



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

24. september 2013\*

»Associeringsaftalen EØF-Tyrkiet — tillægsprotokollen — artikel 41, stk. 1 — »standstill«-klausulen — visumpligt ved indrejse til en medlemsstats område — fri udveksling af tjenesteydelser — en tyrkisk statsborgers ret til at indrejse i en medlemsstat med henblik på at besøge slægtninge og potentielt oppebære tjenesteydelser«

I sag C-221/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tyskland) ved afgørelse af 13. april 2011, indgået til Domstolen den 11. maj 2011, i sagen:

**Leyla Ecem Demirkan**

mod

**Forbundsrepublikken Tyskland**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Rosas (refererende dommer) og M. Berger samt dommerne E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, J.-J. Kasel, M. Safjan og D. Šváby

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. november 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Leyla Ecem Demirkan ved Rechtsanwalt R. Gutmann
- den tyske regering ved T. Henze, J. Möller og K. Hailbronner, som befuldmægtigede
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, som befuldmægtiget
- den danske regering ved C. Vang og V. Pasternak Jørgensen, som befuldmægtigede

\* Processprog: tysk.

- den estiske regering ved M. Linntam, som befuldmægtiget
- den græske regering ved G. Karipsiades og T. Papadopoulou, som befuldmægtigede
- den franske regering ved G. de Bergues, D. Colas og B. Beaupère-Manokha, som befuldmægtigede
- den nederlandske regering ved B. Koopman, M. Bulterman og C. Wissels, som befuldmægtigede
- den slovakiske regering ved B. Ricziová, som befuldmægtiget
- Det Forenede Kongeriges regering ved S. Ossowski og L. Christie, som befuldmægtigede, bistået af barrister R. Palmer
- Rådet for Den Europæiske Union ved J. Monteiro, E. Finnegan og Z. Kupčová, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved G. Braun og G. Wils, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. april 2013, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (*Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 581, herefter »tillægsprotokollen«), herunder navnlig begrebet »fri udveksling af tjenesteydelser«, som findes i denne bestemmelse.
- 2 Anmodningen er fremsat i en tvist mellem den tyrkiske statsborger Leyla Ecem Demirkan og Forbundsrepublikken Tyskland vedrørende de tyske myndigheders afslag på at udstede et visum til Leyla Ecem Demirkan, så hun kan besøge sin stedfar, der er bosat i Tyskland.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

#### Associeringsaftalen

- 3 Aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (*Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541, herefter »associeringsaftalen«).
- 4 I henhold til dens artikel 2, stk. 1, har associeringsaftalen til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem de kontraherende parter, herunder på arbejdskraftens område, ved gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed (associeringsaftalens artikel 12) samt ved at ophæve de restriktioner, som begrænser

etableringsfriheden (aftalens artikel 13) og den frie udveksling af tjenesteydelser (aftalens artikel 14), med henblik på at forbedre det tyrkiske folks levevilkår og senere at lette Republikken Tyrkiets optagelse i Fællesskabet (fjerde betragtning i præamblen og aftalens artikel 28).

5 Med henblik på virkeliggørelsen af dette mål er der fastsat en gradvis indførelse af en toldunion i tre faser. Den associering, der blev oprettet ved nævnte aftale (herefter »associeringen EØF-Tyrkiet«), omfatter en indledende fase, hvor Republikken Tyrkiet med støtte fra Fællesskabet skal styrke sin økonomi (aftalens artikel 3), en overgangsperiode, hvorunder der skal ske en gradvis oprettelse af en toldunion og en tilnærmelse af de økonomiske politikker (aftalens artikel 4), og en endelig fase, som bygger på toldunionen og indebærer styrkelse af samordningen af de kontraherende parter økonomiske politik (aftalens artikel 5).

