

**Art. 13 Associatieovereenkomst EEG-Turkije;
art. 41 Aanvullend Protocol.**

The Queen
en
A. Savas

1. Bij beschikking van 24 april 1997, bij de griffie van het Hof binnengekomen op 16 februari 1998, heeft de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division, krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) zes prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 13 van de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, die op 12 september 1963 te Ankara is ondertekend door de Turkse Republiek enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: Associatieovereenkomst), en van artikel 41 van het Aanvullend Protocol, dat op 23 november 1970 te Brussel is ondertekend en namens de Gemeenschap is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: Aanvullend Protocol).

2. Die vragen zijn gerezen in een geding tussen A. Savas, een Turks onderdaan, en de Secretary of State for the Home Department (hierna: Secretary of State) ter zake van de weigering om eerstgenoemde in het Verenigd Koninkrijk een verblijfsvergunning te verlenen en van een besluit waarbij zijn verwijdering van het grondgebied van die lidstaat werd gelast.

Nr. 91

Hof van Justitie EG 11 mei 2000, C-37/98 (Kapteyn, Hirsch, Ragnemalm en Skouris).

Art. 13 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije en art. 41, lid 2, van het Aanvullende Protocol bij die overeenkomst zijn geen gemeenschapsrechtelijke regels die rechtstreeks toepasselijk zijn in de nationale rechtsorde van de lidstaten. Art. 41, lid 1, Aanvullend Protocol heeft rechtstreekse werking. Art. 41, lid 1, kan op zichzelf een Turks onderdaan geen recht op vestiging en, daarmee samenhangend, een recht van verblijf verlenen in de lidstaat op het grondgebied waarvan hij in strijd met de nationale immigratiewetgeving is gebleven en als zelfstandige beroepsactiviteiten heeft verricht. Art. 41, lid 1, Aanvullend Protocol verbiedt echter vanaf de datum van inwerkingtreding van dit protocol in de lidstaat van ontvangst de invoering van nieuwe nationale beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het recht van verblijf van Turkse onderdanen. Het staat aan de nationale rechter om bij wege van uitlegging van het nationale recht te bepalen, of de regeling die op verzoeker in het hoofdgeding is toegepast, ongunstiger is dan de regeling die op het moment van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol van toepassing was.

DE ASSOCIATIE EEG-TURKIJE

3. Volgens artikel 2, lid 1, heeft de Associatieovereenkomst tot doel, de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de partijen te bevorderen, ook op het gebied van de arbeidskrachten, door de geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers (artikel 12), alsmede door de opheffing van beperkingen van de vrijheid van vestiging (artikel 13) en het vrij verrichten van diensten (artikel 14), met het oog op de verbetering van de levensstandaard van het Turkse volk en om in een later stadium de toetreding van de Turkse Republiek tot de Gemeenschap te vergemakkelijken (vierde overweging van de preambule en artikel 28).

4. Daartoe voorziet de Associatieovereenkomst in een voorbereidende fase, waarin de Turkse Republiek in staat wordt gesteld haar economie te versterken met steun van de Gemeenschap (artikel 3), in een overgangsfase voor het geleidelijk tot stand brengen van een douane-unie en het nader tot elkaar brengen van het economische beleid (artikel 4), en in een definitieve fase, die is gegrondvest op de douane-unie en

deversterking inhoudt van de coördinatie van het economische beleid van de overeenkomstsluitende partijen (artikel 5).

5. Artikel 6 van de Associatieovereenkomst luidt als volgt:

Teneinde de toepassing en de geleidelijke ontwikkeling van de associatieregeling te verzekeren, verenigen de overeenkomstsluitende partijen zich in een Associatieraad, die handelt binnen de grenzen van de hem door de overeenkomst verleende bevoegdheden.

6. De artikelen 12, 13 en 14 van de Associatieovereenkomst zijn opgenomen in titel II, Tenuitvoerlegging van de overgangsfase, hoofdstuk 3, Andere bepalingen van economische aard.

7. Artikel 12 van de overeenkomst luidt als volgt:

De overeenkomstsluitende partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen 48, 49 en 50 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen.

8. Artikel 13 bepaalt:

De overeenkomstsluitende partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen 52 tot en met 56 en door artikel 58 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, teneinde onderling de beperkingen van de vrijheid van vestiging op te heffen.

9. Artikel 14 preciseert:

De overeenkomstsluitende partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen 55, 56 en 58 tot en met 65 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, teneinde onderling de beperkingen van het vrij verrichten van diensten op te heffen.

10. Artikel 22, lid 1, van de Associatieovereenkomst bepaalt:

Voor de verwezenlijking van de in de overeenkomst vermelde doelstellingen en in de in de overeenkomst bedoelde gevallen is de Associatieraad bevoegd tot het nemen van besluiten. Ieder der beide partijen is verplicht de maatregelen te nemen, nodig voor de tenuitvoerlegging van de genomen besluiten (...)

11. In artikel 1 van het Aanvullend Protocol, dat overeenkomstig artikel 62 ervan een integrerend deel uitmaakt van de Associatieovereenkomst, is vastgelegd, onder welke voorwaarden, op welke wijze en in welk ritme de in artikel 4 van de Associatieovereenkomst bedoelde overgangsfase ten uitvoer zal worden gelegd.

