

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 19. februarja 2009\*

V zadevi C-228/06,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Nemčija) z odločbo z dne 30. marca 2006, ki je prispela na Sodišče 19. maja 2006, v postopku

**Mehmet Soysal,**

**Ibrahim Savatli**

proti

**Zvezni republiki Nemčiji,**

ob udeležbi

**Bundesagentur für Arbeit,**

\* Jezik postopka: nemščina.

SOYSAL IN SAVATLI  
SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi P. Jann, predsednik senata, M. Ilešič, A. Tizzano, A. Borg Barthet in J.-J. Kasel (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,  
sodna tajnica: K. Sztranc-Sławiczek, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. oktobra 2008,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za M. Soysala in I. Savatlija R. Gutmann, odvetnik,
- za nemško vlado M. Lumma in J. Möller, zastopnika,
- za dansko vlado R. Holdgaard, zastopnik,
- za grško vlado G. Karipsiadis in T. Papadopoulou, zastopnika,

- za slovensko vlado T. Mihelič, zastopnica,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- za Komisijo Evropskih skupnosti M. Wilderspin in G. Braun, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

### **Sodbo**

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 41(1) Dodatnega protokola, ki je bil podpisan 23. novembra 1970 v Bruslju ter sprejet, odobren in potrjen v imenu Skupnosti z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972 (UL L 293, str. 1, v nadaljevanju: Dodatni protokol).
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med M. Soysalom in I. Savatlijem, turškima državljanoma, ter Zvezno republiko Nemčijo zaradi obveznosti, da morajo turški

vozniki v cestnem prometu za opravljanje storitev v obliki mednarodnega cestnega prevoza blaga pridobiti vizum.

## Pravni okvir

### *Skupnostna ureditev*

#### Pridružitve EGS-Turčija

- 3 Cilj Sporazuma o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga 12. septembra 1963 v Ankari podpisale Republika Turčija na eni strani in države članice EGS in Skupnost na drugi strani in ki je bil sprejet, odobren in potrjen v imenu Skupnosti s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963 (UL 1964, 217, str. 3685, v nadaljevanju: Sporazum o pridružitvi), je v skladu z njegovim členom 2(1) spodbuditi trajno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in gospodarskih odnosov med pogodbenicama na področju delovne sile, vključno s postopnim uresničevanjem prostega gibanja delavcev (člen 12 Sporazuma o pridružitvi), odpravljanjem omejitev pri svobodi ustanavljanja (člen 13 navedenega sporazuma) in svobodnim opravljanjem storitev (člen 14 navedenega sporazuma) zaradi izboljšanja življenjskih razmer turškega ljudstva in olajšanja poznejšega pristopa Turčije k Skupnosti (četrti uvodna izjava in člen 28 tega sporazuma).
- 4 V ta namen obsega Sporazum o pridružitvi pripravljalno obdobje, ki Republiki Turčiji omogoča okrepitev gospodarstva s pomočjo Skupnosti (člen 3 tega sporazuma), prehodno obdobje, med katerim se zagotovita postopna vzpostavitev carinske unije in približevanje gospodarskih politik (člen 4 tega sporazuma), ter zaključno obdobje, ki

temelji na carinski uniji in vključuje okrepljeno usklajevanje gospodarskih politik pogodbenic (člen 5 istega sporazuma).

5 V členu 6 Sporazuma o pridružitvi je določeno:

„Zaradi zagotovitve uporabe in postopnega razvoja pridružitvenega sistema se pogodbenici sestajata v Pridružitvenem svetu, ki deluje v okviru pristojnosti, dodeljenih s [tem] sporazumom.“

6 V členu 8 Sporazuma o pridružitvi, ki spada pod naslov II, „Prehodno obdobje“, je določeno:

„Zaradi uresničevanja ciljev iz člena 4 določi Pridružitveni svet pred začetkom prehodnega obdobja v skladu s postopkom iz člena 1 Začasnega protokola pogoje, način in časovni načrt izvajanja določb po posameznih področjih Pogodbe o ustanovitvi Skupnosti, ki jih je treba upoštevati; to velja zlasti za področja iz tega naslova, pa tudi za vse vrste zaščitnih klavzul, za katere se šteje, da so primerne.“

7 Členi od 12 do 14 Sporazuma o pridružitvi so prav tako pod naslovom II, v poglavju 3 z naslovom „Ostale določbe, ki se nanašajo na gospodarstvo“.

