



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

24 септември 2013 година *

„Споразумение за асоцииране ЕИО—Турция — Допълнителен протокол — Член 41, параграф 1 — Клауза „standstill“ — Задължение за притежаване на виза за приемане на територията на държава членка — Свободно предоставяне на услуги — Право на турски гражданин да влезе в дадена държава членка с цел посещение на член на своето семейство и потенциално ползване на предоставяни услуги“

По дело C-221/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Германия) с акт от 13 април 2011 г., постъпил в Съда на 11 май 2011 г., в рамките на производство по дело

Leyla Ecem Demirkan

срещу

Bundesrepublik Deutschland,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н К. Lenaerts, заместник-председател, г-н А. Tizzano, г-н L. Bay Larsen, г-н Т. von Danwitz, г-н А. Rosas (докладчик) и г-жа М. Berger, председатели на състав, г-н Е. Levits, г-н А. Ó Caoimh, г-н J.-С. Bonichot, г-н Ал. Арабаджиев, г-жа С. Toader, г-н J.-J. Kasel, г-н М. Safjan и г-н D. Šváby, съдии,

генерален адвокат: г-н Р. Cruz Villalón,

секретар: г-н М. Alekseyev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 ноември 2012 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за г-ца Demirkan, от R. Gutmann, Rechtsanwalt,
- за германското правителство, от г-н Т. Henze, г-н J. Möller и г-н К. Hailbronner, в качеството на представители,
- за чешкото правителство, от г-н М. Smolek, в качеството на представител,

* Език на производството: немски.

- за датското правителство, от г-н С. Vang и г-жа V. Pasternak Jørgensen, в качеството на представители,
- за естонското правителство, от г-жа M. Linntam, в качеството на представител,
- за гръцкото правителство, от г-н G. Karipsiades и г-жа T. Papadopoulou, в качеството на представители,
- за френското правителство, от г-н G. de Bergues и г-н D. Colas, както и от г-жа B. Beaupère-Manokha, в качеството на представители,
- за нидерландското правителство, от г-жа B. Koopman, г-жа M. Bulterman и г-жа C. Wissels, в качеството на представители,
- за словашкото правителство, от г-жа B. Ricziová, в качеството на представител,
- за правителството на Обединеното кралство, от г-н S. Ossowski и г-н L. Christie, в качеството на представители, подпомагани от г-н R. Palmer, barrister,
- за Съвета на Европейския съюз, от г-н J. Monteiro, както и от г-жа E. Finnegan и г-жа Z. Kurčová, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от г-н G. Braun и г-н G. Wils, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 11 април 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, подписан на 23 ноември 1970 г. в Брюксел и сключен, одобрен и потвърден от името на Общността с Регламент (ЕИО) № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 година (ОВ L 293, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 37, наричан по-нататък „Допълнителният протокол“), и по-специално до тълкуването на понятието „свобода на предоставяне на услуги“, съдържащо се в тази разпоредба.
- 2 Това запитване е отправено в рамките на правен спор между г-ца Demirkan, турска гражданка, и Bundesrepublik Deutschland, тъй като германските органи отхвърлят заявлението на г-ца Demirkan за издаване на виза, въз основа на която да посети доведения си баща, живеещ в Германия.

Правна уредба

Правото на Съюза

Споразумението за асоцииране

- 3 Споразумението за асоцииране между Европейската икономическа общност и Турция е подписано на 12 септември 1963 г. в Анкара от Република Турция, от една страна, както и от държавите — членки на Европейската икономическа общност, и Общността, от друга страна, и е сключено, одобрено и утвърдено от името на Общността с Решение 64/732/ЕИО на Съвета от 23 декември 1963 година (ОВ 217, 1964 г., стр. 3685; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 10, наричано по-нататък „Споразумението за асоцииране“).
- 4 Съгласно член 2, параграф 1 от Споразумението за асоцииране то има за цел да подпомага постоянното и балансирано укрепване на търговските и икономическите отношения между договарящите страни, включително в областта на работната сила, посредством поэтапното осъществяване на свободното движение на работниците (член 12 от Споразумението за асоцииране), както и посредством отстраняване на ограниченията на свободата на установяване (член 13 от посоченото споразумение) и на свободното предоставяне на услуги (член 14 от същото споразумение), с оглед на подобряване на жизнения стандарт на турския народ и улесняване впоследствие на присъединяването на Република Турция към Общността (четвърто съображение от преамбюла и член 28 от това споразумение).
- 5 За да се постигнат тези цели, се предвижда постепенното установяване на митнически съюз на три етапа. Така установеното с посоченото споразумение асоцииране (наричано по-нататък „асоциирането ЕИО—Турция“) съдържа подготвителен период, който позволява на Република Турция да укрепва своята икономика с помощта на Общността (член 3 от това споразумение), преходен период, по време на който се осигуряват постепенното въвеждане на митнически съюз и сближаването на икономическите политики (член 4 от посоченото споразумение), и заключителен период, който се основава на митническия съюз и включва засилване на координацията на икономическите политики на договарящите страни (член 5 от същото споразумение).
- 6 Член 6 от Споразумението за асоцииране гласи следното:

