

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

24 september 2013 (*)

„Associatieovereenkomst EEG-Turkije – Aanvullend protocol – Artikel 41, lid 1 –
Standstillclausule – Visumplicht voor toegang tot lidstaat – Vrij verrichten van diensten –
Recht van Turks staatsburger om zich naar lidstaat te begeven om er familielid te bezoeken
en om er potentieel diensten te ontvangen”

In zaak C-221/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU,
ingediend door het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Duitsland) bij beslissing van
13 april 2011, ingekomen bij het Hof op 11 mei 2011, in de procedure

Leyla Ecem Demirkan

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vice-president, A. Tizzano, L. Bay
Larsen, T. von Danwitz, A. Rosas (rapporteur) en M. Berger, kamerpresidenten, E. Levits,
A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, J.-J. Kasel, M. Safjan en D. Šváby,
rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 november 2012,

gelet op de opmerkingen van:

- L. Demirkan, vertegenwoordigd door R. Gutmann, Rechtsanwalt,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze, J. Möller en K. Hailbronner, als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek als gemachtigde,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door C. Vang en V. Pasternak Jørgensen als gemachtigden,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door M. Linntam als gemachtigde,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door G. Karipsiades en T. Papadopoulou als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues, D. Colas en B. Beaupère-Manokha als gemachtigden,

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door B. Koopman, M. Bulterman en C. Wissels, als gemachtigden,
- de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Ossowski en L. Christie als gemachtigden, bijgestaan door R. Palmer, barrister,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Monteiro, E. Finnegan en Z. Kupčová als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Braun en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 april 2013,

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”), en in het bijzonder van het begrip „vrij verrichten van diensten” in die bepaling.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen L. Demirkan, Turks staatsburger, en de Bundesrepublik Deutschland over de afwijzing door laatstgenoemde van haar visumaanvraag voor een bezoek aan haar stiefvader, die in Duitsland woont.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Associatieovereenkomst

- 3 De Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije, is op 12 september 1963 te Ankara ondertekend door de Turkse Republiek enerzijds en door de lidstaten van de EEG en de Gemeenschap anderzijds, en namens de Gemeenschap gesloten, goedgekeurd en bevestigd bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 (PB 1964, 217, blz. 3685; hierna: „associatieovereenkomst”).
- 4 Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de associatieovereenkomst heeft deze overeenkomst tot doel, de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen, met inbegrip van die inzake arbeidskrachten, door geleidelijk het vrije verkeer van werknemers tot stand te brengen (artikel 12 van de associatieovereenkomst) en door de beperkingen van de vrijheid van vestiging (artikel 13 van die overeenkomst) en van het vrij verrichten van diensten (artikel 14 daarvan) 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 preambule en artikel 28 van die overeenkomst).
- 5 Ter verwezenlijking van deze doelstellingen is voorzien in de geleidelijke totstandbrenging, in drie fasen, van een douane-unie. De bij die overeenkomst ingestelde associatie (hierna: „associatie EEG-Turkije”) omvat aldus 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), 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 deze overeenkomst).

- 6 Artikel 6 van de associatieovereenkomst luidt als volgt:

„Teneinde de toepassing en de geleidelijke ontwikkeling van de associatieregeling te verzekeren, verenigen de Overeenkomstsluitende Partijen zich in een Associatieraad, die handelt binnen de grenzen van de hem door de Overeenkomst verleende bevoegdheden.”

- 7 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.”

- 8 In artikel 14 van de associatieovereenkomst, dat eveneens in titel II staat, is bepaald:

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

- 9 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. [...]”

Aanvullend protocol

- 10 Het aanvullend protocol, dat overeenkomstig artikel 62 een integrerend deel uitmaakt van de associatieovereenkomst, bepaalt in artikel 1 onder welke voorwaarden, op welke wijze en in welk ritme de in artikel 4 van die overeenkomst bedoelde overgangsfase zal verlopen.

- 11 Het aanvullend protocol bevat een titel II, „Verkeer van personen en diensten”, waarvan hoofdstuk I betrekking heeft op „[w]erknemers” en hoofdstuk II is gewijd aan het „[r]echt van vestiging, diensten en vervoer”.

- 12 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.”

