



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 24 września 2013 r.*

Układ stowarzyszeniowy EWG–Turcja — Protokół dodatkowy — Artykuł 41 ust. 1 — Klauzula „standstill” — Obowiązek posiadania wizy przy wjeździe na terytorium państwa członkowskiego — Swoboda świadczenia usług — Prawo obywatela tureckiego do udania się do państwa członkowskiego w celu odwiedzenia członka jego rodziny i ewentualnego skorzystania z usług

W sprawie C-221/11

mającej za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Niemcy) postanowieniem z dnia 13 kwietnia 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 11 maja 2011 r., w postępowaniu:

Leyla Ecem Demirkan

przeciwko

Bundesrepublik Deutschland,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Rosas (sprawozdawca) i M. Berger, prezesi izb, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, J.J. Kasel, M. Safjan i D. Šváby, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 listopada 2012 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu L.E. Demirkan przez R. Gutmanna, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego, J. Möllera i K. Hailbronnera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu duńskiego przez C. Vanga i V. Pasternak Jørgensen, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu rządu estońskiego przez M. Linntam, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu greckiego przez G. Karipsiadesa i T. Papadopoulou, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego przez G. de Bergues'a, D. Colasa i B. Beaupère-Manokhę, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez B. Koopman, M. Bulterman i C. Wissels, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu słowackiego przez B. Ricziową, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Ossowskiego i L. Christiego, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez R. Palmera, barrister,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez J. Monteiro, E. Finnegan i Z. Kupčová, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Brauna i G. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 kwietnia 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego podpisanego w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli oraz zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. (Dz.U. L 293, s. 1) (zwanego dalej „protokołem dodatkowym”), a w szczególności zawartego w tym postanowieniu pojęcia swobody świadczenia usług.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między L.E. Demirkan, obywatelką turecką, a Bundesrepublik Deutschland w przedmiocie odmowy wydania L.E. Demirkan przez organy tego państwa wizy w celu odwiedzenia jej ojczyzna mieszkającego na terytorium Niemiec.

Ramy prawne

Prawo Unii

Układ stowarzyszeniowy

- 3 Układ ustanawiający stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką Turcji został podpisany w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej strony oraz został zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, 217, s. 3685) (zwany dalej „układem stowarzyszeniowym”).

4 Zgodnie z art. 2 ust. 1 układu stowarzyszeniowego jego celem jest promowanie stałego i zrównoważonego wzmocnienia więzi handlowych i gospodarczych pomiędzy stronami, w tym także w zakresie stosunków pracy, poprzez stopniowe osiągnięcie swobody przepływu pracowników (art. 12 układu stowarzyszeniowego), jak również przez eliminację ograniczeń w zakresie swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (art. 13 tego układu) oraz swobody świadczenia usług (art. 14 tego układu) celem polepszenia poziomu życia narodu tureckiego i ułatwienia przystąpienia w późniejszym czasie Republiki Turcji do Wspólnoty (motyw czwarty preambuły i art. 28 tego układu).

5 Na potrzeby urzeczywistnienia tych celów przewidziano stopniowe, trój etapowe ustanowienie unii celnej. Utworzone przez wspomniany układ stowarzyszenie (zwane dalej „stowarzyszeniem EWG–Turcja”) obejmuje zatem okres przygotowawczy, pozwalający Republice Turcji na wzmocnienie z pomocą Wspólnoty jej gospodarki (art. 3 układu), okres przejściowy, podczas którego zostaną zapewnione stopniowe ustanowienie unii celnej oraz zbliżenie polityki gospodarczej Wspólnoty i Republiki Turcji (art. 4 układu), oraz okres końcowy, opierający się na unii celnej i skutkujący wzmocnieniem koordynacji polityki gospodarczej umawiających się stron (art. 5 układu).

6 Artykuł 6 układu stowarzyszeniowego stanowi:

„Aby zapewnić zastosowanie i stopniowy rozwój stowarzyszenia, umawiające się strony zbierają się w Radzie Stowarzyszenia, która działa w granicach uprawnień przyznanych jej przez układ” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego układu poniżej].

7 Zgodnie z art. 8 układu stowarzyszeniowego, zawartym w tytule II tego aktu, zatytułowanym „Wprowadzenie w życie okresu przejściowego”:

„Aby realizować cele określone w art. 4, Rada Stowarzyszenia ustala, przed rozpoczęciem okresu przejściowego i zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 1 protokołu tymczasowego, warunki, sposoby i etapy implementacji własnych postanowień w dziedzinach objętych Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, które należy uwzględnić, w szczególności zawarte w niniejszym tytule, jak również wszelkie właściwe klauzule ochronne”.