8 V členu 12 je določeno:

„Pogodbenici se dogovorita, da bosta upoštevali člene [39 ES], [40 ES] in [41 ES] zaradi postopnega uresničevanja prostega gibanja delavcev med njima.“

9 V členu 13 je določeno:

„Pogodbenici se dogovorita, da bosta upoštevali člene od [43 ES] do [46 ES] in člen [48 ES] zaradi odprave omejitev svobode ustanavljanja med njima.“

10 V členu 14 je določeno:

„Pogodbenici se dogovorita, da bosta upoštevali člene [45 ES], [46 ES] in od [48 ES] do [54 ES] zaradi odprave omejitev svobode opravljanja storitev med njima.“

11 V členu 22(1) Sporazuma o pridružitvi je določeno:

„Zaradi uresničevanja ciljev Sporazuma in v primerih, ki jih določa, je Pridružitveni svet pooblaščen za sprejemanje sklepov. Obe stranki sta zavezani sprejeti ukrepe, ki so potrebni za izvrševanje sklepov [...]“

12 Dodatni protokol, ki je na podlagi svojega člena 62 del Sporazuma o pridružitvi, v skladu s svojim členom 1 določa pogoje, način in časovni raspored izvajanja prehodnega obdobja iz člena 4 tega sporazuma.

13 Dodatni protokol vključuje naslov II, ki se glasi „Gibanje oseb in pretok storitev“, katerega poglavje I obravnava „[d]elavce“, poglavje II pa „[p]ravico do ustanavljanja, storitve in promet“.

14 V členu 36 Dodatnega protokola, ki je del omenjenega poglavja I, je določeno, da se prosto gibanje delavcev med državami članicami Skupnosti in Turčijo zagotavlja postopno v skladu z načeli iz člena 12 Sporazuma o pridružitvi v obdobju od konca dvanajstega do dvaindvajsetega leta po začetku veljavnosti tega sporazuma in da Pridružitveni svet v ta namen sprejme ustrezna pravila.

15 V členu 41 Dodatnega protokola, ki spada pod poglavje II omenjenega naslova II, je določeno:

„1. Pogodbenici medsebojno ne uvajata nobenih novih omejitev na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev.

2. Pridružitveni svet v skladu z načeli, določenimi v členih 13 in 14 Sporazuma o pridružitvi, določi rok in pravila za postopno odpravo omejitev na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev v pogodbenicah.

Pridružitveni svet pri določanju tega roka in pravil za različne vrste dejavnosti upošteva ustrezne ukrepe, ki jih je Skupnost že sprejela na teh področjih, ter posebne gospodarske in socialne razmere Turčije. Prednost imajo dejavnosti, ki še posebej prispevajo k razvoju proizvodnje in trgovine.“

16 Ni sporno, da Pridružitveni svet, ki je bil ustanovljen s Sporazumom o pridružitvi in je sestavljen, na eni strani, iz članov vlad držav članic, Sveta Evropske unije in Komisije Evropskih skupnosti in, na drugi strani, iz članov turške vlade, doslej ni sprejel sklepa na podlagi člena 41(2) Dodatnega protokola.



