

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

19 februari 2009 (*)

„Associatieovereenkomst EEG-Turkije – Vrij verrichten van diensten – Visumplicht voor toegang tot lidstaat”

In zaak C-228/06,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Duitsland) bij beslissing van 30 maart 2006, ingekomen bij het Hof op 19 mei 2006, in de procedure

Mehmet Soysal,

Ibrahim Savatli

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

in tegenwoordigheid van:

Bundesagentur für Arbeit,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, M. Ilešič, A. Tizzano, A. Borg Barthet en J.-J. Kasel (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,

griffier: K. Sztranc-Sławiczek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 oktober 2008,

gelet op de opmerkingen van:

- M. Soysal en I. Savatli, vertegenwoordigd door R. Gutmann, Rechtsanwalt,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door M. Lumma en J. Möller als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door R. Holdgaard als gemachtigde,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door G. Karipsiadis en T. Papadopoulou als gemachtigden,
- de Sloveense regering, vertegenwoordigd door T. Mihelič als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Wilderspin en G. Braun als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, op 23 november 1970 te Brussel ondertekend, en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: „Aanvullend Protocol”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen M. Soysal en I. Savatli, die de Turkse nationaliteit bezitten, en de Bundesrepublik Deutschland over de visumplicht voor Turkse vrachtwagenbestuurders om diensten te verrichten in het internationale goederenvervoer over de weg.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

De Associatieovereenkomst EEG-Turkije

- 3 Volgens artikel 2, lid 1, heeft 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 Republiek Turkije enerzijds en de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en die namens laatstgenoemde is gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „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 van de Associatieovereenkomst), alsmede door de opheffing van beperkingen van de vrijheid van vestiging (artikel 13 van deze overeenkomst) en het vrij verrichten van diensten (artikel 14 van dezelfde overeenkomst), 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 van deze overeenkomst).
- 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 van de overeenkomst), 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 van deze overeenkomst), en in een definitieve fase, die is gegrondvest op de douane-unie en de versterking inhoudt van de coördinatie van het economische beleid van de overeenkomstsluitende partijen (artikel 5 van dezelfde overeenkomst).
- 5 Artikel 6 van de Associatieovereenkomst luidt:

„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 Artikel 8 van de Associatieovereenkomst, dat deel uitmaakt van titel II, met het opschrift „Tenuitvoerlegging van de overgangsfase”, bepaalt:

„Teneinde de in artikel 4 genoemde doelstellingen te verwezenlijken, stelt de Associatieraad voor de aanvang van de overgangsfase, en volgens de in artikel 1 van het Voorlopige Protocol vermelde procedure, de voorwaarden van, de wijze waarop en het ritme voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen vast betreffende de in het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap bedoelde onderwerpen die in aanmerking genomen moeten worden, met

name die welke zijn bedoeld in deze Titel, alsmede elke vrijwaringsclausule die dienstig zou kunnen blijken.”

7 De artikelen 12, 13 en 14 van de Associatieovereenkomst staan eveneens in titel II, hoofdstuk 3, met het opschrift „Andere bepalingen van economische aard”.

8 Artikel 12 van de overeenkomst luidt:

„De overeenkomstsluitende partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen in [39 EG], [40 EG] en [41 EG], teneinde onderling geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen.”

9 Artikel 13 bepaalt:

„De overeenkomstsluitende partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen [43 EG] tot en met [46 EG] inbegrepen en [48 EG], teneinde onderling de beperkingen van de vrijheid van vestiging op te heffen.”

10 Artikel 14 preciseert:

„De overeenkomstsluitende partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen [45 EG], [46 EG] en [48 EG] tot en met [54 EG] inbegrepen, teneinde onderling de beperkingen van het vrij verrichten van diensten op te heffen.”

11 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 [...]”

12 Het Aanvullend Protocol, dat overeenkomstig artikel 62 ervan integrerend deel uitmaakt van de Associatieovereenkomst, bepaalt in artikel 1 de voorwaarden waaronder, de wijze waarop en het ritme waarin de in artikel 4 van de Associatieovereenkomst bedoelde overgangsfase ten uitvoer zal worden gelegd.