12. Dit Aanvullend Protocol bevat een titel II, Verkeer van personen en diensten, waarvan hoofdstuk I is gewijd aan de Werknemers en hoofdstuk II aan het Recht van vestiging, diensten en vervoer.

13. Artikel 36 van het Aanvullend Protocol, dat deel uitmaakt van hoofdstuk I, bepaalt de termijnen voor de geleidelijke totstandbrenging van het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije, overeenkomstig de in artikel 12 van de Associatieovereenkomst neergelegde beginselen, en preciseert in de tweede alinea, dat de Associatieraad de daartoe nodige regels vaststelt.

14. Artikel 41 van het Aanvullend Protocol, dat in titel II, hoofdstuk II, is opgenomen, luidt als volgt:

1. De overeenkomstsluitende partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

2. De Associatieraad bepaalt, overeenkomstig de beginselen van de artikelen 13 en 14 van de Associatieovereenkomst, het ritme waarin, en de wijze waarop de partijen onderling geleidelijk de beperkingen met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten opheffen.

De Associatieraad bepaalt dit ritme en deze wijze van tenuitvoerlegging voor de verschillende soorten werkzaamheden, met inachtneming van de reeds door de Gemeenschap op deze gebieden getroffen soortgelijke maatregelen, alsmede van de bijzondere economische en sociale positie van Turkije. Er zal voorrang worden verleend aan de werkzaamheden die in het bijzonder bijdragen tot de ontwikkeling van de productie en het handelsverkeer.

15. Vaststaat, dat de Associatieraad tot op heden geen enkele maatregel op grond van artikel 41, lid 2, van het Aanvullend Protocol heeft genomen.

HET HOOFDGEDING

16. Blijkens de stukken van het hoofdgeding heeft het echtpaar Savas, beiden Turks onderdaan, op 22 december 1984 toestemming gekregen om voor een periode van een maand als toerist het Verenigd Koninkrijk binnen te komen.

17. In hun inreisvisum was uitdrukkelijk bepaald, dat zij geen betrekking mochten aanvaarden en evenmin als zelfstandige een bedrijf of beroep mochten uitoefenen.

18. Ofschoon hun visum op 21 januari 1985 was vervallen, heeft het echtpaar Savas het Verenigd Koninkrijk niet verlaten, zodat het vanaf die datum illegaal in die lidstaat verbleef.

19. In november 1989 startte Savas te Hackney (Verenigd Koninkrijk) een onderneming die overhemden produceerde.

20. Savas noch zijn echtgenote vroeg een arbeidsvergunning aan of vroeg toestemming om als zelfstandige te mogen werken.

21. Bij brief van 31 januari 1991 trachtten zij evenwel via hun advocaten hun verblijf te regulariseren door het Immigration and Nationality Department of the Home Office op basis van de relevante bepalingen van de nationale regeling toestemming te vragen om in het Verenigd Koninkrijk te mogen blijven.

22. Pas op 21 maart 1994, na een briefwisseling tussen de advocaten van Savas en de Britse autoriteiten en nadat het dossier tot 21 juli 1993 wegens een klasseerfout onvindbaar was geweest, wees de Secretary of State deze aanvraag om een verblijfsvergunning af en stelde hij de betrokkenen op de hoogte van het voornemen van de bevoegde autoriteiten om hen uit te zetten.

23. Krachtens zijn discretionaire bevoegdheid ter zake had de Secretary of State de aanvraag van het echtpaar Savas getoetst aan de regeling betreffende de long residence concession, volgens welke een persoon die gedurende tien jaar of meer ononderbroken en legaal in het Verenigd Koninkrijk heeft verbleven, dan wel gedurende veertien jaar, al dan niet legaal, ononderbroken in die lidstaat heeft gewoond, kan voldoen aan de voorwaarden om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te krijgen. Volgens de Secretary of State voldeed het echtpaar Savas echter aan geen van die criteria en was er evenmin sprake van een andere omstandigheid die de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid in hun voordeel kon rechtvaardigen.

24. In de tussentijd had Savas in december 1992 te Hythe (Verenigd Koninkrijk) een eerste fastfoodrestaurant geopend; op 1 september 1994 werd te Folkestone (Verenigd Koninkrijk) een tweede restaurant geopend.

25. Op 29 maart 1994 tekende het echtpaar Savas bezwaar aan tegen het besluit tot uitzetting.

26. Dit bezwaar werd op 13 december 1994 door de Immigration Adjudicator afgewezen.

27. Het door het echtpaar Savas bij het Immigration Appeal Tribunal ingediende verzoek om tegen deze afwijzing beroep te mogen instellen, werd wegens termijnoverschrijding afgewezen.

28. Op 11 juli 1995 werd een bevel tot uitzetting van het echtpaar Savas gegeven, dat hun op 31 augustus daaraanvolgend werd betekend.

29. Vaststaat, dat alle verzoeken van het echtpaar Savas tot 30 oktober 1995 uitsluitend op basis van het nationale recht waren ingediend.

