

ARREST VAN HET HOF

21 oktober 2003 *

In de gevoegde zaken C-317/01 en C-369/01,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Bundes-sozialgericht (Duitsland) in de aldaar aanhangige gedingen tussen

Eran Abatay e.a. (C-317/01),

Nadi Sahin (C-369/01)

en

Bundesanstalt für Arbeit,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, ondertekend te Brussel op 23 november 1970 en gesloten, goedgekeurd en bevestigd namens de Gemeenschap bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1), en artikel 13 van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie, genomen door de Associatieraad die in het leven is geroepen bij de associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues en A. Rosas, kamerpresidenten, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen (rapporteur), F. Macken, N. Colneric en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- E. Abatay e.a., vertegenwoordigd door T. Helbing, Rechtsanwalt,
- N. Sahin, vertegenwoordigd door R. Gutmann, Rechtsanwalt,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en R. Stüwe als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en S. Pailler als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Martin en H. Kreppel als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van E. Abatay e.a., N. Sahin, de Duitse regering en de Commissie ter terechtzitting van 14 januari 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 mei 2003,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikkingen van 20 juni en 2 augustus 2001, ingekomen bij het Hof op 13 augustus respectievelijk 25 september daaraanvolgend, heeft het Bundessozialgericht krachtens artikel 234 EG enkele prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, ondertekend te Brussel op 23 november 1970 en gesloten, goedgekeurd en bevestigd namens de Gemeenschap bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972 (PB L 293, blz. 1; hierna: „aanvullend protocol”), en artikel 13 van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie (hierna: „besluit nr. 1/80”). De Associatieraad is ingesteld bij de overeenkomst waarbij een associatie tot stand is gebracht tussen

de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, welke 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 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”).

- 2 Deze vragen zijn gerezen in twee gedingen, tussen E. Abatay e.a. respectievelijk N. Sahin enerzijds en de Bundesanstalt für Arbeit (federaal arbeidsbureau; hierna: „Bundesanstalt”) anderzijds, wegens het feit dat de Bundesanstalt eist dat Turkse vrachtwagenchauffeurs in Duitsland over een arbeidsvergunning beschikken om internationale goederentransporten over de weg te mogen uitvoeren.

Het rechtskader

De associatie EEG-Turkije

- 3 De associatieovereenkomst heeft, overeenkomstig artikel 2, lid 1, tot doel de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, met inbegrip van deze inzake arbeidskrachten, door geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen (artikel 12) en door de beperkingen van de vrijheid van vestiging (artikel 13) en van het vrij verrichten van diensten (artikel 14) op te heffen, teneinde de levensstandaard van het Turkse volk te verbeteren en in een later stadium de toetreding van de Republiek Turkije tot de Gemeenschap te vergemakkelijken (vierde overweging van de considerans en artikel 28).

4 Met het oog hierop voorziet de associatieovereenkomst in een voorbereidende fase, zodat de Republiek Turkije haar economie met steun van de Gemeenschap kan versterken (artikel 3), in een overgangsfase, tijdens welke ervoor wordt gezorgd dat geleidelijk een douane-unie tot stand wordt gebracht en dat het economische beleid van Turkije en dat van de Gemeenschap nader tot elkaar worden gebracht (artikel 4), en in een definitieve fase die op de douane-unie is gegrondvest en de versterking inhoudt van de coördinatie van het economische beleid van de overeenkomstsluitende partijen (artikel 5).

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, „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, 14, 15 en 16 van de associatieovereenkomst staan eveneens in hoofdstuk 3 van titel II, „Andere bepalingen van economische aard”.

8 Artikel 12 bepaalt:

„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.”

9 Artikel 13 luidt:

„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.”

10 Artikel 14 luidt aldus:

„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.”

11 Artikel 15 is aldus geformuleerd:

„De voorwaarden waaronder, en de wijze waarop de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, en de besluiten, genomen krachtens deze bepalingen met betrekking tot het vervoer, tot Turkije worden uitgebreid, zullen worden vastgesteld met inachtneming van de aardrijkskundige ligging van Turkije.”

12 Artikel 16 luidt:

„De Overeenkomstsluitende Partijen erkennen dat de beginselen neergelegd in de bepalingen betreffende de mededinging, het belastingwezen en de aanpassing van de wetgevingen, vervat in Titel I van het derde deel van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, in hun associatiebetrekkingen dienen te worden toegepast.”

13 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. [...]”

14 Het aanvullend protocol, dat overeenkomstig artikel 62 deel uitmaakt van de associatieovereenkomst, bepaalt in artikel 1 de voorwaarden waaronder, de wijze waarop en het tempo waarin de in artikel 4 van de associatieovereenkomst bedoelde overgangsfase zal verlopen.

15 Het aanvullend protocol bevat een titel II, „Verkeer van personen en diensten”, waarvan hoofdstuk I betrekking heeft op „Werknemers” en hoofdstuk II is gewijd aan „Recht van vestiging, diensten en vervoer”.

- 16 Artikel 36 van het aanvullend protocol, dat in hoofdstuk I staat, 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 van genoemde overeenkomst, en dat de hiertoe nodige regels door de Associatieraad worden bepaald.
- 17 Artikel 41 van het aanvullend protocol, dat staat in titel II, hoofdstuk II, 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.”

- 18 Artikel 42, lid 1, van het aanvullend protocol, dat eveneens in titel II, hoofdstuk II, staat, bepaalt:

„De Associatieraad breidt, op de wijze die hij vaststelt met inachtneming van met name de geografische ligging van Turkije, het toepassingsgebied van de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap die van toepassing zijn op het vervoer uit tot Turkije. Hij kan onder dezelfde voorwaarden het toepassingsgebied van de besluiten welke uit hoofde van deze bepalingen inzake het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren door de Gemeenschap zijn genomen tot Turkije uitbreiden.”

- 19 De door de associatieovereenkomst ingestelde Associatieraad, samengesteld uit leden van de regeringen van de lidstaten en van de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen enerzijds, en uit leden van de Turkse regering anderzijds (hierna: „Associatieraad”), heeft op 19 september 1980 besluit nr. 1/80 vastgesteld.

- 20 Artikel 6 van dit besluit staat in deel 1, „Arbeidsmarktvragestukken en vraagstukken in verband met het vrije verkeer van werknemers”, van hoofdstuk II, „Sociale bepalingen”. De leden 1 en 2 van dit artikel luiden:

„1. Behoudens het bepaalde in artikel 7 betreffende de vrije toegang tot arbeid van de gezinsleden, heeft de Turkse werknemer die tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behoort:

- na een jaar legale arbeid in die lidstaat recht op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever indien deze werkgelegenheid heeft;

- na drie jaar legale arbeid en onder voorbehoud van de aan de werknemers uit de lidstaten van de Gemeenschap te verlenen voorrang, in die lidstaat het recht om in hetzelfde beroep bij een werkgever van zijn keuze te reageren op een ander arbeidsaanbod, gedaan onder normale voorwaarden en geregistreerd bij de arbeidsbureaus van die lidstaat;

- na vier jaar legale arbeid, in die lidstaat vrije toegang tot iedere arbeid in loondienst te zijner keuze.

2. Jaarlijkse vakanties en perioden van afwezigheid wegens zwangerschap, arbeidsongeval of kortdurende ziekte worden gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid. Tijdvakken van onvrijwillige werkloosheid die naar behoren zijn geconstateerd door de bevoegde autoriteiten, alsmede perioden van afwezigheid wegens langdurige ziekte worden niet gelijkgesteld met tijdvakken van legale arbeid, doch doen geen afbreuk aan de rechten die zijn verkregen uit hoofde van het voorafgaande tijdvak van arbeid.”

