



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

24. september 2013\*

EMÜ-Türgi assotsiatsioonileping — Lisaprotokoll — Artikli 41 lõige 1 — Standstill-tingimus — Kohustus omada liikmesriigi territooriumile lubamiseks viisat — Teenuste osutamise vabadus — Türgi kodaniku õigus siseneda liikmesriiki, et külastada seal asuvaid pereliikmeid ja võimalik, et saada teenuseid

Kohtuasjas C-221/11,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Oberverwaltungsgericht Berliin-Brandenburgi (Saksamaa) 13. aprilli 2011. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 11. mail 2011, menetluses

**Leyla Ecem Demirkan**

*versus*

**Bundesrepublik Deutschland,**

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, asepresident K. Lenaerts, kodade presidendid A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Rosas (ettekandja) ja M. Berger, kohtunikud E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, J.-J. Kasel, M. Safjan ja D. Šváby,

kohtujurist: P. Cruz Villalón,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades kirjalikus menetluses ja 6. novembri 2012. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- L. E. Demirkan, esindaja: *Rechtsanwalt* R. Gutmann,
- Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze, J. Möller ja K. Hailbronner,
- Tšehhi valitsus, esindaja: M. Smolek,
- Taani valitsus, esindajad: C. Vang ja V. Pasternak Jørgensen,
- Eesti valitsus, esindaja: M. Linntam,

\* Kohtumenetluse keel: saksa.

- Kreeka valitsus, esindajad: G. Karipsiades ja T. Papadopoulou,
- Prantsusmaa valitsus, esindajad: G. de Bergues, D. Colas ja B. Beaupère-Manokha,
- Madalmaade valitsus, esindajad: B. Koopman, M. Bulterman ja C. Wissels,
- Slovakkia valitsus, esindaja: B. Ricziová,
- Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: S. Ossowski ja L. Christie, keda abistas *barrister* R. Palmer,
- Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: J. Monteiro, E. Finnegan ja Z. Kupčová,
- Euroopa Komisjon, esindajad: G. Braun ja G. Wils,

olles 11. aprilli 2013. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

#### **otsuse**

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada 23. novembril 1970 Brüsselis allkirjastatud lisaprotokoll, mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72 (EÜT L 293, lk 1; ELT eriväljaanne 11/11, lk 43, edaspidi „lisaprotokoll”), artikli 41 lõiget 1, eelkõige selles sättes kasutatud mõistet „teenuste osutamise vabadus”.
- 2 Eelotsusetaotlus on esitatud Türgi kodaniku L.E. Demirkani ja Saksamaa Liitvabariigi vahelises vaidluses seoses sellega, et Saksamaa ametiasutused keeldusid andmast talle viisat Saksamaal elava võõrasisa küllastamiseks.

#### **Õiguslik raamistik**

##### *Liidu õigus*

##### Assotsiatsioonileping

- 3 Lepingule assotsiatsiooni loomiseks Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel kirjutasid 12. septembril 1963 Ankaras alla ühelt poolt Türgi Vabariik ning teiselt poolt EMÜ liikmesriigid ja ühendus ning see sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 1964, 217, lk 3685; ELT eriväljaanne 11/11, lk 10; edaspidi „assotsiatsioonileping”).
- 4 Assotsiatsioonilepingu artikli 2 lõike 1 kohaselt on assotsiatsioonilepingu eesmärk aidata kaasa jätkuvale ja tasakaalustatud kaubandus- ja majandussidemete tugevnemisele lepinguosaliste vahel, sealhulgas tööjõu valdkonnas, töötajate vaba liikumise järkjärgulise sisseviimisega (assotsiatsioonilepingu artikkel 12), samuti kaotades asutamisevabaduse (nimetatud lepingu artikkel 13) ning teenuste osutamise vabaduse (sama lepingu artikkel 14) piirangud eesmärgiga parandada Türgi elanike elatustaset ning hõlbustada Türgi Vabariigi hilisemat ühinemist ühendusega (selle lepingu preambuli põhjendus 4 ja artikkel 28).

5 Nende eesmärkide saavutamiseks nähti ette tolliliidu järkjärguline rajamine kolmes etapis. Assotsiatsioonilepinguga loodud assotsiatsioon (edaspidi „EMÜ-Türgi assotsiatsioon”) hõlmab ettevalmistavat etappi, mis võimaldab Türgi Vabariigil ühenduse abiga oma majandust arendada (selle lepingu artikkel 3), üleminekuetappi, mille jooksul tuleb tagada tolliliidu järkjärguline rakendamine ning majanduspoliitikate ühtlustamine (nimetatud lepingu artikkel 4), ning lõppetappi, mis rajaneb tolliliidul ja hõlmab lepinguosaliste majanduspoliitikate tihedama koordineerimise (sama lepingu artikkel 5).