8 Artykuł 14 układu stowarzyszeniowego, który również widnieje w tytule II tego aktu, stanowi:

„Umawiające się strony uzgadniają, że uwzględnią artykuły [45 WE], [46 WE] i [48]–[54 WE], aby eliminować ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług”.

9 Zgodnie z art. 22 ust. 1 układu stowarzyszeniowego:

„Przy realizacji celów ustanowionych układem i w przewidzianych nim przypadkach Radzie Stowarzyszenia przysługują uprawnienia decyzyjne. Każda z dwóch stron jest zobowiązana do podejmowania działań, jakich wymaga wykonanie przyjętych decyzji [...]”.

Protokół dodatkowy

10 Protokół dodatkowy, który zgodnie ze swoim art. 62 stanowi integralną część układu stowarzyszeniowego, określa w myśl swojego art. 1 warunki, środki i etapy realizacji okresu przejściowego określonego w art. 4 tego układu.

11 Protokół dodatkowy zawiera tytuł II, zatytułowany „Przepływ osób i usług”, którego rozdział I dotyczy „pracowników”, a rozdział II jest poświęcony „zakładaniu przedsiębiorstw, świadczeniu usług i transportowi”.

- 12 Artykuł 41 protokołu dodatkowego, zawarty w tytule II w rozdziale II tego protokołu, ma następujące brzmienie:

„1. Umawiające się strony powstrzymują się od wprowadzenia wobec siebie nowych ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości i [w] swobodzie świadczenia usług.

2. Rada Stowarzyszenia ustala, zgodnie z zasadami wymienionymi w artykułach 13 i 14 umowy stowarzyszeniowej [układu stowarzyszeniowego], harmonogram i zasady, według których umawiające się strony stopniowo znoszą wobec siebie ograniczenia w swobodzie przedsiębiorczości i [w] swobodzie świadczenia usług.

Rada Stowarzyszenia ustala ten harmonogram i [te] zasady różnych kategorii działalności, uwzględniając odpowiednie środki podjęte już przez Wspólnotę w tych dziedzinach, jak również szczególną sytuację gospodarczą i społeczną Turcji. Zostanie przyznane pierwszeństwo dziedzinom szczególnie przyczyniającym się do rozwoju produkcji i handlu”.

- 13 Na podstawie art. 41 ust. 2 protokołu dodatkowego Rada Stowarzyszenia przyjęła decyzję nr 2/2000 z dnia 11 kwietnia 2000 r. o podjęciu rokowań między Wspólnotą i Turcją w sprawie liberalizacji sektora usług i wzajemnego otwarcia publicznych rynków zaopatrzenia (Dz.U. L 138, s. 27). Jednakże Radzie Stowarzyszenia nie udało się do tej pory osiągnąć istotnej liberalizacji w tej dziedzinie.
- 14 Artykuł 59 protokołu dodatkowego, należący do rozdziału IV tego protokołu, zatytułowanego „Postanowienia ogólne i końcowe”, ma następujące brzmienie:

„W dziedzinach objętych niniejszym protokołem Turcja nie może korzystać z traktowania bardziej korzystnego [korzystniejszego traktowania] niż [to, jakiego] państwa członkowskie udzielają sobie nawzajem na mocy traktatu ustanawiającego Wspólnotę”.

Rozporządzenie (WE) nr 539/2001

- 15 Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. L 81, s. 1), stanowi:

„Obywatele państw trzecich figurujących na liście w załączniku I objęci są obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich”.

- 16 Republika Turcji widnieje na liście opublikowanej w załączniku I. W motywie 1 rozporządzenia nr 539/2001 przypomniano, że art. 61 WE wymienia sporządzanie list państw trzecich, których obywatele objęci są obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich, oraz państw trzecich, których obywatele są zwolnieni z tego obowiązku, „między innymi z tymi państwami, które są bezpośrednio związane ze swobodnym przepływem osób w ramach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”.

Prawo niemieckie

Stan prawny w Niemczech na dzień 1 stycznia 1973 r.

- 17 Z postanowienia odsyłającego wynika, że w dniu 1 stycznia 1973 r., kiedy to protokół dodatkowy wszedł w życie w stosunku do Republiki Federalnej Niemiec, wewnętrzne prawo tego państwa członkowskiego nie poddawało wjazdu obywateli tureckich na terytorium Niemiec obowiązkowi posiadania wizy, jeżeli pobyt miał na celu wizytę o charakterze rodzinnym.

