



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

24. rujna 2013.*

„Sporazum o pridruživanju EEZ-Turska – Dodatni protokol – Članak 41. stavak 1. – ‚Standstill‘ klauzula – Obveza posjedovanja vize za prihvata na državno područje države članice – Slobodno pružanje usluga – Pravo turskog državljanina na ulazak u državu članicu u svrhu posjeta članu obitelji i možebitnog korištenja pružanim uslugama“

U predmetu C-221/11,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Njemačka), odlukom od 13. travnja 2011., koju je Sud zaprimio 11. svibnja 2011., u postupku

Leyla Ecem Demirkan

protiv

Bundesrepublik Deutschland,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Rosas (izvjestitelj) i M. Berger, predsjednici vijeća, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, C. Toader, J.-J. Kasel, M. Safjan i D. Šváby, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 6. studenoga 2012.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za L. E. Demirkan, R. Gutmann, *Rechtsanwalt*,
- za njemačku vladu, T. Henze, J. Möller i K. Hailbronner, u svojstvu agenata,
- za češku vladu, M. Smolek, u svojstvu agenta,
- za dansku vladu, C. Vang i V. Pasternak Jørgensen, u svojstvu agenata,
- za estonsku vladu, M. Linntam, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: njemački

- za grčku vladu, G. Karipsiades i T. Papadopoulou, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, G. de Bergues, D. Colas i B. Beaupère-Manokha, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, B. Koopman, M. Bulterman i C. Wissels, u svojstvu agenata,
- za slovačku vladu, B. Ricziová, u svojstvu agenta,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Ossowski i L. Christie, u svojstvu agenata, uz asistenciju R. Palmera, *barristera*,
- za Vijeće Europske unije, J. Monteiro, E. Finnegan i Z. Kupčová, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, G. Braun i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši prijedlog odluke nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. travnja 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola potpisanog 23. studenoga 1970. u Bruxellesu i sklopljenog, odobrenog i potvrđenog u ime Zajednice Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. (SL L 293, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 3., u daljnjem tekstu: Dodatni protokol), a osobito pojma „slobodnog pružanja usluga” koji navedena odredba sadrži.
- 2 Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između turske državljanke L. E. Demirkan i Bundesrepublik Deutschland zbog odbijanja njemačkih vlasti da joj izdaju vizu u svrhu posjeta očuhu koji prebiva u Njemačkoj.

Pravni okvir

Pravo Unije

Sporazum o pridruživanju

- 3 Sporazum o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske potpisali su u Ankari 12. rujna 1963. Republika Turska, s jedne strane, i države članice EEZ-a i Zajednica, s druge, te je sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (SL 217, 1964., str. 3685.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 115., str. 3., u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju).
- 4 U skladu s člankom 2. stavkom 1. Sporazuma o pridruživanju, isti ima za cilj promicati trajno i uravnoteženo jačanje trgovinskih i gospodarskih odnosa među strankama potpisnicama, uključivo u području radne snage, radi postupnog ostvarenja slobodnog kretanja radnika (članak 12. Sporazuma o pridruživanju), kao i radi uklanjanja ograničenja slobode poslovnog nastana (članak 13. navedenog sporazuma) i slobodnog pružanja usluga (članak 14. istog sporazuma), s ciljem poboljšanja životnog standarda turskog naroda i olakšavanja naknadnog pristupanja Republike Turske Zajednici (četvrta uvodna izjava u preambuli i članak 28. tog sporazuma).

5 U svrhu ostvarenja tih ciljeva predviđeno je postupno uspostavljanje carinske unije u tri faze. Pridruživanje ustanovljeno navedenim sporazumom (u daljnjem tekstu: pridruživanje EEZ-Turska) tako sadrži pripremnu fazu, kako bi se Republici Turskoj omogućilo snaženje vlastitog gospodarstva uz pomoć Zajednice (članak 3. tog sporazuma), prijelaznu fazu, tijekom koje se osigurava postupna provedba carinske unije i približavanje gospodarskih politika (članak 4. navedenog sporazuma), te završnu fazu koja se temelji na carinskoj uniji i podrazumijeva jačanje koordinacije gospodarskih politika stranaka potpisnica (članak 5. istog sporazuma).

6 Članak 6. Sporazuma o pridruživanju glasi kako slijedi:

„Kako bi se osigurala primjena i postupni razvoj režima pridruživanja, ugovorne se stranke sastaju u okviru Vijeća za pridruživanje koje djeluje unutar ograničenja koja su mu dodijeljena sporazumom.”