6 Assotsiatsioonilepingu artikkel 6 on sõnastatud järgmiselt:

„Assotsiatsiooni rakendamiseks ja järkjärguliseks arendamiseks kohtuvad lepinguosalisel assotsiatsiooninõukogus, mis tegutseb talle käesoleva lepinguga antud volituste raames.”

7 Assotsiatsioonilepingu artikkel 8, mis paikneb lepingu II jaotises „Üleminekuetapi rakendamine”, näeb ette:

„Artiklis 4 nimetatud eesmärkide elluviimiseks määrab assotsiatsiooninõukogu enne üleminekuetapi algust vastavalt ajutise protokollis artiklis 1 sätestatud menetlusele tingimused, korra ja ajakava Euroopa Ühenduse asutamislepingus nimetatud valdkondi puudutavate sätete rakendamiseks, mida peab arvesse võtma; see kehtib eelkõige käesolevas jaotises sisalduvate valdkondade ning kaitseklauslite suhtes, mis osutuvad otstarbekaks.”

8 Samuti assotsiatsioonilepingu II jaotises paiknev artikkel 14 sätestab:

„Lepinguosalised on kokku leppinud, et lähtuvad nende vahel teenuste osutamise vabaduse piirangute kaotamisel [EÜ] artiklitest [45], [46] ja [48–54].”

9 Assotsiatsioonilepingu artikli 22 lõige 1 sätestab:

„Assotsiatsiooninõukogu on pädev vastu võtma käesoleva lepingu eesmärkide saavutamiseks vajalikke otsuseid lepingus sätestatud juhtudel. Kumbki lepinguosaline võtab assotsiatsiooninõukogu otsuste elluviimiseks vajalikke meetmeid. [...]”

#### Lisaprotokoll

10 Lisaprotokolliga, mis on selle protokollis artikli 62 kohaselt assotsiatsioonilepingu lahutamatu osa, nähakse vastavalt selle artiklile 1 ette assotsiatsioonilepingu artiklis 4 nimetatud üleminekuetapi rakendamise tingimused, kord ja ajakavad.

11 Lisaprotokoll sisaldab II jaotist „Isikute ja teenuste liikumine”, mille I peatükk käsitleb „töötajaid” ja II peatükk on pühendatud „asutamisõigusele, teenustele ja transpordile”.

12 Lisaprotokollis II jaotise II peatükis asuv artikkel 41 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Lepinguosalised hoiduvad omavahel kehtestamast mis tahes uusi asutamisõiguse ning teenuste osutamise vabaduse piiranguid.”

2. Assotsiatsiooninõukogu määrab assotsiatsioonilepingu artiklites 13 ja 14 sätestatud põhimõtete kohaselt kindlaks lepinguosaliste vahel asutamisõiguse ja teenuste osutamise õiguse piirangute järkjärgulise kaotamise ajakava ja reeglid.

Assotsiatsiooninõukogu võtab ajakava ning erinevate tegevusvaldkondadega seotud reeglite kindlaksmääramisel arvesse ühenduses juba vastu võetud asjaomaseid meetmeid ning Türgi erilisi majanduslikke ning sotsiaalseid olusid. Eelistatakse meetmeid, mis aitavad konkreetselt kaasa tootmise ja kaubanduse arengule.”

- 13 Lisaprotokolli artikli 41 lõikele 2 tuginedes võttis assotsiatsiooninõukogu vastu 11. aprilli 2000. aasta otsuse nr 2/2000 läbirääkimiste alustamise kohta ühenduse ja Türgi vahel teenustesektori avamiseks ja riigihanketuru vastastikuseks avamiseks (EÜT L 138, lk 27). Seni ei ole assotsiatsiooninõukogu teenustesektori märkimisväärset avamist siiski saavutanud.

- 14 Lisaprotokolli IV jaotisse „Üld- ja lõppsätted” kuuluv artikkel 59 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva protokolliga hõlmatud valdkondades ei kohelda Türgit soodsamalt, kui liikmesriigid üksteist vastavalt ühenduse asutamislepingule kohtlevad.”