- 17 Člen 59 Dodatnega protokola, ki spada pod naslov IV, „Splošne in končne določbe“, določa:

„Turčija na področjih, ki jih pokriva ta protokol, ni deležna obravnave, ki je ugodnejša od tiste, ki jo države članice zagotavljajo druga drugi po Pogodbi o ustanovitvi Skupnosti.“

Uredba (ES) št. 539/2001

- 18 V členu 1(1) Uredbe Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve (UL L 81, str. 1), je določeno:

„Državljeni tretjih držav, navedenih na seznamu v Prilogi I, morajo imeti ob prehodu zunanjih meja držav članic vizum.“

- 19 Iz navedene priloge I je razvidno, da je Republika Turčija med državami na seznamu.

- 20 V prvi uvodni izjavi Uredbe št. 539/2001 je poudarjeno, da člen 61 ES uvršča seznam tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizum, in tistih, kateri državljani so izvzeti iz te obveznosti, „med spremljajoče ukrepe, ki so neposredno povezani s prostim gibanjem oseb v območju svobode, varnosti in pravice“.

### *Nacionalna ureditev*

- 21 Iz predložitvene odločbe izhaja, da 1. januarja 1973, ko je začel za Zvezno republiko Nemčijo veljati Dodatni protokol, turški državljani – ki so kot tožeči stranki v postopku v glavni stvari v tej državi članici na področju mednarodnega cestnega prevoza blaga opravljali dejavnost največ dva meseca – za vstop na nemško ozemlje niso potrebovali odobritve. Na podlagi člena 1(2), točka 2, uredbe za izvajanje zakona o tujcih (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes) v različici, objavljeni 12. marca 1969 (BGBl. 1969 I, str. 207), so imeli takšni turški državljani namreč pravico vstopiti v Nemčijo brez vizuma.
- 22 Splošna obveznost vizuma je za te državljane začela veljati ob začetku veljavnosti enajste spremembe uredbe za izvajanje zakona o tujcih z dne 1. julija 1980 (BGBl. 1980 I, str. 782).
- 23 Obveznost turških državljanov, kot sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari, da za vstop v Nemčijo pridobijo vizum, zdaj izhaja iz členov 4(1) in 6 zakona o bivanju tujcev (Aufenthaltsgesetz) z dne 30. julija 2004 (BGBl. 2004 I, str. 1950, v nadaljevanju:

Aufenthaltsgesetz), ki je nadomestil zakon o tujcih (Ausländergesetz) in je začel veljati 1. januarja 2005, ter iz člena 1(1) Uredbe št. 539/2001 v povezavi z njeno prilogo I.

24 Pod naslovom „Dovoljenje za prebivanje“ člen 4(1) Aufenthaltsgesetz določa:

„1. Tujci, ki želijo vstopiti in prebivati na ozemlju Zvezne republike, morajo imeti dovoljenje za prebivanje, razen če pravo Evropske unije ali predpisi ne določajo drugače oziroma ne obstaja pravica do prebivanja na podlagi Sporazuma o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo z dne 12. septembra 1963 [...]. Dovoljenje za prebivanje se izda kot

1. vizum (člen 6)

2. odobritev prebivanja (člen 7) ali

3. odobritev ustanavljanja (člen 9).“

25 Člen 6 Aufenthaltsgesetz, naslovljen „Vizum“, določa:

„1. Tujcu se lahko izda:

1. schengenski tranzitni vizum ali

2. schengenski vizum za bivanje, ki ni daljše od treh mesecev v šestih mesecih, šteto od dneva prvega vstopa na ozemlje (kratkoročno bivanje),

če so izpolnjeni pogoji za izdajo, določeni v Konvenciji o izvajanju Schengenskega sporazuma in določbah za njeno izvajanje. Izjemoma se schengenski vizum lahko izda iz mednarodnopравnih ali humanitarnih razlogov ali zaradi varstva političnih interesov Zvezne republike Nemčije, če niso izpolnjeni pogoji za izdajo, določeni v Konvenciji o izvajanju Schengenskega sporazuma. V tem primeru mora vizum veljati samo na območju Zvezne republike Nemčije.

2. Vizum za kratkoročno bivanje se lahko podaljša, pri čemer veljavnost ne sme biti daljša od petih let, če trajanje vsakega bivanja ne presega treh mesecev v šestih mesecih, šteto od dneva prvega vstopa.