- 18 Na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (rozporządzenia wykonawczego do ustawy o cudzoziemcach, zwanego dalej „rozporządzeniem wykonawczym”) z dnia 10 września 1965 r. (BGBl. 1965 I, s. 1341), w brzmieniu z dnia 13 września 1971 r. (BGBl. 1971 I, s. 1743), w związku z załącznikiem do tego rozporządzenia wykonawczego, obywatele tureccy byli zobowiązani do uzyskania przed wjazdem na terytorium Niemiec zezwolenia na pobyt w formie wizy tylko wtedy, gdy zamierzali wykonywać działalność zarobkową w Niemczech.
- 19 Obywatele tureccy zostali objęci po raz pierwszy ogólnym obowiązkiem wizowym z chwilą wejścia w życie Elfte Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (jedenastego rozporządzenia wykonawczego do ustawy o cudzoziemcach) z dnia 1 lipca 1980 r. (BGBl. 1980 I, s. 782).

Przepisy prawa niemieckiego obowiązujące w dniu zaistnienia stanu faktycznego w postępowaniu głównym

- 20 Z postanowienia odsyłającego wynika, że wymóg uzyskania wizy dla obywateli tureckich takich jak skarżąca w postępowaniu głównym do celów ich wjazdu na terytorium Niemiec wynika z § 4 ust. 1 zdanie pierwsze Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) (ustawy o pobycie, działalności zarobkowej i integracji obcokrajowców na terytorium Niemiec, BGBl. 2004 I, s. 1950, zwanej dalej „Aufenthaltsgesetz”).
- 21 Paragraf 4 ust. 1 Aufenthaltsgesetz, zatytułowany „Wymóg posiadania dokumentu pobytowego”, stanowi:

„Do celów wjazdu na terytorium Republiki Federalnej i pobytu na nim cudzoziemcy są zobowiązani uzyskać dokument pobytowy, o ile przepisy prawa Unii Europejskiej lub przepisy wykonawcze nie przewidują inaczej lub o ile dokument pobytowy może zostać wydany na mocy [układu stowarzyszeniowego] [...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 22 W październiku 2007 r. L.E. Demirkan, obywatelka turecka urodzona w 1993 r., wystąpiła do ambasady niemieckiej w Ankarze (Turcja) z wnioskiem o przyznanie jej wizy w celu odwiedzenia swojego ojczyma, będącego obywatelem niemieckim zamieszkałym w Niemczech. W następstwie odmowy uwzględnienia tego wniosku L.E. Demirkan wniosła skargę do Verwaltungsgericht Berlin (sądu administracyjnego w Berlinie).
- 23 Przed wspomnianym sądem L.E. Demirkan domagała się tytułem żądania głównego stwierdzenia prawa wjazdu na terytorium Niemiec bez wizy. Tytułem żądania ewentualnego wносиła zaś o stwierdzenie nieważności decyzji o odmowie przyznania jej wizy i o stwierdzenie, że na Republice Federalnej Niemiec ciążył obowiązek wydania jej wizy do celów odwiedzin.
- 24 Zdaniem L.E. Demirkan z klauzuli „standstill” zawartej w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego wynika, że L.E. Demirkan nie ma potrzeby posiadania wizy w kontekście planowanego przez nią pobytu w Niemczech mającego na celu odwiedzenie jej ojczyma. Ponieważ taka wizyta o charakterze rodzinnym zawsze wiąże się z rozstrzygającym aspektem, jakim jest korzystanie z usług, L.E. Demirkan przysługuje prawo, jako odbiorcy usług, do otrzymania wizy turystycznej, o którą wystąpiła. W istocie w momencie wejścia w życie protokołu dodatkowego w stosunku do Republiki Federalnej Niemiec obywatele tureccy byli na mocy krajowego prawa tego państwa członkowskiego zwolnieni z obowiązku posiadania dokumentu pobytowego w celu wjazdu na terytorium Niemiec, jeżeli nie zamierzali przebywać tam dłużej niż trzy miesiące i wykonywać działalności zarobkowej.