„С цел осигуряване прилагането и постепенното развитие на режима на асоцииране, договарящите се страни се събират в рамките на Съвет по асоцииране, който действа в границите на правомощията, които са му предоставени от споразумението“.
- 7 Съгласно член 8, включен в дял II от Споразумението за асоцииране, озаглавен „Прилагане на преходния период“:

„За осъществяването на целите, посочени в член 4, Съветът по асоцииране определя преди началото на преходния период и съгласно процедурата, предвидена в член 1 от [в]ременния протокол, условията, начините и темпото на прилагане на разпоредбите, свързани с областите, описани в Договора за създаване на Общността, които трябва да бъдат взети под внимание, и по-специално тези, които са посочени в настоящия дял, както и всяка защитна клауза, която би се оказала полезна“.

8 Член 14 от Споразумението за асоцииране, който също е част от дял II от последното, гласи:

„Договарящите страни се споразумяват да се ръководят от членове [45 ЕО], [46 ЕО] и членове [48 ЕО]—[54 ЕО] включително, за да се премахнат ограниченията, които съществуват между тях относно свободното предоставяне на услуги“.

9 Съгласно член 22, параграф 1 от Споразумението за асоцииране:

„За осъществяването на целите, определени в Споразумението, и в случаите, предвидени в него, Съветът по асоцииране разполага с правомощия за вземане на решения. Всяка от двете страни е длъжна да вземе мерките, които изпълнението на взетите решения налага [...]“.

Допълнителният протокол

10 Член 1 от Допълнителния протокол, който съгласно неговия член 62 е неделима част от Споразумението за асоцииране, определя условията, правилата и графика за прилагане на посочения в член 4 от посоченото споразумение преходен период.

11 Допълнителният протокол съдържа дял II, озаглавен „Движение на лица и услуги“, глава I от който се отнася до „[р]аботна[та] ръка“, а глава II е посветена на „[п]раво[то] на установяване, услуги[те] и транспорт[а]“.

12 Член 41 от Допълнителния протокол, който се намира в глава II от посочения дял II, има следното съдържание:

„1. Договарящите страни ще се въздържат от въвеждане помежду си на нови ограничения, свързани със свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги.

2. Съветът за асоцииране определя в съответствие с посочените принципи в членове 13 и 14 от Споразумението за асоцииране календарния график и правилата, по които договарящите страни ще премахнат постепенно помежду си ограниченията, свързани със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги.

Съветът за асоцииране определя този календарен график и тези правила за различните видове дейности, като има предвид вече приетите аналогични разпоредби от Общността в тези области, както и особеното положение на Турция от икономическа и социална гледна точка. Приоритет ще имат дейностите, които по-специално подпомагат развитието на производството и на търговския обмен“.

13 Въз основа на член 41, параграф 2 от Допълнителния протокол Съветът за асоцииране приема Решение № 2/2000 от 11 април 2000 г. относно започване на преговори между Общността и Турция за либерализирането на сектора на услугите и взаимното отваряне на пазарите за обществени поръчки (ОВ L 138, стр. 27). До този момент обаче Съветът за асоцииране не е постигнал съществена либерализация на услугите в тази област.

14 Член 59 от Допълнителния протокол, който се съдържа в дял IV от него, озаглавен „Общи и заключителни разпоредби“, гласи следното:

„В областите, които са включени в настоящия протокол, Турция не може да се ползва от по-благоприятен режим от този, който държавите членки са възприели помежду си по силата на Договора за създаване на Общността“.

Регламент (ЕО) № 539/2001

- 15 Член 1, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 539/2001 на Съвета от 15 март 2001 година за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани са освободени от това изискване (ОВ L 81, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 97 и поправка в ОВ L 194, 26.7.2011 г., стр. 39), постановява следното:

„Гражданите на третите страни, които са изброени в списъка в приложение I, трябва да притежават виза при преминаване на външните граници на държавите членки“.