30. Op 30 oktober 1995 hebben de advocaten van Savas voor het eerst betoogd, dat artikel 41 van het Aanvullend Protocol zich verzette tegen de invoering door het Verenigd Koninkrijk van striktere beperkingen van het recht van Turkse onderdanen om zich op zijn grondgebied te vestigen dan die welke op de datum van toetreding van die lidstaat tot de Gemeenschap van kracht waren. De Secretary of State had de situatie van het echtpaar Savas dus uitsluitend mogen toetsen aan de op die datum, dat wil zeggen 1 januari 1973, van kracht zijnde immigratievoorschriften, namelijk HC 510, inzonderheid paragraaf 21 daarvan, die luidt als volgt:

Personen die als toerist in het Verenigd Koninkrijk zijn toegelaten, kunnen aan de Secretary of State toestemming vragen zich daar te vestigen teneinde een eigen bedrijf te beginnen, hetzij als zelfstandige, hetzij als partner in een nieuw of bestaand bedrijf. Elk verzoek van die strekking moet op zijn eigen merites worden onderzocht. (...) Indien het verzoek wordt ingewilligd, kan het verblijf van de verzoeker voor een periode van maximaal twaalf maanden worden verlengd, waarbij beperkingen worden gesteld aan zijn vrijheid om bij een werkgever in dienst te treden. (...)

31. Op 1 mei 1996 wees de Secretary of State dit nieuwe betoog af, op grond dat Savas op de datum waarop hij zijn verzoek om regularisatie van zijn verblijf in het Verenigd Koninkrijk had ingediend, in die lidstaat niet langer over een verblijfsvergunning beschikte en dus in geen geval in aanmerking kon komen voor toepassing van de bepalingen van HC 510, de toen geldende immigratievoorschriften.

32. Daarop diende Savas bij de verwijzende rechter een verzoek om rechterlijke toetsing van deze beslissing in, welk verzoek op 11 juli 1996 werd ingewilligd.

33. Voor deze rechter stelde Savas, dat artikel 41 van het Aanvullend Protocol rechtstreekse werking heeft en de Secretary of State verplichtte, zijn verzoek van 30 oktober 1995 aan paragraaf 21 van HC 510 te toetsen. Zijns inziens moet deze bepaling aldus worden uitgelegd, dat zij doelt op alle personen die met een toeristenvisum in het Verenigd Koninkrijk zijn toegelaten, ongeacht hun immigratierechtelijke status op het moment van de indiening van hun verzoek. De Secretary of State had bij het onderzoek van Savas' verzoek in elk geval rekening moeten houden met artikel 13 van de Associatieovereenkomst, met de eerste en de vierde overweging van de preambule van deze overeenkomst en met artikel 41 van het Aanvullend Protocol, om daaruit de conclusie te trekken, dat uitzetting in casu onevenredig was.

34. Volgens de Secretary of State kan een persoon die niet legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft, geen beroep doen op de Associatieovereenkomst. In elk geval heeft artikel 41 van het Aanvullend Protocol geen rechtstreekse werking en kan het niet tot gevolg hebben, dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk verplicht zijn, op immigratiegebied de op 1 januari 1973 van kracht zijnde regels toe te passen. Bovendien doelt paragraaf 21 van HC 510 enkel op personen die, op het moment waarop zij hun verzoek indienen, als toerist legaal in het Verenigd Koninkrijk verblijven, en vormt uitzetting geen onevenredige sanctie voor een buitenlander die een zo lange periode illegaal in het Verenigd Koninkrijk heeft verbleven als Savas.

35. Ofschoon de nationale rechter nauwelijks twijfelt aan de rechtstreekse werking van artikel 41 van het Aanvullend Protocol, vraagt hij zich wel af, of de Associatieovereenkomst rechten kan verlenen aan buitenlanders die, zoals Savas, illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.

DE PREJUDICIËLE VRAGEN

36. Van oordeel, dat in die omstandigheden voor de beslechting van het geschil uitlegging van de Associatieovereenkomst en van het Aanvullend Protocol nodig is, heeft de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de zes volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

1) Moeten de Overeenkomst waarbij een associatie tot

stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, ondertekend te Ankara op 12 september 1963, en het Aanvullend Protocol bij die overeenkomst, ondertekend te Brussel op 23 november 1970, aldus worden uitgelegd, dat zij rechten verlenen aan een Turks onderdaan die a) het grondgebied van een lidstaat is binnengekomen, of b) op dat grondgebied is gebleven, in strijd met de immigratiewetgeving van die lidstaat?

2) Indien het antwoord op één van beide onderdelen bevestigend luidt, hebben a) artikel 13 van de Overeenkomst en b) artikel 41 van het Aanvullend Protocol dan rechtstreekse werking in de rechtsorde van de lidstaten?

3) Staat de Overeenkomst in samenhang met het Aanvullend Protocol eraan in de weg, dat een lidstaat toepassing geeft aan een bepaling van zijn nationale wetgeving, op grond waarvan die Turkse onderdaan geen toestemming krijgt om op het grondgebied van die lidstaat te blijven, enkel omdat de hem verleende toestemming om het grondgebied binnen te komen of aldaar te verblijven, niet langer geldig is?

4) Indien de bevoegde autoriteit van een lidstaat, in weerwil van de bepalingen van haar nationale wetgeving en op grond van haar discretionaire bevoegdheid, een verzoek van een Turks onderdaan om op het grondgebied van die lidstaat te mogen blijven, onderzoekt, dient zij daarbij dan rekening te houden met het bestaan van de Overeenkomst en het Aanvullend Protocol?