Määrus (EÜ) nr 539/2001

- 15 Nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määruse (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (ELT L 81, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 65), artikli 1 lõige 1 sätestab:

„I lisa esitatud nimekirjas olevate kolmandate riikide kodanikelt nõutakse liikmesriigi välispiiri ületamisel viisat.”

- 16 Türgi Vabariik on I lisa nimekirjas. Määruse nr 539/2001 põhjenduses 1 on meenutatud, et EÜ asutamislepingu artiklis 61 mainitakse neid nimekirju kolmandatest riikidest, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja kolmandatest riikidest, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud, „kõrvalmeetmete hulgas, mis on otseselt seotud isikute vaba liikumisega vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala piires”.

*Saksamaa õigus*

Saksamaa õigus 1. jaanuaril 1973 kehtinud seisuga

- 17 Eelotsusetaotlusest nähtub, et 1. jaanuaril 1973 ehk lisaprotokolli Saksamaa Liitvabariigi suhtes jõustumise kuupäeval ei näinud selle liikmesriigi siseriiklik õigus ette viisanõuet Saksamaale sisenemiseks Türgi kodanikele, kes soovisid Saksamaale siseneda pereliikmete küllastamiseks.

- 18 Vastavalt 10. septembri 1965. aasta välismaalaste seaduse rakendusmääruse (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes, *BGBI.* 1965 I, lk 1341), mida muudeti 13. septembril 1971 (*BGBI.* 1971 I, lk 1743), § 5 lõike 1 punktile 1 koosmõjus selle rakendusmääruse lisaga pidid Türgi kodanikud enne Saksamaa territooriumile sisenemist saama viisa kujul elamisloa vaid juhul, kui neil oli kavatsus asuda Saksamaa Liitvabariigis tööle.

- 19 Nimetatud kodanikele kehtestati üldine viisanõue alles alates 1. juuli 1980. aasta üheteistkümnenda välismaalaste seaduse rakendusmäärust muutva määruse jõustumisest (*BGBI.* 1980 I, lk 782).

## Põhikohtuasja asjaolude asetleidmise kuupäeval asjakohased Saksa õigusnormid

20 Eelotsusetaotlusest nähtub, et vastavalt seaduse välismaalaste Saksamaa Liitvabariigi territooriumil viibimise, töötamise ning integratsiooni kohta (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG), *BGBI.* 2004 I, lk 1950, edaspidi „AufenthG“) § 4 lõike 1 esimesele lausele peab Türgi kodanikel nagu põhikohtuasja kaebaja olema Saksamaale sisenemiseks viisa.

21 AufenthG § 4 „Elamisloaõue“ lõige 1 sätestab:

„Saksamaa Liitvabariigi territooriumile sisenemiseks ja seal elamiseks peab välismaalastel olema elamisluba, kui Euroopa Liidu õiguses või [siseriiklikes] määrustes ei ole sätestatud teisiti või kui elamisõigus on olemas [assotsiatsioonilepingu] alusel [...]”.

## Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

22 L. E. Demirkan, kes on 1993. aastal sündinud Türgi kodanik, esitas 2007. aasta oktoobris Ankaras (Türgi) asuvalle Saksamaa saatkonnale viisataotluse eesmärgiga külastada oma võõrasisa, kes on Saksamaal elav Saksamaa kodanik. Viisataotluse rahuldamata jätmise järel esitas ta kaebuse Verwaltungsgericht Berlinile (Berliini halduskohus).

23 L. E. Demirkan palus sellel kohtul esimese võimalusena tunnustada tema õigust siseneda Saksamaale viisavabalt. Teise võimalusena palus ta tühistada tema viisataotluse rahuldamata jätmise otsuse ning otsustada, et Saksamaa Liitvabariik on kohustatud väljastama talle külastusviisa.

24 L. E. Demirkani arvates ei ole tal lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1 sätestatud *standstill*-tingimusest tulenevalt vaja viisat kavandatavaks Saksamaal viibimiseks oma võõrasisa külastamise eesmärgil. Kuna niisugune pereliikme külastamine sisaldab alati olulist aspekti – teenuste saamist, on tal teenuste kasutajana õigus saada taotletud turistiviisa. Türgi kodanikud olid lisaprotokolli Saksamaa Liitvabariigi suhtes jõustumise ajal selle liikmesriigi siseriikliku õiguse kohaselt vabastatud elamisloaõudest Saksamaa territooriumile sisenemiseks, kui nad ei soovinud seal viibida üle kolme kuu ega töötada.