7 Sukladno članku 8. Sporazuma o pridruživanju koji se nalazi u glavi II. naslovljenoj „Provedba prijelazne faze”:

„Radi ostvarivanja ciljeva navedenih u članku 4., Vijeće za pridruživanje prije početka prijelazne faze i u skladu s postupkom predviđenim u prvom članku privremenog protokola utvrđuje uvjete, načine i ritam provedbe odredaba koje se odnose na područja predviđena Ugovorom o osnivanju Zajednice koja će se morati uzeti u obzir, a posebno ona utvrđena u ovoj glavi, kao i svaku zaštitnu klauzulu koja bi se mogla pokazati korisnom.”

8 Članak 14. Sporazuma o pridruživanju, koji se također nalazi u glavi II. istog, određuje:

„Ugovorne stranke sporazumne su da će se voditi člancima [45., 46. i 48. do 54. UEZ-a] kako bi među sobom uklonile ograničenja u pogledu slobode pružanja usluga.”

9 Sukladno članku 22. stavku 1. Sporazuma o pridruživanju:

„Radi ostvarivanja ciljeva utvrđenih Sporazumom i u slučajevima koje on predviđa, Vijeće za pridruživanje ima ovlaštenje za donošenje odluka. Svaka od dviju stranaka obavezna je poduzeti mjere koje obuhvaćaju izvršavanje donesenih odluka [...]”

Dodatni protokol

10 Dodatni protokol koji prema svojem članku 62. čini sastavni dio Sporazuma o pridruživanju utvrđuje, sukladno svojem članku 1., uvjete, načine i rokove za ostvarenje prijelazne faze određene člankom 4. navedenog sporazuma.

11 Dodatni protokol sadržava glavu II. naslovljenu „Kretanje osoba i usluga”, čije se poglavlje I. odnosi na „radnike”, dok je poglavlje II. posvećeno „pravu poslovnog nastana, uslugama i prometu”.

12 Članak 41. Dodatnog protokola, koji se nalazi u poglavlju II. navedene glave II., glasi:

„1. Ugovorne stranke među sobom ne uvode nikakva nova ograničenja u pogledu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.

2. Vijeće za pridruživanje, u skladu s načelima utvrđenima u člancima 13. i 14. Sporazuma o pridruživanju, određuje vremenski raspored i pravila prema kojima ugovorne stranke postupno među sobom ukidaju ograničenja u području slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.

Vijeće za pridruživanje, prilikom utvrđivanja takvog vremenskog rasporeda i pravila za različite vrste djelatnosti, vodi računa o odgovarajućim mjerama koje je Zajednica već donijela u tim područjima kao i o posebnim gospodarskim i socijalnim prilikama u Turskoj. Prednost imaju djelatnosti koje posebno doprinose razvoju proizvodnje i trgovine.”

- 13 Na temelju članka 41. stavka 2. Dodatnog protokola, Vijeće za pridruživanje donijelo je 11. travnja 2000. Odluku br. 2/2000 o otvaranju pregovora o liberalizaciji usluga i uzajamnom otvaranju tržišta javne nabave između Zajednice i Turske (SL L 138, str. 27.). Vijeće za pridruživanje, međutim, do ovog trenutka nije ostvarilo značajniju liberalizaciju u tom području.
- 14 Članak 59. Dodatnog protokola, koji se nalazi u glavi IV. naslovljenoj „Opće i završne odredbe”, glasi kako slijedi:

„U područjima obuhvaćenima ovim Protokolom Turska ne može imati povoljniji tretman od onog koji države članice dodjeljuju jedna drugoj na temelju Ugovora o osnivanju Zajednice.”

Uredba (EZ) br. 539/2001

- 15 Članak 1. stavak 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 539/2001 od 15. ožujka 2001. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL L 81, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 3.) određuje:

„Državljanima trećih zemalja na popisu u Prilogu I. dužni su posjedovati vizu pri prelasku vanjskih granica država članica.”

- 16 Republika Turska nalazi se na popisu u navedenom Prilogu I. Uvodna izjava 1. u Uredbi br. 539/2001 podsjeća na to da članak 61. UEZ-a navodi popise trećih država čiji državljani moraju imati vize pri prelasku vanjskih granica država članica, kao i trećih zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva, kao „popratne mjere koje su izravno povezane sa slobodnim kretanjem osoba u području slobode, sigurnosti i pravde”.