21 Artikel 13 van besluit nr. 1/80, dat eveneens in deel 1 staat, luidt:

„De lidstaten van de Gemeenschap en Turkije mogen geen nieuwe beperkingen invoeren met betrekking tot de toegang tot de werkgelegenheid van werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn.”

22 Overeenkomstig artikel 30 is besluit nr. 1/80 in werking getreden op 1 juli 1980. Volgens artikel 16 van dit besluit zijn de bepalingen van hoofdstuk II, deel 1, evenwel van toepassing met ingang van 1 december 1980.

De nationale regeling

- 23 Het aanvullend protocol is door de Bundestag geratificeerd bij wet van 19 mei 1972 (BGBl. 1972 II, blz. 385) en in Duitsland in werking getreden op 1 januari 1973.
- 24 § 9 van de Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (verordening over de arbeidsvergunning voor niet-Duitse werknemers) van 2 maart 1971 (BGBl. 1971 I, blz. 152; hierna: „AEVO”), in de versie geldend op 1 januari 1973, bepaalt:

„Van de verplichting tot het beschikken over een arbeidsvergunning zijn vrijgesteld [...]

2. het rijdend personeel in het internationale personen- en goederenvervoer [...] voor arbeid bij ondernemingen gevestigd in het gebied waarin deze verordening geldt.”
- 25 Bij de tiende verordening tot wijziging van de AEVO, vastgesteld en in werking getreden op 1 september 1993 (BGBl. 1993 I, blz. 1527), is § 9, punt 2, in die zin gewijzigd dat de vrijstelling van rijdend personeel in het internationale personen- en goederenvervoer is beperkt tot „personeel bij in het buitenland gevestigde werkgevers”.

- 26 Op 30 september 1996 werd § 9, punt 2, AEVO opnieuw gewijzigd (BGBl. 1996 I, blz. 1491). De versie die per 10 oktober 1996 toepasselijk werd, bepaalde:

„Van de verplichting van een arbeidsvergunning zijn vrijgesteld [...]

2. het rijdend personeel in het internationale personen- en goederenvervoer [...] voor arbeid bij in het buitenland gevestigde werkgevers, mits

a) het voertuig is geregistreerd in de staat van vestiging van de werkgever;

b) het voertuig is geregistreerd op het grondgebied waarop de verordening voor buslijndiensten van toepassing is;

[...]"

- 27 Met ingang van 25 september 1998 zijn de uitzonderingen op de verplichting, een arbeidsvergunning in Duitsland te verkrijgen, geregeld in § 9 van de Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (verordening over de arbeidsvergunning voor buitenlandse werknemers) van 17 september 1998 (BGBl. 1998 I, blz. 2899; hierna: „ArGV”), die in de plaats is gekomen van het AEVO. De inhoud van § 9, punt 2, AEVO, in de vanaf 10 oktober 1996 geldende versie, is echter ongewijzigd overgenomen in § 9, punt 3, ArGV.

De hoofdgedingen en de prejudiciële vragen

Zaak C-317/01

- ²⁸ Blijkens de verwijzingsbeschikking hebben Abatay e.a. de Turkse nationaliteit, wonen zij in Turkije en zijn zij werkzaam als vrachtwagenchauffeur, voornamelijk in het internationaal goederenvervoer. Zij zijn in loondienst bij de vennootschap Baqir Dis Tic. Ve Paz. Ltd St (hierna: „Baqir Dis”), gevestigd te Mersin (Turkije), een filiaal van de vennootschap Baqir GmbH, gevestigd te Stuttgart (Duitsland). Baqir Dis en Baqir GmbH vervoeren in Duitsland groenten en fruit, grotendeels afkomstig uit eigen teelt in Turkije. De goederen worden van Turkije naar Duitsland vervoerd met vrachtwagens die in Duitsland geregistreerd staan op naam van Baqir GmbH en met name door Abatay e.a. worden bestuurd.
- ²⁹ De Bundesanstalt had aan al deze chauffeurs een arbeidsvergunning verleend die geldig was tot en met 30 september 1996. Na afloop van die periode heeft zij echter geweigerd hun een nieuwe arbeidsvergunning af te geven.
- ³⁰ Op het daartegen door Abatay e.a. ingestelde beroep heeft het Sozialgericht Nürnberg (Duitsland) bij vonnissen van 27 oktober 1998 beslist dat verzoekers geen arbeidsvergunning nodig hadden.
- ³¹ Bij arrest van 25 juli 2000 heeft het Bayerische Landessozialgericht (Duitsland) de hogere beroepen van de Bundesanstalt tegen deze vonnissen verworpen.

- 32 Volgens het Bayerische Landessozialgericht wordt door de standstillbepaling van artikel 13 van besluit nr. 1/80 de rechtstoestand in stand gehouden die bestond op het tijdstip dat de werkzaamheden van de Turkse vrachtwagenchauffeurs in Duitsland zijn aangevangen, en geldt zij ook voor het werk dat in die lidstaat is verricht door Turkse chauffeurs die tot de in die bepaling genoemde arbeidsmarkt behoren. Oorspronkelijk was de arbeid van Abatay e.a. namelijk legaal in de zin van artikel 13 op het in Duitsland afgelegde traject van het internationaal goederenvervoer, aangezien de betrokkenen overeenkomstig § 9, punt 2, AEVO, in de oorspronkelijke én in de vanaf 1 september 1993 geldende versie, als chauffeur in het internationaal personen- en goederenvervoer geen arbeidsvergunning nodig hadden. Met de nieuwe versie van deze bepaling van de AEVO, van toepassing vanaf 10 oktober 1996, en de gelijklopende bepaling van § 9, punt 3, sub a, van de ArGV, geldend vanaf 25 september 1998, is een aanzienlijke beperking in de toegang van deze Turkse chauffeurs tot de Duitse arbeidsmarkt ingevoerd, welke in strijd is met artikel 13 van besluit nr. 1/80.
- 33 In de Revision die de Bundesanstalt tegen het arrest van het Bayerische Landessozialgericht heeft ingesteld, betoogt zij dat er voor werknemers geen met artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol vergelijkbare standstillbepaling is vastgesteld. Artikel 13 van besluit nr. 1/80 heeft blijkens zijn bewoordingen alleen betrekking op Turkse werknemers die reeds legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven, en is dus in casu niet van toepassing. Voorts zijn de wijzigingen van 1993 en 1996 in de nationale wettelijke regeling niet onverenigbaar te achten met het in artikel 41 van het aanvullend protocol neergelegde verbod om tussen de partijen bij dit protocol nieuwe beperkingen in te voeren, daar het tegen de algemene opzet van de associatieovereenkomst zou ingaan om aan deze standstillbepaling, die de vrijheid van dienstverrichting betreft, indirecte gevolgen te verbinden voor het recht van toegang tot de arbeidsmarkt.
- 34 Abatay e.a. zijn daarentegen van mening dat de beslissingen van het Sozialgericht Nürnberg en het Bayerische Landessozialgericht juist zijn. Het recht om de vrijstelling van arbeidsvergunning te laten vaststellen vloeit rechtstreeks voort uit artikel 13 van besluit nr. 1/80. Subsidiair beroepen zij zich op artikel 6 van dit besluit, dat bepaalt dat een Turkse werknemer na een jaar legale arbeid recht

heeft op verlenging van zijn arbeidsvergunning bij dezelfde werkgever. Verzoekers hebben in een tijdvak dat is aangevangen vóór 1993 en liep tot 1996, reeds een rechtspositie volgens de nationale arbeidswetgeving verworven, die de Bundesanstalt hun niet meer eenzijdig kan ontnemen.