25 Verwaltungsgericht Berlin jättis 22. oktoobri 2009. aasta otsusega selle kaebuse rahuldamata, tõdedes, et L. E. Demirkanil ei ole õigust siseneda Saksamaa territooriumile viisavabalt. Ta ei saa ka tugineda lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1 sätestatud *standstill*-tingimusele, sest see tingimus ei kohaldu pereliikme külastamise eesmärgil taotletavale elamisloale. Nimetatud kohtu sõnul ei näe *standstill*-tingimus ette Türgi kodanike üldist mis tahes majandustegevusest sõltumatut vaba liikumise õigust.

26 L. E. Demirkan esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburgile (Berlin-Brandenburgi liidumaa teise astme halduskohus).

27 Nimetatud kohus märgib esiteks, et vastavalt nii siseriiklikule õigusele, s.o AufenthG § 4 lõike 1 esimesele lausele, kui ka liidu õigusele, antud juhul määruse nr 539/2001 artikli 1 lõikele 1 ja I lisale, nõutakse L. E. Demirkanilt Saksamaa territooriumile sisenemiseks viisat. Tema õigus siseneda riiki viisavabalt võib järelikult tuleneda üksnes lisaprotokolli artikli 41 lõikest 1.

28 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib teiseks, et lisaprotokolli Saksamaa Liitvabariigi suhtes jõustumise kuupäeval, s.o 1. jaanuaril 1973 ei kehtinud Saksamaa õiguse kohaselt viisanõue riigis külastuse eesmärgil viibimisele, mis oli kavas L. E. Demirkanil. Nimetatud kohus leiab siiski, et Euroopa Kohtu praktikast, eelkõige 19. veebruari 2009. aasta otsusest kohtuasjas C-228/06: Soysal ja Savatli (EKL 2009, lk I-1031) ei ilmne, kas lisaprotokolli artikli 41 lõike 1 kaitse laieneb ka nn passiivsele teenuste osutamise vabadusele ehk teenuste saamise vabadusele, st ühe riigi

teenusekasutajate vabadusele minna teenuste saamiseks teise riiki. Saksamaal vaieldakse selle küsimuse üle nii kohtupraktikas kui ka õiguskirjanduses. Valdav seisukoht Saksamaal on, et *standstill*-tingimus hõlmab nii aktiivset kui ka passiivset teenuste osutamise vabadust.

- 29 Kui vastus esimesele küsimusele peaks olema, et mõiste „teenuste osutamise vabadus” lisaprotokolli artikli 41 lõike 1 tähenduses hõlmab ka teenuste saamise vabadust, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul vaja lahendada küsimus, kas *standstill*-tingimuse kohaldamisala laieneb ka sellistele Türgi kodanikele, kes soovivad sugulaste külastamise eesmärgil siseneda Saksamaa Liitvabariiki kuni kolmeks kuuks ja tuginevad pelgalt teenuste saamise võimalusele.
- 30 Selle kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et passiivse teenuste osutamise vabaduse laia tõlgenduse kaitseks viitab osa Saksa õiguskirjandusest Euroopa Kohtu 24. novembri 1998. aasta otsuse kohtuasjas C-274/96: Bickel ja Franz (EKL 1998, lk I-7637) punktile 15, milles Euroopa Kohus leidis, et teenuste saamise vabadus kohaldub kõigile liikmesriikide kodanikele, kes mõnda muud liidu õigusega tagatud vabadust kasutamata soovivad liikuda teise liikmesriiki, „et saada seal teenuseid või kellel on võimalus seal teenuseid saada”.
- 31 Nendel tingimustel otsustas Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas teenuste osutamise vabaduse mõiste [lisaprotokolli] artikli 41 lõike 1 tähenduses hõlmab ka teenuste saamise vabadust?
  2. Juhul kui vastus esimesele küsimusele on jaatav: kas lisaprotokolli artikli 41 lõikest 1 tulenev teenuste saamise vabaduse kaitse laieneb ka sellistele Türgi kodanikele nagu kaebuse esitaja, kes ei soovi siseneda Saksamaa Liitvabariiki kuni kolmeks kuuks mitte konkreetse teenuse kasutamise eesmärgil, vaid sugulaste külastamiseks, ja kes tuginevad pelgalt võimalusele kasutada Saksamaa Liitvabariigi territooriumil teenuseid?”