- 13 Op grondslag van artikel 41, lid 2, van het aanvullend protocol heeft de Associatieraad besluit nr. 2/2000 van 11 april 2000 betreffende het openen van onderhandelingen met het oog op de liberalisering van de diensten en de wederzijdse openstelling van de markten voor overheidsopdrachten door de Gemeenschap en Turkije (PB L 138, blz. 27) vastgesteld. De Associatieraad heeft echter tot nog toe geen wezenlijke liberalisering op dit gebied tot stand gebracht.

- 14 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

- 15 In 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 deze plicht zijn vrijgesteld (PB L 81, blz. 1), is bepaald:

„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.”

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

Duits recht

Duitse rechtssituatie op 1 januari 1973

- 17 Blijkens de verwijzingsbeslissing was op 1 januari 1973, datum waarop het aanvullend protocol in werking is getreden ten aanzien van de Bondsrepubliek Duitsland, volgens het Duitse recht voor Turkse staatsburgers geen visum vereist om het Duitse grondgebied te betreden voor familiebezoek.

- 18 Op basis van § 5, lid 1, punt 1, van de Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (regeling tot uitvoering van de vreemdelingenwet) van 10 september 1965 (BGBl. 1965 I, blz. 1341), in de redactie van 13 september 1971 (BGBl. 1971 I, blz. 1743), juncto de bijlage bij deze uitvoeringsregeling, waren Turkse staatsburgers enkel verplicht om voor binnenkomst op het Duitse grondgebied een verblijfsvergunning in de vorm van een visum aan te vragen wanneer zij in Duitsland een economische activiteit wensten uit te oefenen.

- 19 Voor Turkse staatsburgers geldt eerst sinds de inwerkingtreding van de elfde regeling van 1 juli 1980 tot wijziging van de regeling tot uitvoering van de vreemdelingenwet (BGBl. 1980 I blz. 782) een algemene visumplicht.

Relevante bepalingen van Duits recht op het tijdstip van de feiten van het hoofdgeding

- 20 Blijkens de verwijzingsbeslissing vloeit de verplichting voor Turkse staatsburgers als verzoekster in het hoofdgeding, om een visum te bezitten om Duitsland binnen te kunnen komen, voort uit § 4, lid 1, eerste zin, van het Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz –

AufenthG) (BGBl. 2004 I, blz. 1950; wet betreffende het verblijf, de economische activiteit en de integratie van buitenlanders op het grondgebied van de Bondsrepubliek; hierna: „wet verblijf vreemdelingen”).

- 21 § 4 van de wet verblijf vreemdelingen, „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 [associatieovereenkomst] [...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 22 In oktober 2007 heeft Demirkan, Turks staatsburger, geboren in 1993, bij de Duitse ambassade te Ankara (Turkije) een visum aangevraagd om haar stiefvader, die de Duitse nationaliteit heeft en in Duitsland woont, te kunnen bezoeken. Nadat deze aanvraag was afgewezen, heeft zij beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter in eerste aanleg te Berlijn).
- 23 Voor deze rechterlijke instantie vorderde Demirkan, primair, dat zou worden vastgesteld dat zij het recht had om het Duitse grondgebied zonder visum binnen te komen. Subsidiair vorderde zij nietigverklaring van het besluit tot afwijzing van haar visumaanvraag en vaststelling dat de Bondsrepubliek Duitsland verplicht was haar een bezoekersvisum te verstrekken.
- 24 Volgens Demirkan vloeit uit de in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol opgenomen standstillclause voort dat zij geen visum nodig heeft voor het voorgenomen verblijf in Duitsland om haar stiefvader te bezoeken. Daar een dergelijk familiebezoek altijd het doorslaggevende aspect omvat, te weten het ontvangen van diensten, heeft zij, als ontvanger van diensten, recht op afgifte van het aangevraagde toeristenvisum. Op de datum waarop het aanvullend protocol ten aanzien van de Bondsrepubliek Duitsland in werking trad, waren Turkse staatsburgers krachtens het nationale recht van deze lidstaat immers vrijgesteld van de verplichting om een verblijfstitel te bezitten om het Duitse grondgebied binnen te komen, indien zij niet de bedoeling hadden daar langer dan drie maanden te verblijven en er een economische activiteit uit te oefenen.
- 25 Bij uitspraak van 22 oktober 2009 verwierp het Verwaltungsgericht Berlin dat beroep met de overweging dat Demirkan geen enkel recht had om het Duitse grondgebied zonder visum binnen te komen. In het bijzonder kon zij zich niet beroepen op de standstillclause van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, omdat deze clause niet van toepassing is op een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor familiebezoek. Volgens die rechter heeft de standstillclause ten aanzien van Turkse staatsburgers geen algemeen vrij verkeer, los van elke economische activiteit, tot stand gebracht.
- 26 Demirkan is opgekomen tegen deze uitspraak bij het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (bestuursrechter in tweede aanleg Berlijn Brandenburg).
- 27 Deze rechter wijst er in de eerste plaats op dat Demirkan onder toepassing zowel van het nationale recht, te weten § 4, lid 1, eerste zin, van de wet verblijf vreemdelingen, als van het Unierecht, in casu artikel 1, lid 1, van en bijlage I bij verordening nr. 539/2001, visumplichtig is om het Duitse grondgebied te kunnen betreden. Bijgevolg zou een recht van haar op een visumvrije binnenkomst uitsluitend kunnen voortvloeien uit artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol.
- 28 De verwijzende rechter merkt in de tweede plaats op dat op 1 januari 1973, de datum van inwerkingtreding van het aanvullend protocol ten aanzien van de Bondsrepubliek Duitsland, voor een verblijf voor familiebezoek zoals dat waarom Demirkan verzoekt, volgens het Duitse recht geen visum vereist was. Uit de rechtspraak van het Hof, in het bijzonder het arrest van 19 februari 2009, Soysal en Savatli (C-228/06, Jurispr. blz. I-1031), blijkt volgens de verwijzende rechter echter niet of het in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol

vervatte verbod op nieuwe beperkingen op het vrij verrichten van diensten zich ook uitstrekt tot de zogenoemde „passieve” vrijheid van dienstverrichting, te weten de vrijheid van dienstenontvangers van een staat om zich naar een andere staat te begeven om daar diensten te ontvangen. In Duitsland is een dergelijke vraag omstreden, zowel in de rechtspraak als in de doctrine. De meerderheidsopvatting in Duitsland is dat de standstillclausule zowel de actieve als de passieve vrijheid van dienstverrichting omvat.

- 29 Indien op de eerste vraag moet worden geantwoord dat onder het begrip vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol ook de passieve vrijheid van dienstverrichting valt, moet volgens de verwijzende rechter voort nog worden onderzocht of ook Turkse staatsburgers die zich naar Duitsland willen begeven om in het kader van een verblijf van ten hoogste drie maanden familie te bezoeken en zich enkel beroepen op de mogelijkheid om daar diensten te ontvangen, onder de standstillclausule kunnen vallen.
- 30 De verwijzende rechter wijst er in dit verband op dat een gedeelte van de Duitse doctrine zich ter verdediging van een dergelijke ruime uitlegging van de werkingssfeer van de passieve vrijheid van dienstverrichting baseert op punt 15 van het arrest van het Hof van 24 november 1998, Bickel en Franz (C-274/96, Jurispr. blz. I-7637), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de passieve vrijheid van dienstverrichting geldt voor alle onderdanen van de lidstaten die zich, zonder gebruik te maken van een andere door het Unierecht gewaarborgde vrijheid, naar een andere lidstaat begeven „om aldaar diensten te ontvangen of te kunnen ontvangen”.
- 31 Daarop heeft het Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Valt onder het begrip vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 41, lid 1, van het [aanvullend protocol] ook de passieve vrijheid van dienstverrichting?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord: Geldt de bescherming van de passieve vrijheid van dienstverrichting waarin artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol voorziet in het kader van de associatieovereenkomst, ook voor Turkse staatsburgers die – zoals verzoekster in het hoofdgeding – de Bondsrepubliek Duitsland niet willen binnenkomen om er een concrete dienst te ontvangen, maar voor familiebezoek in het kader van een verblijf van ten hoogste drie maanden, en die zich op de loutere mogelijkheid om diensten in Duitsland te ontvangen beroepen?”

