij.

die niet in de sfeer van het gemeenschapsrecht liggen. Het feit dat de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten een geleidelijke ontwikkeling door-maakt, vormt overigens een extra complice-rende factor in verband met het gemengde karakter van de Overeenkomst. Deze vorm ontmoet soms kritiek, maar het valt niet te ontkennen dat op deze wijze internationale overeenkomsten konden worden gesloten die anders op moeilijkheden zouden zijn ge-stuit.

14. De bepalingen waar het hier om gaat, staan in een associatieovereenkomst die be-rust op de wens om „steeds hechtere ban-den tot stand te brengen tussen het Turkse volk en de in de Europese Economische Ge-meenschap verenigde volkeren”, met het oog op de toetreding van Turkije tot de Ge-meenschap in een later stadium. Reeds deze vaststelling maakt het mogelijk, deze op ba-sis van artikel 238 gesloten Overeenkomst aan te merken als een door een Instelling van de Gemeenschap verrichte handeling in de zin van artikel 177 EEG-Verdrag. Wan-neer een dergelijke overeenkomst tot stand komt met het oog op latere toetreding, moet de Gemeenschap uiteraard kunnen be-schikken over zo uitgebreid mogelijke ex-terne Verdragsluitende bevoegdheid, waar-door alle in het Verdrag voorziene activitei-ten kunnen worden omvat. De impliciete bevoegdheden buiten beschouwing latend die het Hof de Gemeenschap heeft toege-kend in het AETR-arrest en in het ad-vies 1/76⁹, vestigt artikel 238 zelfstandig een uitdrukkelijke en bijzondere externe be-

voegdheid, die met inachtneming van het beoogde doel en de gemeenschapsbelangen moet worden uitgeoefend. Deze bevoegd-heid mag niet al te beperkt worden opgevat. Zowel op grond van de „Interpreterende verklaring inzake de definitie van het begrip „Overeenkomstsluitende Partijen” ...”, in bij-lage I bij het besluit van de Raad van 23 december 1963 houdende sluiting van de Overeenkomst EEG-Turkije¹⁰, die ver-wijst naar de Verdragsbepalingen en naar de geleidelijke ontwikkeling van de respectieve bevoegdheden van de Gemeenschap en de Lid-Staten, als op grond van 's Hofs recht-spraak inzake de externe bevoegdheden kan de conclusie worden getrokken, dat de in-ternationale bevoegdheid van de Gemeen-schap ruim moet worden opgevat, daarbij rekening houdend met de ontwikkelingen ter zake. Ik wijs er echter op, dat deze ana-lyse enkel geldt voor overeenkomsten die gesloten zijn met het oog op latere toetre-ding. Er bestaat immers twijfel over de ware aard van sommige overeenkomsten, zelfs wanneer zij op artikel 238 zijn gebaseerd, wanneer de overeenkomstsluitende derde staten zelf hun status van geassocieerde be-twisten¹¹, wat ertoe dwingt, bij de uitleg-ging ervan zeer grote voorzichtigheid te be-trachten. Omdat een overeenkomst met het oog op latere toetreding bedoeld is om tot harmonisatie van de wederzijdse juridische en economische orde te komen en, als het doel wordt bereikt, tot „algehele aan-vaarding” door de geassocieerde derde staat van de uit het EEG-Verdrag voortvloeiende verplichtingen¹², is het noodzakelijk om alle materies die in principe „aanvaard” zullen moeten worden, in de overeenkomst in een communautair perspectief te plaatsen en te kunnen uitleggen met het oog op uniforme toepassing. Uiteraard behoren de voor de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt noodzakelijke fundamentele vrijhe-den, waaronder het vrije verkeer van werk-nemers, tot de kern van deze bevoegdheid.

9 — Arrest van 31 maart 1971, zaak 22/70, Commissie/Raad, Jurispr. 1971, blz. 263; advies 1/76 van 26 april 1977, Jurispr. 1977, blz. 741.

10 — PB 1964, blz. 3685; bijlage I, blz. 3700.