3. Schengenski vizum, ki se izda v skladu z odstavkom 1, prva poved, se lahko izjemoma podaljša do skupnega trajanja treh mesecev v šestih mesecih, šteto od dneva prvega vstopa. To velja tudi, če je vizum izdalo predstavništvo druge države v tujini, ki izvaja Schengenski sporazum. Vizum se sme podaljšati za dodatne tri mesece v navedenih šestih mesecih le ob pogojih, določenih v odstavku 1, druga poved.

4. Za dolgoročno bivanje je treba imeti vizum za zvezno območje (nacionalni vizum), ki se izda pred vstopom na to območje. Izda se v skladu z veljavno zakonodajo na področju odobritve bivanja in ustanavljanja. [...]"

### **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

<sup>26</sup> Iz predložitvene odločba izhaja, da sta M. Soysal in I. Savatli, turška državljana s stalnim prebivališčem v Turčiji, ki sta v turški družbi za mednarodni prevoz blaga zaposlena kot voznika težkih tovornih vozil, ki so v lasti nemške družbe in so registrirani v Nemčiji.

<sup>27</sup> Do leta 2000 je Zvezna republika Nemčija tožečima strankama v postopku v glavni stvari po prejemu vlog za izdajo vizuma večkrat izdala vizum za vstop, in sicer kot voznikoma težkih tovornih vozil, registriranih v Turčiji, ter za opravljanje storitev v Nemčiji.

- 28 Ko se je ugotovilo, da zadevni stranki vozita težka tovorna vozila, registrirana v Nemčiji, je Generalni konzulat Nemčije v Carigradu njune vloge za izdajo vizuma v letih 2001 in 2002 zavrnil.
- 29 M. Soysal in I. Savatli sta vložila tožbi zoper odločbe o zavrnitvi izdaje vizuma pri Verwaltungsgericht Berlin, da bi se ugotovilo, da imata kot voznika v cestnem prometu, ki opravljata storitve v obliki mednarodnega prevoza blaga, v ta namen pravico vstopiti v Nemčijo brez vizuma. V zvezi s tem se sklicujeta na klavzulo „standstill“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola, ki prepoveduje, da za vstop na nemško ozemlje zanju veljajo pogoji, ki so manj ugodni od tistih, ki so veljali, ko je za Zvezno republiko Nemčijo začel veljati navedeni protokol, to je 1. januarja 1973. Obveznost vizuma za dejavnost, ki jo opravljata, pa takrat ni obstajala, saj je bila takšna obveznost uvedena šele leta 1980. Poleg tega naj bi imela ta klavzula prednost pred obveznostjo vizuma iz Uredbe št. 539/2001, ki je bila sprejeta po zgoraj omenjenem dnevu.
- 30 Ker je Verwaltungsgericht Berlin s sodbo z dne 3. julija 2002 tožbi zavrnilo, sta M. Soysal in I. Savatli vložila pritožbi pri Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, ki meni, da je rešitev pred njim predloženega spora odvisna od razlage člena 41(1) Dodatnega protokola.
- 31 Predložitveno sodišče v zvezi s tem poudarja, da sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari zaposleni kot voznika v cestnem prometu, in sicer v družbi s sedežem v Turčiji, ki v Nemčiji zakonito opravlja storitve. Zlasti naj ta voznika ne bi opravljala dejavnosti za nemško družbo, ki je na svoje ime za svoje zaposlene registrirala težka tovorna vozila, rabljena pri prevozu blaga, in v okviru česar je treba po nemškem pravu imeti odobritev,

saj v bistvu turška družba daje navodila zadevnim zaposlenim glede opravljanja dela, vključno v obdobju, ko so najeti zaradi storitev za nemško družbo.