Eerste vraag

- 32 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het begrip „vrij verrichten van diensten” als bedoeld in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol in die zin moet worden uitgelegd dat het tevens de vrijheid van Turkse staatsburgers omvat om zich als ontvangers van diensten naar een lidstaat te begeven om daar een dienst te ontvangen.
- 33 In dit verband zij in herinnering gebracht dat ingevolge artikel 56 VWEU de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Unie zijn verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan die waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.
- 34 In punt 10 van het arrest van 31 januari 1984, Luisi en Carbone (286/82 en 26/83, Jurispr. blz. 377), heeft het Hof het begrip „vrij verrichten van diensten” in de zin van artikel 59 van het EEG-Verdrag (nadien artikel 59 EG-Verdrag, vervolgens na wijziging artikel 49 EG, thans artikel 56 VWEU) uitgelegd. Het heeft geoordeeld dat, om het verrichten van de dienst mogelijk te maken, er een verplaatsing nodig kan zijn, hetzij doordat de dienstverrichter zich begeeft naar de lidstaat waarin degene is gevestigd voor wie de dienst is bestemd, hetzij doordat laatstbedoelde zich begeeft naar de lidstaat waarin de dienstverrichter is gevestigd. Het Hof heeft met name overwogen dat, terwijl het eerste geval uitdrukkelijk werd genoemd in artikel 60, derde alinea, van het EEG-Verdrag (nadien artikel 60, derde alinea, EG-

Verdrag, vervolgens artikel 50, derde alinea, EG, thans artikel 57, derde alinea, VWEU), dat de dienstverrichter toestond zijn werkzaamheid tijdelijk uit te oefenen in de lidstaat waarin de dienst werd verricht, onder dezelfde voorwaarden als die welke die staat aan zijn eigen onderdanen oplegde, het tweede geval daarvan het noodzakelijke complement vormde, in overeenstemming met de doelstelling om alle tegen vergoeding verrichte werkzaamheden die niet onder het vrije goederen-, personen- of kapitaalverkeer vallen, te liberaliseren.

- 35 Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof omvat derhalve de bij artikel 56 VWEU aan de onderdanen van de lidstaten en dus aan de burgers van de Unie verleende vrijheid van dienstverrichting de „passieve” vrijheid van dienstverrichting, te weten de vrijheid van de ontvangers van diensten om zich met het oog daarop naar een andere lidstaat te begeven zonder daarbij door beperkingen te worden gehinderd (arrest Luisi en Carbone, reeds aangehaald, punt 16; arrest van 2 februari 1989, Cowan, 186/87, Jurispr. blz. 195, punt 15; arrest Bickel en Franz, reeds aangehaald, punt 15; arresten van 19 januari 1999, Calfa, C-348/96, Jurispr. blz. I-11, punt 16, en 17 februari 2005, Oulane, C-215/03, Jurispr. blz. I-1215, punt 37).
- 36 Derhalve vallen onder artikel 56 VWEU alle burgers van de Unie die zich, zonder gebruik te maken van een andere door het VWEU gewaarborgde vrijheid, naar een andere lidstaat begeven om aldaar diensten te ontvangen of te kunnen ontvangen (zie in die zin arrest Bickel en Franz, reeds aangehaald, punt 15). Volgens deze rechtspraak zijn als personen te wier behoefte een dienst wordt verricht, mede te beschouwen toeristen alsmede zij die geneeskundige behandeling behoeven, en zij die voor studie of zaken op reis gaan (arrest Luisi en Carbone, reeds aangehaald, punt 16).
- 37 Wat de in het kader van de associatieovereenkomst aan Turkse staatsburgers verleende status betreft, noemt artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol, zoals uit de tekst ervan blijkt, in duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bewoordingen een eenduidige standstillclausule, op grond waarvan het de overeenkomstsluitende partijen vanaf de inwerkingtreding van het aanvullend protocol verboden is nieuwe beperkingen met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten in te voeren (zie met betrekking tot beperkingen op de vrijheid van vestiging, arrest van 11 mei 2000, Savas, C-37/98, Jurispr. blz. I-2927, punt 46).
- 38 Volgens vaste rechtspraak van het Hof heeft artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol rechtstreekse werking. Bijgevolg kunnen de Turkse staatsburgers op wie deze bepaling van toepassing, zich voor de rechters van de lidstaten daarop beroepen (zie in die zin arrest Savas, reeds aangehaald, punt 54; arresten van 21 oktober 2003, Abatay e.a., C-317/01 en C-369/01, Jurispr. blz. I-12301, punten 58 en 59; 20 september 2007, Tum en Dari, C-16/05, Jurispr. blz. I-7415, punt 46, en arrest Soysal en Savatli, reeds aangehaald, punt 45).
- 39 Vastgesteld moet worden dat de standstillclausule algemeen de invoering verbiedt van alle nieuwe maatregelen die tot doel of tot gevolg zouden hebben dat de uitoefening van deze economische vrijheden door een Turks staatsburger op het grondgebied van een lidstaat wordt onderworpen aan strengere voorwaarden dan die welke golden toen het aanvullend protocol voor die lidstaat in werking trad (zie in die zin reeds aangehaalde 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).
- 40 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat op artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol een beroep kan worden gedaan door een in Turkije gevestigde onderneming die legaal diensten verricht in een lidstaat, en door Turkse staatsburgers die als vrachtwagenchauffeurs in dienst zijn bij een dergelijke onderneming (arrest Abatay e.a., reeds aangehaald, punten 105 en 106).
- 41 Blijkens het arrest Soysal en Savatli, reeds aangehaald, verzet de standstillclausule van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol zich vanaf de datum van de inwerkingtreding van dit protocol tegen de invoering van een visumplicht voor Turkse staatsburgers om een lidstaat te kunnen binnenkomen teneinde er voor rekening van een in Turkije gevestigde onderneming diensten te verrichten, wanneer vóór die datum geen visumplicht gold.