13 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”.

14 Artikel 36 van het Aanvullend Protocol, dat deel uitmaakt van dit hoofdstuk I, bepaalt dat het vrije verkeer van werknemers tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije geleidelijk tot stand wordt gebracht overeenkomstig de in artikel 12 van de Associatieovereenkomst neergelegde beginselen, tussen het einde van het twaalfde en het tweeëntwintigste jaar na de inwerkingtreding ervan, en dat de hiertoe nodige regels door de Associatieraad worden bepaald.

15 Artikel 41 van het Aanvullend Protocol, dat in titel II, hoofdstuk II, is opgenomen, luidt:

„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.”

- 16 Vaststaat, dat de Associatieraad, die door de Associatieovereenkomst is ingesteld en enerzijds uit leden van de regeringen van de lidstaten, de Raad van de Europese Unie alsook de Commissie van de Europese Gemeenschappen en anderzijds uit leden van de Turkse regering is samengesteld, tot op heden geen enkele maatregel op grond van artikel 41, lid 2, van het Aanvullend Protocol heeft genomen.

- 17 Artikel 59 van het Aanvullend Protocol, dat staat in titel IV, „Algemene en slotbepalingen”, luidt:

„Op de onder dit protocol vallende gebieden, mag de behandeling van Turkije niet gunstiger zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap.”

Verordening (EG) nr. 539/2001

- 18 Artikel 1, lid 1, van verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB L 81, blz. 1), bepaalt:

„De onderdanen van de in de lijst van bijlage I opgenomen derde landen dienen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit van een visum te zijn.”

- 19 Uit deze bijlage I blijkt dat de Republiek Turkije een van de landen op de lijst in deze bijlage is.

- 20 Punt 1 van de considerans van verordening nr. 539/2001 herinnert eraan dat de vaststelling van de lijst van de derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum, alsmede die van de derde landen waarvan de onderdanen van die visumplicht zijn vrijgesteld, volgens artikel 61 EG behoort „tot de begeleidende maatregelen die rechtstreeks met het vrije verkeer van personen in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid verband houden”.

Nationale regeling

- 21 Blijkens de verwijzingsbeschikking konden Turkse werknemers die, zoals verzoekers in het hoofdgeding, maximaal twee maanden in het internationale goederenvervoer over de weg in de Bondsrepubliek Duitsland werkzaam waren, bij de inwerkingtreding op 1 januari 1973 van het Aanvullend Protocol voor Duitsland, deze lidstaat zonder vergunning binnenkomen. Krachtens § 1, lid 2, punt 2, van de Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (besluit tot uitvoering van de vreemdelingenwet), in de versie van 12 maart 1969 (BGBl. I, blz. 207), hadden deze Turkse onderdanen namelijk het recht om Duitsland zonder visum binnen te komen.

- 22 Voor Turkse onderdanen geldt eerst sinds de inwerkingtreding van het elfde besluit van 1 juli 1980 tot wijziging van het besluit tot uitvoering van de vreemdelingenwet (BGBl. 1980 I, blz. 782) een algemene visumplicht.

- 23 Thans volgt de visumplicht voor Turkse onderdanen als verzoekers in het hoofdgeding om Duitsland binnen te komen uit de §§ 4, lid 1, en 6 van het Aufenthaltsgesetz (wet inzake het recht van verblijf) van 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1950; hierna: „Aufenthaltsgesetz”), die het Ausländergesetz (vreemdelingenwet) heeft vervangen en op 1 januari 2005 in werking is getreden, en uit artikel 1, lid 1, juncto bijlage I van verordening nr. 539/2001.

- 24 § 4 Aufenthaltsgesetz, „Vereiste van een verblijfstitel”, bepaalt in lid 1:

„Vreemdelingen moeten voor de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de Bondsrepubliek over een verblijfstitel beschikken, tenzij het recht van de Europese Unie of

een verordening anders bepaalt of een verblijfsrecht bestaat op grond van de overeenkomst van 12 september 1963 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije [...] De verblijfstitel kan de vorm aannemen van

1. een visum (§6),
2. een verblijfsvergunning (§7),
3. een vestigingsvergunning (§ 9)“.