- 25 Orzeczeniem z dnia 22 października 2009 r. Verwaltungsgericht Berlin oddalił omawianą skargę, stwierdzając, że L.E. Demirkan nie przysługuje prawo wjazdu na terytorium Niemiec bez wizy. W szczególności nie może ona powoływać się na klauzulę „standstill” zawartą w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, ponieważ klauzula ta nie znajduje zastosowania do żądanego przez nią zezwolenia na pobyt w celu odwiedzin o charakterze rodzinnym. W ocenie tego sądu klauzula „standstill” nie ustanawia na rzecz obywateli tureckich ogólnej i niezależnej od wszelkiej działalności gospodarczej swobody przemieszczania się.
- 26 Leyla Ecem Demirkan zaskarżyła to orzeczenie do Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (sądu administracyjnego wyższej instancji dla Berlina Brandenburgii).
- 27 Wspomniany sąd wskazuje, po pierwsze, że zarówno na podstawie prawa krajowego, a mianowicie § 4 ust. 1 zdanie pierwsze Aufenthaltsgesetz, jak i prawa Unii, w tym przypadku art. 1 ust. 1 i załącznika I do rozporządzenia nr 539/2001, L.E. Demirkan jest objęta obowiązkiem wizowym do celów wjazdu na terytorium Niemiec. W konsekwencji ewentualne prawo L.E. Demirkan do wjazdu bez wizy mogłoby wynikać wyłącznie z art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.
- 28 Sąd odsyłający zauważa, po drugie, że w dniu 1 stycznia 1973 r., kiedy to protokół dodatkowy wszedł w życie w stosunku do Republiki Federalnej Niemiec, pobyt mający na celu odwiedzenie rodziny, taki jak zamierzony przez L.E. Demirkan, w ogóle nie podlegał obowiązkowi wizowemu na podstawie prawa niemieckiego. Sąd ten zaznacza jednak, że orzecznictwo Trybunału, a w szczególności wyrok z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie C-228/06 Soysal i Savatli, Zb.Orz. s. I-1031, nie wskazuje, by ustanowiony w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego zakaz wprowadzania nowych ograniczeń w swobodzie świadczenia usług rozciągał się także na tzw. bierną swobodę świadczenia usług, a mianowicie na przysługującą odbiorcom usług swobodę udania się do innego państwa w celu skorzystania z danej usługi. W Niemczech kwestia ta budzi kontrowersje zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie. W myśl najszerzej reprezentowanego w Niemczech poglądu klauzula „standstill” obejmuje zarówno czynną, jak i bierną swobodę świadczenia usług.
- 29 W sytuacji gdyby na pytanie pierwsze należało odpowiedzieć, że pojęcie swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego obejmuje również bierną swobodę świadczenia usług, to w ocenie sądu odsyłającego należałoby jeszcze ustalić, czy obywatele tureccy, którzy zamierzają udać się do Niemiec w celu odwiedzenia swoich krewnych i przebywać tam przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy oraz powołują się na samą możliwość skorzystania tam z usług, mogą skorzystać z klauzuli „standstill”.
- 30 Sąd odsyłający wskazuje w tym względzie, że część niemieckiej doktryny opiera się, broniąc szerokiej interpretacji treści biernej swobody świadczenia usług, na pkt 15 wyroku Trybunału z dnia 24 listopada 1998 r. w sprawie C-274/96 Bickel i Franz, Rec. s. I-7637, w którym Trybunał orzekł, iż bierną swobodą świadczenia usług są objęci wszyscy obywatele państw członkowskich, którzy nie korzystając z innej swobody gwarantowanej przez prawo Unii, udają się do innego państwa członkowskiego, „aby być tam odbiorcą usług, lub mają tam możliwość bycia odbiorcą usług”.
- 31 W tych okolicznościach Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy pojęcie swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 41 ust. 1 [protokołu dodatkowego] obejmuje również bierną swobodę świadczenia usług?
- 2) Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy wynikająca z układu stowarzyszeniowego ochrona biernej swobody świadczenia usług na podstawie art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego rozciąga się również na obywateli tureckich, którzy – tak jak skarżąca w postępowaniu głównym – zamierzają wjechać na terytorium Republiki Federalnej Niemiec nie