- 16 Република Турция е включена в списъка по посоченото приложение I. В съображение 1 от Регламент № 539/2001 се припомня, че член 61 ЕО посочва определянето на списъка на третите страни, чиито граждани трябва да притежават визи, когато преминават външните граници на държавите членки, както и на списъка на тези трети страни, чиито граждани са освободени от това изискване, „сред [съпътстващите] мерки“, които са пряко свързани със свободното движение на хора в [пространството на] свобода, сигурност и правосъдие“.

Германското право

Състояние на германското право на 1 януари 1973 г.

- 17 От акта за преюдициално запитване става ясно, че на 1 януари 1973 г. — датата, на която Допълнителният протокол влиза в сила по отношение на Федерална република Германия — вътрешното право на тази държава членка не обвързва влизането на турски граждани на германска територия със задължение за притежаване на виза, ако целта на престоя в Германия е посещение на член от семейството.
- 18 Въз основа на член 5, параграф 1, точка 1 от Правилника за прилагане на закона за чужденците (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes) от 10 септември 1965 г. (BGBl. 1965 I, стр. 1341) в редакцията му от 13 септември 1972 г. (BGBl. 1971 I, стр. 1743) във връзка с приложението към този правилник за прилагане, за да могат да влязат на територията на Германия, турските граждани са длъжни да получат разрешение за пребиваване под формата на виза единствено ако възнамеряват да упражняват трудова или търговска дейност в Германия.
- 19 Едва с влизането в сила на единадесетия правилник за изменение на Правилника за прилагане на Закона за чужденците от 1 юли 1980 г. (BGBl. 1980 I, стр. 782) за турските граждани се предвижда общо задължение за притежаване на виза.

Релевантните разпоредби от германското право към датата на настъпване на фактите в главното дело

- 20 От акта за преюдициално запитване следва, че задължението турските граждани, каквато е и жалбоподателката в главното дело, да притежават виза за влизане в Германия, произтича от член 4, параграф 1, първо изречение от Закона за пребиваването, трудовата дейност и интеграцията на чужденци на федералната територия („Aufenthaltsgesetz“ или „AufenthG“) (BGBl. 2004 I, стр. 1950), наричан по-нататък „Законът за пребиваването на чужденци“.

- 21 Озаглавеният „Изисквания за издаване на разрешение за пребиваване“ член 41 параграф 1 от Закона за пребиваването на чужденци гласи:

„За да влизат и пребивават на територията на Федералната република, чужденците трябва да притежават разрешение за пребиваване, освен ако не е предвидено друго в правото на Европейския съюз или в подзаконова разпоредба или освен ако право на пребиваване не е възникнало въз основа на [Споразумението за асоцииране] [...]“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

- 22 През октомври 2007 г. г-ца Demirkan, родена през 1993 г., турска гражданка, подава заявление за издаване на виза до посолството на Германия в Анкара (Турция), за да може да посети доведения си баща, който е германски гражданин и живее в Германия. Тъй като подаденото заявление е отхвърлено, г-ца Demirkan подава жалба пред Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд, Берлин).
- 23 Основното искане на г-ца Demirkan е посоченият съд да установи, че тя има право да влиза без виза на територията на Германия. При условията на евентуалност г-ца Demirkan иска решението за отхвърляне на заявлението ѝ за издаване на виза да бъде отменено и да бъде установено, че Федерална република Германия е длъжна да ѝ издаде виза за краткосрочно пребиваване с цел частно посещение.
- 24 От прогласената в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол клауза „standstill“ според г-ца Demirkan следва, че не е необходимо тя да притежава виза за планирания престой в Германия, където да посети доведения си баща. Тъй като от определящо значение при подобни посещения на членове на семейството винаги била и възможността за ползване на определени услуги, г-ца Demirkan смята, че има право да получи заявената туристическа виза в качеството си на получател на услуги. В действителност на датата, на която влиза в сила Допълнителният протокол по отношение на Федерална република Германия, въз основа на вътрешното право на тази държава членка турските граждани се освобождават от задължението да притежават разрешение за пребиваване, за да влизат на територията на Германия, ако нямат намерение да пребивават в нея в продължение на повече от три месеца или да упражняват в нея икономическа дейност.
- 25 С решение от 22 октомври 2009 г. Verwaltungsgericht Berlin отхвърля посочената жалба, като приема, че г-ца Demirkan няма право да влиза на територията на Германия. По-конкретно тя не можела да се позовава на клаузата „standstill“ по член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, тъй като тази клауза не била приложима в хипотезата на заявеното разрешение за пребиваване с цел посещение на член на семейството. Според този съд клаузата „standstill“ не утвърждава общо право на свободно движение на турските граждани, което не зависи от упражняваната икономическа дейност.
- 26 Г-ца Demirkan подава въззивна жалба срещу това решение пред Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Върховен административен съд, Берлин-Бранденбург).
- 27 На първо място, посоченият съд изтъква, че както при прилагането на националното право, и по-конкретно на член 4, параграф 1, първо изречение от Закона за пребиваването на чужденците, така и с оглед на член 1, параграф 1 и приложение I към Регламент № 539/2001 г-ца Demirkan има задължение да притежава виза, за да може да влезе на територията на Германия. Поради тази причина, ако г-ца Demirkan имала право да влиза на територията на Федералната република без виза, това право би могло да следва единствено от член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол.