Njemačko pravo

Stanje njemačkog prava na dan 1. siječnja 1973.

- 17 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da na dan 1. siječnja 1973., kada je Dodatni protokol stupio na snagu u odnosu na Saveznu Republiku Njemačku, unutarnje pravo te države članice nije ulazak turskih državljana na njemačko državno područje s ciljem boravka u svrhu posjeta obitelji uvjetovalo obvezom posjedovanja vize.
- 18 Na temelju članka 5. stavka 1. točke (1) Uredbe za izvršenje Zakona o strancima (*Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes*) od 10. rujna 1965. (BGBl. 1965 I, str. 1341.), u tekstu od 13. rujna 1971. (BGBl. 1971 I, str. 1743.), a u svezi s prilogom navedene Uredbe za izvršenje, turski državljani nisu bili dužni ishoditi dozvolu za boravak u obliku vize za ulazak na njemačko državno područje osim u slučaju obavljanja profesionalne djelatnosti u Njemačkoj.
- 19 Turski državljani nisu podlijegali općoj obvezi posjedovanja vize do stupanja na snagu jedanaeste Uredbe o izmjenama Uredbe za izvršenje Zakona o strancima od 1. srpnja 1980. (BGBl. 1980 I, str. 782.).

Odredbе njemačkog prava relevantne u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku

- 20 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da obveza posjedovanja vize za turske državljane za ulazak u Njemačku, poput tužiteljice u glavnom postupku, proizlazi iz prve rečenice članka 4. stavka 1. Zakona o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području (*Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG)*, BGBl. 2004 I, str. 1950., u daljnjem tekstu: Zakon o boravku stranaca).
- 21 Članak 4. stavak 1. Zakona o boravku stranaca pod naslovom „Obveza dozvole za boravak” određuje:
- „Za ulazak na državno područje Savezne Republike i boravak na njemu strani državljani moraju posjedovati dozvolu za boravak, osim ako je drukčije predviđeno pravom Europske unije ili drugim propisom ili ako pravo na boravak postoji na temelju [Sporazuma o pridruživanju] [...]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 22 U listopadu 2007. L. E. Demirkan, turska državljanka rođena 1993., podnijela je zahtjev za izdavanje vize Veleposlanstvu Njemačke u Ankari (Turska), u svrhu posjeta svom očuhu, njemačkom državljaninu koji prebiva u Njemačkoj. Po odbijanju tog zahtjeva podnijela je tužbu pred Verwaltungsgericht Berlin (berlinskim upravnim sudom).
- 23 Pred navedenim sudom L. E. Demirkan zahtijevala je ponajprije da se utvrdi da je imala pravo ulaska na njemačko državno područje bez vize. Podredno je zahtijevala da se poništi odluka o odbijanju njenog zahtjeva za izdavanje vize i da se utvrdi da je Savezna Republika Njemačka bila dužna izdati joj kratkotrajnu vizu.
- 24 Prema navodima L. E. Demirkan, iz „standstill” klauzule određene u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola proizlazi da ona nije dužna posjedovati vizu za planirani boravak u Njemačkoj radi posjeta svom očuhu. S obzirom na to da takav posjet obitelji uvijek kao ključan element podrazumijeva korištenje uslugama, kao korisnik usluga imala je pravo na izdavanje tražene kratkotrajne vize. Naime, na dan stupanja na snagu Dodatnog protokola u odnosu na Saveznu Republiku Njemačku turski državljani bili su, na temelju unutarnjeg prava te države članice, izuzeti od obveze posjedovanja dozvole za boravak pri ulasku na njemačko državno područje u slučaju da ondje nemaju namjeru boraviti dulje od tri mjeseca niti obavljati gospodarsku djelatnost.
- 25 Presudom od 22. listopada 2009. Verwaltungsgericht Berlin odbio je navedenu tužbu smatrajući da L. E. Demirkan nije imala pravo ulaska na njemačko državno područje bez vize. Ona se, prije svega, nije mogla pozvati na „standstill” klauzulu iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola jer se ista ne primjenjuje na odobrenje boravka u svrhu posjeta obitelji. Prema tom sudu, „standstill” klauzula nije turskim državljanima dala opću slobodu kretanja, neovisnu o bilo kakvoj gospodarskoj djelatnosti.
- 26 L. E. Demirkan podnijela je žalbu protiv te presude pred Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (viši upravni sud, Berlin Brandebourg).
- 27 Na prvom mjestu, navedeni sud ukazuje na to da primjenom kako nacionalnog prava, to jest prve rečenice članka 4. stavka 1. Zakona o boravku stranaca, tako i prava Unije, u ovom slučaju članka 1. stavka 1. i Priloga I. Uredbi br. 539/2001, L. E. Demirkan mora imati vizu da bi mogla ući na njemačko državno područje. Prema tome, ako bi trebala uživati pravo na ulazak bez vize, to bi bilo moguće isključivo primjenom članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola.
- 28 Na drugom mjestu, sud koji je uputio zahtjev primjećuje da na dan stupanja na snagu Dodatnog protokola u odnosu na Saveznu Republiku Njemačku, 1. siječnja 1973., njemačko pravo nije predviđalo obvezu posjedovanja vize za boravak u svrhu posjeta obitelji, kakav je zahtijevala