6 Associeringsaftalens artikel 6 har følgende ordlyd:

»For at sikre gennemførelsen og den gradvise udvikling af associeringsordningen mødes de kontraherende parter i et associeringsråd, som handler inden for grænserne af de beføjelser, som er blevet det tillagt ved aftalen.«

7 Associeringsaftalens artikel 8, der er indeholdt i aftalens afsnit II, som har overskriften »Iværksættelse af overgangsperioden«, bestemmer:

»Til virkeliggørelse af de i artikel 4 fastsatte mål bestemmer associeringsrådet, inden overgangsperiodens begyndelse og i overensstemmelse med den i artikel 1 i den midlertidige protokol fastsatte fremgangsmåde, betingelserne, formerne og tempoet for iværksættelsen af egnede foranstaltninger inden for de områder, der er omhandlet i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, og som skal tages i betragtning, særligt de i denne del anførte, såvel som enhver beskyttelsesklausul, som måtte vise sig påkrævet.«

8 Associeringsaftalens artikel 14, der ligeledes hører under dennes afsnit II, fastsætter:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af [artikel 45 EF, 46 EF og 48 EF til 54 EF] indbyrdes at ophæve de restriktioner, som begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser.«

9 Associeringsaftalens artikel 22, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Til virkeliggørelse af de i aftalen fastlagte mål og i de tilfælde, den opregner, er Associeringsrådet beslutningsdygtigt med henblik på virkeliggørelsen af de i aftalen fastsatte mål beføjelse til at træffe afgørelser i de deri omhandlede tilfælde. Hver af de to kontraherende parter er forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger, som gennemførelsen af de trufne afgørelser nødvendiggør [...]«

#### Tillægsprotokollen

10 Tillægsprotokollen, der ifølge sin artikel 62 udgør en integrerende del af associeringsaftalen, fastsætter i henhold til artikel 1 vilkårene, retningslinjerne og tempoet for gennemførelse af den i aftalens artikel 4 nævnte overgangsperiode.

11 Tillægsprotokollen indeholder et afsnit II, der har overskriften »Bevægelighed for personer og tjenesteydelser«, hvis kapitel I omhandler »arbejdskraften« og kapitel II »etableringsret, tjenesteydelser og transport«.

12 Tillægsprotokollens artikel 41, som er indeholdt i afsnit II, kapitel II, har følgende ordlyd:

»1. De kontraherende parter afholder sig fra indbyrdes at indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

2. Associeringsrådet fastsætter i overensstemmelse med principperne i artikel 13 og 14 i associeringsaftalen tempoet og retningslinjerne, ifølge hvilke de kontraherende parter indbyrdes gradvis afskaffer restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

Associeringsrådet fastsætter dette tempo og disse retningslinjer for de forskellige former for virksomhed under hensyntagen til tilsvarende bestemmelser, der allerede er truffet af Fællesskabet på disse områder, samt til Tyrkiets særlige situation på det økonomiske og sociale område. De aktiviteter, der særlig bidrager til udvikling af produktionen og samhandelen, vil få forrang.«

13 Med henvisning til tillægsprotokollens artikel 41, stk. 2, har associeringsrådet truffet afgørelse nr. 2/2000 af 11. april 2000 om indledning af forhandlinger om liberalisering af og en gensidig åbning af markederne for offentlige indkøb mellem Fællesskabet og Tyrkiet (EFT L 138, s. 27). Til dato har associeringsrådet imidlertid ikke foretaget nogen væsentlig relevant liberalisering på dette område.

14 Tillægsprotokollens artikel 59, der findes i afsnit IV med overskriften »Almindelige og afsluttende bestemmelser«, er affattet således:

»Inden for de af denne protokol dækkede områder må der ikke gives Tyrkiet gunstigere betingelser end dem, som medlemsstaterne indrømmer hinanden på grundlag af traktaten om oprettelse af Fællesskabet.«

Forordning (EF) nr. 539/2001

15 Artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EFT L 81, s. 1), bestemmer:

»Statsborgere fra tredjelande, der er opført på listen i bilag I, skal være i besiddelse af visum, når de passerer medlemsstaternes ydre grænser.«

16 Republikken Tyrkiet er opført på listen i bilag I. I første betragtning til forordning nr. 539/2001 er anført, at artikel 61 EF opregner fastsættelse af en liste over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum, når de passerer medlemsstaternes ydre grænser, og en liste over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav, blandt »de ledsageforanstaltninger, der [...] er direkte knyttet til den frie bevægelighed for personer i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed«.