- 35 De elfde Senat van het Bundessozialgericht stelt vast dat Abatay e.a. naar Duits recht als werknemer van een Turkse werkgever niet het recht hebben om in het internationaal goederenvervoer werkzaam te zijn met in Duitsland geregistreerde voertuigen, zonder te beschikken over een arbeidsvergunning.
- 36 De vrijstelling van arbeidsvergunning waarop Abatay e.a. aanspraak maken, zou evenwel kunnen voortvloeien uit artikel 13 van besluit nr. 1/80 of artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol. De wijzigingen van de AEVO per 1 september 1993 en 10 oktober 1996 zouden namelijk kunnen worden beschouwd als nieuwe beperkingen van de toegang tot de arbeidsmarkt in de zin van artikel 13 of als nieuwe beperkingen op het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 41, lid 1.
- 37 Volgens de verwijzende rechter levert de draagwijdte van deze twee bepalingen in dit verband verschillende problemen op.
- 38 Om te beginnen rijst de vraag of artikel 13 van besluit nr. 1/80, evenals artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, aldus moet worden begrepen dat het de lidstaten na de inwerkingtreding van dit besluit op 1 december 1980, conform artikel 16, lid 1, in het gedeelte van dit besluit over arbeidsmarktvraagstukken en vraagstukken in verband met het vrij verkeer van werknemers, in algemene zin verboden is om met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt nieuwe beperkingen in te voeren. De formulering van dat artikel 13, die in bepaalde

opzichten afwijkt van die van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, pleit veeleer voor de uitlegging dat het verbod van nieuwe beperkingen uitsluitend de datum betreft waarop verblijf en arbeid van de werknemer op het grondgebied van de lidstaat voor het eerst legaal waren.

39 Vervolgens kan men zich afvragen of artikel 13 van besluit nr. 1/80 ook van toepassing is op werknemers die, zoals Abatay e.a., in Turkije werkzaam zijn en als rijdend personeel in het internationaal goederenvervoer slechts door een lidstaat heen rijden zonder tot de legale arbeidsmarkt van die lidstaat te behoren. De plaats van artikel 13 — evenals de artikelen 6, 7, 10 en 11, die de geleidelijke integratie van Turkse werknemers en hun gezinsleden in de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst tot doel hebben, in het eerste deel van hoofdstuk II van besluit nr. 1/80, dat, zoals in punt 20 van dit arrest is gezegd, betrekking heeft op vraagstukken in verband met de arbeidsmarkt en het vrij verkeer van werknemers — pleit ervoor dat dit artikel enkel betrekking heeft op werknemers die behoren tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat. Vrachtwagenchauffeurs als Abatay e.a. komen echter steeds slechts voor korte tijd het grondgebied van een lidstaat binnen, om dit al spoedig weer te verlaten en naar Turkije terug te keren.

40 Ten slotte kan niet met zekerheid worden geantwoord op de vraag of artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol een voor Abatay e.a. gunstiger resultaat zou opleveren. Al kan de thans geldende regeling, § 9, punt 3, sub a, ArGV, ten opzichte van de situatie van het nationale recht bij de inwerkingtreding van het aanvullend protocol als een bij artikel 41, lid 1, verboden beperking worden beschouwd, deze laatste bepaling is alleen met zoveel woorden van toepassing op de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, en niet op de toegang tot de arbeidsmarkt. Daarom rijst de vraag of de Turkse werknemers waar het hier om gaat, die zich niet in Duitsland willen vestigen en verder aan het verrichten van diensten slechts deelnemen in het kader van hun arbeidsverhouding, zich op deze bepaling, die de vrijheid van dienstverrichting beschermt, kunnen beroepen als grondslag voor de rechten waarop zij aanspraak maken.

41 Zo ja, dan rijst tevens de vraag of er sprake is van een beperking van de vrijheid van dienstverrichting in de zin van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, wanneer door de invoering van voorschriften die de toegang van werknemers tot de arbeidsmarkt beperken — in casu de afschaffing van de vroegere vrijstelling van arbeidsvergunning voor Turkse vrachtwagenchauffeurs in het internationaal goederenvervoer —, ook voor de ondernemingen waar deze werknemers in dienst zijn, de deelname aan het vrije dienstenverkeer indirect wordt bemoeilijkt.

42 Van oordeel dat de oplossing van het geschil afhangt van de uitlegging van het gemeenschapsrecht, heeft de elfde Senat van het Bundessozialgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 13 van besluit nr. 1/80 [...] aldus worden uitgelegd dat het een lidstaat van de Gemeenschap verboden is nationale voorschriften vast te stellen die, in vergelijking met de op 1 december 1980 geldende regels, in algemene zin voor Turkse werknemers nieuwe beperkingen van de toegang tot de arbeidsmarkt invoeren, of betreft dit verbod op het invoeren van nieuwe beperkingen ingevolge artikel 13 van besluit nr. 1/80 enkel het tijdstip van het eerste legale verblijf en de eerste legale arbeid van een werknemer?

2) Moet artikel 13 van besluit nr. 1/80 [...] ook worden toegepast op in Turkije werkzame werknemers die als vrachtwagenchauffeur in het internationaal goederenvervoer regelmatig door een lidstaat van de Gemeenschap rijden zonder tot de legale arbeidsmarkt van die lidstaat te behoren?

3) Moet artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol [...] aldus worden uitgelegd dat

a) een Turkse werknemer zich kan beroepen op een met het protocol strijdige beperking van de vrijheid van dienstverrichting, en zo ja,

b) ook dan sprake is van een nieuwe beperking van de vrijheid van dienstverrichting, wanneer een lidstaat van de Gemeenschap vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van het aanvullend protocol de toegang van Turkse werknemers tot de arbeidsmarkt beperkt, waardoor voor Turkse ondernemers bij wie die werknemers in dienst zijn, de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting moeilijker wordt gemaakt?"

Zaak C-369/01

- 43 Blijkens de verwijzingsbeschikking exploiteert Sahin, die oorspronkelijk de Turkse nationaliteit bezat maar in 1991 de Duitse nationaliteit heeft verkregen, de internationaalvervoersonderneming Sahin Internationale Transporte, gevestigd te Göppingen (Duitsland). Hij is tevens eigenaar van een dochteronderneming daarvan, Anadolu Dis Ticaret AS (hierna: „Anadolu Dis”), gevestigd te Istanboel (Turkije). Sahin Internationale Transporte is eigenaar van verschillende vrachtwagens, die het bedrijf gebruikt voor het internationaal goederenvervoer tussen Duitsland en derde landen als Turkije, Iran en Irak; alle vrachtwagens zijn in Duitsland geregistreerd. Tussen Sahin Internationale Transporte en Anadolu Dis bestaat een „agentuurovereenkomst”, op grond waarvan Anadolu Dis de vrachtwagens van het moederbedrijf gebruikt voor internationale goederentransporten.