w celu skorzystania z konkretnej usługi, lecz w celu odwiedzenia krewnych na okres pobytu nieprzekraczający trzech miesięcy, i powołują się na samą możliwość skorzystania z usług w Niemczech?”.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 32 Poprzez pytanie pierwsze sąd odwoławczy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy pojęcie swobody świadczenia usług, o którym mowa w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono także swobodę udania się przez obywateli tureckich będących odbiorcami usług do jednego z państw członkowskich, aby tam z usług tych skorzystać.
- 33 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 56 TFUE ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii są zakazane w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia.
- 34 W pkt 10 wyroku z dnia 31 stycznia 1984 r. w sprawach połączonych 286/82 i 26/83 Luisi i Carbone, Rec. s. 377, Trybunał dokonał wykładni pojęcia swobodnego świadczenia usług w rozumieniu art. 59 traktatu EWG (późniejszego art. 59 traktatu CE, następnie, po modyfikacji, art. 49 WE), którego odpowiednikiem jest obecnie art. 56 TFUE. Orzekł on, że aby umożliwić spełnienie usługi, konieczne może być przemieszczenie się albo usługodawcy, który udaje się do państwa członkowskiego, w którym siedzibę ma usługobiorca, albo usługobiorcy, który udaje się do państwa siedziby usługodawcy. Trybunał uznał w szczególności, że o ile pierwszy z tych przypadków został wyraźnie wspomniany w art. 60 akapit trzeci traktatu EWG (późniejszym art. 60 akapit trzeci traktatu WE, następnie art. 50 akapit trzeci WE), którego odpowiednikiem jest obecnie art. 57 akapit trzeci TFUE, dopuszczający wykonywanie przejściowo przez świadczącego usługę działalności w państwie członkowskim świadczenia na tych samych warunkach, jakie państwo to nakłada na własnych obywateli, o tyle drugi z tych przypadków stanowi niezbędny dodatek, który służy liberalizacji wszelkiej działalności wykonywanej za wynagrodzeniem i pozostającej poza zakresem swobodnego przepływu towarów, osób i kapitału.
- 35 I tak, zgodnie z orzecznictwem Trybunału prawo do swobodnego świadczenia usług przyznane przez art. 56 TFUE obywatelom państw członkowskich, a zatem obywatelom Unii, obejmuje „bierną” swobodę świadczenia usług, a mianowicie swobodę udania się przez odbiorców usług do innego państwa członkowskiego celem skorzystania tam z usługi, czemu na przeszkodzie nie powinny stać żadne ograniczenia (ww. wyrok w sprawach połączonych Luisi i Carbone, pkt 16; wyrok z dnia 2 lutego 1989 r. w sprawie 186/87 Cowan, Rec. s. 195, pkt 15; ww. wyrok w sprawie Bickel i Franz, pkt 15; wyroki: z dnia 19 stycznia 1999 r. w sprawie C-348/96 Calfa, Rec. s. I-11, pkt 16; a także z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie C-215/03 Oulane, Zb.Orz. s. I-1215, pkt 37).
- 36 Zakresem art. 56 TFUE są zatem objęci wszyscy obywatele Unii, którzy nie korzystając z żadnej innej swobody zagwarantowanej przez traktat FUE, udają się do innego państwa członkowskiego w celu skorzystania tam z usług lub uzyskania możliwości skorzystania z nich (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Bickel i Franz, pkt 15). Zgodnie z tym orzecznictwem za odbiorców usług należy uznać turystów, osoby korzystające z usług medycznych oraz te, które podróżują w celach naukowych lub służbowych (ww. wyrok w sprawach połączonych Luisi i Carbone, pkt 16).
- 37 Co się tyczy statusu przyznanego obywatelom tureckim w ramach układu stowarzyszeniowego, art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, zgodnie z samym brzmieniem tego postanowienia, ustanawia w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy jednoznaczną klauzulę „standstill”, która zabrania umawiającym się stronom wprowadzania nowych ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości i w swobodzie świadczenia usług, począwszy od dnia wejścia w życie protokołu dodatkowego (zob. w odniesieniu do ograniczeń swobody przedsiębiorczości wyrok z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie C-37/98 Savas, Rec. s. I-2927, pkt 46).