- 32 Poleg tega naj bi iz sodbe z dne 21. oktobra 2003 v združenih zadevah Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, Recueil, str. I-12301, točka 106) izhajalo, da se lahko turški delavci, kot sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari, glede opravljanja dejavnosti sklicujejo na varstvo iz člena 41(1) Dodatnega protokola.
- 33 Nazadnje, ob začetku veljavnosti navedenega protokola naj bi imeli takšni delavci, ki v Nemčiji opravljajo dejavnost na področju mednarodnega cestnega prevoza blaga, pravico, da na ozemlje te države članice vstopijo brez vizuma, saj je bila ta obveznost v nemškem pravu sprejeta šele 1. julija 1980.
- 34 Vendar naj doslej ne bi obstajala sodna praksa Sodišča, s katero bi se odgovorilo na vprašanje, ali je obveznost vizuma, ki jo uvede nacionalno pravo v zvezi s tujci ali pravo Skupnosti, med „novimi omejitvami“ svobode opravljanja storitev v smislu člena 41(1) Dodatnega protokola.
- 35 Prvič, čeprav se namreč s točkama 69 in 70 sodbe z dne 11. maja 2000 v zadevi Savas (C-37/98, Recueil, str. I-2927) res podkrepi razlaga, da člen 41(1) Dodatnega protokola vsebuje splošno prepoved poslabšanja – pri čemer se ta nanaša tudi na pravico vstopa in prebivanja – tako da je dovolj ugotoviti, ali je cilj ali namen zadevnega ukrepa, da v položaju turškega državljana na področju svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev veljajo strožji pogoji od tistih, ki so veljali ob začetku veljavnosti

Dodatnega protokola (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Abatay in drugi, točka 116), pa bi se tej razlagi nasprotovalo s trditvijo, da ne bi bilo mogoče, da bi za države članice navedena določba pomenila blokado njihove splošne zakonodajne oblasti, s katero bi se kakor koli vplivalo na položaj turških državljanov.

<sup>36</sup> Drugič, čeprav se z besedilom člena 41(1) Dodatnega protokola, ki se nanaša na „pogodbeni stranki“, podpira trditev, da klavzula „standstill“ iz tega člena ne velja samo glede pravil držav članic, ampak tudi glede tistih, ki izhajajo iz sekundarne zakonodaje Skupnosti, Sodišče v zvezi s tem še ni odločalo.

<sup>37</sup> V teh okoliščinah je Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 41(1) Dodatnega protokola [...] razlagati tako, da je omejitev svobode opravljanja storitev v tem, da mora turški državljan, ki za turško podjetje v mednarodnem prevozu dela kot voznik tovornjaka, registriranega v Nemčiji, za



vstop v Nemčijo na podlagi členov 4(1) in 6 Aufenthaltsgesetz [...] in člena 1(1) Uredbe [...] št. 539/2001 imeti schengenski vizum, medtem ko je v času uveljavitve Dodatnega protokola smel v [Nemčijo] vstopiti brez vizuma?

2. Ali je treba, če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, člen 41(1) Dodatnega protokola razlagati tako, da turški državljani, navedeni v prvem vprašanju, za vstop v Nemčijo ne potrebujejo vizuma?“

## **Pristojnost Sodišča**

<sup>38</sup> Nemška vlada meni, da je ta predlog za sprejetje predhodne odločbe „nedopusten“, ker ga je Sodišču predložilo sodišče, ki ni takšno, da zoper njegove odločitve ni pravnega sredstva po nacionalnem pravu v smislu člena 68(1) ES, čeprav naj bi bila postavljena vprašanja povezana z veljavnostjo uredbe Sveta, sprejete na podlagi naslova IV, tretji del, Pogodbe ES.

<sup>39</sup> Vendar te utemeljitve ni mogoče sprejeti.

<sup>40</sup> Kot izhaja iz besedila vprašanj, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, se namreč ti izrecno in izključno nanašata na razlago prava pridružitve EGS-Turčija in še posebej na člen 41(1) Dodatnega protokola.