*Tysk ret*

Retstilstanden i Tyskland den 1. januar 1973

17 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at tyrkiske statsborgeres indrejse på tysk område med henblik på familiebesøg ifølge denne medlemsstats nationale ret ikke var underlagt visumpligt den 1. januar 1973, hvor tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til Forbundsrepublikken Tyskland.

18 Med henvisning til § 5, stk. 1, nr. 1, i Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (bekendtgørelse til gennemførelse af udlændingeloven) af 10. september 1965 (BGBl. 1965 I, s. 1341), som affattet den 13. september 1971 (BGBl. 1971 I, s. 1743), sammenholdt med det til denne

gennemførelsesbekendtgørelse udstedte bilag, var tyrkiske statsborgere for at kunne indrejse på tysk område kun forpligtet til at indhente en opholdstilladelse i form af et visum, såfremt de ville udøve erhvervsaktivitet i Tyskland.

- 19 Tyrkiske statsborgere blev først generelt visumpligtige, da den 11. gennemførelsesbekendtgørelse til udlændingeloven af 1. juli 1980 trådte i kraft (BGBl. 1980 I, s. 782).

Relevante tyske retsfor skrifter på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen

- 20 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at visumpligten ved indrejse i Tyskland for sådanne tyrkiske statsborgere som sagsøgerne i hovedsagen følger af § 4, stk. 1, første punktum, i Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG, lov om ophold, arbejde og integration af udlændinge i Forbundsrepublikken, BGBl. 2004 I, s. 1950, herefter »udlændingeloven«).

- 21 Udlændingelovens § 4, stk. 1, med overskriften »Krav om opholdstilladelse« bestemmer:

»Udlændinge skal være i besiddelse af et opholdsdokument for at indrejse i og opholde sig på Forbundsrepublikkens område, såfremt andet ikke er bestemt ved EU-retten eller bekendtgørelse, eller der består en opholdsret i henhold til [associerings]aftalen [...]«

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 22 I løbet af oktober 2007 indgav Leyla Ecem Demirkan, der er tyrkisk statsborger og født i 1993, en visumansøgning til den tyske ambassade i Ankara (Tyrkiet) for at besøge sin stedfar, der er tysk statsborger og bosat i Tyskland. Efter at have fået afslag på denne ansøgning, anlagde sagsøgeren sag ved Verwaltungsgericht Berlin (den administrative domstol i Berlin).

- 23 Leyla Ecem Demirkan har ved nævnte ret principalt påstået, at det fastslås, at hun havde ret til at indrejse på tysk område uden visum. Subsidiært har hun nedlagt påstand om, at afslaget på hendes visumansøgning ophæves, og at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland havde pligt til at udstede et besøgsvisum til hende.

- 24 Ifølge Leyla Ecem Demirkan følger det af »standstill«-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, at hun ikke har behov for et visum til det ophold, som hun planlagde at foretage i Tyskland for at besøge sin stedfar. Da et sådant familiebesøg altid indeholder det afgørende aspekt, som er adgang til tjenesteydelser, havde hun, som modtager af tjenesteydelser, ret til at få udstedt det turistvisum, som hun havde ansøgt om. På tidspunktet for tillægsprotokollens ikrafttræden i forhold til Forbundsrepublikken Tyskland var tyrkiske statsborgere således i henhold til denne medlemsstats nationale ret fritaget for forpligtelsen til at være i besiddelse af et opholdsbevis for at indrejse på tysk område, når de ikke havde til hensigt at opholde sig i Tyskland i længere tid end tre måneder og ikke ville udøve erhvervsaktivitet dér.

- 25 Ved dom af 22. oktober 2009 afviste Verwaltungsgericht Berlin nævnte søgsmål under henvisning til, at Leyla Ecem Demirkan ikke havde ret til at indrejse visumfrit på tysk område. Hun kunne navnlig ikke påberåbe sig »standstill«-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, idet denne klausul ikke finder anvendelse på opholdstilladelser, der er udstedt med henblik på besøg af familiemæssig karakter. Ifølge denne ret fastsættes der med »Standstill«-klausulen ikke en fri bevægelighed for tyrkiske statsborgere, der er generel og uafhængig af enhver erhvervsaktivitet.