L. E. Demirkan. Taj sud, međutim, ističe da praksa Suda, posebice presuda od 19. veljače 2009., Soysal i Savatli (C-228/06, Zb., str. I-1031.), ne navodi obuhvaća li zabrana novih ograničenja slobodnog pružanja usluga utvrđena u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola i takozvanu „pasivnu” slobodu pružanja usluga, to jest slobodu primateljâ usluga da iz jedne države članice odu u drugu državu članicu kako bi se ondje koristili pružanim uslugama. U Njemačkoj je to pitanje sporno kako u sudskoj praksi tako i u pravnoj teoriji. Prevladavajući stav u Njemačkoj je da „standstill” klauzula obuhvaća i pasivnu i aktivnu slobodu pružanja usluga.

- 29 Pod pretpostavkom da na prvo pitanje treba odgovoriti na način da pojam slobodnog pružanja usluga u smislu članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola također obuhvaća pasivnu slobodu pružanja usluga, još preostaje utvrditi, prema sudu koji je uputio zahtjev, mogu li se turski državljani koji žele otići u Njemačku posjetiti članove obitelji u okviru boravka do tri mjeseca koristiti „standstill” klauzulom, pozivajući se samo na mogućnost da ondje primaju usluge.
- 30 Sud koji je uputio zahtjev navodi u tom pogledu da se jedan dio njemačke pravne teorije, u obrani širokog tumačenja područja primjene pasivne slobode pružanja usluga, oslanja na točku 15. presude Suda od 24. studenoga 1998., Bickel i Franz (C-274/96, Zb., str. I-7637.), kojom je potonji utvrdio da se pasivna sloboda pružanja usluga primjenjuje na sve državljane država članica koji, ne koristeći se nekom drugom slobodom zajamčenom pravom Unije, odlaze u drugu državu članicu „s ciljem da ondje primaju usluge ili su u mogućnosti primati ih”.
- 31 U tim je okolnostima Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg odlučio prekinuti postupak i postaviti sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Obuhvaća li pojam slobodnog pružanja usluga u smislu članka 41. stavka 1. [Dodatnog protokola] i pasivnu slobodu pružanja usluga?
2. U slučaju pozitivnog odgovora, obuhvaća li zaštita pasivne slobode pružanja usluga koja proizlazi iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola i turske državljane koji, poput podnositeljice zahtjeva u glavnom postupku, žele ući u Saveznu Republiku Njemačku ne zato da bi pristupili određenoj pružanoj usluzi, nego da bi posjetili članove obitelji u okviru boravka do tri mjeseca i koji se pozivaju na jednostavnu mogućnost korištenja uslugama u Njemačkoj?”