### **Esimene küsimus**

- 32 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1 kasutatud mõistet „teenuste osutamise vabadus” tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ka teenusesaajast Türgi kodanike vabadust siseneda liikmesriiki, et saada seal teenuseid.
- 33 Selle kohta olgu kõigepealt meenutatud, et ELTL artikli 56 alusel on keelatud liidu piires teenuste osutamise vabaduse piirangud liikmesriikide kodanike suhtes, kes asuvad mõnes teises liikmesriigis kui see isik, kellele teenuseid pakutakse.
- 34 Euroopa Kohus tõlgendas 31. jaanuari 1984. aasta otsuse liidetud kohtuasjades 286/82 ja 26/83: Luisi ja Carbone (EKL 1984, lk 377) punktis 10 mõistet „teenuste osutamise vabadus” EMÜ asutamislepingu artikli 59 tähenduses (hiljem EÜ asutamislepingu artikkel 59, millest sai muudetuna EÜ artikkel 49), millele praegu vastab ELTL artikkel 56. Kohus leidis, et teenuste osutamise võimaldamiseks võib teenuste osutaja minna liikmesriiki, kus asub teenuste saaja, või teenuste saaja minna teenuste osutaja asukohariiki. Euroopa Kohus tõdes, et kui esimest neist kahest juhtumist on sõnaselgelt mainitud EMÜ asutamislepingu artikli 60 kolmandas lõigus (hiljem EÜ asutamislepingu artikli 60 kolmas lõik, millest sai EÜ artikli 50 kolmas lõik), millele praegu vastab ELTL artikli 57 kolmas lõik, mis lubab teenuse osutajal ajutiselt tegutseda liikmesriigis, kus seda teenust osutatakse, samadel tingimustel, mis see riik on seadnud oma kodanikele, on teisena mainitud juhtum selle vajalik täiendus eesmärgiga liberaliseerida kõik tasustatavad tegevused, mis ei ole hõlmatud kaupade, kapitali ja isikute vaba liikumisega.