- 44 Reeds vóór 1 september 1993 maakte Sahin gebruik van 17 Turkse werknemers als chauffeur van in Duitsland geregistreerde vrachtwagens. Deze werknemers woonden in Turkije en hadden reeds vóór die datum een arbeidsovereenkomst met Anadolu Dis. Voor elk transport naar Duitsland kregen zij een visum van het bevoegde Duitse consulaat-generaal.
- 45 Volgens de Bundesanstalt hadden die chauffeurs aanvankelijk geen arbeidsvergunning nodig. Sinds medio 1995 was zij echter van mening dat het gebruik van buitenlandse chauffeurs op in Duitsland geregistreerde vrachtwagens niet langer van arbeidsvergunning was vrijgesteld, ook niet wanneer die chauffeurs in dienst waren van buitenlandse ondernemingen.
- 46 Bij verzoekschrift van 29 mei 1996 heeft Sahin het Sozialgericht Ulm (Duitsland) verzocht, vast te stellen dat de betrokken werknemers van arbeidsvergunning zijn vrijgesteld voor hun werkzaamheden in Duitsland. Voorts heeft hij op 9 december 1996 van deze rechterlijke instantie een kortgedingbeschikking verkregen, volgens welke de Bundesanstalt de chauffeurs in afwachting van een einduitspraak in de bodemprocedure een arbeidsvergunning moest verstrekken.
- 47 Bij vonnis van 10 februari 1998 heeft het Sozialgericht Ulm vastgesteld dat de 17 chauffeurs waren vrijgesteld van arbeidsvergunning.
- 48 Het hoger beroep van de Bundesanstalt daartegen is bij arrest van 27 juli 2000 verworpen door het Landessozialgericht Baden-Württemberg (Duitsland), dat hoofdzakelijk op basis van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol heeft geoordeeld dat de op 1 januari 1973 bestaande rechtstoestand nog steeds gold. Volgens het Landessozialgericht stond deze bepaling in de weg aan de invoering van nieuwe beperkingen van het vrij verrichten van diensten tussen de lidstaten van de Gemeenschap en de Republiek Turkije, en op 1 januari 1973 waren werknemers als de betrokken chauffeurs niet arbeidsvergunningplichtig.

- 49 De Bundesanstalt heeft tegen dit arrest Revision ingesteld, met name wegens schending van § 9, punt 2, AEVO.
- 50 Sahin heeft daarentegen verwerping van de Revision gevorderd. Volgens hem bevatten zowel artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol als artikel 13 van besluit nr. 1/80 een standstillbepaling, op grond waarvan geen nieuwe beperkingen op de vrijstelling van arbeidsvergunning voor Turkse werknemers mogen worden ingevoerd.
- 51 In zijn verwijzingsbeschikking merkt de zevende Senat van het Bundessozialgericht op dat de door het Landessozialgericht Baden-Württemberg vastgestelde vrijstelling van arbeidsvergunning voor de chauffeurs mogelijk verschillend moet worden beoordeeld naargelang van wie hun werkgever is, Sahin Internationale Transporte of Anadolu Dis. Aangezien het Bundessozialgericht echter niet bevoegd is, de daartoe noodzakelijke feiten vast te stellen, kan alleen verwijzing van de zaak naar het Landessozialgericht worden overwogen, waarbij dan tevens Anadolu Dis of die chauffeurs a posteriori aan de procedure zouden kunnen gaan deelnemen. Verwijzing zou echter overbodig kunnen blijken, indien de chauffeurs aan communautaire verplichtingen het recht ontlenen dat hun rechtspositie met betrekking tot de vrijstelling van arbeidsvergunning niet kan worden beperkt ten opzichte van die in 1970 of 1973. Relevant is in dit verband hetzij artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, voorzover deze bepaling ook werknemers beschermt die in de situatie van de betrokken chauffeurs verkeren ter zake van de relevante nationale wettelijke regeling betreffende de arbeidsvergunning, hetzij artikel 13 van besluit nr. 1/80, terwijl ook beide bepalingen tezamen relevant kunnen zijn. Voor beide bepalingen rijst echter nog de vraag of zij ook betrekking hebben op het concrete geval dat bij het Bundessozialgericht aanhangig is.
- 52 Het Bundessozialgericht vraagt zich in de eerste plaats af of Turkse vrachtwagenchauffeurs ook in aanmerking komen voor toepassing van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol. De vraag is of ook werknemers zich op deze

bepaling kunnen beroepen, en zo ja, of maatregelen als die in casu, in het algemeen als „beperkingen” in de zin van artikel 41, lid 1, moeten worden beschouwd. De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat het in de onderhavige zaak tevens relevant kan zijn, of het voor een beroep van die werknemers op deze bepaling moet gaan om werknemers die uitsluitend bij een Turkse werkgever in dienst zijn, dan wel of er — op een of andere wijze — een tweede (Duitse) werkgever bij de arbeidsverhouding betrokken kan zijn. Een maatregel kan zijns inziens niet bij voorbaat als een nieuwe beperking worden beschouwd wanneer slechts een in Duitsland gevestigde Duitser in zijn hoedanigheid van ondernemer hiervan nadeel ondervindt; het geschil betreft evenwel juist de vraag of Sahin, die sinds 1991 de Duitse nationaliteit bezit, het recht heeft om in de toekomst gebruik te maken van Turkse chauffeurs zonder arbeidsvergunning.

- 53 Vervolgens vraagt de verwijzende rechter zich af wat de verhouding is tussen artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80. In gevallen als de bij hem aanhangige kunnen beperkende maatregelen inzake het arbeidsvergunningenrecht immers worden beschouwd als een (nieuwe) beperking van zowel de aan Turkse ondernemers gegarandeerde vrijheid van dienstverrichting, als de voorwaarden voor de aan Turkse werknemers gegarandeerde toegang tot de arbeidsmarkt, zodat moet worden uitgemaakt welke van beide bepalingen van toepassing is.

- 54 Ten slotte wenst de verwijzende rechter antwoord op de vraag of maatregelen als de in geding zijnde in algemene zin moeten worden beschouwd als „beperkingen” in de zin van artikel 13 van besluit nr. 1/80, aangezien kan worden betwijfeld of sprake is van een beperking van de „voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt” wanneer de verplichting om te beschikken over een arbeidsvergunning wordt uitgebreid of ingevoerd voor werkzaamheden die slechts tijdelijk de Duitse arbeidsmarkt raken.

55 Van oordeel dat voor de oplossing van het geschil derhalve uitlegging van het gemeenschapsrecht noodzakelijk is, heeft de zevende Senat van het Bundessozialgericht 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

a) een Turkse werknemer zich kan beroepen op een met het protocol strijdige beperking van de vrijheid van dienstverrichting, en zo ja,

b) ook dan sprake is van een beperking van de vrijheid van dienstverrichting, wanneer een lidstaat van de Gemeenschap overgaat tot afschaffing van een tot dusverre geldende vrijstelling van arbeidsvergunning voor Turkse vrachtwagenchauffeurs in het internationale goederenvervoer, die bij een in Turkije gevestigde (Turkse) werkgever in dienst zijn?

2) Heeft een dergelijke beperking enkel betrekking op de vrijheid van dienstverrichting of betreft zij ook, of uitsluitend, de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt als bedoeld in artikel 13 van besluit nr. 1/80 [...]?

3) Moet artikel 13 van besluit nr. 1/80 [...] ook worden toegepast op Turkse werknemers van een in Turkije gevestigde werkgever, die als vrachtwagenchauffeur in het internationaal goederenvervoer regelmatig door een lidstaat van de Gemeenschap rijden zonder tot de (legale) arbeidsmarkt van die lidstaat te behoren?”

- 56 Wegens de verknochtheid van de zaken C-317/01 en C-369/01 heeft de president van het Hof bij beschikking van 5 november 2001 de zaken overeenkomstig artikel 43 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en het arrest.

De prejudiciële vragen

- 57 Om de verwijzende rechter een bruikbaar antwoord te kunnen geven, moet het Hof in de eerste plaats onderzoeken of artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en/of artikel 13 van besluit nr. 1/80 voor een particulier rechtstreeks rechten doen ontstaan waarop deze zich voor de rechter van een lidstaat kan beroepen, en zo ja, in de tweede plaats wat de draagwijdte is van de standstillbepalingen in die artikelen.