5) Indien het antwoord op de vierde vraag bevestigend luidt, dient de bevoegde autoriteit van de lidstaat dan bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid rekening te houden met het evenredigheidsbeginsel?

6) Indien het antwoord op de vijfde vraag bevestigend luidt, welke factoren dient de bevoegde nationale autoriteit dan in aanmerking te nemen om te bepalen, of uitzetting een evenredige maatregel is?

De eerste drie vragen

37. Met zijn eerste drie vragen, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of artikel 13 van de Associatieovereenkomst en artikel 41 van het Aanvullend Protocol van dien aard zijn, dat zij een Turks onderdaan een recht van vestiging en, daarmee samenhangend, een recht van verblijf kunnen verlenen in de lidstaat op het grondgebied waarvan hij, in strijd met de nationale immigratiewetgeving, is gebleven en als zelfstandige beroepswerkzaamheden heeft verricht.

38. Voor een zinvol antwoord op deze aldus geherformuleerde vragen moet eerst worden onderzocht, of de bepalingen waarnaar zij verwijzen, door een particulier voor een nationale rechterlijke instantie kunnen worden ingeroepen, en, zo ja, welke draagwijdte zij hebben.

De rechtstreekse werking van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen

39. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet een bepaling van een door de Gemeenschap met derde landen gesloten overeenkomst worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn, wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst voor welke uitvoering en werking geen verdere handeling vereist is (zie, met name, arrest van 4 mei 1999, Sürül, C-262/96, Jurispr. blz. I-2685, punt 60).

40. Derhalve moet worden nagegaan, of artikel 13 van de Associatieovereenkomst en artikel 41 van het Aanvullend Protocol aan die criteria voldoen.

De rechtstreekse werking van artikel 13 van de Associatieovereenkomst

41. Het Hof heeft reeds geoordeeld, dat artikel 12 van de Associatieovereenkomst in wezen een programatisch karakter heeft, en dat de bepalingen ervan niet voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn om communautaire rechtsregels op te leveren die rechtstreeks toepasselijk zijn in de rechtsorde van de lidstaten (arrest van 30 september 1987, Demirel, 12/86, Jurispr. blz. 3719, punten 23 en 25).

42. Vaststaat, dat artikel 13 van de Associatieovereenkomst, evenals bovengenoemd artikel 12 betreffende het vrije verkeer van werknemers, slechts in algemene bewoordingen en onder verwijzing naar de overeenkomstige bepalingen van het EG-Verdrag het beginsel van opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging tussen de overeenkomstsluitende partijen formuleert, zonder zelf nauwkeurige regels te geven om dat doel te verwezenlijken.

43. Ter uitvoering van artikel 22, lid 1, van de Associatieovereenkomst, dat de Associatieraad bevoegd verklaart om besluiten te nemen voor de verwezenlijking van de in die overeenkomst genoemde doelstellingen, verleent artikel 41, lid 2, van het Aanvullend Protocol de Associatieraad de bevoegdheid om, overeenkomstig het in artikel 13 van de Associatieovereenkomst geformuleerde beginsel, te bepalen, in welk ritme en op welke wijze de beperkingen van de vrijheid van vestiging tussen de overeenkomstsluitende partijen geleidelijk worden opgeheven.

44. De Associatieraad heeft evenwel geen enkele op laatstgenoemde bepaling gebaseerde maatregel genomen om in concreto uitvoering te geven aan het algemene beginsel, dat de belemmeringen van het recht van vestiging tussen de overeenkomstsluitende partijen geleidelijk worden opgeheven.

45. Onder deze omstandigheden moet worden geconcludeerd, dat artikel 13 van de Associatieovereenkomst, net als het door de verwijzende rechter eveneens genoemde artikel 41, lid 2, van het Aanvullend Protocol, de rechtspositie van particulieren niet rechtstreeks kan bepalen en dat

aan die bepaling derhalve geen rechtstreekse werking kan worden toegekend.

De rechtstreekse werking van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol

46. Uit de duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bewoordingen van deze bepaling blijkt, dat zij een ondubbelzinnige standstillclausule bevat, volgens welke de overeenkomstsluitende partijen vanaf de datum van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol geen nieuwe beperkingen van de vrijheid van vestiging mogen invoeren.

47. Het Hof heeft namelijk reeds geoordeeld, dat artikel 53 EG-Verdrag (ingetrokken bij het Verdrag van Amsterdam), volgens hetwelk de lidstaten geen nieuwe beperkingen mogen invoeren met betrekking tot de vestiging op hun grondgebied van onderdanen van andere lidstaten, een door de lidstaten op zich genomen verplichting inhoudt, die zich juridisch oplost in een verplichting om iets na te laten. Volgens het Hof is een verbod dat zo formeel is uitgedrukt, waarbij geen voorbehoud is gemaakt en voor de uitvoering of werking waarvan geen andere handeling nodig is, volledig rechtens perfect, zodat het rechtstreekse werking kan hebben voor de rechtsbetrekkingen tussende lidstaten en hun justitiabelen (arrest van 15 juli 1964, Costa, 6/64, Jurispr. blz. 1199, 1122).