25 § 6 Aufenthaltsgesetz, „Visum“, bepaalt:

„(1) Aan een vreemdeling kan:

1. een Schengenvisum voor doorreis, of
2. een Schengenvisum voor verblijven van niet meer dan drie maanden binnen een tijdvak van zes maanden na de datum van eerste binnenkomst (kort verblijf),

worden verleend wanneer is voldaan aan de toekenningsvoorwaarden van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en van de uitvoeringsbepalingen van die overeenkomst. In uitzonderlijke omstandigheden kan het Schengenvisum om volkenrechtelijke of humanitaire redenen, of ter vrijwaring van politieke belangen van de Bondsrepubliek Duitsland, worden verleend wanneer niet is voldaan aan de toekenningsvoorwaarden van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen. In dergelijke gevallen moet de geldigheid tot het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland worden beperkt.

(2) Het visum voor kort verblijf kan ook voor meerdere verblijven binnen een tijdvak van niet meer dan vijf jaar worden verleend, met dien verstande dat het verblijf telkens niet langer mag duren dan drie maanden per tijdvak van zes maanden na de datum van eerste binnenkomst.

(3) In bijzondere gevallen kan een op grond van de eerste zin van lid 1 verleend Schengenvisum worden verlengd tot een totale verblijfsduur van drie maanden binnen een tijdvak van zes maanden na de datum van eerste binnenkomst. Dit geldt ook indien het visum door de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van een andere Schengenstaat is verleend. Een verdere verlenging van het visum voor een periode van drie maanden binnen het betrokken tijdvak van zes maanden is enkel mogelijk onder de voorwaarden van de tweede zin van lid 1.

(4) Voor een verblijf van lange duur is een visum voor het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland (nationaal visum) vereist, dat vóór de binnenkomst wordt verleend. Het wordt verleend in overeenstemming met de voorschriften die gelden voor de verblijfsvergunning [en] de vestigingsvergunning [...]“

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 26 Blijkens de verwijzingsbeschikking zijn Soysal en Savatli in Turkije wonende Turkse onderdanen, die door een Turks bedrijf voor internationaal goederenvervoer worden tewerkgesteld als chauffeur van vrachtwagens die toebehoren aan een Duitse vennootschap en in Duitsland geregistreerd zijn.
- 27 Tot 2000 heeft de Bondsrepubliek Duitsland verzoekers in het hoofdgeding op hun verzoek meermaals visa verleend om als chauffeur van in Turkije geregistreerde vrachtwagens Duitsland binnen te komen om er diensten te verrichten.
- 28 Nadat was vastgesteld dat verzoekers met in Duitsland geregistreerde vrachtwagens reden, wees het Duitse consulaat-generaal te Istanbul hun latere visumaanvragen in 2001 en 2002 af.