- 26 Leyla Ecem Demirkan indbragte denne dom for Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (den øverste administrative domstol i Berlin Brandenburg).



- 27 Nævnte ret har for det første anført, at Leyla Ecem Demirkan i henhold til dels national ret, dvs. udlændingelovens § 4, stk. 1, første punktum, dels EU-retten, i den foreliggende sag artikel 1, stk. 1, i og bilag 1 til forordning nr. 539/2001, var underlagt visumpligt for at kunne indrejse på tysk område. Hvis hun således havde ret til indrejse visumfrit, kunne dette derfor kun følge af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1.
- 28 For det andet bemærker den forelæggende ret, at på tidspunktet for tillægsprotokollens ikrafttræden i forhold til Forbundsrepublikken Tyskland den 1. januar 1973 var der efter tysk ret ikke visumpligt til et besøgsophold af familiemæssig karakter som det, sagsøgeren har ansøgt om. Denne ret har imidlertid gjort gældende, at Domstolens praksis, herunder navnlig dom af 19. februar 2009, Soysal og Savatli (sag C-228/06, Sml. I, s. 1031), ikke angiver, om forbuddet mod nye restriktioner, der hindrer den frie udveksling af tjenesteydelser som forankret i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, også omfatter den såkaldt »passive« frie udveksling af tjenesteydelser, dvs. modtagere af tjenesteydelser i en stats ret til at rejse ind i en anden stat for at oppebære en tjenesteydelse dér. I Tyskland er et sådant spørgsmål omstridt, både i retspraksis og i den juridiske litteratur. Den fremherskende opfattelse i Tyskland er, at »standstill«-klausulen omfatter både den aktive og den passive frie udveksling af tjenesteydelser.
- 29 Hvis det første spørgsmål besvares med, at begrebet fri udveksling af tjenesteydelser i henhold til tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, også omfatter den passive frie udveksling af tjenesteydelser, skal det ifølge den forelæggende ret fortsat undersøges, om tyrkiske statsborgere, som ønsker at indrejse i Tyskland for at besøge deres forældre i op til tre måneder, og som begrænser sig til at påberåbe sig muligheden for at modtage tjenesteydelser dér, kan støtte ret på »standstill«-klausulen.
- 30 Den forelæggende ret har i denne forbindelse anført, at en del af den tyske juridiske litteratur som et forsvar for en vid fortolkning af anvendelsesområdet for den passive frie udveksling af tjenesteydelser henviser til præmis 15 i Domstolens dom af 24. november 1998, Bickel og Franz (sag C-274/96, Sml. I, s. 7637), hvori Domstolen fastslog, at alle statsborgere i medlemsstaterne er omfattet af den passive frie udveksling af tjenesteydelser og har, selv om de ikke er omfattet af en anden EU-retligt tilsikret frihed, ret til at rejse til en anden medlemsstat »for at oppebære eller kunne oppebære tjenesteydelser dér«.
- 31 På denne baggrund har Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er også den passive frie udveksling af tjenesteydelser omfattet af begrebet den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i [tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1]?
- 2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Omfatter den associeringsretlige beskyttelse af den passive frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, også tyrkiske statsborgere, der – ligesom sagsøgeren [i hovedsagen] – ikke vil indrejse til Forbundsrepublikken Tysklands område og opholde sig dér i op til tre måneder for at modtage en konkret tjenesteydelse, men derimod for at besøge slægtninge, og som påberåber sig blot selve muligheden for at modtage tjenesteydelser på forbundsrepublikkens område?»

### **Det første spørgsmål**

- 32 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om begrebet »fri udveksling af tjenesteydelser« i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, skal fortolkes således, at det også omfatter friheden for tyrkiske statsborgere, som modtagere af tjenesteydelser, til at rejse ind i en medlemsstat for dér at oppebære en tjenesteydelse.