De rechtstreekse werking van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80

- 58 De rechtstreekse werking van zowel artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol als artikel 13 van besluit nr. 1/80 volgt reeds uit de rechtspraak van het Hof (zie, wat artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol betreft, arrest van 11 mei 2000, Savas, C-37/98, punten 54 en 71, en wat artikel 13 van besluit nr. 1/80 betreft, arrest van 20 september 1990, Sevince, C-192/89, Jurispr. blz. I-3461, punt 26). Uit de duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bewoordingen van deze artikelen blijkt dat zij een ondubbelzinnige standstillbepaling bevatten, welke een door de overeenkomstsluitende partijen aangegane verplichting inhoudt, die juridisch gezien erop neerkomt dat zij niet mogen ingrijpen (zie arrest Savas, reeds aangehaald, punten 46 en 47).

- 59 Op beide bepalingen kan derhalve door de Turkse onderdanen waarop zij van toepassing zijn, voor de nationale rechter een beroep worden gedaan om ermee strijdige regels van nationaal recht buiten toepassing te laten.
- 60 Derhalve moet de draagwijdte van deze bepalingen worden vastgesteld.

De draagwijdte van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80

- 61 Om op de gestelde vragen een volledig en bruikbaar antwoord te geven, moet het Hof zich eerst over de betekenis van deze bepalingen uitspreken, alvorens te beslissen of die bepalingen de situatie van justitiabelen als verzoekers in de hoofdgedingen betreffen, en in hoeverre zij meebrengen dat de betrokken lidstaat niet kan eisen dat Turkse vrachtwagenchauffeurs die op zijn grondgebied activiteiten van internationaal goederenvervoer verrichten, beschikken over een arbeidsvergunning.

De betekenis van de in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80 neergelegde standstillbepalingen

- 62 Wat artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol betreft, volgt reeds uit de punten 64 en 67 van het arrest Savas, reeds aangehaald, dat de standstillbepaling in dit artikel op zich een Turks onderdaan geen rechtstreeks aan de communautaire regeling ontleend recht van vestiging of verblijf oplevert.

- 63 Het Hof heeft zich daarbij gebaseerd op zijn vaste rechtspraak dat de bepalingen betreffende de associatie tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Republiek Turkije (hierna: „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 beroepsarbeid te reglementeren, intact laten, en uitsluitend de situatie regelen van Turkse werknemers die reeds legaal tot de arbeidsmarkt van de lidstaat van ontvangst behoren omdat zij gedurende zekere tijd legaal hebben gewerkt, overeenkomstig de voorwaarden van artikel 6 van besluit nr. 1/80 (zie met name arrest Savas, reeds aangehaald, punt 58).
- 64 In punt 59 van het arrest Savas heeft het Hof voorts opgemerkt 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 legaal zijn binnengekomen en gedurende een bepaalde tijd legale arbeid hebben verricht.
- 65 De eerste toelating van een Turks onderdaan tot het grondgebied van een lidstaat wordt dus in beginsel uitsluitend geregeld door het nationale recht van die staat en de betrokkene kan krachtens het gemeenschapsrecht slechts bepaalde rechten doen gelden op het gebied van het verrichten van arbeid in loondienst of als zelfstandige en, daarmee samenhangend, op het gebied van verblijf voorzover hij reeds legaal in de betrokken lidstaat verblijft (zie arrest Savas, reeds aangehaald, punt 65).
- 66 Niettemin volgt uit punt 69 van het arrest Savas dat de standstillbepaling van artikel 41, lid 1, 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.

- 67 Aangezien artikel 41, lid 1, zowel op het recht van vestiging als op de vrijheid van dienstverrichting van toepassing is, moet dezelfde uitlegging ook gelden wanneer het om deze vrijheid gaat.
- 68 Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol is daarmee het noodzakelijk complement van de artikelen 13 en 14 van de associatieovereenkomst en vormt daarvoor het onmisbare middel om te komen tot de geleidelijke afschaffing van nationale belemmeringen voor de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting.
- 69 Artikel 13 van besluit nr. 1/80 is niet op alle punten exact gelijklopend aan artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol.
- 70 Dit neemt niet weg dat aan de in beide artikelen neergelegde standstillbepalingen dezelfde betekenis moet worden gehecht.
- 71 In de eerste plaats is artikel 13 immers, zoals het Hof in punt 50 van het arrest Savas heeft verklaard, eenzelfde soort bepaling als artikel 41, lid 1.
- 72 In de tweede plaats hebben beide bepalingen hetzelfde doel, namelijk gunstige voorwaarden te scheppen voor de geleidelijke invoering van het vrije verkeer van werknemers, het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, door de nationale autoriteiten te verbieden nieuwe belemmeringen voor die vrijheden op te werpen, teneinde de geleidelijke verwezenlijking van die vrijheden tussen de lidstaten en de Republiek Turkije niet te bemoeilijken.

- 73 Er zijn geen argumenten aangevoerd waarom de standstillbepaling voor het vrij verkeer van werknemers een geringere draagwijdte zou hebben dan voor het recht van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting.
- 74 Bijgevolg moet de uitlegging die het Hof in punt 69 van het arrest Savas en in de punten 66 tot en met 68 van het onderhavige arrest aan artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol heeft gegeven, ook gelden voor artikel 13 van besluit nr. 1/80, dat derhalve de lidstaten in het algemeen verbiedt, Turkse onderdanen met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt minder gunstig te behandelen dan de behandeling die zij kregen bij de inwerkingtreding van de standstillbepaling op 1 december 1980.
- 75 Daarbij kan niet het met name door de Duitse regering naar voren gebrachte argument worden aanvaard, dat artikel 13 geen gevolgen heeft voor het recht van de lidstaten om ook na 1 december 1980 nieuwe beperkingen van de toegang tot de arbeidsmarkt van Turkse onderdanen vast te stellen, maar slechts betekent dat die beperkingen niet van toepassing zijn op Turkse onderdanen die reeds legale arbeid verrichten en daartoe recht van verblijf in de lidstaat van ontvangst hebben op het tijdstip dat die beperkingen worden ingevoerd. De Duitse regering leidt deze uitlegging in het bijzonder af uit de woorden „werknemers en hun gezinsleden wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn” in artikel 13 van besluit nr. 1/80.
- 76 Deze uitlegging doet echter geen recht aan het bij besluit nr. 1/80 gecreëerde stelsel en zou artikel 13 van het besluit elke zin ontnemen.
- 77 Zo vormen sinds besluit nr. 2/76 betreffende de tenuitvoerlegging van artikel 12 van de associatieovereenkomst, aangenomen door de Associatieraad op

20 december 1976, de bepalingen op sociaal gebied een stap verder op weg naar de verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers, ingegeven door de artikelen 48, 49 en 50 EEG-Verdrag, nadien artikel 48 respectievelijk 49 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikelen 39 EG en 40 EG) en 50 EG-Verdrag (thans artikel 41 EG) (zie met name arresten van 26 november 1998, Birden, C-1/97, Jurispr. blz. I-7747, punt 52, en 19 november 2002, Kurz, C-188/00, Jurispr. blz. I-10691, punt 40).

- 78 In het bijzonder in artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80 worden aan Turkse migrerende werknemers die aan de aldaar gestelde voorwaarden voldoen, nauwkeurig omschreven rechten inzake het verrichten van arbeid verleend. Deze rechten, die naarmate langduriger legaal arbeid is verricht, geleidelijk meer inhoud krijgen en de positie van de betrokkene in de lidstaat van ontvangst steeds verder verstevigen, worden rechtstreeks door het gemeenschapsrecht verleend, en de nationale autoriteiten hebben niet de bevoegdheid die rechten aan voorwaarden te binden of ze te beperken, daar anders aan het nuttig effect van het besluit afbreuk wordt gedaan (zie met name arrest van 30 september 1997, Günaydin, C-36/96, Jurispr. blz. I-5143, punten 37-40 en 50).
- 79 Hieruit volgt dat het doel van artikel 13 van besluit nr. 1/80 niet de bescherming van de rechten van Turkse onderdanen op het gebied van het verrichten van arbeid kan zijn, aangezien die rechten reeds volledig zijn geregeld in artikel 6 van dit besluit.
- 80 Daartegenover staat evenwel dat, zoals overigens reeds uit de formulering van artikel 13 blijkt, deze bepaling de nationale autoriteiten verbiedt, de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt voor Turkse onderdanen aan te scherpen door nieuwe maatregelen in te voeren waarbij die toegang wordt beperkt. Deze bepaling vindt haar bestaansreden in de omstandigheid, waarop in de punten 63 en 65 van dit arrest is gewezen, dat de lidstaten de bevoegdheid om Turkse onderdanen tot hun grondgebied toe te laten en hun toe te staan voor het eerst aldaar arbeid te verrichten, hebben behouden.