- 42 In de onderhavige zaak moet worden onderzocht of de standstillclausule van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol ook geldt voor Turkse staatsburgers die, anders dan in de situatie die ten grondslag lag aan het reeds aangehaalde arrest Soysal en Savatli, geen grensoverschrijdende diensten verrichten, maar zich naar een lidstaat wensen te begeven om daar diensten te ontvangen.
- 43 Volgens vaste rechtspraak moeten de in het kader van de Verdragsbepalingen inzake het vrij verrichten van diensten aanvaarde beginselen zo veel mogelijk op overeenkomstige wijze worden toegepast op Turkse staatsburgers, teneinde tussen de overeenkomstsluitende partijen de beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting op te heffen (zie in die zin arrest Abatay e.a., reeds aangehaald, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Evenwel kan de uitlegging die is gegeven aan de bepalingen van het recht van de Unie – daaronder begrepen de Verdragsbepalingen – betreffende de interne markt, niet automatisch worden toegepast op de uitlegging van een door de Unie met een derde staat gesloten overeenkomst, behoudens uitdrukkelijke bepalingen in die zin in de overeenkomst zelf (zie in die zin arresten van 9 februari 1982, Polydor en RSO Records, 270/80, Jurispr. blz. 329, punten 14-16; 12 november 2009, Grimme, C-351/08, Jurispr. blz. I-10777, punt 29, en 15 juli 2010, Hengartner en Gasser, C-70/09, Jurispr. blz. I-7233, punt 42).
- 45 In dit verband verplicht het gebruik van het werkwoord „zich te laten leiden” in artikel 14 van de associatieovereenkomst de overeenkomstsluitende partijen niet om de Verdragsbepalingen betreffende het vrij verrichten van diensten en de bepalingen die zijn vastgesteld ter uitvoering daarvan, als zodanig toe te passen, maar enkel om deze te gebruiken als een inspiratiebron voor maatregelen die moeten worden vastgesteld om de in die overeenkomst vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken.
- 46 Zoals blijkt uit punt 13 van het onderhavige arrest is er door de Associatieraad geen enkele maatregel genomen die een wezenlijke vooruitgang vormt voor de totstandbrenging van het vrij verrichten van diensten. Tot op heden is door die raad enkel besluit nr. 2/2000 vastgesteld.
- 47 Zoals het Hof bovendien bij herhaling heeft geoordeeld hangt de uitbreiding van de uitlegging van een Verdragsbepaling naar een in vergelijkbare, gelijksoortige of zelfs identieke bewoordingen geformuleerde bepaling van een overeenkomst van de Unie met een derde staat in het bijzonder af van het beoogde doel van elk van die bepalingen in haar specifieke kader, en is het daarbij van groot belang om de doelstellingen en de context van de overeenkomst te vergelijken met die van het Verdrag (zie arresten van 1 juli 1993, Metalsa, C-312/91, Jurispr. blz. I-3751, punt 11; 27 september 2001, Gloszczuk, C-63/99, Jurispr. blz. I-6369, punt 49, en 29 januari 2002, Pokrzeptowicz-Meyer, C-162/00, Jurispr. blz. I-1049, punt 33).
- 48 Wat in het bijzonder de associatie EEG-Turkije betreft, volgt uit punt 62 van het arrest van 8 december 2011, Ziebell (C-371/08, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie), dat, om vast te stellen of een Unierechtelijke bepaling naar analogie kan worden toegepast in het kader van deze associatie, de doelstelling en de context van de associatieovereenkomst moeten worden vergeleken met de doelstelling en context van de betrokken Unierechtelijke handeling.
- 49 In dit verband moet worden vastgesteld dat er tussen de associatieovereenkomst en het aanvullend protocol daarbij, enerzijds, en het Verdrag, anderzijds, verschillen bestaan, met name vanwege de band tussen het vrij verrichten van diensten en het vrij verkeer van personen binnen de Unie. In het bijzonder vertonen het doel van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol en de context van deze bepaling fundamentele verschillen met die van artikel 56 VWEU, met name met betrekking tot de toepasbaarheid van deze bepalingen op ontvangers van diensten.
- 50 In de eerste plaats heeft het Hof met betrekking tot de doelstellingen reeds geoordeeld dat de associatie EEG-Turkije een louter economische doelstelling heeft (arrest Ziebell, reeds aangehaald, punt 64). De associatieovereenkomst en het aanvullend protocol daarbij moeten