- 38 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego stosuje się bezpośrednio. W konsekwencji obywatele tureccy, w stosunku do których postanowienie to znajduje zastosowanie, mogą powoływać się na nie przed sądami państw członkowskich (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Savas, pkt 54; wyroki: z dnia 21 października 2003 r. w sprawach połączonych C-317/01 i C-369/01 Abatay i in., Rec. s. I-12301, pkt 58, 59; z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C-16/05 Tum i Dari, Zb.Orz. s. I-7415, pkt 46; a także ww. wyrok w sprawie Soysal i Savatli, pkt 45).
- 39 Należy zauważyć, że klauzula „standstill” zakazuje w sposób generalny wydawania jakichkolwiek nowych przepisów, których celem lub skutkiem byłoby poddanie obywateli tureckich w danym państwie członkowskim bardziej restrykcyjnym warunkom niż warunki wynikające z norm mających zastosowanie wobec nich w dniu wejścia w życie protokołu dodatkowego w stosunku do tego państwa członkowskiego (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Savas, pkt 69, 71, tiret czwarte; w sprawach połączonych Abatay i in., pkt 66, 117, tiret drugie; a także w sprawie Tum i Dari, pkt 49, 53).
- 40 W tym względzie Trybunał orzekł już, że na art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego mogą powoływać się zarówno przedsiębiorstwo z siedzibą w Turcji, które świadczy zgodnie z prawem usługi w jednym z państw członkowskich, jak i obywatele tureccy będący kierowcami ciężarówek zatrudnianymi przez takie przedsiębiorstwo (ww. wyrok w sprawach połączonych Abatay i in., pkt 105, 106).
- 41 Z ww. wyroku w sprawie Soysal i Savatli wynika, że przewidziana w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego klauzula „standstill” stoi na przeszkodzie wprowadzaniu względem obywateli tureckich po dacie wejścia w życie tego protokołu wymogu posiadania wizy przy wjeździe na terytorium państwa członkowskiego w celu świadczenia w tym państwie usług na rachunek przedsiębiorstwa mającego siedzibę w Turcji, jeżeli przed tą datą wiza taka nie była wymagana.
- 42 W niniejszej sprawie należy przeanalizować, czy przewidziana w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego klauzula „standstill” ma zastosowanie także do obywateli tureckich, którzy inaczej niż miało to miejsce w sprawie zakończonej ww. wyrokiem w sprawie Soysal i Savatli, nie świadczą usług za granicą, a pragną udać się do państwa członkowskiego w celu skorzystania w nim z usług.
- 43 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasady przyjęte w ramach postanowień traktatów dotyczących swobody świadczenia usług powinny być w miarę możliwości stosowane do obywateli tureckich, aby znieść obowiązujące między umawiającymi się stronami ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Abatay i in., pkt 112 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Jednakże wykładnia nadana przepisom prawa Unii – w tym postanowieniom traktatu – dotyczącym rynku wewnętrznego nie może zostać w sposób automatyczny przełożona na wykładnię umowy zawartej przez Unię z państwem trzecim, chyba że istnieją wyraźne postanowienia przewidziane w tym celu w samej tej umowie (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 lutego 1982 r. w sprawie 270/80 Polydor i RSO Records, Rec. s. 329, pkt 14–16; z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie C-351/08 Grimme, Zb.Orz. s. I-10777, pkt 29; a także z dnia 15 lipca 2010 r. w sprawie C-70/09 Hengartner i Gasser, Zb.Orz. s. I-7233, pkt 42).
- 45 W tym względzie użycie w art. 14 układu stowarzyszeniowego czasownika „uwzględnić” zobowiązuje umawiające się strony do odstąpienia od bezpośredniego stosowania postanowień traktatu dotyczących swobody świadczenia usług i przepisów przyjętych w celu ich wykonania i do traktowania ich jedynie jako źródła inspiracji dla środków, jakie należy podjąć, aby zostały osiągnięte cele ustanowione w tym układzie.
- 46 Jak wskazano w pkt 13 niniejszego wyroku, Rada Stowarzyszenia nie podjęła żadnych istotnych działań mających na celu faktyczną liberalizację usług. Do tej pory ograniczyła się ona do wydania decyzji nr 2/2000.