- 35 Euroopa Kohtu praktika kohaselt hõlmab teenuste osutamise vabadus, mille ELTL artikkel 56 näeb ette liikmesriikide kodanikele, ka teenuste saamise vabaduse, s.o teenuse saajate vabaduse minna teenuse saamiseks teise liikmesriiki, ilma et seda takistaksid piirangud (eespool viidatud kohtuotsus Luisi ja Carbone, punkt 16; 2. veebruari 1989. aasta otsus kohtuasjas 186/87: Cowan, EKL 1989, lk 195, punkt 15; eespool viidatud kohtuotsus Bickel ja Franz, punkt 15; 19. jaanuari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-348/96: Calfa, EKL 1999, lk I-11, punkt 16, ning 17. veebruari 2005. aasta otsus kohtuasjas C-215/03: Oulane, EKL 2005, lk I-1215, punkt 37).
- 36 Seega kuuluvad ELTL artikli 56 kohaldamisalasse kõik liikmesriikide kodanikud, kes mõnda muud EL toimimise lepinguga tagatud vabadust kasutamata soovivad liikuda teise liikmesriiki ja saada seal teenuseid või kellel on võimalus nimetatud teenuseid saada (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Bickel ja Franz, punkt 15). Nimetatud kohtupraktika kohaselt tuleb turistide, isikuid, kes saavad ravi, ning õppe- või ärireisil viibijaid pidada teenuse saajaks (eespool viidatud kohtuotsus Luisi ja Carbone, punkt 16).
- 37 Assotsiatsioonilepinguga Türgi kodanikele antud staatuse kohta on lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1 selgelt, täpselt ja tingimusteta sõnastatud ühemõtteline *standstill*-tingimus, mis keelab lepinguosalistel kehtestada pärast lisaprotokolli jõustumist asutamisvabadusele ja teenuste osutamise vabadusele uusi piiranguid (vt seoses asutamisvabadusega 11. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas C-37/98: Savas (EKL 2000, lk I-2927, punkt 46).
- 38 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on lisaprotokolli artikli 41 lõige 1 vahetu õigusmõjuga. Seetõttu saavad Türgi kodanikud, kellele see säte on kohaldatav, tugineda sellele liikmesriikide kohtutes (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Savas, punkt 54; 21. oktoobri 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-317/01 ja C-369/01: Abatay jt, EKL 2003, lk I-12301, punktid 58 ja 59; 20. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-16/05: Tum ja Dari, EKL 2007, lk I-7415, punkt 46, ning eespool viidatud kohtuotsus Soysal ja Savatli, punkt 45).
- 39 Olgu meenutatud, et *standstill*-tingimusega keelatakse üldiselt selliste uute meetmete kehtestamine, mille eesmärk või tagajärg on allutada Türgi kodanik liikmesriigi territooriumil majanduslike vabaduste kasutamisel piiravatele tingimustele kui need, mis olid kohaldatavad lisaprotokolli jõustumisel selle liikmesriigi suhtes (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsused Savas, punkt 69 ja punkti 71 neljas taane; Abatay jt, punkt 66 ja punkti 117 teine taane, ning Tum ja Dari, punktid 49 et 53).
- 40 Sellega seoses on Euroopa Kohus otsustanud, et lisaprotokolli artikli 41 lõikele 1 võib tugineda Türgis asutatud äriühing, kes osutab seaduslikult liikmesriigis teenuseid, ja selle äriühingu palgatud veokijuhid (eespool viidatud kohtuotsus Abatay jt, punktid 105 ja 106).
- 41 Eespool viidatud kohtuotsusest Soysal ja Savatli nähtub, et lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1 ette nähtud *standstill*-tingimusega on vastuolus pärast lisaprotokolli jõustumist viisanõude kehtestamine selleks, et Türgi kodanikud saaksid siseneda liikmesriigi territooriumile, et osutada seal Türgis asutatud ettevõtja nimel teenuseid, kui protokollis jõustumise kuupäeval selleks viisat ei nõutud.
- 42 Käesolevas asjas on vaja hinnata, kas lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1 ette nähtud *standstill*-tingimus kohaldub ka Türgi kodanikele, kes erinevalt kohtuotsuses Soysal ja Savatli käsitletud olukorrast ei osuta piiriüleseid teenuseid, vaid soovivad minna liikmesriiki teenuste saamiseks.