immers in hoofdzaak bijdragen tot de economische ontwikkeling van Turkije (arrest Savas, reeds aangehaald, punt 53).

- 51 Een dergelijke beperking van het doel van de associatieovereenkomst tot louter economische aspecten komt reeds naar voren in de tekst van deze overeenkomst. Die beperking blijkt aldus uit de opschriften van de hoofdstukken 1, 2 en 3 van titel II daarvan, betreffende de tenuitvoerlegging van de overgangsfase. Deze opschriften luiden respectievelijk „Douane-unie”, „Landbouw” en „Andere bepalingen van economische aard”. Artikel 14 van de associatieovereenkomst, dat bepaalt dat „[d]e Overeenkomstsluitende Partijen overeen[komen] zich te laten leiden door de artikelen [45 EG], [46 EG] en [48 EG] tot en met [54 EG], teneinde onderling de beperkingen van het vrij verrichten van diensten op te heffen”, staat overigens in hoofdstuk 3, van titel II, van deze overeenkomst, waarvan bovenvermeld opschrift in dit opzicht expliciet is.
- 52 Voorts heeft de associatieovereenkomst volgens artikel 2, lid 1, ervan tot doel „de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de Partijen te bevorderen met volledige inachtneming van de noodzaak de versnelde ontwikkeling van de economie van Turkije en de verruiming van de werkgelegenheid en de verbetering der levensomstandigheden van het Turkse volk te verzekeren”. Bovendien vermeldt artikel 41, lid 2, tweede alinea, van het aanvullend protocol dat de Associatieraad het ritme en de wijze van de geleidelijke opheffing van de beperkingen met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten bepaalt voor de verschillende soorten werkzaamheden, met inachtneming van de reeds door de Unie op deze gebieden getroffen soortgelijke maatregelen, alsmede van de bijzondere economische en sociale positie van Turkije.
- 53 De ontwikkeling van de economische vrijheden om een vrij verkeer van personen van algemene aard mogelijk te maken dat vergelijkbaar zou zijn met het vrije verkeer dat ingevolge artikel 21 VWEU voor burgers van de Unie geldt, is niet het doel van de associatieovereenkomst. Een algemeen beginsel van vrij verkeer van personen tussen Turkije en de Unie is immers geenszins voorzien in deze overeenkomst en het aanvullend protocol daarbij en evenmin in besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie, dat uitsluitend het vrije verkeer van werknemers betreft. De associatieovereenkomst verzekert overigens het genot van bepaalde rechten alleen op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst (zie in die zin arrest van 18 juli 2007, Derin, C-325/05, Jurispr. blz. I-6495, punt 66).
- 54 Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol opgenomen standstillclausule op zichzelf aan een Turks staatsburger geen rechtstreeks uit de Unieregeling afgeleid recht van vestiging en een daaruit voortvloeiend recht van verblijf verleent en evenmin een recht op het vrij verrichten van diensten of van toegang tot het grondgebied van een lidstaat (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Savas, punten 64 en 71, derde streepje; Abatay e.a., punt 62; Tum en Dari, punt 52, en Soysal en Savatli, punt 47).
- 55 Dus enkel voor zover de standstillclausule het logische uitvloeisel vormt van de uitoefening van een economische activiteit, hetzij in het kader van de vrijheid van vestiging hetzij in het kader van het vrij verrichten van diensten, kan zij betrekking hebben op de voorwaarden voor toegang en verblijf van Turkse staatsburgers op het grondgebied van de lidstaten.
- 56 In het kader van het Unierecht daarentegen berust de bescherming van de passieve vrijheid van dienstverrichting op de doelstelling om een interne markt tot stand te brengen, opgevat als ruimte zonder binnengrenzen, door alle belemmeringen op te heffen die aan de totstandbrenging van een dergelijke markt in de weg staan. Juist deze doelstelling onderscheidt het Verdrag van de associatieovereenkomst, die een hoofdzakelijk economisch doel nastreeft, zoals in punt 50 van het onderhavige arrest is vastgesteld.
- 57 In de tweede plaats hangt de uitlegging van het begrip vrij verrichten van diensten in de zin van de bepalingen van de associatieovereenkomst en het aanvullend protocol daarbij enerzijds en van de Verdragsbepalingen anderzijds, tevens af van de temporele context waarin deze bepalingen passen.