Prvo pitanje

- 32 Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u osnovi traži da se utvrdi treba li pojam „slobodnog pružanja usluga” iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola tumačiti na način da također obuhvaća slobodu turskih državljana, primateljâ usluga, da odu u državu članicu da bi se ondje koristili pružanim uslugama.
- 33 U tom pogledu valja prije svega podsjetiti na to da su, u skladu s člankom 56. UFEU-a, ograničenja slobodnog pružanja usluga unutar Unije zabranjena u odnosu na državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država primatelja usluge.
- 34 U točki 10. presude od 31. siječnja 1984., Luisi i Carbone (286/82 i 26/83, Zb., str. 377.), Sud je protumačio pojam „slobodnog pružanja usluga” u smislu članka 59. UEEZ-a (kasnije članak 59. UEZ-a te, nakon izmjena, članak 49. UEZ-a), kojem trenutno odgovara članak 56. UFEU-a. Sud je ocijenio da je, u cilju omogućavanja pružanja usluga, moguće kretanje bilo davatelja usluga u državu članicu u kojoj je nastanjen primatelj usluga bilo primatelja usluga u državu poslovnog nastana davatelja usluga. On je prije svega smatrao da drugi slučaj, iako je samo prvi od tih slučajeva bio izričito naveden u članku 60. stavku 3. UEEZ-a (kasnije članak 60. stavak 3. UEZ-a, a zatim članak 50. stavak 3. UEZ-a), kojem trenutno odgovara članak 57. stavak 3. UFEU-a, a koji dopušta privremeno obavljanje

djelatnosti davatelja usluga u državi članici u kojoj se usluga pruža, pod istim uvjetima koje ta država propisuje za svoje državljane, predstavlja nužnu nadopunu prvoga, i odgovara cilju liberalizacije svih naplatnih djelatnosti koje nisu obuhvaćene slobodnim kretanjem robe, osoba i kapitala.

- 35 Prema tome, u skladu s praksom Suda, pravo na slobodno pružanje usluga koje se člankom 56. UFEU-a daje državljanima država članica, dakle građanima Unije, uključuje „pasivnu” slobodu pružanja usluga, to jest slobodu primateljâ usluga da odu u drugu državu članicu kako bi se ondje koristili uslugama neometani ograničenjima (gore navedena presuda Luisi i Carbone, točka 16.; presuda od 2. veljače 1989., Cowan, 186/87, Zb., str. 195., točka 15.; gore navedena presuda Bickel i Franz, točka 15.; presuda od 19. siječnja 1999., Calfa, C-348/96, Zb., str. I-11., točka 16.; kao i presuda od 17. veljače 2005., Oulane, C-215/03, Zb., str. I-1215., točka 37.).
- 36 Tako su člankom 56. UFEU-a obuhvaćeni svi građani Unije koji, ne koristeći se nekom drugom slobodom zajamčenom UFEU-om, odlaze u drugu državu članicu s ciljem da ondje primaju usluge ili su u mogućnosti primati ih (vidjeti u tom smislu, ranije navedenu presudu Bickel i Franz, točku 15.). Prema navedenoj sudskoj praksi turiste, korisnike zdravstvene zaštite i osobe koje se nalaze na studijskim ili poslovnim putovanjima treba smatrati primateljima usluga (presuda Luisi i Carbone, ranije navedena, točka 16.).
- 37 Što se tiče statusa koji se daje turskim državljanima u okviru Sporazuma o pridruživanju, članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola, kako proizlazi iz samog njegovog teksta, na jasan, precizan i bezuvjetan način utvrđuje nedvosmislenu „standstill” klauzulu koja zabranjuje strankama potpisnicama uvođenje novih ograničenja slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, počevši od dana stupanja na snagu Dodatnog protokola (o pitanju ograničenjâ slobode poslovnog nastana vidjeti presudu od 11. svibnja 2000., Savas, C-37/98, Zb., str. I-2927., točka 46.).
- 38 Prema ustaljenoj praksi Suda, članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola ima izravan učinak. Prema tome, na tu se odredbu mogu pozvati turski državljani na koje se ona primjenjuje pred sudovima država članica (vidjeti, u tom smislu, ranije navedenu presudu Savas, točku 54.; presudu od 21. listopada 2003., Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, Zb., str. I-12301., točke 58. i 59.; presudu od 20. rujna 2007., Tum i Dari, C-16/05, Zb., str. I-7415., točku 46., kao i ranije navedenu presudu Soysal i Savatli, točku 45.).
- 39 Uputno je istaknuti da „standstill” klauzula općenito zabranjuje uvođenje svake nove mjere koja bi imala za cilj ili za posljedicu nametanje turskom državljaninu uvjeta za ostvarivanje navedenih gospodarskih sloboda na državnom području države članice koji bi bili restriktivniji od onih koji su vrijedili na dan stupanja na snagu Dodatnog protokola u odnosu na tu državu članicu (vidjeti, u tom smislu, ranije navedene presude Savas, točku 69. i točku 71. četvrtu alineju; Abatay i dr., točku 66. i točku 117. drugu alineju, kao i Tum i Dari, točke 49. i 53.).
- 40 S tim u svezi, Sud je već ranije ocijenio da se na članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola može pozvati poduzetnik s poslovnim nastanom u Turskoj koji zakonito pruža usluge u nekoj državi članici i turski državljani koje kao vozače teretnih vozila zapošljava takav poduzetnik (ranije navedena presuda Abatay i dr., točke 105. i 106.).
- 41 Iz ranije navedene presude Soysal i Savatli proizlazi da se „standstill” klauzula predviđena u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola protivi, počevši od dana stupanja na snagu tog Protokola, uvođenju obveze posjedovanja vize za ulazak turskih državljana na državno područje neke države članice kako bi ondje pružali usluge za račun poduzetnika s poslovnim nastanom u Turskoj, s obzirom na to da se prije toga dana takva viza nije zahtijevala.