- 43 Sellega seoses olgu meenutatud, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb teenuste osutamise vabadust käsitlevate aluslepingu sätete raames kehtestatud põhimõtteid võimalikult suurel määral kohaldada Türgi kodanike suhtes, et kaotada teenuste osutamise vabaduse piirangud lepinguosalistel vahel (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Abatay jt, punkt 112 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 44 Siiski ei saa siseturgu puudutavatele liidu õigusnormidele, sealhulgas aluslepingu sätetele antud tõlgendust automaatselt üle kanda liidu ja kolmanda riigi vahel sõlmitud lepingu tõlgendamisele, ilma et leping ise seda sõnaselgelt ette näeks (vt selle kohta 9. veebruari 1982. aasta otsus kohtuasjas 270/80: Polydor ja RSO Records, EKL 1982, lk 329, punktid 14–16; 12. novembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-351/08: Grimme, EKL 2009, lk I-10777, punkt 29, ja 15. juuli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-70/09: Hengartner ja Gasser, EKL 2010, lk I-7233, punkt 42).
- 45 Assotsiatsioonilepingu artiklis 14 verbi „lähtuvad” kasutamine ei kohusta lepinguosalisi kohaldama aluslepingu teenuste osutamise vabadust käsitlevaid sätteid ega nende rakendamiseks vastu võetud sätteid, vaid üksnes neist lähtuma, kui nad võtavad vastu meetmeid assotsiatsioonilepingus seatud eesmärkide saavutamiseks.
- 46 Nagu käesoleva otsuse punktis 13 märgitud, ei ole assotsiatsiooninõukogu võtnud meetmeid, mis oleks märkimisväärselt kaasa aidanud teenuste osutamise vabaduse saavutamisele. Seni on assotsiatsiooninõukogu võtnud vastu vaid otsuse nr 2/2000.
- 47 Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, et võimalus kohaldada aluslepingu sätte tõlgendust liidu ja kolmanda riigi vahelise lepingu sättele, mis on sõnastatud võrreldaval, sarnasel või isegi identsel viisil, sõltub eelkõige iga sättega taotletavast eesmärgist konkreetses kontekstis. Seejuures on väga oluline võrrelda lepingu ja aluslepingu eesmärke ja konteksti (vt 1. juuli 1993. aasta otsus kohtuasjas C-312/91: Metalsa, EKL 1993, lk I-3751, punkt 11; 27. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-63/99: Gloszczuk, EKL 2001, lk I-6369, punkt 49, ja 29. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-162/00: Pokrzepowicz-Meyer, EKL 2002, lk I-1049, punkt 33).
- 48 Konkreetselt EMÜ-Türgi assotsiatsiooni kohta nähtub 8. detsembri 2011. aasta otsuse kohtuasjas C-371/08: Ziebell (EKL 2011, lk I-12735) punktist 62, et selleks, et otsustada, kas liidu õiguse sätet saab selle assotsiatsiooni raames analoogia alusel kohaldada, tuleb võrrelda ühelt poolt assotsiatsioonilepingu eesmärki ja konteksti, kuhu see kuulub, ning teiselt poolt kõnealuse liidu õigusakti eesmärki ja konteksti.
- 49 Seoses sellega tuleb tõdeda, et ühelt poolt assotsiatsioonilepingu ja selle lisaprotokolliga ning teiselt poolt aluslepingu vahel on erinevused eeskätt seetõttu, et teenuste osutamise vabadus on seotud isikute vaba liikumisega Euroopa Liidus. Eelkõige on lisaprotokolliga artikli 41 lõike 1 eesmärgi ja konteksti ning ETL artikli 56 eesmärgi ja konteksti vahel põhjapanevad erinevused muu hulgas ka nende sätete kohaldatavuses teenuse saajatele.
- 50 Eesmärkide kohta on Euroopa Kohus leidnud, et EMÜ-Türgi assotsiatsiooni eesmärk on puhtmajanduslik (eespool viidatud kohtuotsus Ziebell, punkt 64). Nimelt on assotsiatsioonilepingu ja selle lisaprotokolliga peamine eesmärk toetada Türgi majanduslikku arengut (eespool viidatud kohtuotsus Savas, punkt 53).
- 51 Assotsiatsioonilepingu eesmärkide piiramine vaid majanduslike aspektidega kumab läbi juba selle lepingu tekstist. Seda võib täheldada üleminekuetapi rakendamist käsitleva II jaotise 1., 2. ja 3. peatüki pealkirjades: „Tolliliit”, „Põllumajandus” ja „Muud majandussätted”. Assotsiatsioonilepingu artikkel 14, mille kohaselt „[l]epinguosalised on kokku leppinud, et lähtuvad nende vahel teenuste osutamise vabaduse piirangute kaotamisel [EÜ] artiklitest [45], [46] ja [48–54]”, on paigutatud assotsiatsioonilepingu II jaotise 3. peatükki, mille eespool nimetatud pealkiri on selles osas tähenduslik.
- 52 Vastavalt assotsiatsioonilepingu artikli 2 lõikele 1 on assotsiatsioonilepingu eesmärk „aidata kaasa jätkuvale ja tasakaalustatud kaubandus- ja majandussidemete tugevnemisele lepinguosaliste vahel, võttes täiel määral arvesse vajadust tagada Türgi majanduse kiirendatud areng ning parandada Türgi rahva tööhõivet ja elutingimusi”. Lisaprotokolliga artikli 41 lõike 2 teine lõik sätestab, et