- 81 De in punt 75 van dit arrest aangegeven uitlegging zou dan ook paradoxaal zijn en zou artikel 13 van besluit nr. 1/80 elke zin ontnemen, aangezien een Turks onderdaan die reeds legaal in een lidstaat werkzaam is, niet meer door een standstillbepaling betreffende de toegang tot de arbeidsmarkt behoeft te worden beschermd, nu hij daar reeds toegang toe heeft gehad en hij voor zijn verdere loopbaan in de lidstaat van ontvangst de rechten heeft die artikel 6 van het besluit hem uitdrukkelijk verleent. Daarentegen beoogt de standstillverplichting betreffende de voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt een situatie te scheppen waarin de nationale autoriteiten zich onthouden van het vaststellen van bepalingen die de verwezenlijking van de doelstelling van besluit nr. 1/80 — invoering van het vrij verkeer van werknemers — hinderen, ook al mogen in de eerste fase van de geleidelijke totstandkoming van die vrijheid, reeds bestaande nationale beperkingen op het gebied van de toegang tot de arbeidsmarkt blijven bestaan (zie mutatis mutandis arrest van 23 maart 1983, Peskeloglou, 77/82, Jurispr. blz. 1085, punt 13).
- 82 Zoals eveneens uit de bewoordingen van artikel 13 blijkt, is deze bepaling voorts niet alleen van toepassing op Turkse werknemers, maar ook op hun gezinsleden. Besluit nr. 1/80 laat de toegang van deze gezinsleden tot het grondgebied van een lidstaat wegens gezinshereniging met een reeds legaal in die staat aanwezige Turkse werknemer evenwel niet ervan afhangen of zij arbeid in loondienst verrichten.
- 83 Gezien het voorgaande kan dus niet worden volgehouden dat artikel 13 van besluit nr. 1/80 alleen toepassing kan vinden op Turkse onderdanen die reeds tot de arbeidsmarkt van een lidstaat behoren.
- 84 Al is de draagwijdte van artikel 13 van besluit nr. 1/80 dus niet beperkt tot Turkse onderdanen die reeds tot de arbeidsmarkt van een lidstaat behoren, neemt dit niet weg dat deze bepaling spreekt van werknemers en hun gezinsleden „wier verblijf en arbeid op hun onderscheiden grondgebied legaal zijn”. Uit dit woordgebruik volgt dat de standstillbepaling alleen aan een Turks onderdaan ten goede kan komen indien hij zich heeft gehouden aan de regels van de lidstaat van ontvangst

op het gebied van de toegang, het verblijf en eventueel het verrichten van arbeid, en hij zich derhalve legaal op het grondgebied van die lidstaat bevindt (zie met betrekking tot het verwante begrip „legale arbeid”, dat in enkele artikelen van hoofdstuk II, deel 1, van besluit nr. 1/80 wordt gebruikt, arrest Birden, reeds aangehaald, punt 51; arrest van 10 februari 2000, Nazli, C-340/97, Jurispr. blz. I-957, punt 31, en arrest Kurz, reeds aangehaald, punt 39).

- 85 De bevoegde nationale autoriteiten mogen dus ook na de inwerkingtreding van besluit nr. 1/80 de maatregelen aanscherpen die kunnen worden genomen tegen Turkse onderdanen die illegaal zijn.

De toepasselijkheid van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80

- 86 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat deze twee bepalingen weliswaar een identieke betekenis hebben, maar dat daaraan elk een eigen gebied is toegewezen, zodat zij niet tegelijkertijd kunnen worden toegepast.

- 87 Wat in de eerste plaats artikel 13 van besluit nr. 1/80 betreft, blijkt uit de door de verwijzende rechter aan het Hof overgelegde stukken inderdaad dat de Turkse onderdanen waarop de hoofdgedingen betrekking hebben, „legaal” zijn in de zin van de rechtspraak van het Hof, daar zij zich hebben gehouden aan de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van de betrokken lidstaat ter zake van binnenkomst op zijn grondgebied en het verrichten van beroepsarbeid (zie, betreffende artikel 6, lid 1, van besluit nr. 1/80, reeds aangehaalde arresten Birden, punt 51, Nazli, punt 31, en Kurz, punt 39).

- 88 Vaststaat immers dat de Turkse vrachtwagenchauffeurs waarop de hoofdgedingen betrekking hebben, aan al deze voorwaarden voldoen, aangezien zij een rechtsgeldig visum hadden voor elke keer dat zij in Duitsland verbleven, en hetzij van het bezit van een arbeidsvergunning waren vrijgesteld, hetzij over die vergunning beschikten, totdat de beschikkingen werden gegeven waarbij hun de verlening of verlenging van een dergelijke vergunning werd geweigerd.
- 89 Dit neemt niet weg dat, zoals uit het feitenrelaas in de verwijzingsbeschikkingen blijkt, Turkse vrachtwagenchauffeurs in het internationaal goederenvervoer als aan de orde in de hoofdgedingen telkens slechts heel kort op Duits grondgebied aanwezig zijn, alleen om er goederen uit Turkije af te leveren of goederen te laden met bestemming Turkije, Iran of Irak. Na elke verrichting keren zij terug naar Turkije, waar zij met hun gezin wonen en waar de onderneming waarbij zij in dienst zijn en door welke zij worden betaald, gevestigd is. Deze Turkse onderdanen hebben dus niet de bedoeling toe te treden tot de arbeidsmarkt van de Bondsrepubliek Duitsland als lidstaat van ontvangst.
- 90 Uit de opzet en het doel van besluit nr. 1/80 volgt evenwel dat bij de huidige stand van de ontwikkeling van het vrije verkeer van werknemers in het kader van de associatie EEG-Turkije en onverminderd de bijzondere situatie van de gezinsleden die zich bij een reeds op het grondgebied van een lidstaat aanwezige Turkse werknemer mogen voegen, dit besluit vooral is gericht op de geleidelijke integratie van Turkse werknemers aldaar door middel van het verrichten van in beginsel ononderbroken legale arbeid gedurende een, drie of vier jaar, afgezien van de in artikel 6, lid 2, van het besluit genoemde onderbrekingen in de arbeidsverhouding.
- 91 Hieruit volgt dat artikel 13 van besluit nr. 1/80, dat moet worden gelezen in de context van alle bepalingen van dit besluit die betrekking hebben op het vrije verkeer van werknemers, niet kan worden toegepast in een situatie als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is.