- 47 Ponadto, jak Trybunał wielokrotnie stwierdził, rozszerzenie wykładni postanowienia traktatowego na postanowienie sformułowane w porównywalny, podobny czy wręcz identyczny sposób w umowie zawartej przez Unię z państwem trzecim jest zależne w szczególności od celów, których osiągnięciu służy każde z tych postanowień w swoim specyficznym kontekście. W tym względzie porównanie celów i kontekstu umowy z jednej strony z celami i kontekstem traktatu z drugiej strony jest bardzo ważne (zob. wyroki: z dnia 1 lipca 1993 r. w sprawie C-312/91 *Metalsa*, Rec. s. I-3751, pkt 11; z dnia 27 września 2001 r. w sprawie C-63/99 *Głoszczuk*, Rec. s. I-6369, pkt 49; z dnia 29 stycznia 2002 r. w sprawie C-162/00 *Pokrzepowicz-Meyer*, Rec. s. I-1049, pkt 33).
- 48 Co się tyczy w szczególności stowarzyszenia EWG–Turcja, z pkt 62 wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie C-371/08 *Ziebell*, Zb.Orz. s. I-12735, wynika, że w celu ustalenia, czy przepis prawa Unii może być stosowany w drodze analogii w ramach tego stowarzyszenia, należy przeprowadzić porównanie z jednej strony celu układu stowarzyszeniowego i kontekstu, w który się on wpisuje, a z drugiej strony celu i kontekstu rozpatrywanego aktu prawa Unii.
- 49 W tym względzie należy stwierdzić, że między układem stowarzyszeniowym wraz z jego protokołem dodatkowym z jednej strony a traktatem z drugiej strony występują różnice wynikające głównie z powiązań między swobodą świadczenia usług a swobodą przepływu osób wewnątrz Unii. W szczególności cel art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego oraz kontekst, w jaki postanowienie to się wpisuje, istotnie różnią się od celów i kontekstu art. 56 TFUE, zwłaszcza jeżeli chodzi o możliwość stosowania tych postanowień względem odbiorców usług.
- 50 Po pierwsze, co się tyczy celów, Trybunał orzekł już w przeszłości, że stowarzyszenie EWG–Turcja posiada cel wyłącznie gospodarczy (ww. wyrok w sprawie *Ziebell*, pkt 64). Układ stowarzyszeniowy i jego protokół dodatkowy mają bowiem głównie na celu wspieranie rozwoju gospodarczego Turcji (ww. wyrok w sprawie *Savas*, pkt 53).
- 51 Tego rodzaju ograniczenie celu układu stowarzyszeniowego jedynie do kwestii gospodarczych znajduje odzwierciedlenie już w samym tekście omawianego układu. Można je dostrzec w tytułach rozdziałów 1, 2 i 3 tytułu II tego układu, dotyczących wprowadzenia w życie okresu przejściowego, które to rozdziały zatytułowane są, odpowiednio: „Unia celna”, „Rolnictwo” i „Inne postanowienia o charakterze gospodarczym”. Artykuł 14 układu stowarzyszeniowego, zgodnie z którym „[u]mawiające się strony uzgadniają, że uwzględnią artykuły [45 WE], [46 WE] i [48]–[54 WE], aby eliminować ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług”, jest ponadto zawarty w rozdziale 3 tytułu II tego układu, którego nagłówek, przytoczony powyżej, wyraźnie wskazuje na cel gospodarczy.
- 52 Dodatkowo zgodnie z art. 2 ust. 1 układu stowarzyszeniowego jego celem jest „promowanie stałego i zrównoważonego wzmocnienia więzi handlowych i gospodarczych między stronami, przy pełnym uwzględnieniu konieczności zapewnienia przyspieszonego rozwoju gospodarki Turcji oraz podniesienia poziomu zatrudnienia i warunków życia narodu tureckiego”. Nadto art. 41 ust. 2 akapit drugi protokołu dodatkowego stanowi, że Rada Stowarzyszenia ustala harmonogram i zasady stopniowego znoszenia ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości i w swobodzie świadczenia usług dla różnych kategorii działalności, uwzględniając odpowiednie środki podjęte już przez Unię w tych dziedzinach, jak również szczególną sytuację gospodarczą i społeczną Turcji.
- 53 Wprowadzenie swobód gospodarczych, które umożliwiłyby swobodny przepływ osób o charakterze generalnym, porównywalny z tym obowiązującym zgodnie z art. 21 TFUE dla obywateli Unii, nie jest przedmiotem omawianego układu stowarzyszeniowego. W istocie ogólna zasada swobodnego przepływu osób między Turcją a Unią w ogóle nie została przewidziana przez ten układ i jego protokół dodatkowy ani też przez decyzję Rady Stowarzyszenia nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia, która dotyczy wyłącznie swobodnego przepływu pracowników. Układ stowarzyszeniowy gwarantuje ponadto możliwość korzystania z pewnych praw wyłącznie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-325/05 *Derin*, Zb.Orz. s. I-6495, pkt 66).