- 58 Op dit punt moet worden beklemtoond dat een standstillclausule als die van artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol op zich geen rechten in het leven roept. Het betreft dus een bepaling die verbiedt dat er na een bepaalde datum nieuwe beperkende maatregelen worden ingevoerd.
- 59 In dit verband was het vrij verrichten van diensten, zoals door de regeringen die opmerkingen hebben ingediend bij het Hof, alsmede door de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie is beklemtoond, aanvankelijk opgezet als de vrijheid om diensten te verrichten. Pas in 1984, met het reeds aangehaalde arrest Luisi en Carbone, heeft het Hof duidelijk te kennen gegeven dat het vrij verrichten van diensten in de zin van het Verdrag de passieve vrijheid van dienstverrichting omvatte.
- 60 Bijgevolg wijst niets erop dat de partijen bij de associatieovereenkomst en bij het aanvullend protocol, bij de ondertekening ervan het vrij verrichten van diensten in die zin zouden hebben opgevat dat dit de passieve vrijheid van dienstverrichting omvatte.
- 61 Zoals de advocaat-generaal in punt 71 van zijn conclusie heeft opgemerkt, wijst de praktijk van de partijen bij de associatieovereenkomst overigens op het tegendeel. Tal van lidstaten hebben na de inwerkingtreding van het aanvullend protocol immers een visumplicht voor toeristische verblijven van Turkse staatsburgers ingevoerd zonder hiervoor een beletsel te zien in artikel 41, lid 1, van dat protocol. Volgens de Duitse regering, die hierin niet is tegengesproken, heeft ook de Republiek Turkije zelf ten aanzien van het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederland dergelijke stappen genomen door in oktober 1980 de vrijstelling van de visumplicht in te trekken die in 1973 gold voor Belgische en Nederlandse staatsburgers die geen werknemers waren.
- 62 Gelet op een en ander kan de door het Hof in het reeds aangehaalde arrest Luisi en Carbone gegeven uitlegging van artikel 59 van het EEG-Verdrag, vanwege de verschillen, qua doel en context, tussen enerzijds de Verdragen en anderzijds de associatieovereenkomst en het aanvullend protocol daarbij, niet worden uitgebreid tot de in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol vervatte standstillclausule.
- 63 Bijgevolg dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat het begrip „vrij verrichten van diensten” in artikel 41, lid 1, van het aanvullend protocol in die zin moet worden uitgelegd dat het niet de vrijheid van Turkse staatsburgers omvat om zich als ontvangers van diensten naar een lidstaat te begeven om daar een dienst te ontvangen.

Tweede vraag

- 64 Met zijn tweede vraag, die is gesteld voor het geval de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen of de passieve vrijheid van dienstverrichting tevens bezoek aan familieleden en de loutere mogelijkheid om diensten te ontvangen omvat.
- 65 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 66 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Grote kamer) verklaart voor recht:

Het begrip „vrij verrichten van diensten” in 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 in die zin worden uitgelegd dat het niet de vrijheid van Turkse staatsburgers omvat om zich als ontvangers van diensten naar een lidstaat te begeven om daar een dienst te ontvangen.

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.