- 33 I den forbindelse bemærkes, at i henhold til artikel 56, stk. 1, TEUF er der forbud mod restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Unionen for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af den pågældende ydelse.
- 34 I præmis 10 i dom af 31. januar 1984, *Luisi og Carbone* (forenede sager 286/82 og 26/83, Sml. s. 377), fortolkede Domstolen begrebet »fri udveksling af tjenesteydelser« i henhold til EØF-traktatens artikel 59 (senere EF-traktatens artikel 59, derefter efter ændring artikel 49 EF), nu artikel 56 TEUF. Domstolen fandt, at med henblik på udførelsen af tjenesteydelser kan tjenesteyderen enten begive sig til den medlemsstat, hvor modtageren bor, eller modtageren kan begive sig til den stat, hvor tjenesteyderen er etableret. Domstolen bemærkede bl.a., at førstnævnte situation udtrykkeligt omtales i EØF-traktatens artikel 60, stk. 3 (senere EF-traktatens artikel 60, stk. 3, derefter artikel 50, stk. 3, EF), nu artikel 57, stk. 3, TEUF, hvorefter tjenesteyderen midlertidigt kan udøve sin virksomhed i det land, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som den pågældende stat fastsætter for sine egne statsborgere, idet den sidstnævnte situation udgør det nødvendige modstykke, hvorved formålet om at liberalisere al erhvervsvirksomhed, der udøves mod betaling og ikke omfattes af bestemmelserne om fri bevægelighed for varer, personer og kapital, opfyldes.
- 35 I overensstemmelse med Domstolens praksis omfatter retten til fri udveksling af tjenesteydelser, som ved artikel 56 TEUF tillægges statsborgerne i medlemsstaterne og således EU-borgerne, således den passive frie udveksling af tjenesteydelser, dvs. at modtagere af tjenesteydelser frit kan rejse ind i en anden medlemsstat for dér at oppebære en tjenesteydelse uden at blive hindret af restriktioner (*Luisi og Carbone*-dommen, præmis 16, dom af 2.2.1989, sag 186/87, *Cowan*, Sml. s. 195, præmis 15, *Bickel og Franz*-dommen, præmis 15, og dom af 19.1.1999, sag C-348/96, *Calfa*, Sml. I, s. 11, præmis 16, og af 17.2.2005, sag C-215/03, *Oulane*, Sml. I, s. 1215, præmis 37).
- 36 Alle EU-borgere, der, selv om de ikke er omfattet af en anden ved TEU-traktaten sikret frihed, rejser til en anden medlemsstat for at oppebære eller kunne oppebære tjenesteydelser dér, er således omfattet af artikel 56 TEUF (jf. i denne retning *Bickel og Franz*-dommen, præmis 15). Ifølge denne retspraksis må turister, kurrejsende og personer på studie- eller forretningsrejse anses for modtagere af tjenesteydelser (*Luisi og Carbone*-dommen, præmis 16).
- 37 Hvad angår den status, som associeringsaftalen giver tyrkiske statsborgere, fastsætter tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, således som det fremgår af bestemmelsens ordlyd, klart, præcist og ubetinget en utvetydig »standstill«-klausul, som forbyder, at de kontraherende parter indfører nye restriktioner, der begrænser etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser med virkning fra tillægsprotokollens ikrafttrædelsesdato (jf. for så vidt angår restriktioner, der begrænser etableringsfriheden, dom af 11.5.2000, sag C-37/98, *Savas*, Sml. I, s. 2927, præmis 46).
- 38 Ifølge Domstolens faste praksis kan tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, anvendes umiddelbart. Tyrkiske statsborgere, der er omfattet af bestemmelsen, kan følgelig for medlemsstaternes domstole påberåbe sig denne bestemmelse (jf. i denne retning *Savas*-dommen, præmis 54, dom af 21.10.2003, forenede sager C-317/01 og C-369/01, *Abatay m.fl.*, Sml. I, s. 12301, præmis 58 og 59, og af 20.9.2007, sag C-16/05, *Tum og Dari*, Sml. I, s. 7415, præmis 46, samt *Soysal og Savatli*-dommen, præmis 45).
- 39 Det bemærkes, at »standstill«-klausulen generelt forbyder indførelse af enhver ny foranstaltning, som har til formål eller følge, at en tyrkisk statsborgers udøvelse af nævnte økonomiske friheder på en medlemsstats område underkastes betingelser, som er mere restriktive end dem, der fandt anvendelse på ham, da tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til denne medlemsstat (jf. i denne retning *Savas*-dommen, præmis 69 og præmis 71, fjerde led, dommen i sagen *Abatay m.fl.*, præmis 66 og præmis 117, andet led, samt *Tum og Dari*-dommen, præmis 49 og 53).