- 92 Wat vervolgens artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol betreft, stelt de Nederlandse regering in wezen dat de bepalingen op het gebied van het vrij verrichten van diensten in het algemeen en artikel 41, lid 1, in het bijzonder niet van toepassing zijn op de vervoersector, die gezien zijn bijzondere karakter alleen door artikel 42 van het aanvullend protocol wordt beheerst. In het kader van het Verdrag zijn vervoersdiensten dan ook uitgesloten van de vrijheid van dienstverrichting en kennen zij een eigen regime.
- 93 Deze stelling kan niet worden aanvaard.
- 94 Het Verdrag wijdt een speciale titel aan „Vervoer”. Overeenkomstig artikel 61, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 51, lid 1, EG) wordt het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer geregeld door de bepalingen van die titel.
- 95 Wat de associatie EEG-Turkije betreft, ligt de situatie op het gebied van het vervoer echter anders.
- 96 Anders dan de beginselen van het Verdrag op het gebied van de mededinging, het belastingwezen en de aanpassing van de wetgevingen, die overeenkomstig artikel 16 van de associatieovereenkomst in het kader van de associatie EEG-Turkije ongewijzigd moeten worden toegepast, volgt uit de bewoordingen van artikel 15 van de overeenkomst en artikel 42 van het aanvullend protocol dat de Associatieraad op het gebied van het vervoer een veel ruimere beleidsvrijheid heeft. Deze artikelen bepalen immers dat de „voorwaarden waaronder, en de wijze waarop” de bepalingen van het Verdrag met betrekking tot het vervoer tot de Republiek Turkije worden uitgebreid, worden vastgesteld „met inachtneming van de aardrijkskundige ligging van Turkije”, zodat voor deze associatie de op dit gebied vast te stellen regels niet noodzakelijk identiek zijn aan die welke gelden uit hoofde van het Verdrag.

- 97 Wat de handelingen van de Gemeenschap ter uitvoering van de verdragsbepalingen voor de verschillende vormen van vervoer betreft, volgt voorts uit het gebruik van het woord „kan” in artikel 42 van het aanvullend protocol, dat de uitbreiding van de bepalingen van het Verdrag op het gebied van het vervoer tot de Republiek Turkije slechts facultatief is.
- 98 Tot op heden heeft de Associatieraad nog geen maatregelen genomen met het oog op uitbreiding van de communautaire bepalingen op het gebied van het vervoer tot de Republiek Turkije, zodat er bij de huidige stand van de ontwikkeling van de associatie EEG-Turkije op dit gebied geen bijzondere regeling bestaat.
- 99 De juridische situatie op het gebied van het internationaal goederenvervoer over de weg zoals die thans in het kader van de associatie EEG-Turkije bestaat, kan dus niet worden vergeleken met die van het geldend recht in deze sector binnen de Gemeenschap, zodat, wat deze associatie betreft, vervoersdiensten niet buiten de algemeen voor dienstverrichtingen geldende regels kunnen worden geplaatst, anders dan bij vervoer binnen de Gemeenschap het geval is.
- 100 Deze conclusie is overigens in overeenstemming met de geest en het doel van de associatie EEG-Turkije om geleidelijk bepaalde economische vrijheden in te voeren, onder meer de vrijheid van dienstverrichting.
- 101 Zij betekent immers dat artikel 14 van de associatieovereenkomst, evenals als de vergelijkbare bepalingen van die associatieovereenkomst voor werknemers (zie, met betrekking tot artikel 12 van de overeenkomst, arrest van 6 juni 1995, Bozkurt, C-434/93, Jurispr. blz. I-1475, punten 19 en 20) en voor zelfstandigen (zie artikel 13 van de overeenkomst), niet aldus kan worden uitgelegd dat de in het kader van de vergelijkbare bepalingen van het gemeenschapsrecht erkende beginselen overeenkomstig worden toegepast om te komen tot een resultaat dat het tegenovergestelde is van hetgeen met de associatie EEG-Turkije wordt beoogd.

- 102 Uit hetgeen hiervóór is overwogen, volgt dat de standstillbepaling van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol *ratione materiae* van toepassing is op situaties als die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn.
- 103 Dit klemte te meer nu in deze zaken geen technische regels op het gebied van het goederenvervoer in het geding zijn, maar het vereiste van een arbeidsvergunning om Turkse onderdanen toe te staan vervoersdiensten te verrichten tussen de Republiek Turkije en een lidstaat.
- 104 In dit verband moet nog de personele werkingssfeer van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol worden bepaald.
- 105 Op deze bepaling kan ongetwijfeld een beroep worden gedaan door een in Turkije gevestigde onderneming die legaal diensten verricht in een lidstaat.
- 106 Niettemin kunnen, om de door de advocaat-generaal in de punten 201 tot en met 204 van zijn conclusie uitvoeriger uiteengezette redenen, ook Turkse vrachtwagenchauffeurs als Abatay e.a., die in dienst zijn bij een onderneming als in het vorige punt bedoeld, zich eveneens op artikel 41, lid 1, beroepen (zie in die zin *mutatis mutandis* arrest van 7 mei 1998, *Clean Car Autoservice*, C-350/96, *Jurispr.* blz. I-2521, punten 19-21). De werknemers van de dienstverrichter zijn voor deze laatste immers onmisbaar om zijn diensten te kunnen verrichten.
- 107 Al kan volgens vaste rechtspraak het recht van vrije dienstverrichting door een dienstverrichter worden ingeroepen tegenover de staat waar hij is gevestigd, die diensten moeten wel worden verricht ten behoeve van personen die in een andere

lidstaat zijn gevestigd (zie arresten van 10 mei 1995, *Alpine Investments*, C-384/93, Jurispr. blz. I-1141, punt 30, en 11 juli 2000, *Carpenter*, C-60/00, Jurispr. blz. I-6279, punt 30).

- ¹⁰⁸ Hieruit volgt dat een Duitse vervoersonderneming zich niet op artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol kan beroepen, wanneer de ontvanger van de vervoersdienst in Duitsland gevestigd is.

De gevolgen van de toepassing van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol voor een nationale regeling als in de hoofdingen aan de orde is

- ¹⁰⁹ Om te beginnen moet eraan worden herinnerd dat de in de hoofdingen aan de orde zijnde nationale regeling sinds 10 oktober 1996 bepaalt dat Turkse vrachtwagenchauffeurs die in dienst zijn bij in Turkije gevestigde ondernemingen en in Duitsland internationaal goederenvervoer verzorgen aan het stuur van vrachtwagens die in die lidstaat geregistreerd staan, over een arbeidsvergunning moeten beschikken.
- ¹¹⁰ Om uit te maken of de standstillbepaling van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, zoals uitgelegd in de punten 66 tot en met 68 van dit arrest, in de weg staat aan een nationale regeling als de AEVO en de ArGV, moet worden nagegaan of deze een beperking van het vrije dienstenverkeer inhoudt en zo ja, of deze beperking als nieuw moet worden beschouwd.
- ¹¹¹ Wat de vraag betreft of de nationale regeling een beperking van het vrije dienstenverkeer inhoudt, moet erop worden gewezen dat volgens vaste rechtspraak een nationale wettelijke regeling die de verrichting van diensten op het

ationale grondgebied door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van de afgifte van een vergunning door de overheid zoals een arbeidsvergunning, een beperking van het in artikel 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 49 EG) neergelegde grondbeginsel vormt (zie arresten van 27 maart 1990, *Rush Portuguesa*, C-113/89, Jurispr. blz. I-1417, punt 12; 25 juli 1991, *Säger*, C-76/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 14; 9 augustus 1994, *Vander Elst*, C-43/93, Jurispr. blz. I-3803, punt 15, en 9 maart 2000, *Commissie/België*, C-355/98, Jurispr. blz. I-1221, punt 35).