- 42 U ovom predmetu treba ispitati primjenjuje li se „standstill” klauzula predviđena u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola također i na turske državljane koji, za razliku od situacije u osnovi ranije navedene presude u predmetu *Soysal i Savatli*, ne pružaju prekogranične usluge nego žele otići u određenu državu članicu kako bi se ondje koristili pružanim uslugama.
- 43 U tom je pogledu važno istaknuti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, načela koje sadrže članci Osnivačkog ugovora koji se odnose na slobodno pružanje usluga treba prenijeti, koliko je god moguće, na turske državljane kako bi se među strankama potpisnicama uklonila ograničenja slobodnog pružanja usluga (vidjeti, u tom smislu, ranije navedenu presudu *Abatay i dr.*, točku 112. i citiranu sudsku praksu).
- 44 Međutim, tumačenje odredaba prava Unije o unutarnjem tržištu, uključujući odredbe Ugovora nije moguće automatski prenijeti na tumačenje sporazuma Unije sklopljenog s trećom zemljom, osim ako je to izričito predviđeno odredbama samog sporazuma (vidjeti, u tom smislu, presudu od 9. veljače 1982., *Polydor i RSO Records*, 270/80, Zb., str. 329., točke 14. i 16.; presudu od 12. studenoga 2009., *Grimme*, C-351/08, Zb., str. I-10777., točku 29.; kao i presudu od 15. srpnja 2010., *Hengartner i Gasser*, C-70/09, Zb., I-7233., točku 42.).
- 45 U tom pogledu, upotreba riječi „voditi se” u članku 14. Sporazuma o pridruživanju ne obvezuje stranke potpisnice da izravno primjenjuju odredbe Osnivačkog ugovora u području slobodnog pružanja usluga kao ni odredbe usvojene radi njihove provedbe, nego samo da ih promatraju kao izvor nadahnuća prilikom donošenja mjera za provedbu ciljeva utvrđenih tim sporazumom.
- 46 Kao što je naznačeno u točki 13. ove presude, Vijeće za pridruživanje nije poduzelo ni jednu mjeru značajnijeg napretka u ostvarenju slobodnog pružanja usluga. Do ovog trenutka Vijeće se ograničilo samo na donošenje odluke br. 2/2000.
- 47 K tome, kao što je Sud više puta ocijenio, širenje tumačenja odredbe Ugovora na odredbu sporazuma Unije sklopljenog s trećom državom, koja sadrži usporedive, slične ili čak identične pojmove, ovisi prije svega o cilju kojem teži svaka od tih odredaba u svom vlastitom kontekstu. U tom je pogledu osobito važno usporediti ciljeve i kontekst sporazuma, s jedne strane, i Ugovora s druge (vidjeti presudu od 1. srpnja 1993., *Metalsa*, C-312/91, Zb., str. I-3751., točku 11.; presudu od 27. rujna 2001., *Gloszczuk*, C-63/99, Zb., str. I-6369., točku 49. i presudu od 29. siječnja 2002., *Pokrzepowicz-Meyer*, C-162/00, Zb., str. I-1049., točku 33.).
- 48 Kako je napose riječ o Sporazumu o pridruživanju, iz točke 62. presude od 8. prosinca 2011., *Ziebell* (C-371/08, još neobjavljena u Zborniku) proizlazi da je, prilikom odlučivanja je li odredba prava Unije pogodna za analognu primjenu u okviru tog sporazuma, važno usporediti cilj kojem teži Sporazum o pridruživanju kao i kontekst u koji je smješten, s jedne strane, s ciljem i kontekstom instrumenta prava Unije koji je u pitanju, s druge strane.
- 49 U tom pogledu valja ustvrditi da između Sporazuma o pridruživanju kao i njegovog Dodatnog protokola, s jedne strane, i Ugovora, s druge, postoje razlike koje se prije svega tiču postojeće veze između slobodnog pružanja usluga i slobodnog kretanja osoba unutar Unije. Posebno, cilj članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola kao i kontekst u koji je smještena ta odredba sadrže temeljne razlike u odnosu na cilj i kontekst članka 56. UFEU-a, osobito u pogledu mogućnosti primjene tih odredaba na primatelje usluga.
- 50 Na prvom mjestu, Sud je ranije u pogledu ciljeva ocijenio da Sporazum o pridruživanju teži isključivo gospodarskom cilju (ranije navedena presuda *Ziebell*, točka 64.). Naime, Sporazum o pridruživanju i njegov Dodatni protokol imaju za glavni cilj podupiranje gospodarskog razvoja Turske (ranije navedena presuda *Savas*, točka 53.).