assotsiatsiooninõukogu määrab kindlaks asutamisõiguse ja teenuste osutamise õiguse piirangute järkjärgulise kaotamise ajakava ja reeglid erinevates tegevusvaldkondades, võttes arvesse liidus nendes valdkondades juba vastu võetud meetmeid ning Türgi erilisi majanduslikke ning sotsiaalseid olusid.

- 53 Assotsiatsioonilepingu eesmärk ei ole arendada majanduslikke vabadusi, et võimaldada üldist isikute vaba liikumist, mis oleks võrreldav ELTL artikli 21 alusel liidu kodanikele kohaldatavaga. Türgi ja liidu vahel isikute vaba liikumise üldpõhimõtet ei näe ette assotsiatsioonileping ega selle lisaprotokoll ega ka assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsus nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta, mis käsitleb vaid töötajate liikumisvabadust. Pealegi tagab assotsiatsioonileping teatavad õigused ainult vastuvõtva liikmesriigi territooriumil (vt selle kohta 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-325/05: Derin, EKL 2007, lk I-6495, punkt 66).
- 54 Euroopa Kohus on korduvalt otsustanud, et lisaprotokoll artikli 41 lõikes 1 sätestatud *standstill*-tingimus ei anna iseenesest Türgi kodanikele ainuüksi liidu õigusnormidest tulenevalt asutamisõigust ega sellega kaasnevat riigis elamise õigust, teenuste vaba osutamise õigust või liikmesriigi territooriumile sisenemise õigust (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsused Savas, punkt 64 ja punkti 71 kolmas taane; Abatay jt, punkt 62; Tum ja Dari, punkt 52, ning Soysal ja Savatli, punkt 47).
- 55 Järelikult saab *standstill*-tingimus kas asutamisvabaduse või teenuste osutamise vabaduse kaudu puudutada Türgi kodanike liikmesriikide territooriumile sisenemise ja seal elamise tingimusi vaid niivõrd, kui need kaasnevad majandustegevusega.
- 56 Liidu õiguses on teenuste saamise vabaduse kaitse aluseks eesmärk rajada siseturg, mis on sisepiirideta ala, kaotades kõik piirangud, mis sellise turu rajamist takistavad. Just see eesmärk eristab aluslepingut assotsiatsioonilepingust, millel on peamiselt majanduslik eesmärk, nagu käesoleva otsuse punktis 50 tõdetud.
- 57 Teiseks, assotsiatsioonilepingu ja selle lisaprotokoll sätete tähenduses ning teisalt aluslepingu sätete tähenduses mõiste „teenuste osutamise vabadus” tõlgendus sõltub ka vastavate sätete ajalisest kontekstist.
- 58 Siinjuures tuleb toonitada, et niisugune *standstill*-tingimus, nagu on ette nähtud lisaprotokoll artikli 41 lõikes 1, ise õigusi ei loo. Tegemist on sättega, mis alates kindlast kuupäevast keelab uute piirangute kehtestamise.
- 59 Nagu rõhutasid Euroopa Kohtule seisukohti esitanud valitsused ning Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon, oli teenuste osutamise vabadus algselt kavandatud kui vabadus osutada teenuseid. See oli alles 1984. aastal, kui Euroopa Kohus ütles eespool viidatud kohtuotsuses Luisi ja Carbone selgelt, et teenuste osutamise vabadus aluslepingu mõttes hõlmab ka teenuste saamise vabadust.
- 60 Seetõttu ei räägi miski selle poolt, et assotsiatsioonilepingu ja lisaprotokoll osalised oleksid nende allkirjastamise ajal lähtunud sellest, et teenuste osutamise vabadus hõlmab teenuste saamise vabadust.
- 61 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 71 märkis, pakub assotsiatsioonilepingu osaliste praktika pidepunkte, mis viitavad vastupidisele. Nimelt on paljud liikmesriigid kehtestanud pärast lisaprotokoll jõustumist Türgi kodanike turistina riigis viibimisele viisanõude, nägemata takistust lisaprotokoll artikli 41 lõikes 1. Vastavalt Saksamaa Liitvabariigi väitele on ka Türgi ise Belgia Kuningriigi ja Madalmaade Kuningriigi suhtes nii toiminud, kui ta 1980. aasta oktoobris kaotas alates 1973. aastast kehtinud vabastuse viisanõudest Belgia ja Madalmaade kodanikele, kes ei ole töötajad.

- 62 Kõigist eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et ühelt poolt aluslepingute ning teiselt poolt assotsiatsioonilepingu ja selle lisaprotokolli eesmärgi ja konteksti erinevuse tõttu ei saa EMÜ asutamislepingu artikli 59 tõlgendust, mille Euroopa Kohus andis eespool viidatud kohtuotsuses Luisi ja Carbone, laiendada lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1 ette nähtud *standstill*-tingimusele.
- 63 Neil asjaoludel tuleb esimesele küsimusele vastata, et lisaprotokolli artikli 41 lõikes 1 kasutatud mõistet „teenuste osutamise vabadus” tuleb tõlgendada nii, et see ei hõlma teenusesaajast Türgi kodanike vabadust siseneda liikmesriiki, et saada seal teenuseid.

### **Teine küsimus**

- 64 Teise küsimusega, mis on esitatud juhuks, kui esimese küsimuse vastus on jaatav, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas teenuste saamise vabadus hõlmab ka pereliikmete külastamist ja pelgalt võimalust teenuseid saada.
- 65 Arvestades esimesele küsimusele antud vastust, ei ole teisele küsimusele vaja vastata.

### **Kohtukulud**

- 66 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

**23. novembril 1970 Brüsselis allkirjastatud lisaprotokolli, mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72, artikli 41 lõikes 1 kasutatud mõistet „teenuste osutamise vabadus” tuleb tõlgendada nii, et see ei hõlma teenusesaajast Türgi kodanike vabadust siseneda liikmesriiki, et saada seal teenuseid.**

Allkirjad