- 41 Sodišču sta bili zato vprašanja predloženi v skladu s členom 234 ES (glej sodbo z dne 20. septembra 1990 v zadevi Sevince, C-192/89, Recueil, str. I-3461, točke od 8 do 11 in navedena sodna praksa), tako da okoliščina, da predložitveno sodišče ni eno od sodišč iz člena 68(1) ES, s katerim se odstopa od navedenega člena 234 ES, ni upoštevna.
- 42 Sodišče je v teh okoliščinah pristojno za odločanje o vprašanjih, ki ju je postavilo Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg.

### **Vprašanja za predhodno odločanje**

- 43 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 41(1) Dodatnega protokola razlagati tako, da od začetka veljavnosti tega protokola nasprotuje uvedbi obveznosti vizuma, da bi se turškimi državljanom, kot sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari, dovolil vstop na ozemlje države članice zaradi opravljanja storitev na tem ozemlju za podjetje s sedežem v Turčiji.
- 44 Uvodoma je treba opozoriti, da sta tožeči stranki v glavni stvari turška voznika v cestnem prometu, ki prebivata v Turčiji in sta zaposlena v družbi za mednarodni prevoz s sedežem v isti državi ter med to državo in Nemčijo redno opravljata prevoze

blaga s težkimi tovornimi vozili, registriranimi v Nemčiji. Predložitveno sodišče je v zvezi s tem ugotovilo, da so ti prevozi in dejavnosti voznikov v njihovem okviru popolnoma zakoniti.

45 Zaradi določitve natančnega obsega člena 41(1) Dodatnega protokola v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, je treba najprej poudariti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da ima ta določba neposredni učinek. Ta določba namreč jasno, natančno in brezpogojno določa klavzulo, ki je nedvomno klavzula „standstill“, iz katere izhaja obveznost, ki sta jo podpisali pogodbenici in je pravno gledano čista opustitev (glej zgoraj navedeni sodbi Savas, točke od 46 do 54 in 71, druga alineja, Abatay in drugi, točke 58, 59 in 117, prva alineja, in sodbo z dne 20. septembra 2007 v zadevi Tum in Dari, C-16/05, ZOdl., str. I-7415, točka 46). Zato se je mogoče na pravice, ki jih ta določba podeljuje turškim državljanom, za katere se uporablja, sklicevati pred sodišči držav članic (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Savas, točka 54, ter Tum in Dari, točka 46).

46 Nato je treba podrobneje pojasniti, da se lahko turški vozniki v cestnem prometu – kot sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari, ki sta zaposleni v podjetju s sedežem v Turčiji, ki zakonito opravlja storitve v državi članici – veljavno sklicujejo na člen 41(1) Dodatnega protokola, ker so osebe, zaposlene pri ponudniku storitev zaradi opravljanja teh storitev, nujno potrebne (glej zgoraj navedeno sodbo Abatay in drugi, točki 106 in 117, peta alineja).

47 Nazadnje, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da čeprav klavzula „standstill“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola ni takšna, da bi se z njo turškim državljanom le na podlagi zakonodaje Skupnosti podelile pravica ustanavljanja in z njo povezana pravica do prebivanja, pravica do svobodnega opravljanja storitev in pravica vstopa na ozemlje države članice (glej zgoraj navedene sodbe Savas, točki 64 in 71, tretja alineja, Abatay in

drugi, točka 62, ter Tum in Dari, točka 52), pa ostaja dejstvo, da takšna klavzula na splošno prepoveduje uvedbo vseh novih omejitev, katerih cilj ali posledica bi bila, da za turškega državljana pri izvrševanju teh gospodarskih svoboščin na nacionalnem ozemlju veljajo strožji pogoji od tistih, ki so zanj veljali, ko je za zadevno državo članico začel veljati Dodatni protokol (glej zgoraj navedene sodbe Savas, točki 69 in 71, četrta alineja, Abatay in drugi, točki 66 in 117, druga alineja, ter Tum in Dari, točki 49 in 53).