- 29 Soysal en Savatli hebben tegen de visaweigeringen beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Berlin en verzocht om als chauffeurs, werkzaam in het internationale goederenvervoer over de weg, Duitsland visumvrij te mogen binnenkomen. Daartoe beroepen zij zich op de standstillclausule van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, krachtens welke op hen geen ongunstigere voorwaarden voor binnenkomst in Duitsland mogen worden toegepast dan die welke bij de inwerkingtreding van dat protocol ten aanzien van de Bondsrepubliek Duitsland op 1 januari 1973 golden. Toentertijd bestond er geen enkele visumplicht voor de activiteit die zij uitoefenen, daar een dergelijke plicht eerst in 1980 is ingevoerd. Deze standstillclausule zou zelfs voorrang hebben op de visumplicht van verordening nr. 539/2001, die na voornoemde datum is vastgesteld.
- 30 Na afwijzing van het beroep door het Verwaltungsgericht Berlin bij vonnis van 3 juli 2002 hebben Soysal en Savatli hoger beroep ingesteld bij het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg dat van oordeel is dat de beslechting van het voor hem aanhangige geding afhangt van de uitlegging van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol.
- 31 Dienaangaande merkt de verwijzende rechter op, dat verzoekers in het hoofdgeding als vrachtwagenchauffeur in dienst zijn van een in Turkije gevestigd bedrijf, dat legaal diensten in Duitsland verricht. In het bijzonder verrichten zij hun werkzaamheid voor het Duitse bedrijf, op naam waarvan de voor het goederenvervoer gebruikte vrachtwagens zijn geregistreerd, niet in het kader van een terbeschikkingstelling van werknemers, die naar Duits recht vergunningplichtig is, daar het hoofdzakelijk het Turkse bedrijf waarbij zij in dienst zijn, was dat de betrokken werknemers, ook in de loop van hun diensttijd bij de Duitse vennootschap, arbeidsinstructies gaf.
- 32 Bovendien volgt uit het arrest van 21 oktober 2003, Abatay e.a. (C-317/01 en C-369/01, Jurispr. blz. I-12301, punt 106), dat Turkse werknemers, zoals verzoekers in het hoofdgeding, zich voor de uitgeoefende activiteit op artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol kunnen beroepen.
- 33 Ten slotte konden dergelijke in Duitsland in het internationale goederenvervoer over de weg werkzame werknemers bij de inwerkingtreding van dit protocol visumvrij deze lidstaat binnenkomen; een visumplicht is eerst op 1 juli 1980 in het Duitse recht ingevoerd.
- 34 Tot dusver is er evenwel geen rechtspraak van het Hof die de vraag beantwoordt of de invoering van een visumplicht door het nationale vreemdelingenrecht of het gemeenschapsrecht een „nieuwe beperking” van het vrij verrichten van diensten is in de zin van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol.
- 35 Enerzijds bevestigen de punten 69 en 70 van het arrest van 11 mei 2000, Savas (C-37/98, Jurispr. blz. I-2927), weliswaar de uitlegging dat artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol een algemeen verbod van verslechtering inhoudt, dat ook voor het toegangs- en het verblijfsrecht geldt, zodat alleen hoeft te worden nagegaan of de betrokken maatregel tot doel of tot gevolg heeft de situatie van Turkse onderdanen inzake vrijheid van vestiging of vrijheid van dienstverrichting te onderwerpen aan restrictievere voorwaarden dan die welke golden bij de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol (zie in die zin voormeld arrest Abatay e.a., punt 116). Tegen deze uitlegging is evenwel ingebracht dat deze bepaling niet de bevrozing kan meebrengen van de algemene wetgevende bevoegdheid van de lidstaten die op enigerlei wijze de situatie van Turkse onderdanen kan beïnvloeden.
- 36 Anderzijds heeft het Hof, ook al pleit de tekst van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, dat de „overeenkomstsluitende partijen” betreft, voor de opvatting dat de standstillclausule van dit artikel niet alleen van toepassing is op de voorschriften van de lidstaten, maar ook op die van afgeleid gemeenschapsrecht, zich daarover nog niet uitgesproken.
- 37 In deze omstandigheden heeft het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Moet artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol [...] aldus worden uitgelegd, dat er sprake is van een beperking van het vrij verrichten van diensten, wanneer een Turks

onderdaan, die voor een Turkse onderneming internationaal vervoer verricht met een in Duitsland geregistreerde vrachtwagen, voor toegang tot Duitsland krachtens de §§ 4, lid 1, en 6 Aufenthaltsgesetz [...] en artikel 1, lid 1, van verordening nr. 539/2001 in het bezit van een Schengenvisum dient te zijn, terwijl hij ten tijde van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol visumvrij [Duitsland] kon binnenkomen?

- 2) Bij een bevestigend antwoord op de eerste vraag: moet artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol aldus worden uitgelegd, dat de in de eerste vraag bedoelde Turkse onderdanen visumvrij Duitsland kunnen binnenkomen?"