- 28 На второ място, запитващата юрисдикция отбелязва, че към 1 януари 1973 г. — датата, на която Допълнителният протокол влиза в сила по отношение на Федерална република Германия — за престой с цел посещение на член от семейството, какъвто е и заявеният от г-ца Demirkan престой, в германското право не се предвижда задължение за притежаване на виза. Тази юрисдикция посочва обаче, че в практиката на Съда, и по-специално в Решение на Съда от 19 февруари 2009 г. по дело Soysal и Savatli (C-228/06, Сборник, стр. I-1031), не се посочва дали забраната за нови ограничения на свободното предоставяне на услуги, установена в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, се разпростира също и по отношение на свободното предоставяне на услуги, наричано „пасивно“, а именно свободата на получателите на услуги в дадена държава да отидат в друга държава, където да се ползват от предоставянето на определени услуги. Този въпрос намира противоречиви отговори в съдебната практика и в доктрината в Германия. Според преобладаващото становище в Германия клаузата „standstill“ обхваща както активното, така и пасивното право на свободно предоставяне на услуги.
- 29 В случай че на първия въпрос следва да се отговори, че понятието за свободно предоставяне на услуги по смисъла на член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол обхваща също и пасивното право на свободно предоставяне на услуги, според запитващата юрисдикция е от значение в допълнение да се разгледа въпросът дали турски граждани, които желаят да отидат в Германия с цел посещение при роднини в рамките на престой с продължителност от не повече от три месеца и във връзка с това се позовават единствено на възможността да получат определени услуги в тази държава, могат да се ползват от клаузата „standstill“.
- 30 Във връзка с това запитващата юрисдикция изтъква, че за да аргументира възможността за разширително тълкуване на обхвата на свободното предоставяне на услуги, една част от германската доктрина се позовава на точка 15 от Решение на Съда от 24 ноември 1998 г. по дело Bickel и Franz (C-274/96, Recueil, стр. I-7637), където последният приема, че пасивното право на свободно предоставяне на услуги е приложимо спрямо всички граждани на държави членки, които, без да се ползват от друга, гарантирана от правото на Европейския съюз свобода, отиват в друга държава членка „за да получат в нея определени услуги или защото имат възможността да получат такива“.
- 31 При тези обстоятелства Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Понятието за свободното предоставяне на услуги по смисъла на член 41, параграф 1 от [Допълнителния протокол] обхваща ли също и пасивното право на свободно предоставяне на услуги?
 - 2) При утвърдителен отговор на първия въпрос, разпростира ли се предоставяната със Споразумението за асоцииране закрила на пасивното право на свободно предоставяне на услуги съгласно член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол също и върху турски граждани, които — какъвто е случаят с жалбоподателката — възнамеряват да влязат на територията на Федерална република Германия и да пребивават в нея в рамките на престой с продължителност от не повече от три месеца не с цел да се ползват от конкретна услуга, а за да посетят свои роднини, като единствено се позовават на евентуалната възможност да получат определени услуги на територията на Федералната република?“.