48. Daar de bewoordingen van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol nagenoeg identiek zijn aan die van artikel 53 EG-Verdrag, moet het om dezelfde redenen van rechtstreekse toepassing worden geacht.

49. Met betrekking tot de associatie EEG-Turkije wordt deze uitlegging bevestigd door de rechtspraak van het Hof volgens welke de standstillclausule van artikel 7 van besluit nr. 2/76 van de Associatieraad van 20 december 1976 ter uitvoering van artikel 12 van de Overeenkomst van Ankara (niet gepubliceerd) en artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatie (niet gepubliceerd), tussen de lidstaten rechtstreekse werking hebben ter zake van de invoering van nieuwe beperkingen van de toegang tot de arbeidsmarkt van werknemers wier verblijf en arbeid op het grondgebied van de overeenkomstsluitende staten legaal zijn (arrest van 20 september 1990, Sevince, C-192/89, Jurispr. blz. I-3461, punten 18 en 26).

50. Onder deze omstandigheden bestaat er geen enkele grond om een dergelijke rechtstreekse werking te onthouden aan artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, dat voor de vrijheid van vestiging eenzelfde soort bepaling is als de in het voorgaande punt genoemde.

51. Aan de vaststelling dat het in artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol geformuleerde verbod van nieuwe beperkingen van de vrijheid van vestiging de rechtspositie van particulieren rechtstreeks kan bepalen, wordt overigens niet afgedaan door het onderzoek van het doel en de strekking van de Associatieovereenkomst, in het kader waarvan deze

bepaling moet worden uitgelegd.

52. Deze overeenkomst heeft immers tot doel, de ontwikkeling van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, ookop het gebied van de werkzaamheden anders dan in loondienst, door de geleidelijke opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging, met het oog op de verbetering van de levensstandaard van het Turkse volk en om in een later stadium de toetreding van de Turkse Republiek tot de Gemeenschap te vergemakkelijken (zie vierde overweging van de preambule en artikel 28 van de Associatieovereenkomst).

53. Dat de Associatieovereenkomst in hoofdzaak moet bijdragen tot de economische ontwikkeling van Turkije en daardoor het evenwicht in de door de Gemeenschap jegens dit derde land aangegane verplichtingen verstoort, belet de Gemeenschap niet, de rechtstreekse toepasselijkheid van sommige bepalingen ervan te erkennen (zie arrest Sürül, reeds aangehaald, punt 72, en, naar analogie, arresten van 5 februari 1976, Bresciani, 87/75, Jurispr. blz. 129, punt 23; 31 januari 1991, Kziber, C-18/90, Jurispr. blz. I-199, punt 21, en 12 december 1995, Chiquita Italia, C-469/93, Jurispr. blz. I-4533, punt 34).

54. Uit de voorgaande overwegingen volgt, dat in artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol een nauwkeurig bepaald en onvoorwaardelijk beginsel is geformuleerd, dat voldoende werkbaar is om door de nationale rechter te kunnen worden toegepast en dat derhalve de rechtspositie van particulieren kan bepalen. De rechtstreekse werking die dus aan die bepaling moet worden toegekend, brengt mee, dat de justitiabelen op wie zij van toepassing is, het recht hebben zich er voor de rechterlijke instanties van de lidstaten op te beroepen.

55. Het is daarom van belang, de draagwijdte van die bepaling te onderzoeken.

De draagwijdte van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol

56. In zijn bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen heeft Savas, zakelijk weergegeven, gesteld, dat die bepaling van het Aanvullend Protocol hem een recht van vestiging verleent alsmede een daarmee samenhangend recht van verblijf in de lidstaatop het grondgebied waarvan hij heeft mogen binnenkomen, en zulks ondanks het feit dat hij in strijd met de nationale immigratiewetgeving daar is gebleven en werkzaamheden als zelfstandige heeft verricht.

57. Ter terechtzitting heeft Savas dienaangaande gepreciseerd, dat hij niet langer stelt, dat hij aan artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol rechtstreeks een recht van vestiging en van verblijf in een lidstaat kan ontlennen; hij heeft echter aangevoerd, dat de rechtstreekse werking van deze bepaling meebrengt, dat de betrokken Turkse onderdaan een nationale rechterlijke instantie kan verzoeken na te gaan, of de nationale regeling op grond waarvan tot zijn uit-

zetting is besloten, ter zake van de vrijheid van vestiging en van het recht van verblijf strenger is dan de regeling die op het moment van inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol in de betrokken lidstaat gold, en dus in strijd met de standstillclausule van deze bepaling is vastgesteld.

58. Wat, in de eerste plaats, de door Savas in zijn schriftelijke opmerkingen verdedigde stelling betreft, moet om te beginnen worden herinnerd aan de vaste rechtspraak dat de bepalingen betreffende de associatie EEG-Turkije bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht de bevoegdheid van de lidstaten om zowel de toegang van Turkse onderdanen tot hun grondgebied als de voorwaarden voor hun eerste tewerkstelling te reglementeren, intact laten, en uitsluitend de situatie regelen van Turkse werknemers die reeds legaal in de arbeidsmarkt van de lidstaten zijn opgenomen (zie, met name, arrest van 23 januari 1997, Tetik, C-171/95, Jurispr. blz. I-329, punt 21).