11 — Flaesch-Mougin, C., „Les accords externes de la CEE. Es-sai d'une typologie” (proefschrift, 1979, blz. 67).

12 — Artikel 28 van de Overeenkomst van Ankara.

In het onderhavige geval zijn alle Lid-Staten zonder onderscheid aan de desbetreffende bepalingen gebonden. Omdat deze bepalingen van invloed kunnen zijn op het intra-communautaire vrije verkeer van werknemers, die onderdaan van de Gemeenschap zijn, vallen zij stellig ook binnen het bevoegdheidsgebied van de Gemeenschap.

15. Nu in deze Overeenkomst bepaalde bevoegdheden niet uitdrukkelijk worden uitgesloten en het er in dit verband niet toe doet, wie precies bevoegd is om de bepalingen van de Overeenkomst uit te voeren, vallen deze naar hun aard en strekking en gelet op de in de rechtspraak ontwikkelde beginselen, onder 's Hofs uitleggingsbevoegdheid, in het bijzonder ter verzekering van hun uniforme toepassing. Aan deze analyse wordt niet afgedaan door de bepaling van artikel 25 van de Overeenkomst, dat de Associatieraad enkel bevoegd verklaard in geval van een geschil tussen staten, volgens een procedure die speciaal moest worden geregeld ter beslechting van eventuele geschillen die de derde staat niet aan het Hof kan voorleggen.

II — De prejudiciële vragen

16. In de schriftelijke procedure is weliswaar een verschil van mening met betrekking tot de bevoegdheid aan de dag gekomen, maar zoals de terechtzitting heeft bevestigd, bestond er wel volledige eensgezindheid over de richting waarin het aan de verwijzende rechter te geven antwoord moet gaan. Kort gezegd is het Hof in overweging gegeven te verklaren, dat de in geding zijnde bepalingen geen rechtstreekse werking hebben. Laat ik dadelijk zeggen dat ik deze opvatting deel.

17. Sinds het arrest Pabst en Richarz¹³ bestaat er geen twijfel meer over, of een associatieovereenkomst directe werking kan hebben. In een prejudiciële beslissing over een bepaling van de Overeenkomst van Athene van 1961 verklaarde het Hof voor recht, dat de betrokken bepaling, in het bijzonder gelet op het doel en de aard van de Overeenkomst, „een duidelijke en nauwkeurige verplichting bevat voor welker uitvoering en werking generlei nadere handeling vereist is”.

18. Meer in het algemeen gesproken, blijkt uit de rechtspraak¹⁴ dat het Hof, alvorens aan een externe overeenkomst rechtstreekse werking toe te kennen, eerst de kenmerken van de toe te passen bepaling onderzoekt, zoals het dat ook doet wanneer het gaat om de toepassing van communautaire normen in strikte zin. Maar terwijl er in het gemeenschapsrecht thans steeds van wordt uitgegaan, dat de overeenkomstsluitende partijen door middel van de Verdragen subjectieve rechten hebben willen toekennen, waarbij de rechtstreekse toepasselijkheid enkel afhangt van de nauwkeurigheid en volledigheid van de toe te passen norm¹⁵, kan men daarvan niet uitgaan bij de toepassing van een internationale overeenkomst. In zo een geval onderzoekt het Hof eerst, of de „aard” en de „opzet van de overeenkomst” zich ertegen verzetten, dat een rechtstreeks beroep op één van de bepalingen wordt gedaan. Om vervolgens de vraag te kunnen beantwoorden „of een dergelijke bepaling onvoorwaardelijk en voldoende duidelijk is om rechtstreeks werking te hebben”, meent het Hof dat zij eerst moet worden onder-

13 — Arrest van 29 april 1982, zaak 17/81, Jurispr. 1982, blz. 1331.

14 — Onder meer zaken 87/75, Bresciani, reeds aangehaald, en 104/81, Kupferberg, Jurispr. 1982, blz. 3641.