По първия въпрос

- 32 С първия въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали понятието „свободно предоставяне на услуги“, използвано в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, следва да се тълкува в смисъл, че то обхваща също и свободата на турските граждани, получатели на услуги, да отидат в друга държава членка, за да се ползват в нея от предоставянето на определена услуга.
- 33 Във връзка с това в самото начало следва да се припомни, че съгласно член 56 ДФЕС ограниченията на свободното предоставяне на услуги на територията на Европейския съюз са забранени по отношение на гражданите на държавите членки, които са се установили в държава членка, различна от тази, в която се намира получателят на услугите.
- 34 В точка 10 от Решение от 31 януари 1984 г. по дело *Luisi и Carbone* (286/82 и 26/83, Recueil, стр. 377) Съдът тълкува понятието „свободно предоставяне на услуги“ по смисъла на член 59 от Договора за ЕИО (станал впоследствие член 59 от Договора за ЕО, който, от своя страна, след измененията е станал член 49 ЕО), на който съответства понастоящем член 56 ДФЕС. Съдът постановява, че за да се способства за предоставянето на услуги, предоставящото услугите лице може да се придвижи в държавата членка, в която е установен получателят на услугите, или последният може да отиде в държавата по местоустановяването на доставчика на услугите. Съдът посочва по-специално, че докато първата хипотеза е изрично посочена в член 60, трета алинея от Договора за ЕИО (станал впоследствие член 60, трета алинея от Договора за ЕО, който, от своя страна, е станал член 50, трета алинея ЕО), на който съответства понастоящем член 57, трета алинея ДФЕС, който допуска лицата, които предоставят услуги, временно да упражняват дейност като доставчици на услуги в държавата членка, където се предоставя услугата при същите условия, каквито тази държава прилага спрямо своите собствени граждани, втората хипотеза представлява необходимото допълнение на първата и съответства на целта да бъде либерализирана всяка дейност, предоставена срещу възнаграждение, която не се обхваща от свободното движение на стоки, на хора и на капитали.
- 35 Така съгласно практиката на Съда правото на свободно предоставяне на услуги, гарантирано с член 56 ДФЕС на гражданите на държавите членки, а следователно и на гражданите на Европейския съюз, включва „пасивното“ право на свободно предоставяне на услуги, а именно свободата на получателите на услуги да отидат в друга държава членка, за да ползват там определена услуга, без да бъдат възпрепятствани от каквито и да са ограничения (Решение по дело *Luisi и Carbone*, посочено по-горе, точка 16, Решение от 2 февруари 1989 г. по дело *Cowan*, 186/87, Recueil, стр. 195, точка 15, Решение по дело *Bickel и Franz*, посочено по-горе, точка 15, Решение от 19 януари 1999 г. по дело *Calfa*, C-348/96, Recueil, стр. I-11, точка 16 и Решение от 17 февруари 2005 г. по дело *Oulane*, C-215/03, Recueil, стр. I-1215, точка 37).
- 36 Следователно член 56 ДФЕС обхваща всички граждани на Съюза, които, без да се ползват от друга, гарантирана от Договора за функционирането на ЕС свобода, отиват в друга държава членка, където възнамеряват да получат или имат възможност да получат определени услуги (вж. в този смисъл Решение *Bickel и Franz*, посочено по-горе, точка 15). Съгласно тази съдебна практика туристите, лицата, които получават медицински грижи, и лицата, които извършват учебни или работни пътувания, следва да се разглеждат като получатели на услуги (Решение по дело *Luisi и Carbone*, посочено по-горе, точка 16).
- 37 Що се отнася до предоставения в рамките на Споразумението за асоцииране статут на турските граждани, член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, както следва от самата му формулировка, установява с ясни, точни и безусловни термини недвусмислена клауза „standstill“, с която на договарящите страни се забранява да въвеждат нови ограничения на

свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги от датата на влизане в сила на Допълнителния протокол (вж. относно ограниченията на свободата на установяване Решение от 11 май 2000 г. по дело Savas, C-37/98, Recueil, стр. I-2927, точка 46).