- 54 Trybunał wielokrotnie orzekł już w przeszłości, że zawarta w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego klauzula „standstill” nie może sama w sobie przyznawać obywatelom tureckim, wyłącznie na podstawie przepisów prawa Unii, prawa do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz związanego z nim prawa pobytu, ani też prawa do swobodnego świadczenia usług czy samego prawa wjazdu na terytorium państwa członkowskiego (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Savas, pkt 64, 71, tiret trzecie; w sprawach połączonych Abatay i in., pkt 62; w sprawie Tum i Dari, pkt 52; a także w sprawie Soysal i Savatli, pkt 47).
- 55 W konsekwencji czy to za pośrednictwem swobody przedsiębiorczości, czy też swobody świadczenia usług, klauzula „standstill” może odnosić się do warunków wjazdu obywateli tureckich na terytorium państw członkowskich jedynie w zakresie, w jakim stanowi ona następstwo wykonywania działalności gospodarczej.
- 56 Inaczej jest w ramach prawa Unii, gdzie ochrona biernej swobody świadczenia usług wynika z celu polegającego na ustanowieniu rynku wewnętrznego stanowiącego obszar bez granic wewnętrznych poprzez zniesienie wszelkich przeszkód uniemożliwiających stworzenie takiego rynku. To właśnie tego rodzaju cel odróżnia traktat od układu stowarzyszeniowego, którego zamierzenia mają charakter głównie gospodarczy, co zostało już stwierdzone w pkt 50 niniejszego wyroku.
- 57 Po drugie, wykładnia pojęcia swobody świadczenia usług w rozumieniu postanowień układu stowarzyszeniowego i protokołu dodatkowego z jednej strony i w ramach postanowień traktatu z drugiej strony zależy także od czasowego kontekstu, w jaki wpisują się te postanowienia.
- 58 W tym zakresie należy podkreślić, że klauzula „standstill” taka jak ta przewidziana w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego nie stwarza sama w sobie praw. Chodzi tu zatem o postanowienie, które zakazuje wprowadzania jakichkolwiek nowych środków ograniczających, począwszy od określonego dnia.
- 59 W tym względzie, co podkreślają też rządy, które przedstawiły uwagi przed Trybunałem, a także Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska, swoboda świadczenia usług obejmowała pierwotnie wyłącznie czynną swobodę świadczenia usług. Dopiero w 1984 r. Trybunał wyraźnie wskazał w ww. wyroku w sprawach połączonych Luisi i Carbone, że swoboda świadczenia usług w rozumieniu traktatu obejmuje również bierną swobodę świadczenia usług.
- 60 W rezultacie brak jest podstaw, by przyjąć, że strony układu stowarzyszeniowego i protokołu dodatkowego postrzegały w momencie ich podpisania swobodne świadczenie usług jako obejmujące także bierną swobodę świadczenia usług.
- 61 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 71 opinii, praktyka stron układu stowarzyszeniowego przemawia zresztą za przeciwnym wnioskiem. Liczne państwa członkowskie wprowadziły bowiem po wejściu w życie protokołu dodatkowego wymóg posiadania wizy dla pobytów turystycznych obywateli tureckich, nie uważając się za ograniczone w tym względzie przez art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego. Co więcej, według niezakwestionowanych twierdzeń rządu niemieckiego sama Republika Turcji postąpiła w ten sposób w stosunku do Królestwa Belgii i Królestwa Niderlandów, znosząc w październiku 1980 r. zwolnienie z obowiązku wizowego, które obowiązywało od 1973 r. dla obywateli belgijskich i niderlandzkich niebędących pracownikami.
- 62 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że z powodu istniejących między traktatami z jednej strony a układem stowarzyszeniowym oraz jego protokołem dodatkowym z drugiej strony różnic z punktu widzenia zarówno celu, jak i kontekstu tych aktów wykładnia art. 59 traktatu EWG dokonana przez Trybunał w ww. wyroku w sprawach połączonych Luisi i Carbone nie może zostać rozszerzona na klauzulę „standstill” zawartą w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.

- 63 W tych okolicznościach odpowiedź na pytanie pierwsze winna brzmieć: zawarte w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego pojęcie swobody świadczenia usług należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono swobody udania się przez obywateli tureckich będących odbiorcami usług do jednego z państw członkowskich, aby tam z usług tych skorzystać.

W przedmiocie pytania drugiego

- 64 W pytaniu drugim, które zakłada udzielenie na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej, sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy bierna swoboda świadczenia usług obejmuje także odwiedziny krewnych i samą możliwość skorzystania z usług.
- 65 W związku z odpowiedzią udzieloną na pytanie pierwsze nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie kosztów

- 66 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Pojęcie swobody świadczenia usług zawarte w art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, podpisanego w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli oraz zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r., należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono swobody udania się przez obywateli tureckich będących odbiorcami usług do jednego z państw członkowskich, aby tam z usług tych skorzystać.

Podpisy