- 51 Takvo ograničavanje cilja Sporazuma o pridruživanju na isključivo gospodarske aspekte nazire se već u tekstu tog sporazuma. Ono se tako može zamijetiti u naslovima poglavlja 1., 2. i 3. glave II. koja se odnosi na provedbu prijelazne faze i koji glase: „Carinska unija”, „Poljoprivreda” i „Ostale odredbe gospodarske naravi” (*nesl. prij.*). Članak 14. Sporazuma o pridruživanju prema kojem su [„[s]tranke potpisnice suglasne da će se pri uklanjanju međusobnih ograničenja slobodnog pružanja usluga voditi člancima [45. UEZ-a], [46. UEZ-a] i [48. UEZ-a] do [52. UEZ-a] kako bi među sobom eliminirale ograničenja slobodnog pružanja usluga” (*nesl. prij.*) nalazi se, k tome, u poglavlju 3. glave II. tog sporazuma čiji gore navedeni naslov izričito određuje njegovu narav u tom pogledu.
- 52 Nadalje, kako je navedeno u njegovom članku 2. stavku 1., Sporazum o pridruživanju ima za cilj „promicati kontinuirano i uravnoteženo jačanje trgovinskih i gospodarskih odnosa između stranaka potpisnica, u potpunosti uvažavajući potrebu za osiguranjem ubrzanog gospodarskog razvoja Turske te podizanjem razine zaposlenosti i životnog standarda turskog naroda” (*nesl. prij.*). Osim toga, članak 41. stavak 2. druga alineja Dodatnog protokola određuje da Vijeće za pridruživanje utvrđuje rokove i načine za postupno uklanjanje ograničenja slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga za različite vrste djelatnosti, vodeći računa o odgovarajućim mjerama koje je Unija već poduzela u tim područjima kao i o specifičnim gospodarskim i socijalnim prilikama Turske.
- 53 Razvoj gospodarskih sloboda radi omogućavanja opće slobode kretanja osoba, koja bi bila usporediva s onom primjenjivom na građane Unije na temelju članka 21. UFEU-a, nije cilj Sporazuma o pridruživanju. Naime, opće načelo slobodnog kretanja osoba između Turske i Unije uopće nije predviđeno tim sporazumom ni njegovim dodatnim protokolom, niti Odlukom br. 1/80 Vijeća za pridruživanje od 19. rujna 1980. o razvoju pridruživanja koja se tiče isključivo slobodnog kretanja radnika. K tome, Sporazum o pridruživanju jamči uživanje određenih prava isključivo na državnom području države članice primateljice (vidjeti, u tom smislu, presudu od 18. srpnja 2007., Derin, C-325/05, Zb., str. I-6495., točku 66.).
- 54 Sud je više puta ocijenio da „standstill” klauzula utvrđena u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola nije sama po sebi takve naravi da na temelju samih pravila Unije turskim državljanima daje pravo poslovnog nastana i pravo boravka kao njegovu prirodnu posljedicu, pravo na slobodno pružanje usluga ili pravo ulaska na državno područje neke države članice (vidjeti, u tom smislu, ranije navedene presude Savas, točku 64. i točku 71. treću alineju; Abatay i dr., točku 62.; Tum i Dari, točku 52., kao i Soysal i Savatli, točku 47.).
- 55 Prema tome, „standstill” klauzula može se ticati uvjeta ulaska i boravka turskih državljana na državnom području država članica samo kao prirodna posljedica obavljanja gospodarske djelatnosti, posredstvom slobode poslovnog nastana ili slobodnog pružanja usluga.
- 56 Naprotiv, zaštita pasivne slobode pružanja usluga u kontekstu prava Unije počiva na cilju uspostave unutarnjeg tržišta, koje je zamišljeno kao prostor bez unutarnjih granica, uklanjanjem svih prepreka uspostavljanju takvog tržišta. Upravo je taj cilj ono što razlikuje Ugovor od Sporazuma o pridruživanju koji u osnovi teži gospodarskom cilju, kako je i utvrđeno u točki 50. ove presude.
- 57 Na drugom mjestu, tumačenje pojma slobodnog pružanja usluga u smislu odredaba Sporazuma o pridruživanju i njegovog dodatnog protokola, s jedne strane, te odredaba Ugovora, s druge, također ovisi o vremenskom kontekstu u kojem su te odredbe nastale.
- 58 U tom smislu treba naglasiti da „standstill” klauzula, kako je predviđena u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola, sama po sebi ne stvara prava. Riječ je, dakle, o odredbi koja zabranjuje uvođenje svake nove restriktivne mjere počevši od određenog datuma.