- 38 Съгласно постоянната практика на Съда член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол има непосредствено действие. Следователно турските граждани, за които се прилага тази разпоредба, могат да се позовават на нея пред юрисдикциите на държавите членки (вж. във връзка с това Решение по дело Savas, посочено по-горе, Решение от 21 октомври 2003 г. по дело Abatay и др., C-317/01 и C-369/01, Recueil, стр. I-12301, точки 58 и 59, Решение от 20 септември 2007 г. по дело Tum и Dari, C-16/05, Сборник, стр. I-7415, точка 46 и Решение по дело Soysal и Savatli, посочено по-горе, точка 45).
- 39 Следва да се отбележи, че клаузата „standstill“ забранява по общ начин въвеждането на всяка нова мярка, която би имала за цел или за следствие да подчинява упражняването на посочените икономически свободи от страна на турски гражданин на територията на дадена държава членка на по-ограничителни условия от тези, които биха били приложими за него към датата на влизане в сила на Допълнителния протокол по отношение на посочената държава членка (вж. в този смисъл Решение по дело Savas, точки 69 и 71, четвърто тире, Решение по дело Abatay и др., точки 66 и 117, второ тире и Решение по дело Tum и Dari, точки 49 и 53, посочени по-горе).
- 40 Във връзка с това Съдът вече е постановил, че на член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол може да се позовава установено в Турция предприятие, което на законово основание предоставя услуги в дадена държава, както и турски граждани, наети на работа като шофьори на тежкотоварни автомобили от такова предприятие (Решение по дело Abatay и др., посочено по-горе, точки 105 и 106).
- 41 От Решение по дело Soysal и Savatli, посочено по-горе, следва, че предвидената в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол клауза „standstill“ не допуска, считано от датата на влизане в сила на този протокол, да се въвежда изискване за притежаване на виза, за да се позволи на турски граждани да влязат на територията на дадена държава членка с цел да предоставят в нея услуги за сметка на установено в Турция предприятие, след като към тази дата такава виза не е била изисквана.
- 42 В настоящото дело следва да се провери дали предвидената в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол клауза „standstill“ се прилага също и към турските граждани, които, за разлика от обстоятелствата в основата на случая, по който е постановено Решение по дело Soysal и Savatli, посочено по-горе, не предоставят трансгранични услуги, но желаят да отидат в дадена държава членка, за да се ползват в нея от предоставянето на определени услуги.
- 43 Във връзка с това следва да се отбележи, че безспорно съгласно постоянната съдебна практика принципите, въведени с членовете от Договора относно свободното предоставяне на услуги, трябва да се прилагат, доколкото е възможно, спрямо турските граждани, за да може да се преодолеят ограниченията на свободното предоставяне на услуги между договарящите страни по Споразумението за асоцииране (вж. в този смисъл Решение по дело Abatay и др., посочено по-горе, точка 112 и цитираната съдебна практика).
- 44 Въпреки това тълкуването на разпоредбите на правото на Съюза относно вътрешния пазар не може автоматично да бъде пренесено към тълкуването на споразумение, сключено между Съюза и трета страна, освен ако в самото споразумение не са предвидени изрични разпоредби в този смисъл (вж. в този смисъл Решение от 9 февруари 1982 г. по дело Polydor и RSO Records, 270/80, Recueil, стр. 329, точки 14—16, Решение от 12 ноември 2009 г. по дело Grimme, C-351/08, Сборник, стр. I-10777, точка 29 и Решение от 15 юли 2010 г. по дело Hengartner и Gasser, C-70/09, Сборник, стр. I-7233, точка 42).