15 — Zie Tagaras, H. N.: „L'effet direct des accords internationaux de la Communauté”, in: *Cahiers de droit européen* 1984, nrs. 1 en 2, blz. 15, 24 en volgende.

zoekt „in het licht van de inhoud en het doel van de overeenkomst en van haar context”.¹⁶

19. Gelet op het arrest Pabst en Richarz, zullen wij moeten nagaan, of de in de eerste prejudiciële vraag vermelde artikelen, in hun onderling verband gelezen, onder de eerdergenoemde voorwaarden een rechtstreeks werkende „stand-still”-verplichting bevatten. Zo ja, dan moet worden onderzocht, of onder vrij verkeer van werknemers in de zin van de Associatieovereenkomst tevens de gezinshereniging moet worden begrepen.

20. Laat ik eerst de betrokken bepalingen in herinnering brengen. In hoofdstuk 3 van titel II van de Overeenkomst („Tenuitvoerlegging van de overgangsfase”) bepaalt artikel 12:

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

Artikel 36 van het Aanvullend Protocol (hierna: artikel 36 AP) bepaalt:

„Het vrije verkeer van werknemers tussen de Lid-Staten van de Gemeenschap en Turkije wordt geleidelijk tot stand gebracht overeenkomstig de in artikel 12 van de Associatieovereenkomst neergelegde beginselen, tussen het einde van het twaalfde en het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding van genoemde Overeenkomst.

De hiertoe nodige regels worden door de Associatieraad bepaald.”

Artikel 7 van de Overeenkomst, opgenomen in titel I („De beginselen”), luidt als volgt:

„De Overeenkomstsluitende Partijen nemen alle algemene of bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Overeenkomst voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

Zij onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen der Overeenkomst in gevaar kunnen brengen.”

21. Laat ik beginnen met de artikelen 12 en 36 AP. Artikel 12 geeft uitdrukking aan de wens om gedurende de overgangsfase het vrije verkeer van werknemers geleidelijk te verwezenlijken in de geest van de artikelen 48 tot en met 50 EEG-Verdrag, die overigens niet letterlijk zijn overgenomen. Dit betekent meteen al, dat de ter zake toe te passen regels niet noodzakelijkerwijze dezelfde zullen zijn als die van genoemde Verdragsartikelen. De verwijzing naar de artikelen 48 tot en met 50 van het Verdrag is enkel indicatief. In artikel 12 is dus geen enkele duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichting te vinden. Deze bepaling is zuiver programmatisch bedoeld en kan dus geen rechtstreekse werking hebben.

22. Artikel 36 AP versterkt deze opvatting alleen maar. In de tweede alinea wordt de Associatieraad de uitsluitende bevoegdheid gegeven de nodige regels voor de geleidelijke verwezenlijking van de in artikel 12 neergelegde beginselen te bepalen. Dit orgaan, dat met eenparigheid van stemmen besluit¹⁷, heeft tot nu toe geen enkele maatregel op dit gebied genomen, behalve met betrekking tot Turkse werknemers die „op de normale arbeidsmarkt van een Lid-Staat werkzaam zijn” en „onderdanen van Lid-Staten die op de normale Turkse arbeidsmarkt werkzaam zijn”¹⁸. Alleen krachtens

¹⁷ — Artikel 23 van de Overeenkomst.

¹⁸ — Besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980, artikel 6.

16 — Zaak 104/81, Kupferberg, reeds aangehaald, r. o. 22 en 23.

de tweede alinea van artikel 36 AP genomen maatregelen hadden een concrete inhoud aan artikel 12 kunnen geven.