48 Sodišče je torej presodilo, da člen 41(1) Dodatnega protokola nasprotuje temu, da se uvede obveznost delovnega dovoljenja v zakonodajo države članice – ki v njej ni obstajala, ko je začel veljati ta protokol – da bi lahko podjetja s sedežem v Turčiji in njihovi zaposleni, ki so turški državljanji, ponujali storitve na ozemlju te države (zgoraj navedena sodba Abatay in drugi, točka 117, šesta alineja).

49 Sodišče je poleg tega menilo, da ta določba nasprotuje tudi sprejetju vseh novih omejitev izvajanja svobode ustanavljanja, ki se nanašajo na materialne in/ali postopkovne pogoje za vstop turških državljanov na ozemlje zadevne države članice, ki želijo v njej opravljati poklicno dejavnost kot samozaposlene osebe (zgoraj navedena sodba Tum in Dari, točka 69).

50 V teh zadevah je šlo za vprašanje, ali je nacionalne ureditve, v katere so se za turške državljanje – da bi vstopili na ozemlje države članice oziroma da bi začeli opravljati poklicno dejavnost – uvedli strožji materialni in/ali postopkovni pogoji od tistih, ki so

v zadevni državi članici veljali na dan začetka veljavnosti Dodatnega protokola, mogoče šteti za nove omejitve v smislu člena 41(1) tega protokola.

- 51 Enako velja za postopek v glavni stvari. Iz predložitvene odločbe namreč izhaja, da so imeli turški državljani – kot sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari –, ki v Nemčiji na področju mednarodnega cestnega prevoza blaga opravljajo storitvene dejavnosti za turško podjetje ob začetku veljavnosti Dodatnega protokola za Zvezno republiko Nemčijo, to je 1. januarja 1973, pravico vstopiti na ozemlje te države članice v ta namen, ne da bi bili zavezani predhodno pridobiti vizum.
- 52 V nemški zakonodaji, ki se nanaša na tujce, je obveznost vizuma za državljane tretjih držav, vključno s Turki, ki želijo v Nemčiji opravljati takšne storitve, začela veljati šele 1. julija 1980. Zdaj je obveznost vizuma za turške državljane, kot sta tožeči stranki v glavni stvari, da bi vstopili na nemško ozemlje, določena v Aufenthaltsgesetz, ki je nadomestil zakonodajo v zvezi s tujci in velja od 1. januarja 2005.
- 53 Res je, da se v okviru Aufenthaltsgesetz v zadevni državi članici le izvaja akt sekundarne zakonodaje Skupnosti, v obravnavanem primeru Uredba št. 539/2001, ki je, kot izhaja iz njene prve uvodne izjave, spremljajoč ukrep, ki je neposredno povezan s prostim gibanjem oseb v območju svobode, varnosti in pravice in je bil sprejet na podlagi člena 62(2)(b)(i) ES.

54 Res je tudi, kot je navedla Komisija na obravnavi, da pogoji, ki veljajo za „schengenski vizum“, kakršni so tisti iz členov 4(1) in 6(2) Aufenthaltsgesetz, za turške državljane, ki so v položaju tožečih strank v glavni stvari, pomenijo določene prednosti glede na pogoje, ki so v Nemčiji veljali na dan začetka veljavnosti Dodatnega protokola v tej državi članici. Medtem ko so namreč imeli takšni državljani zgolj omejeno pravico vstopa samo na nemško ozemlje, jim je vizum, izdan na podlagi člena 6(2) Aufenthaltsgesetz, omogočal, da se prosto gibljejo na ozemlju vseh držav pogodbenic Sporazuma o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, podpisanega 14. junija 1985 v Schengnu (Luksemburg) med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike (UL 2000, L 239, str. 13), ki je bil udejanjen s podpisom Konvencije o izvajanju 19. junija 1990 v Schengnu (UL 2000, L 239, str. 19) in v katerem so predvideni ukrepi za sodelovanje, namenjeni za zagotovitev zaščite celotnega ozemlja pogodbenic kot kompenzacija postopne odprave notranjih meja.