- 45 В това отношение използването в член 14 от Споразумението за асоцииране на глаголната форма „да се ръководят“ не задължава договарящите страни да прилагат сами по себе си нито разпоредбите от Договора в областта на свободното предоставяне на услуги, нито приетите с оглед на тяхното изпълнение разпоредби, а единствено да ги смятат за източник на указания за мерките, които следва да бъдат приети, за да се изпълнят определените от споразумението цели.
- 46 Както се посочва в точка 13 от настоящото решение, Съветът за асоцииране не е приел никакви мерки, бележещи съществен напредък при реализацията на свободното предоставяне на услуги. До настоящия момент този съвет се е ограничил с приемането на Решение № 2/2000.
- 47 Освен това, както многократно е постановявал Съдът, разширяването на тълкуването на дадена разпоредба от Договора, чийто текст е сходен или дори идентичен с разпоредба, която е включена в споразумение, сключено от Съюза с трета страна, зависи по-специално от целта, преследвана с всяка от тези разпоредби в присъщия за нея контекст. Във връзка с това от съществено значение е съпоставката между целите и контекста на Споразумението, от една страна, и на Договора, от друга страна (вж. Решение от 1 юли 1993 г. по дело *Metalsa*, C-312/91, Recueil, стр. I-3751, точка 11, Решение от 27 септември 2001 г. по дело *Gloszczuk*, C-63/99, Recueil, стр. I-6369, точка 49 и Решение от 29 януари 2002 г. по дело *Pokrzepowicz-Meyer*, C-162/00, Recueil, стр. I-1049, точка 33).
- 48 Що се отнася по-специално до асоциирането ЕИО—Турция, от точка 62 от Решение на Съда от 8 декември 2011 по дело *Ziebell* (C-371/08, Сборник, стр. I-12735) следва, че за да се определи дали разпоредба от правото на Съюза може да бъде приложена по аналогия в рамките на това асоцииране, следва да се сравнят преследваната цел и контекстът на Споразумението за асоцииране, от една страна, и на разглеждания акт от правото на Съюза, от друга.
- 49 Във връзка с това следва да се констатира, че между Споразумението за асоцииране и неговия допълнителен протокол, от една страна, и Договора, от друга страна, съществуват различия, дължащи се по-специално на съществуващата връзка между свободното предоставяне на услуги и свободното движение на хора на територията на Съюза. По-конкретно целта на член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, както и контекстът, в който се вписва тази разпоредба, разкриват базисни различия с целта и контекста на член 56 ДФЕС, а именно по отношение на приложимостта на тези разпоредби към получателите на услуги.
- 50 На първо място, що се отнася до целите, Съдът вече е постановил, че с асоциирането ЕИО—Турция се преследват изключително икономически цели (Решение по дело *Ziebell*, посочено по-горе, точка 64). В действителност Споразумението за асоцииране и неговия допълнителен протокол по същество имат за цел да благоприятстват икономическото развитие на Турция (Решение по дело *Savas*, посочено по-горе, точка 53).
- 51 От самия текст на Споразумението за асоцииране е видно подобно ограничаване на преследваните с него цели единствено до икономическите аспекти. Това следва от заглавията на глави 1, 2 и 3 от дял II от това споразумение относно въвеждането на преходен период, като тези заглавия са съответно „Митнически съюз“, „Селско стопанство“ и „Други разпоредби от икономически характер“. Освен това член 14 от Споразумението за асоцииране, съгласно който „[д]оговарящите страни се споразумяват да се ръководят от членове [45 ЕО], [46 ЕО] и членове [48 ЕО]—[54 ЕО] включително, за да се премахнат ограниченията, които съществуват между тях относно свободното предоставяне на услуги“, е част от глава 3, дял II от това споразумение, чието горепосочено заглавие ясно разкрива характера на разпоредбата в посочения смисъл.
- 52 В допълнение, съгласно член 2, параграф 1 от Споразумението за асоцииране то има за цел „да подпомага постоянното и балансирано укрепване на търговските и икономическите отношения между страните, като взема изцяло под внимание необходимостта от осигуряване на ускорено развитие на икономиката на Турция, повишаване на нивото на заетостта и подобряване на

условията на живот на турския народ“. Освен това член 41, параграф 2, втора алинея от Допълнителния протокол постановява, че Съветът за асоцииране определя календарния график и правилата за постепенното премахване на ограниченията на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги за различните видове дейности, като има предвид вече приетите аналогични разпоредби от Съюза в тези области, както и особеното положение на Турция от икономическа и социална гледна точка.