23. Artikel 12 kan dus op zichzelf geen inhoudelijk duidelijk bepaald recht in het leven roepen en het is dus niet mogelijk, ook niet na het einde van de overgangsperiode op 30 november 1986, om dan maar aan te nemen dat, nu het noodzakelijke besluit van de Associatieraad ontbreekt, een of andere dwingende werking ten aanzien van het vrije verkeer uit de Overeenkomst zelf zou zijn af te leiden. Zoals de Commissie reeds opmerkte, heeft in dit geval het tijdsverloop geen juridische betekenis. De geleidelijke verwezenlijking hangt af van politieke besluitvorming in de Associatieraad. Ontbreken dergelijke besluiten, wat erop wijst dat de Overeenkomstsluitende Partijen moeilijk tot overeenstemming hebben kunnen komen, dan is toepassing van teksten zonder duidelijk omschreven inhoud uitgesloten. Elke andere oplossing zou trouwens onvereenigbaar zijn met de consensus waarop een internationale overeenkomst berust, en met de erin besloten liggende gedachte van geleidelijkheid bij de verwezenlijking ervan. Uit een en ander volgt, dat de artikelen 12 en 36 AP geen rechten doen ontstaan, maar enkel doelstellingen en de procedures ter verwezenlijking daarvan vastleggen. Rechten kunnen slechts voortvloeien uit concrete, volgens de „bijzondere procedures” in de zin van artikel 238 EEG-Verdrag genomen maatregelen. Uit de genoemde bepalingen inzake het vrije verkeer kan dus geen enkele rechtstreekse werking voortvloeien.

24. Nog een andere conclusie is mogelijk. Ook al zou artikel 7 van de Overeenkomst een stand-stillbepaling zijn, dan kan men zich toch moeilijk voorstellen dat het werking heeft ten aanzien van een verkeersvrijheid waarvan de inhoud niet op een welbe-

paald moment definieerbaar is. De verwijzende rechter hechtte er zoveel belang aan, omdat hij van oordeel was, dat de totstandbrenging van het vrije verkeer juist het voornaamste doel van de Overeenkomst was. De daaraan gewijde artikelen behoren echter tot „andere bepalingen van economische aard” die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen die in het algemeen in artikel 2 en voor de overgangsperiode in artikel 4 van de Overeenkomst zijn omschreven. Het beginsel van artikel 7 heeft geen specifieke betekenis en legt de Overeenkomstsluitende Partijen slechts een algemene verplichting op die alleen in samenhang met andere bepalingen kan werken.

25. De Commissie en de Duitse regering hebben gewezen op de gelijkenis van dit artikel met artikel 5, lid 2, van het Verdrag, waarvoor door het Hof toepassingsregels zijn ontwikkeld die nu ter vergelijking kunnen dienen. Blijkens 's Hofs rechtspraak krijgt artikel 5, lid 2, pas een bepaalde werking wanneer aan de hand van concrete, elders voorkomende elementen kan worden bepaald, welke doelstellingen niet in gevaar mogen worden gebracht, ook al gaat het daarbij soms slechts om „fragmentarische juridische gegevens” of louter om voorstellen of voorlopige maatregelen die „het uitgangspunt vormen van een gezamenlijke communautaire actie”.¹⁹ Daarvan is in een geval als het onderhavige geen sprake, omdat de regeling voor het uit de Overeenkomst van Ankara voortvloeiende vrije verkeer van werknemers nog moet worden uitgewerkt.

26. Deze analyse wordt bevestigd wanneer men de maatregelen vergelijkt op het gebied van het vrije verkeer van werknemers ener-

¹⁹ — Arrest van 5 mei 1981, zaak 804/79, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1981, blz. 1045, r. o. 23 en 28.

zijds en die op het gebied van de respectievelijk in artikel 13 en artikel 14 van de Overeenkomst geregelde vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten anderszijds. Volgens die twee artikelen komen de Overeenkomstsluitende Partijen „overeen zich te laten leiden„door de overeenkomstige artikelen van het Verdrag „ten einde onderling de beperkingen [van de desbetreffende vrijheden] op te heffen”. Maar terwijl artikel 36 AP is geformuleerd zoals hiervóór weergegeven, bevat artikel 41 AP in het eerste lid uitdrukkelijk een stand-still-bepaling, luidende:

„De Overeenkomstsluitende Partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.”

Met een redenering a contrario moet men uiteraard voorzichtig zijn. Wil men eventueel stand-stillwerking aan de tweede alinea van artikel 7 toekennen, dan moet dat bovendien van toepassing zijn op een duidelijk omschreven verplichting, waarvan, zoals gezegd, in artikel 12 en artikel 36 AP geen sprake is.