- 40 Domstolen har i denne forbindelse allerede fastslået, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, kan gøres gældende af en virksomhed med hjemsted i Tyrkiet, der lovligt præsterer tjenesteydelser i en medlemsstat, og af tyrkiske statsborgere, der som erhvervschauffører er ansat af en sådan virksomhed (dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 105 og 106).
- 41 Det fremgår af Soysal og Savatli-dommen, at »standstill«-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, er til hinder for, at der for tyrkiske statsborgere efter tillægsprotokollens ikrafttrædelse indføres en visumpligt for indrejse til en medlemsstats område med henblik på dér at levere tjenesteydelser for en virksomhed med hjemsted i Tyrkiet, når et sådant visum ikke var påkrævet inden dette tidspunkt.
- 42 I den foreliggende sag skal det undersøges, om »standstill«-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, ligeledes finder anvendelse på tyrkiske statsborgere, som i modsætning til den situation, der lå til grund for den sag, der gav anledning til Soysal og Savatli-dommen, ikke udfører grænseoverskridende udveksling af tjenesteydelser, men ønsker at indrejse i en medlemsstat med henblik på at modtage tjenesteydelser dér.
- 43 I denne forbindelse bemærkes, at det ganske vist følger af Domstolens faste praksis, at principperne indeholdt i traktatens artikler om den frie udveksling af tjenesteydelser i videst muligt omfang skal overføres på tyrkiske statsborgere for at ophæve restriktionerne for den frie udveksling af tjenesteydelser mellem de kontraherende parter (jf. i denne retning dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 112 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Fortolkningen af EU-rettens bestemmelser vedrørende det indre marked, herunder traktatbestemmelserne, kan imidlertid ikke automatisk overføres til fortolkningen af en aftale, som EU har indgået med et tredjeland, bortset fra de tilfælde, hvor det fremgår af selve aftalen (jf. i denne retning dom af 9.2.1982, sag 270/80, Polydor og RSO Records, Sml. s. 329, præmis 14-16, af 12.11.2009, sag C-351/08, Grimme, Sml. I, s. 10777, præmis 29, og af 15.7.2010, sag C-70/09, Hengartner og Gasser, Sml. I, s. 7233, præmis 42).
- 45 I denne forbindelse forpligter anvendelsen af udtrykket »på grundlag af« i associeringsaftalens artikel 14 ikke de kontraherende parter til som sådan at anvende traktatbestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser eller de bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse heraf, men kun til at tage dem i betragtning som en inspirationskilde i forhold til de foranstaltninger, der skal vedtages med henblik på at forfølge de målsætninger, som er fastsat i aftalen.
- 46 Som anført i nærværende doms præmis 13 har associeringsrådet ikke truffet nogen foranstaltning, der skaber væsentlig relevant liberalisering af tjenesteydelser. Associeringsrådet har indtil nu begrænset sig til at vedtage afgørelse nr. 2/2000.
- 47 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, afhænger udvidelsen af fortolkningen af en bestemmelse i traktaten til at omfatte en bestemmelse, der er affattet i sammenlignelige, lignende eller endog de samme vendinger, i en overenskomst indgået af Unionen med et tredjeland, bl.a. af det formål, der forfølges med hver enkelt bestemmelse inden for dens særlige rammer. I denne henseende er dels sammenligningen af overenskomstens formål og den sammenhæng, hvori den indgår, dels traktatens formål og sammenhæng af stor betydning (jf. dom af 1.7.1993, sag C-312/91, Metalsa, Sml. I, s. 3751, præmis 11, af 27.9.2001, sag C-63/99, Gloszczuk, Sml. I, s. 6369, præmis 49, og af 29.1.2002, sag C-162/00, Pokrzepowicz-Meyer, Sml. I, s. 1049, præmis 33).
- 48 Hvad navnlig angår associeringen EØF-Tyrkiet følger det af præmis 62 i dom af 8. december 2011, Ziebell (sag C-371/08, EU:C:2011:809), at det for at afgøre, om en EU-retlig bestemmelse kan anvendes analogt inden for rammerne af associeringsaftalen, er nødvendigt at sammenligne formålet med associeringsaftalen og den sammenhæng, hvori den indgår, på den ene side, med det EU-retlige instruments formål og sammenhæng, på den anden side.