59. Voorts heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld, dat Turkse werknemers, anders dan onderdanen van de lidstaten, niet het recht hebben zich vrij binnen de Gemeenschap te verplaatsen, doch slechts bepaalde rechten genieten in de lidstaat van ontvangst op het grondgebied waarvan zij wettig zijn binnengekomen en gedurende een bepaalde tijd legale arbeid hebben verricht (zie, met name, arrest Tetik, reeds aangehaald, punt 29).

60. Het is juist, dat de rechten die aldus ter zake van werkgelegenheid aan Turkse werknemers zijn verleend, noodzakelijkerwijs inhouden dat de belanghebbenden eendaarmee samenhangend recht van verblijf genieten, omdat anders het recht van toegang tot de arbeidsmarkt en het recht op het verrichten van arbeid elke inhoud zouden verliezen (zie arrest Sevince, reeds aangehaald, punt 29; en arresten van 16 december 1992, Kus, C-237/91, Jurispr. blz. I-6781, punt 29, 6 juni 1995, Bozkurt, C-434/93, Jurispr. blz. I-1475, punt 28, en 10 februari 2000, Nazli, C-340/97, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 28), en dat laatstgenoemden dus aanspraak kunnen maken op verlenging van hun verblijf in de betrokken lidstaat, teneinde daar legale arbeid in loondienst te verrichten (zie, onder meer, arrest Kus, reeds aangehaald, punt 36, en arresten van 30 september 1997, Günaydin, C-36/96, Jurispr. blz. I-5143, punt 55, en Ertanir, C-98/96, Jurispr. blz. I-5179, punt 62, en 26 november 1998, Birden, C-1/97, Jurispr. blz. I-7747, punt 69). Uit diezelfde rechtspraak volgt echter, dat het legale karakter van de arbeid van een Turks onderdaan in de lidstaat van ontvangst onderstelt, dat de situatie van de betrokkene op de arbeidsmarkt van die lidstaat stabiel en niet slechts van voorlopige aard is en, om die reden, een niet-betwist recht van verblijf impliceert (reeds aangehaalde arresten Sevince, punt 30, Kus, punten 12 en 22, en Bozkurt, punt 26).

61. In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld, dat

de tijdvakken van arbeid die een Turks onderdaan heeft vervuld met een verblijfsvergunning die hem enkel was verleend op grond van een frauduleuze handeling die tot zijn veroordeling heeft geleid, niet op een stabiele situatie berusten en als slechts precair vervulde tijdvakken moeten worden aangemerkt, aangezien de betrokkene gedurende de betrokken tijdvakken geen legaal verkregen verblijfsrecht had (arrest van 5 juni 1997, Kol, C-285/95, Jurispr. blz. I-3069, punt 27).

62. In punt 28 van het arrest Kol, reeds aangehaald, heeft het Hof meer in het bijzonder geoordeeld, dat het uitgesloten is, dat de uitoefening van arbeid door een Turks onderdaan met een verblijfsvergunning die onder dergelijke frauduleuze omstandigheden is afgegeven, rechten ten gunste van laatstgenoemde kan doen ontstaan.

63. Die beginselen, die zijn geformuleerd in het kader van de uitlegging van de bepalingen van de associatie EEG-Turkije die het vrije verkeer van Turkse werknemers in de Gemeenschap geleidelijk tot stand beogen te brengen, gelden naar analogie ook in het kader van de bepalingen van die associatie betreffende het recht van vestiging.

64. Hieruit volgt, dat, gelijk de Commissie terecht heeft opgemerkt, de in artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol opgenomen standstillclausule op zichzelf aan een Turks onderdaan niet het recht van vestiging en het daaruit voortvloeiende recht van verblijf kan verlenen.

65. De eerste toelating van een Turks onderdaan tot het grondgebied van een lidstaat wordt uitsluitend geregeld door het nationale recht van die staat en de betrokkene kan krachtens het gemeenschapsrecht slechts bepaalde rechten op het gebied van het verrichten van arbeid of van een zelfstandige werkzaamheid en, daarmee samenhangend, op het gebied van verblijf doen gelden, voor zover hij legaal in de betrokken lidstaat verblijft.

66. In het hoofdgeding heeft Savas, blijkens de verwijzingsbeschikking, na het verstrijken van de geldigheid van zijn toeristenvisum voor één maand in het Verenigd Koninkrijk echter geen verblijfsvergunning meer gekregen en is hij daar dus in strijd met de nationale regeling blijven wonen. Bovendien was hem in zijn visum uitdrukkelijk verbod opgelegd, in die lidstaat een beroepsactiviteit te verrichten.

67. Onder deze omstandigheden kan het feit dat Savas na het verstrijken van zijn visum het Verenigd Koninkrijk niet heeft verlaten en de facto zonder daarvoor een vergunning te hebben verkregen in die staat een zelfstandige beroepsactiviteit heeft verricht, hem geen rechtstreeks aan de communautaire regeling ontleend recht van vestiging of verblijf opleveren.

68. Wat, in de tweede plaats, Savas' betoog tijdens de terechtzitting voor het Hof betreft, moet eraan worden herinnerd, dat de rechtstreekse werking die aan artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol moet

worden toegekend, meebrengt, dat deze bepaling particulieren individuele rechten verleent die de nationale rechterlijke instanties moeten waarborgen.