- 112 Voorts volgt reeds uit de bewoordingen van artikel 14 van de associatieovereenkomst, alsmede uit de doelstelling van de associatie EEG-Turkije, dat de in het kader van artikel 55 EG-Verdrag (thans artikel 45 EG) en artikel 56 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 46 EG) en de verdragsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten, aanvaarde beginselen zo veel mogelijk op overeenkomstige wijze moeten worden toegepast op Turkse onderdanen, teneinde tussen de overeenkomstsluitende partijen de beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting op te heffen (zie met betrekking tot artikel 12 van de overeenkomst, dat over het vrij verkeer van werknemers gaat, de reeds aangehaalde arresten *Nazli*, punt 55, en *Kurz*, punt 30).
- 113 Een regeling als die welke in de hoofdingen aan de orde is, vormt derhalve een beperking van het recht van in Turkije gevestigde natuurlijk of rechtspersonen om vrij diensten te verrichten in een lidstaat.
- 114 Dit geldt te meer wanneer, zoals in de hoofdingen, de verlening van een dergelijke arbeidsvergunning na de inwerkingtreding van het AEO systematisch wordt geweigerd. Een nationale regeling die aldus wordt toegepast, brengt voor de dienstverrichter niet alleen kosten en extra administratieve en economische lasten mee, maar tast ook meer in het algemeen zijn mogelijkheden om in de betrokken lidstaat diensten te verrichten aan, daar hij in die lidstaat zijn eigen personeel daarvoor niet kan inzetten.

- 115 Bovendien is een arbeidsvergunning, die tot doel heeft de toegang van de buitenlandse werknemer tot de nationale arbeidsmarkt te reguleren, geen passende maatregel wanneer het gaat om werknemers in dienst van een in een derde land gevestigde onderneming die tijdelijk worden uitgezonden naar een lidstaat om daar diensten te verrichten, maar niet de bedoeling hebben zich op de arbeidsmarkt van die lidstaat te begeven, aangezien zij na verrichting van hun werkzaamheden naar hun land van herkomst of woonplaats terugkeren (zie, betreffende artikel 59 EG-Verdrag, reeds aangehaalde arresten *Rush Portuguesa*, punt 15, en *Vander Elst*, punt 21).
- 116 De vraag of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling een nieuwe beperking is, moet worden beantwoord door de nationale rechterlijke instanties, de enige die bevoegd zijn tot uitlegging van het nationale recht. Het gaat erom of deze regeling nieuw is in die zin dat de situatie van Turkse vrachtwagenchauffeurs daardoor is verslechterd ten opzichte van de situatie die bestond als gevolg van de regels die in Duitsland op hen van toepassing waren op de datum van de inwerkingtreding van het aanvullend protocol ten aanzien van die lidstaat, te weten 1 januari 1973.
- 117 Gezien al het voorgaande moet aan de verwijzende rechter worden geantwoord dat artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en artikel 13 van besluit nr. 1/80 aldus moeten worden uitgelegd:
- deze twee bepalingen hebben in de lidstaten rechtstreekse werking, zodat de Turkse werknemers waarop zij van toepassing zijn, het recht hebben zich voor de nationale rechter erop te beroepen om ermee strijdige bepalingen van nationaal recht buiten toepassing te laten;
 - de artikelen 41, lid 1, en 13 verbieden in algemene zin de invoering van nieuwe nationale beperkingen van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten, respectievelijk het vrije verkeer van werknemers,

vanaf de datum van inwerkingtreding in de lidstaat van ontvangst van de rechtshandeling waarin die artikelen staan;

- artikel 13 van besluit nr. 1/80 vindt alleen toepassing op Turkse onderdanen die op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst niet alleen legaal maar ook lang genoeg aanwezig zijn om daar geleidelijk aan te kunnen inburgeren;
- in omstandigheden als die van de hoofdgedingen vindt artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol toepassing op internationale transporten over de weg van goederen afkomstig uit Turkije, wanneer op het grondgebied van een lidstaat diensten worden verricht;
- artikel 41, lid 1, kan niet alleen door een in Turkije gevestigde onderneming die diensten verricht in een lidstaat, maar ook door de werknemers van een dergelijke onderneming worden ingeroepen om zich te verzetten tegen een nieuwe beperking die op het vrij verrichten van diensten wordt aangebracht; deze bepaling kan daarentegen niet worden ingeroepen door een in een lidstaat gevestigde onderneming, wanneer degenen ten behoeve van wie de diensten worden verricht, in dezelfde lidstaat gevestigd zijn;
- artikel 41, lid 1, staat tevens eraan in de weg dat in de nationale regeling van een lidstaat het vereiste van een arbeidsvergunning wordt ingevoerd voor het verrichten van diensten op het grondgebied van die lidstaat door een in Turkije gevestigde onderneming, wanneer een dergelijke vergunning niet reeds bij de inwerkingtreding van het aanvullend protocol werd geëist;

- het is aan de nationale rechter om te beslissen of de nationale regeling die op Turkse onderdanen als verzoekers in de hoofdgedingen wordt toegepast, minder gunstig is dan die welke op hen van toepassing was bij de inwerkingtreding van het aanvullend protocol.

Kosten

- ¹¹⁸ De kosten door de Duitse, de Franse en de Nederlandse regering en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Bundessozialgericht bij beschikkingen van 20 juni en 2 augustus 2001 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, ondertekend te Brussel op 23 november 1970 en gesloten, goedgekeurd en bevestigd namens de Gemeenschap bij verordening (EEG) nr. 2760/72 van de Raad van 19 december 1972, en

artikel 13 van besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie, genomen door de Associatieraad die in het leven is geroepen bij de associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, moeten aldus worden uitgelegd:

- deze twee bepalingen hebben in de lidstaten rechtstreekse werking, zodat de Turkse werknemers waarop zij van toepassing zijn, het recht hebben zich voor de nationale rechter erop te beroepen om ermee strijdige bepalingen van nationaal recht buiten toepassing te laten;
- de artikelen 41, lid 1, en 13 verbieden in algemene zin de invoering van nieuwe nationale beperkingen van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten, respectievelijk het vrije verkeer van werknemers, vanaf de datum van inwerkingtreding in de lidstaat van ontvangst van de rechtshandeling waarin die artikelen staan;
- artikel 13 van besluit nr. 1/80 vindt alleen toepassing op Turkse onderdanen die op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst niet alleen legaal maar ook lang genoeg aanwezig zijn om daar geleidelijk aan te kunnen inburgeren;
- in omstandigheden als die van de hoofdgedingen vindt artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol toepassing op internationale transporten over de weg van goederen afkomstig uit Turkije, wanneer op het grondgebied van een lidstaat diensten worden verricht;
- artikel 41, lid 1, kan niet alleen door een in Turkije gevestigde onderneming die diensten verricht in een lidstaat, maar ook door de werknemers van die

onderneming worden ingeroepen om zich te verzetten tegen een nieuwe beperking die op het vrij verrichten van diensten wordt aangebracht; deze bepaling kan daarentegen niet worden ingeroepen door een in een lidstaat gevestigde onderneming, wanneer degenen ten behoeve van wie de diensten worden verricht, in dezelfde lidstaat gevestigd zijn;

- artikel 41, lid 1, staat tevens eraan in de weg dat in de nationale regeling van een lidstaat het vereiste van een arbeidsvergunning wordt ingevoerd voor het verrichten van diensten op het grondgebied van die lidstaat door een in Turkije gevestigde onderneming, wanneer een dergelijke vergunning niet reeds bij de inwerkingtreding van het aanvullend protocol werd geëist;
- het is aan de nationale rechter om te beslissen of de nationale regeling die op Turkse onderdanen als verzoekers in de hoofdgedingen wordt toegepast, minder gunstig is dan die welke op hen van toepassing was bij de inwerkingtreding van het aanvullend protocol.

Skouris	Jann	Timmermans
Gulmann	Cunha Rodrigues	Rosas
Edward	La Pergola	Puissochet
Schintgen	Macken	Colneric
	von Bahr	

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 oktober 2003.

De griffier

De president

R. Grass

V. Skouris