- 49 I denne forbindelse bemærkes, at der er forskelle imellem associeringsaftalen og tillægsprotokollen på den ene side og traktaten på den anden side bl.a. på grund af sammenhængen mellem den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie bevægelighed for personer i EU. Særligt er formålet med tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, grundlæggende forskellig fra formålet med artikel 56 TEUF og den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, bl.a. for så vidt angår disse bestemmelser anvendelse på modtagere af tjenesteydelser.
- 50 Hvad for det første angår formålene har Domstolen allerede fastslået, at associeringen EØF-Tyrkiet udelukkende har et økonomisk formål (Ziebell-dommen, præmis 64). Associeringsaftalen og tillægsprotokollen tilsigter grundlæggende at bidrage til Tyrkiets økonomiske udvikling (Savas-dommen, præmis 53).
- 51 En sådan formålsbegrænsning i associeringsaftalen til alene økonomiske aspekter afspejles allerede i denne aftales tekst. Den kan således aflæses i overskrifterne til kapitel 1, 2 og 3 i aftalens afsnit II om iværksættelse af overgangsperioden, hvis overskrifter er henholdsvis »Toldunionen«, »Landbruget« og »Andre bestemmelser af økonomisk art«. Associeringsaftalens artikel 14, hvorefter »[d]e kontraherende parter enes om, på grundlag af artiklerne [45 EF], [46 EF] og [48 EF] til [54 EF] [...], indbyrdes at ophæve de restriktioner, som begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser«, findes desuden i aftalens afsnit II, kapitel 3, hvis ovennævnte overskrift er udtrykkelig i denne henseende.
- 52 Associeringsaftalen har desuden efter artikel 2, stk. 1, til formål »at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne under fuldt hensyn til nødvendigheden af at sikre en hurtigere udvikling af Tyrkiets økonomi og en højnelse af beskæftigelsesniveauet og livsvilkårene for det tyrkiske folk«. Endvidere er det i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 2, andet afsnit, fastsat, at associeringsrådet fastsætter tempoet og retningslinjerne for den gradvise afskaffelse af restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, for de forskellige former for virksomhed under hensyntagen til tilsvarende bestemmelser, der allerede er truffet af Unionen på disse områder, samt til Tyrkiets særlige situation på det økonomiske og sociale område.
- 53 Udviklingen af økonomiske friheder for at muliggøre generel fri bevægelighed for personer svarende til den, der ifølge artikel 21 TEUF gælder for unionsborgere, er ikke formålet med associeringsaftalen. Et generelt princip om fri bevægelighed for personer mellem Tyrkiet og EU er derfor hverken fastsat i denne aftale, i tillægsprotokollen eller i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 af 19. september 1980 om udvikling af associeringen, som kun vedrører den frie bevægelighed for arbejdstagere. Associeringsaftalen garanterer desuden kun indrømmelsen af visse rettigheder på en enkelt værtsmedlemsstats område (jf. i denne retning dom af 18.7.2007, sag C-325/05, Derin, Sml. I, s. 6495, præmis 66).
- 54 Domstolen har gentagne gange udtalt, at »standstill«-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, i sig selv alene på grundlag af EU-retten hverken kan tillægge tyrkiske statsborgere en etableringsret – og en accessorisk opholdsret – eller en ret til frit at levere tjenesteydelser, og heller ikke en ret til at indrejse til en medlemsstats område (jf. i denne retning Savas-dommen, præmis 64 og præmis 71, tredje led, dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 62, Tum og Dari-dommen, præmis 52, og Soysal og Savatli-dommen, præmis 47).
- 55 Uanset om det er i forhold til etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser, er det følgelig kun i forbindelse med udøvelsen af en erhvervsaktivitet, at »standstill«-klausulen kan vedrøre betingelserne for tyrkiske statsborgeres indrejse og ophold på medlemsstaternes område.