69. Voorts moet worden vastgesteld, dat de standstill-clausule van deze bepaling van het Aanvullend Protocol zich ertegen verzet, dat een lidstaat een nieuwe maatregel vaststelt die tot doel of tot gevolg heeft, dat aan de vestiging en, daarmee samenhangend, aan het verblijf van een Turks onderdaan op zijn grondgebied strengere voorwaarden worden gesteld dan die welke golden op het moment waarop het Aanvullend Protocol voor de betrokken lidstaat in werking trad.

70. Hieruit volgt, dat de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om het nationale recht uit te leggen, dient te bepalen, of de nationale regeling die de bevoegde autoriteiten op Savas hebben toegepast, tot gevolg heeft dat zijn situatie is verslechterd ten opzichte van de regels die in het Verenigd Koninkrijk op hem van toepassing waren op de datum waarop het Aanvullend Protocol voor die lidstaat in werking trad.

71. Gelet op een en ander, moeten de eerste drie vragen worden beantwoord als volgt:

– Artikel 13 van de Associatieovereenkomst en artikel 41, lid 2, van het Aanvullend Protocol zijn geen gemeenschapsrechtelijke regels die rechtstreeks toepasselijk zijn in de nationale rechtsorde van de lidstaten.

– Artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol heeft rechtstreekse werking in de lidstaten.

– Artikel 41, lid 1, kan op zichzelf een Turks onderdaan geen recht van vestiging en, daarmee samenhangend, een recht van verblijf verlenen in de lidstaat op het grondgebied waarvan hij in strijd met de nationale immigratiewetgeving is gebleven en als zelfstandige beroepsactiviteiten heeft verricht.

– Artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol verbiedt echter vanaf de datum van inwerkingtreding van dit protocol in de lidstaat van ontvangst de invoering van nieuwe nationale beperkingen van de vrijheid van vestiging en van het recht van verblijf van Turkse onderdanen. Het staat aan de nationale rechter om bij wege van uitlegging van het nationale recht te bepalen, of de regeling die op verzoeker in het hoofdgeding is toegepast, ongunstiger is dan de regeling die op het moment van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol van toepassing was.

De vierde, de vijfde en de zesde vraag

72. Gelet op het antwoord op eerste drie vragen, behoeven de andere vragen niet te worden beantwoord.

(Zie voor het dictum de kop boven deze uitspraak; red.)

Noot

1. Dit is het eerste arrest van het Hof van Justitie inzake de bepalingen betreffende de vrijheid van vestiging op grond van de Associatie EEG-Turkije. Gelet op de tekst van art. 41, lid 1, van het Protocol, is de

uitspraak ook van toepassing op Turkse burgers en bedrijven die in een lidstaat diensten willen verlenen. Geheel in de lijn met zijn eerdere arresten Demirel (RV 1987, 84) en Sevince (RV 1990, 91) oordeelde het Hof dat art. 13 evenals art. 12 van de Associatieovereenkomst programmatisch van aard is en dus geen rechtstreekse werking heeft, terwijl de standstillbepaling van art. 41, lid 1, Aanvullend Protocol (evenals de overeenkomstige bepaling voor Turkse werknemers in art. 13 van Besluit 1/80 van de Associatieraad) wel rechtstreeks toepasselijk is. Het Protocol trad op 1 januari 1973 in werking (Trb. 1973, 30). De standstill-bepaling van art. 41, lid 1, omvat zowel de regels inzake de vestiging van ondernemingen of zelfstandigen als de verblijfsrechtelijke regels, zie r.o. 64 en het laatste deel van het dictum. Daarbij is niet alleen relevant of de wetgeving is veranderd. Ook na 1.1.1973 ingevoerde nieuwe beperkingen in het (toelatings)beleid kunnen niet worden toegepast op Turkse burgers die zich als zelfstandige willen vestigen, aldus Rb 's-Gravenhage zp 's-Hertogenbosch 11 mei 1999, RV 1999, 204 m.nt. CAG. Het arrest Savas heeft verder twee centrale elementen, waartussen een zekere spanning lijkt te bestaan. Enerzijds postuleert het Hof dat de beginselen die het heeft geformuleerd in het kader van de uitlegging van de bepalingen van de associatie inzake Turkse werknemers in de Gemeenschap, ook gelden met betrekking tot de bepalingen van de associatie betreffende het recht van vestiging (r.o. 63). Daaruit volgt dat, evenals bij Turkse werknemers, de eerste toelating uitsluitend door het nationale recht van de betrokken lidstaat wordt geregeld. De zelfstandige arbeid kan ook alleen worden verricht, voorzover de betrokkene legaal in de betrokken lidstaat verblijft (r.o. 65). Volgens het Hof kan een Turkse burger 'op zichzelf' aan art. 41, lid 1, 'niet het recht van vestiging en het daaruit voortvloeiende recht van verblijf' ontlenen (r.o. 64). Er volgt uit art. 41 dus geen rechtstreeks recht op eerste toelating en voortgezet verblijf. Anderzijds kan dat verblijfsrecht, blijkens de laatste overwegingen van het arrest, wel indirect aan art. 41 worden ontleend. Daarvan kan volgens het Hof sprake zijn als de lidstaat sinds begin 1973 strengere eisen is gaan stellen aan de vestiging en het verblijf van een Turkse onderdaan op zijn grondgebied (r.o. 69). Het Hof laat het aan de nationale rechter om te beoordelen of de regeling die op Savas, die na afloop van zijn visum jarenlang zonder verblijfstitel in het VK woonde en werkte, van toepassing is tot gevolg heeft dat zijn positie minder gunstig is in vergelijking met de regels die begin 1973 van kracht waren (r.o. 70). Als iemand in Savas' positie destijds volgens het nationale recht een verblijfsvergunning kreeg, dan heeft hij nu op grond van dat toenmalige nationale recht in combinatie met de gemeenschapsrechtelijke standin dezelfde omstandigheden verkeert. De tegenstelling is dus slechts schijnbaar: art. 41 geeft geen rechtstreeks maar, afhankelijk van het