Bevoegdheid van het Hof

- 38 De Duitse regering acht het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing „niet-ontvankelijk” op grond dat het niet is ingediend door een rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep in de zin van artikel 68, lid 1, EG, hoewel de gestelde vragen de geldigheid van een verordening van de Raad op basis van titel IV het Derde deel van het EG-Verdrag betreffen.
- 39 Dit betoog kan evenwel niet slagen.
- 40 Blijkens de tekst zelf van de vragen van de verwijzende rechter betreffen zij namelijk uitdrukkelijk en uitsluitend de uitlegging van het recht van de associatie EEG-Turkije en meer bepaald van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol.
- 41 De zaak is dus geldig voor het Hof gebracht krachtens artikel 234 EG (zie arrest van 20 september 1990, Sevince, C-192/89, Jurispr. blz. I-3461, punten 8-11 en aangehaalde rechtspraak), zodat irrelevant is dat de verwijzende rechter niet behoort tot de instanties bedoeld in artikel 68, lid 1, EG, dat afwijkt van de voorwaarden van artikel 234 EG.
- 42 In deze omstandigheden is het Hof bevoegd om de vragen van het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg te beantwoorden.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 43 Met zijn twee vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol aldus moet worden uitgelegd dat het zich vanaf de inwerkingtreding van dit protocol verzet tegen de invoering van een visumplicht voor Turkse onderdanen, zoals verzoekers in het hoofdgeding, om een lidstaat te kunnen binnenkomen teneinde er voor rekening van een in Turkije gevestigde onderneming diensten te verrichten.
- 44 Om te beginnen dient eraan te worden herinnerd dat verzoekers in het hoofdgeding Turkse vrachtwagenchauffeurs zijn, die in Turkije wonen, in dienst zijn van een in dat land gevestigde vennootschap voor internationaal wegvervoer en geregeld tussen Turkije en Duitsland goederen vervoeren met in Duitsland geregistreerde vrachtwagens. Dienaangaande heeft de verwijzende rechter vastgesteld dat dit vervoer en de activiteiten van de chauffeurs in het kader ervan volstrekt legaal zijn.
- 45 Om in een situatie als die in het hoofdgeding de juiste strekking van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol vast te stellen, moet er allereerst aan worden herinnerd dat uit vaste rechtspraak volgt dat dit artikel rechtstreekse werking heeft. Het bevat namelijk in duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bewoordingen een ondubbelzinnige standstillclausule, volgens welke de overeenkomstsluitende partijen een verplichting aangaan die juridisch neerkomt op een verplichting om iets na te laten (zie voormelde arresten Savas, punten 46-54 en 71, tweede streepje, en Abatay e.a., punten 58, 59 en 117, eerste streepje, alsook arrest van 20 september 2007, Tum en Dari, C-16/05, Jurispr. blz. I-7415, punt 46). Bijgevolg kunnen Turkse onderdanen op wie de bepaling van toepassing is, zich voor de

rechters van de lidstaten beroepen op de rechten die zij verleent (zie met name voormelde arresten Savas, punt 54, en Tum en Dari, punt 46).