- 56 Inden for EU-retten hviler beskyttelsen af den passive frie udveksling af tjenesteydelser derimod på formålet om at oprette et indre marked, hvorved forstås et område uden indre grænser, ved at fjerne alle hindringer for oprettelsen af et sådant marked. Det er nøjagtigt et sådant formål, som adskiller traktaten fra associeringsaftalen, der, som anført i nærværende doms præmis 50, forfølger et grundlæggende økonomisk formål.
- 57 For det andet afhænger fortolkningen af begrebet fri udveksling af tjenesteydelser i dels bestemmelserne i associeringsaftalen og tillægsprotokollen, dels traktatbestemmelserne desuden af den tidsmæssige ramme for disse bestemmelser.
- 58 Hertil er det vigtigt at bemærke, at en »standstill«-klausul som den, der er fastsat i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, ikke i sig selv skaber rettigheder. Der er således tale om en bestemmelse, som forbyder indførelse af nye restriktive foranstaltninger i forhold til en fastsat dato.
- 59 Som understreget af de regeringer, der har afgivet indlæg for Domstolen, og af Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen, var den frie udveksling af tjenesteydelser i denne forbindelse oprindeligt tænkt som friheden til at levere tjenesteydelser. Det var først i 1984 med Luisi og Carbone-dommen, at Domstolen klart fastslog, at den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til traktaten omfatter den passive frie udveksling af tjenesteydelser.
- 60 Der er derfor intet, som tyder på, at de kontraherende parter til associeringsaftalen og tillægsprotokollen i forbindelse med undertegnelsen heraf havde tænkt, at den frie udveksling af tjenesteydelser skulle omfatte den passive frie udveksling af tjenesteydelser.
- 61 Som generaladvokaten har anført i præmis 71 i forslaget til afgørelse, giver de kontraherende parter i associeringsaftalens praksis desuden indikationer i modsat regning. En lang række medlemsstater har således indført visumpligt for tyrkiske statsborgeres turistophold efter tillægsprotokollens ikrafttræden uden at have set tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, som en hindring herfor. Ifølge den tyske regerings ubestridte oplysninger har Republikken Tyrkiet selv gjort det samme for så vidt angår Kongeriget Belgien og Kongeriget Nederlandene ved i oktober 1980 at ophæve den visumfritagelse, der var gældende i 1973, for belgiske og nederlandske statsborgere, som ikke var arbejdstagere.
- 62 Det følger af ovenstående betragtninger, at på grund af de eksisterende forskelle mellem traktaterne på den ene side og associeringsaftalen og tillægsprotokollen på den anden side for så vidt angår både disses formål og sammenhæng, kan den fortolkning af EØF-traktatens artikel 59, som Domstolen anlagde i Luisi og Carbone-dommen, ikke udvides til at omfatte »standstill«-klausulen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1.
- 63 På denne baggrund skal det første spørgsmål besvares med, at begrebet »fri udveksling af tjenesteydelser« i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, skal fortolkes således, at det ikke omfatter friheden for tyrkiske statsborgere, som modtager af tjenesteydelser, til at rejse ind i en medlemsstat for dér at oppebære en tjenesteydelse.

### **Det andet spørgsmål**

- 64 Med det andet spørgsmål, som er stillet for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret oplyst, om den passive frie udveksling af tjenesteydelser ligeledes omfatter at besøge familiemedlemmer og blot selve muligheden for at modtage tjenesteydelser.
- 65 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornuddent at besvare det andet spørgsmål.

## Sagens omkostninger

- <sup>66</sup> Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

**Begrebet »fri udveksling af tjenesteydelser« i artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972, skal fortolkes således, at det ikke omfatter friheden for tyrkiske statsborgere, som modtagere af tjenesteydelser, til at rejse ind i en medlemsstat for dér at oppebære en tjenesteydelse.**

Underskrifter