27. De tweede vraag, betreffende de gezinshereniging, behoeft eigenlijk niet apart te worden beantwoord. Ik besteed er niettemin enige aandacht aan, voor het geval het Hof het nodig zou achten de verwijzende rechter hierover voor te lichten. Ik merk op, dat het hierbij niet gaat om het vrije verkeer van werknemers als zodanig, maar om gezinshereniging, bedoeld om het vrije verkeer te vergemakkelijken. Tijdens de procedure is er aan herinnerd, dat het nodig was het

recht op gezinshereniging voor werknemers die onderdaan van de Gemeenschap zijn, uitdrukkelijk te regelen; dit is gebeurd in artikel 10 van verordening nr. 1612/68 van 15 oktober 1968 inzake het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap.²⁰ Nu een overeenkomstige bepaling in de Overeenkomst ontbreekt en ook niet door de Associatieraad is vastgelegd, kan niet worden aangenomen dat een dergelijk recht stilzwijgend is toegekend. Ook in verband met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens is er tijdens de procedure op gewezen, dat het Hof te Straatsburg in de zaak Abdulaziz²¹ in algemene zin heeft geoordeeld, dat de staten op grond van dat artikel niet verplicht zijn echtgenoten van vreemde nationaliteit toe te staan zich op hun grondgebied te vestigen. Hoewel gezinshereniging een noodzakelijk element is voor de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers, wordt het pas een recht, nadat de vrijheid die er de voorwaarde voor is, tot stand is gebracht en er een speciale regeling voor is getroffen. Waar de Overeenkomst in dit verband in een geleidelijke en stapsgewijze uitvoering voorziet, moet de bevoegde instantie zelf beslissen, op welk moment en onder welke voorwaarden dit doel moet worden bereikt.

28. De verwijzende rechter zit duidelijk met de vraag, wat de consequenties zouden kunnen zijn van de omstandigheid dat verzoeker in het hoofdgeding de echtgenote is van een Turkse werknemer die zich „legaal heeft gevestigd” in een land van de Gemeenschap. Hier moeten wij teruggaan naar besluit nr. 1/80 van de Associatieraad, waarvan artikel 7 betrekking heeft op de situatie van gezinsleden „van een op de normale arbeidsmarkt van een Lid-Staat werkzame Turkse werknemer, die toestemming hebben gekregen zich bij hem te vestigen”.

20 — PB 1968, L 257, blz. 2.

21 — Arrest van het Europees Hof tot bescherming van de rechten van de mens van 28 mei 1985, serie A, nr. 95.

Artikel 13 van het besluit bevat de volgende stand-stillbepaling:

„De Lid-Staten van de Gemeenschap en Turkije mogen voor werknemers en hun gezinsleden, die legaal op hun respectieve grondgebied verblijven en werkzaam zijn, geen nieuwe beperkingen inzake de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt invoeren.”

Deze bepaling betreft de toegang tot de arbeidsmarkt en niet de gezinshereniging. Zij stelt het verblijf van de gezinsleden afhankelijk van een vergunning van de bevoegde autoriteiten van de staten die partij zijn bij de Overeenkomst. Een recht op gezinshereniging, zoals voorzien in verordening nr. 1612/68, kan daaruit dus niet worden afgeleid.

III — Conclusie

29. Ik geef in overweging, voor recht te verklaren dat

artikel 12 van de Overeenkomst van 12 september 1963 inzake de totstandbrenging van een associatie tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, en artikel 36 van het Aanvullend Protocol van 23 november 1970 juncto artikel 7 van de Overeenkomst bij de huidige stand van zaken met betrekking tot de uitvoering ervan, voor de Lid-Staten geen enkel rechtstreeks in hun rechtsorde toepasselijk verbod behelzen om nieuwe beperkingen in te voeren voor de gezinshereniging van Turkse werknemers die op de normale arbeidsmarkt werkzaam zijn.