- 46 Vervolgens dient te worden gepreciseerd dat Turkse vrachtwagenchauffeurs, zoals verzoekers in het hoofdgeding, die worden tewerkgesteld door een in Turkije gevestigde onderneming die legaal diensten verricht in een lidstaat, zich geldig op artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol kunnen beroepen. De werknemers van de dienstverrichter zijn voor deze laatste immers onmisbaar om zijn diensten te kunnen verrichten (zie voormeld arrest Abatay e.a., punten 106 en 117, vijfde streepje).
- 47 Ten slotte is het vaste rechtspraak dat, ook al verleent de in artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol opgenomen standstillclausule op zichzelf aan een Turks onderdaan geen rechtstreeks uit de gemeenschapsregeling afgeleid recht van vestiging en een daaruit voortvloeiend recht van verblijf of een recht op het vrij verrichten van diensten of van toegang tot het grondgebied van een lidstaat (zie voormelde arresten Savas, punten 64 en 71, derde streepje; Abatay e.a., punt 62, en Tum en Dari, punt 52), dit niet wegneemt dat een dergelijke clausule algemeen de invoering verbiedt van alle nieuwe maatregelen die tot doel of tot gevolg zouden hebben dat de uitoefening door een Turks onderdaan van deze economische vrijheden op het nationale grondgebied wordt onderworpen aan strengere voorwaarden dan die welke golden bij de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol voor de betrokken lidstaat (zie voormelde arresten Savas, punten 69 en 71, vierde streepje; Abatay e.a., punten 66 en 117, tweede streepje, en Tum en Dari, punten 49 en 53).
- 48 Zo heeft het Hof geoordeeld dat artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol zich verzet tegen de invoering in de regeling van een lidstaat van het vereiste van een arbeidsvergunning voor het verrichten van diensten op het grondgebied van die lidstaat door een in Turkije gevestigde onderneming en haar werknemers, die Turks onderdaan zijn, wanneer een dergelijke vergunning niet reeds bij de inwerkingtreding van dit protocol werd geëist (voormeld arrest Abatay e.a., punt 117, zesde streepje).
- 49 Zo ook was het Hof van oordeel dat genoemde bepaling vanaf de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol de betrokken lidstaat de invoering verbiedt van nieuwe beperkingen van de uitoefening van de vrijheid van vestiging, betreffende de materiële en/of procedurele voorwaarden inzake toelating op het grondgebied van deze staat van Turkse onderdanen die voornemens zijn er een beroepsactiviteit als zelfstandige uit te oefenen (voormeld arrest Tum en Dari, punt 69).
- 50 Deze zaken betroffen de vraag of nationale regelingen die voor Turkse onderdanen voor toegang tot het grondgebied van een lidstaat of tot een beroepsactiviteit strengere materiële en/of procedurele voorwaarden invoerden dan die welke ten tijde van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol in de betrokken lidstaat golden, als nieuwe beperkingen in de zin van artikel 41, lid 1, van dit protocol konden worden beschouwd.
- 51 Het hoofdgeding betreft dezelfde vraag. Blijkens de verwijzingsbeschikking konden Turkse onderdanen zoals verzoekers in het hoofdgeding, die voor rekening van een Turkse onderneming in Duitsland diensten in het internationaal goederenvervoer over de weg verrichten, ten tijde van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol in de Bondsrepubliek Duitsland op 1 januari 1973 namelijk deze lidstaat binnenkomen zonder vooraf een visum te hoeven verkrijgen.
- 52 Eerst met ingang van 1 juli 1980 heeft de Duitse vreemdelingenregeling onderdanen van derde landen, waaronder Turken, die dergelijke activiteiten in Duitsland willen uitoefenen, onderworpen aan een visumplicht. Thans voorziet het Aufenthaltsgesetz, dat met ingang van 1 januari 2005 de vreemdelingenregeling heeft vervangen, in een visumplicht voor Turkse onderdanen zoals verzoekers in het hoofdgeding om Duitsland binnen te komen.
- 53 Weliswaar voert het Aufenthaltsgesetz in de betrokken lidstaat slechts een handeling van afgeleid gemeenschapsrecht uit, namelijk verordening nr. 539/2001, die blijkens het eerste punt van haar considerans een begeleidende maatregel is die rechtstreeks met het vrije verkeer van personen in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid verband houdt en is vastgesteld op basis van artikel 62, punt 2, sub b-i, EG.