- 59 S tim u svezi, kako su istaknule vlade koje su podnijele svoja očitovanja Sudu, kao i Vijeće Europske unije i Europska komisija, slobodno pružanje usluga isprva je bilo zamišljeno kao sloboda davanja usluga. Tek je 1984. u gore navedenoj presudi Luisi i Carbone Sud jasno naznačio da slobodno pružanje usluga, u smislu Ugovorâ, obuhvaća i pasivnu slobodu pružanja usluga.
- 60 Prema tome, ni jedan element ne ukazuje na to da su stranke potpisnice Sporazuma o pridruživanju i Dodatnog protokola prilikom potpisivanja istih razumijevale slobodno pružanje usluga na način da uključuje pasivnu slobodu pružanja usluga.
- 61 Kako je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 71. svog prijedloga odluke, praksa stranaka potpisnica Sporazuma o pridruživanju k tome pruža suprotna saznanja. Naime, brojne su države članice uvele obvezu posjedovanja vize za turističke boravke turskih državljana nakon stupanja na snagu Dodatnog protokola, ne smatrajući da njegov članak 41. stavak 1. to sprječava. Sama Republika Turska je, prema navodima njemačke vlade koji nisu osporeni, postupila na isti način u odnosu na Kraljevinu Belgiju i Kraljevinu Nizozemsku, opozvavši u listopadu 1980. izuzeće od obveze posjedovanja vize koje je 1983. bilo na snazi za belgijske i nizozemske državljane koji nisu radnici.
- 62 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da, zbog postojećih razlika između Ugovorâ s jedne strane i Sporazuma o pridruživanju kao i njegovog dodatnog protokola s druge, u pogledu kako njihovih ciljeva tako i konteksta, tumačenje članka 59. Ugovora o osnivanju EEZ-a koje je Sud dao u ranije navedenoj presudi Luisi i Carbone nije moguće proširiti na „standstill” klauzulu utvrđenu u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola.
- 63 U tim uvjetima na prvo pitanje treba odgovoriti na način da pojam „slobodnog pružanja usluga” naveden u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola valja tumačiti tako da ne obuhvaća slobodu turskih državljana, primateljâ usluga, da odu u državu članicu da bi se ondje koristili pružanim uslugama.

Drugo pitanje

- 64 Svojim drugim pitanjem, koje je postavljeno za slučaj pozitivnog odgovora na prvo, sud koji je uputio zahtjev traži da se utvrdi obuhvaća li pojam pasivne slobode pružanja usluga također i posjete članovima obitelji te jednostavnu mogućnost primanja usluga.
- 65 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovarati na drugo.

Troškovi

- 66 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Pojam „slobodnog pružanja usluga” iz članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola, potpisanog 23. studenoga 1970. u Bruxellesu i sklopljenog, odobrenog i potvrđenog u ime Zajednice Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972., valja tumačiti na način da ne obuhvaća slobodu turskih državljana, primateljâ usluga, da odu u državu članicu da bi se ondje koristili pružanim uslugama.

Potpisi