- 53 Споразумението за асоцииране няма за предмет развитие на икономическите свободи, позволяващо на общо основание свободното движение на хора, което да е съпоставимо със свободното движение на хора, приложимо на основание член 21 ДФЕС за гражданите на Съюза. В действителност по никакъв начин не се предвижда установяването на общ принцип на свободното движение на хора между Турция и Съюза — нито в това споразумение, нито в неговия допълнителен протокол, а още по-малко в Решение № 1/80 на Съвета по асоцииране от 19 септември 1980 година относно развитието на асоциирането, което се отнася единствено до свободното движение на работниците. Освен това Споразумението за асоцииране гарантира възможността за ползване на определени права единствено на територията на приемащата държава членка (вж. в този смисъл Решение от 18 юли 2007 г. по дело *Derin*, C-325/05, Сборник, стр. I-6495, точка 66).
- 54 Съдът многократно е постановявал, че прогласената в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол клауза „standstill“ сама по себе си не е в състояние да предостави на турските граждани единствено въз основа на законодателството на Съюза нито право на установяване и съставляващото следствие на първото право на пребиваване, нито право на свободно предоставяне на услуги или право на влизане на територията на дадена държава членка (вж. в този смисъл Решение по дело *Savas*, точки 64 и 71, трето тире, Решение по дело *Abatau* и др., точка 62, Решение по дело *Tum и Dagi*, точка 52 и Решение по дело *Soysal и Savatli*, точка 47, посочени по-горе).
- 55 Следователно, без значение дали посредством позоваване на свободата на установяване или на свободното предоставяне на услуги, условията за влизане и за пребиваване на турските граждани на територията на държавите членки могат да бъдат засегнати от клаузата „standstill“ единствено ако тя се прилага във връзка с упражняването на икономическа дейност.
- 56 Напротив, в рамките на правото на Съюза защитата на пасивното право на свободно предоставяне на услуги се основава на целта да се установи вътрешен пазар, разбран като пространство без вътрешни граници, в което се премахват всички препятствия, които са пречка за установяването на такъв пазар. Именно такава цел разграничава Договора от Споразумението за асоцииране, с което се преследват по същество икономически цели, както бе посочено в точка 50 от настоящото решение.
- 57 На второ място, тълкуването на понятието за свободно предоставяне на услуги в смисъла на разпоредбите на Споразумението за асоцииране и на неговия допълнителен протокол, от една страна, и на Договора, от друга, зависи също така и от времевия контекст, в който се вписват тези разпоредби.
- 58 В това отношение е необходимо да се подчертае, че клауза „standstill“ като предвидената в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол сама по себе си не поражда права. Следователно става въпрос за разпоредба, която забранява въвеждането на всякакви нови ограничителни мерки след определена дата.
- 59 Във връзка с това, както подчертават представилите писмени становища пред Съда правителства, както и Съветът на Европейския съюз и Европейската комисия, първоначално свободното предоставяне на услуги е замислено като свобода да се предоставят услуги. Едва

през 1984 г. — с горепосоченото Решение по дело *Luisi и Carbone* — Съдът ясно приема, че свободното предоставяне на услуги по смисъла на Договора обхваща и пасивното право на свободно предоставяне на услуги.

- 60 Следователно не са налице доказателства в подкрепа на довода, че при подписването на Споразумението за асоцииране и Допълнителния протокол договарящите страни са разбирали свободното предоставяне на услуги като включващо пасивното право на свободно предоставяне на услуги.
- 61 Както посочва генералният адвокат в точка 71 от представеното заключение, практиката на договарящите страни по Споразумението за асоцииране впрочем е в подкрепа на противоположната теза. В действителност редица държави членки са въвели изискване за притежаване на виза за туристически престой на турски граждани след влизането в сила на Допълнителния протокол, без да отчитат обстоятелството, че член 41, параграф 1 от последния се явява пречка за това. От неоспорените твърдения на германското правителство става ясно, че самата Турция също е постъпила по този начин спрямо Кралство Белгия и Кралство Нидерландия, като през октомври 1980 г. се позовава на обстоятелството, че е отпаднало задължението за виза, в сила през 1973 г. за белгийски и нидерландски граждани, които не са работници.
- 62 От всички гореизложени съображения следва, че тъй като между Договора, от една страна, и Споразумението за асоцииране, както и неговия допълнителен протокол, от друга страна, съществуват различия, що се отнася до техните цели и контекст, тълкуването на член 59 от Договора за ЕИО, което Съдът дава в Решение по дело *Luisi и Carbone*, посочено по-горе, не може да бъде поддържано по отношение на клаузата „standstill“, прогласена в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол.
- 63 При тези обстоятелства на първия въпрос трябва да се отговори в смисъл, че понятието „свобода на предоставяне на услуги“, използвано в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, следва да се тълкува в смисъл, че то не обхваща свободата на турските граждани, получатели на услуги, да отидат в друга държава членка, за да се ползват в нея от предоставянето на определена услуга.

По втория въпрос

- 64 С втория въпрос, който е поставен в случай на положителен отговор на първия въпрос, запитващата юрисдикция иска да установи дали пасивното право на свободно предоставяне на услуги обхваща също и посещенията на членове на семейството и хипотетичната възможност да се получат определени услуги.
- 65 Предвид отговора, даден на първия въпрос, вторият въпрос не следва да се разглежда.

По съдебните разноски

- 66 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Понятието „свобода на предоставяне на услуги“, използвано в член 41, параграф 1 от Допълнителния протокол, подписан на 23 ноември 1970 г. в Брюксел и сключен, одобрен и потвърден от името на Общността с Регламент (ЕИО) № 2760/72 на Съвета от 19 декември 1972 година, следва да се тълкува в смисъл, че то не обхваща свободата на турските граждани, получатели на услуги, да отидат в друга държава членка, за да се ползват в нея от предоставянето на определена услуга.

Подписи