- 54 Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft opgemerkt, is het ook juist dat de voorwaarden voor een Schengenvisum, zoals bedoeld in de §§ 4, lid 1, en 6, lid 2, Aufenthaltsgesetz, Turkse onderdanen in de situatie van verzoekers in het hoofdgeding een aantal voordelen bieden vergeleken bij de voorwaarden die ten tijde van de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol in Duitsland golden. Terwijl deze onderdanen alleen maar een tot het Duitse grondgebied beperkt recht van toegang hadden, kunnen zij met een krachtens § 6, lid 2, Aufenthaltsgesetz uitgereikt visum vrij reizen op het grondgebied van alle lidstaten die partij zijn bij het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen (Luxemburg) gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 13), geconcretiseerd door een op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende uitvoeringsovereenkomst (PB 2000, L 239, blz. 19), die voorziet in samenwerkingsmaatregelen om ter compensatie van de afschaffing van de binnengrenzen, de bescherming van de grondgebieden van de overeenkomstsluitende partijen te waarborgen.
- 55 Dat neemt niet weg dat, in het geval van Turkse onderdanen zoals verzoekers in het hoofdgeding, die in een lidstaat gebruik willen maken van het recht van vrij verkeer van diensten krachtens de Associatieovereenkomst, een nationale regeling die daarvoor een visum vereist, dat overigens niet van burgers van de Gemeenschap kan worden verlangd, de daadwerkelijke uitoefening van deze vrijheid hindert wegens met name de bijkomende en terugkerende administratieve en financiële lasten die gepaard gaan met de verkrijging van een dergelijke vergunning waarvan de geldigheid in de tijd is beperkt. Bij visumweigering, zoals in casu, verhindert een dergelijke regeling bovendien de uitoefening van deze vrijheid.
- 56 Bijgevolg heeft een dergelijke regeling, die op 1 januari 1973 niet bestond, op zijn minst tot gevolg de uitoefening, door Turkse onderdanen zoals verzoekers in het hoofdgeding, van hun door de Associatieovereenkomst gegarandeerde economische vrijheden te onderwerpen aan restrictievere voorwaarden dan die welke in de betrokken lidstaat golden bij de inwerkingtreding van het Aanvullend Protocol.
- 57 Derhalve luidt de conclusie, dat een regeling als die in het hoofdgeding een „nieuwe beperking” in de zin van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol vormt van het recht van Turkse onderdanen die in Turkije wonen om vrij hun diensten in Duitsland te verrichten.
- 58 Aan deze conclusie doet niet af dat de thans vigerende Duitse regeling slechts een bepaling van afgeleid gemeenschapsrecht uitvoert.
- 59 Dienaangaande volstaat het eraan te herinneren dat, aangezien door de Gemeenschap gesloten volkenrechtelijke overeenkomsten van hogere rang zijn dan de bepalingen van afgeleid gemeenschapsrecht, deze laatste bepalingen zo veel mogelijk in overeenstemming met die overeenkomsten moeten worden uitgelegd (zie arrest van 10 september 1996, Commissie/Duitsland, C-61/94, Jurispr. blz. I-3989, punt 52).
- 60 Bovendien kan het door de verwijzende rechter eveneens aangehaalde bezwaar, dat de toepassing van de standstillclausule van artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol de algemene regelgevende bevoegdheid van de wetgever zou bevriezen, niet slagen.
- 61 De vaststelling van voorschriften die op dezelfde wijze van toepassing zijn op Turkse onderdanen en onderdanen van de Gemeenschap, is namelijk niet in strijd met deze clausule. Indien deze voorschriften van toepassing waren op onderdanen van de Gemeenschap, maar niet op Turkse onderdanen, zouden laatstgenoemden trouwens gunstiger worden behandeld dan eerstgenoemden, hetgeen kennelijk in strijd is met het vereiste van artikel 59 van het Aanvullend Protocol dat de behandeling van de Republiek Turkije niet gunstiger mag zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens het EG-Verdrag.
- 62 Gelet op de voorgaande overwegingen, dient op de vragen te worden geantwoord dat artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol aldus moet worden uitgelegd dat het zich vanaf de inwerkingtreding van dit protocol verzet tegen de invoering van een visumplicht voor Turkse onderdanen, zoals verzoekers in het hoofdgeding, om een lidstaat te kunnen

binnenkomen teneinde er voor rekening van een in Turkije gevestigde onderneming diensten te verrichten, wanneer bij die inwerkingtreding geen visumplicht gold.

Kosten

- 63 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol, op 23 november 1970 te Brussel ondertekend, en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972, moet aldus worden uitgelegd dat het zich vanaf de inwerkingtreding van dit protocol verzet tegen de invoering van een visumplicht voor Turkse onderdanen, zoals verzoekers in het hoofdgeding, om een lidstaat te kunnen binnenkomen teneinde er voor rekening van een in Turkije gevestigde onderneming diensten te verrichten, wanneer bij die inwerkingtreding geen visumplicht gold.

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.