55 Glede turških državljanov, kot sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari, ki nameravata na ozemlju države članice izvrševati pravico svobodnega opravljanja storitev iz naslova Sporazuma o pridružitvi, pa velja, da je nacionalna zakonodaja, v kateri se za to dejavnost zahteva vizum, ki ga poleg tega ni mogoče zahtevati od državljanov Skupnosti, takšna, da moti dejansko izvrševanje te svobode zlasti zaradi dodatnih in ponavljajočih se upravnih in finančnih stroškov, ki so povezani s takšno odobritvijo, katere časovna veljavnost je omejena. Poleg tega, če bi bila vloga za vizum zavrnjena, kar se je zgodilo v postopku v glavni stvari, takšna zakonodaja preprečuje izvrševanje te svobode.

56 Iz tega sledi, da takšna zakonodaja, ki 1. januarja 1973 ni obstajala, učinkuje vsaj tako, da za turške državljane, kot sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari, pri izvrševanju gospodarskih svobod, ki jih zagotavlja Sporazum o pridružitvi, veljajo strožji pogoji od tistih, ki so veljali v zadevni državi članici ob začetku veljavnosti Dodatnega protokola.

- 57 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je zakonodaja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, v smislu člena 41(1) Dodatnega protokola „nova omejitve“ pravice turških državljanov s prebivališčem v Turčiji, da svobodno opravljajo storitve v Nemčiji.
- 58 O tej ugotovitvi ni mogoče dvomiti zaradi okoliščine, da pomeni zdaj veljavna zakonodaja v Nemčiji le izvajanje določbe Skupnosti iz sekundarne zakonodaje.
- 59 V zvezi s tem je dovolj opozoriti, da primarnost mednarodnih sporazumov, ki jih je sklenila Skupnost glede na akte sekundarne zakonodaje Skupnosti, narekuje, da se te razlaga čim bolj v skladu s temi sporazumi (glej sodbo z dne 10. septembra 1996 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-61/94, Recueil, str. I-3989, točka 52).
- 60 Poleg tega ni mogoče sprejeti ugovora, ki ga je navedlo tudi predložitveno sodišče, da bi uporaba klavzule „standstill“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola povzročila blokado splošne zakonodajne oblasti, ki pripada zakonodajalcu.
- 61 Sprejetje določb, ki veljajo za turške državljanke in državljanke Skupnosti enako, namreč ni v nasprotju s to klavzulo. Poleg tega, če bi takšna pravila veljala za državljanke Skupnosti, in ne za turške državljanke, bi bili ti v ugodnejšem položaju kot prvi, kar bi bilo očitno v nasprotju s členom 59 Dodatnega protokola, v skladu s katerim Republika

Turčija ne more biti deležna obravnave, ki je ugodnejša od tiste, ki jo države članice zagotavljajo druga drugi po Pogodbi.

- 62 Glede na vse predhodne ugotovitve je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 41(1) Dodatnega protokola razlagati tako, da od začetka veljavnosti tega protokola nasprotuje uvedbi obveznosti vizuma, da bi se turškim državljanom, kot sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari, dovolil vstop na ozemlje države članice zaradi opravljanja storitev na tem ozemlju za podjetje s sedežem v Turčiji, ker se takšen vizum na ta dan ni zahteval.

## **Stroški**

- 63 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

**Člen 41(1) Dodatnega protokola, ki je bil podpisan 23. novembra 1970 v Bruslju ter sprejet, odobren in potrjen v imenu Skupnosti z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972, je treba razlagati tako, da od začetka veljavnosti tega protokola nasprotuje uvedbi obveznosti vizuma, da bi se turškim državljanom, kot sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari, dovolil vstop na**



**ozemlje države članice zaradi opravljanja storitev na tem ozemlju za podjetje s sedežem v Turčiji, ker se takšen vizum na ta dan ni zahteval.**

Podpisi