nationale recht in 1973, mogelijk wel een indirect recht op toelating en verblijf. Dat het Hof die beide elementen als complementair ziet, blijkt uit het feit dat het tweede element uitvoerig wordt genoemd in het laatste onderdeel van het dictum.

2. In een aantal uitspraken in zaken betreffende de Tijdelijke regeling witte illegalen is het beroep van de vreemdeling op het arrest Savas verworpen met de overweging dat uit dit arrest blijkt dat de eerste toelating van een Turkse onderdaan uitsluitend door het nationale recht van een lidstaat wordt geregeld, bijv. Pres. Rb. 's-Gravenhage zp Dordrecht 15 november 2000, AWB 00/7472 niet gepubliceerd. Ten aanzien van Turkse werknemers is deze overweging juist. Wat betreft Turkse zelfstandige en dienstverleners is sprake van een onvolledige en onjuiste weergave van de strekking van het arrest Savas. Tijdens het debat over de zaak Gümüs in 1997 heb ik een interpretatie van art. 41 gegeven die een stap minder ver ging dan het Hof nu heeft gedaan. Met name het tweede element van het arrest, het indirecte recht op (eerste) toelating en verblijf, had ik niet voorzien, zie C.A. Groenendijk, *Schone slaapsters in het Europese recht, het Nederlandse toelatingsbeleid en de zaak Gümüs*, NJB 1997, p.1374. Mogelijk was de laatste beslissing van de Pres. Rb 's-Gravenhage zp Amsterdam 10 september 1997, AWB 96/7191/3/5 (ongepubliceerd) anders uitgevallen als het arrest Savas al was geweest. Overigens is het nog niet zo eenvoudig om vast te stellen wat het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van zelfstandigen op 1 januari 1973 was. Een eerste poging tot reconstructie heb ik ondernomen in mijn noot onder het arrest Savas in JV 2000/172. Uit de rechtspraak uit die periode blijkt in ieder geval dat destijds het niet beschikken over een mvv onvoldoende grond vormde om een verblijfsvergunning te weigeren aan een vreemdeling die naar Nederland was gekomen om zich hier als zelfstandige te vestigen, zie RV 1974, 5. De standstillbepaling maakt dat het mvv-vereiste nu dan ook niet ten aanzien van Turkse zelfstandigen kan worden gesteld. Ook kunnen ten aanzien van Turkse burgers die toelating voor een ander doel verkregen en nadien om wijziging van de beperking of verlenging van de vergunning voor arbeid als zelfstandige vragen, nieuwe beperkingen ingevoerd bij of krachtens de Vw 2000 alsmede andere sinds 1973 ingevoerde beperkingen niet worden tegengeworpen. In art. 8, onder 1, Vw 2000 en in verschillende bepalingen in het Vb 2000 wordt ten onrechte alleen van verblijfsrecht op grond van Besluit 1/80 van de Associatierraad EEG-Turkije gesproken. Om strijdigheid met het Gemeenschapsrecht te voorkomen, moet daar 'een verblijfsrecht krachtens de Associatieovereenkomst EEG-Turkije' worden gelezen. Ook in de Vreemdelingencirculaire 2000 wordt deel B11/2 ten onrechte alleen melding gemaakt van regels inzake Turkse werknemers en hun gezinsleden op grond van Besluit 1/80.

3. In Duitsland bleek dat ook de invoering van de

arbeidsvergunningplicht voor chauffeurs in het internationale transport strijdig kan zijn met de standstillbepaling van art. 41 Aanvullend Protocol. Na het arrest Bozkurt (RV 1995, 91) werd de vrijstelling van de arbeidsvergunningplicht voor die chauffeurs opgeheven. In Nederland werd de voorheen geldende vrijstelling na het arrest Bozkurt beperkt tot chauffeurs in dienst van bedrijven die buiten Nederland zijn gevestigd en buiten Nederland geregistreerde transportmiddelen, zie art. 1, onder b, Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen. Een in Duitsland gevestigde dochteronderneming van een Turks transportbedrijf betoogde dat de invoering van de vergunningplicht voor haar chauffeurs strijdig was met de standstillbepaling en dus niet op haar chauffeurs kon worden toegepast. Dat beroep op het arrest Savas had succes, zie Landessozialgericht Baden-Württemberg 27 juli 2000, Informationsbrief Ausländerrecht (IAR) 2000, p. 481 alsmede R. Gutmann, *Die Standstill-Klausel im Assoziationsrecht*, IAR 2000, p. 326 e.v.

CAG