



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 24. septembra 2013*

„Pridružitveni sporazum EGS-Turčija — Dodatni protokol — Člen 41(1) — Klavzula standstill — Obveznost vizuma za vstop na ozemlje države članice — Svoboda opravljanja storitev — Pravica turškega državljana do vstopa v državo članico, da bi obiskal družinskega člana in da bi lahko prejemal storitve“

V zadevi C-221/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Nemčija) z odločbo z dne 13. aprila 2011, ki je prispela na Sodišče 11. maja 2011, v postopku

Leyla Ecem Demirkan

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Rosas (poročevalec), predsedniki senatov, in M. Berger, predsednica senata, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, sodniki, C. Toader, sodnica, J.-J. Kasel, M. Safjan in D. Šváby, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. novembra 2012,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za L. E. Demirkan R. Gutmann, odvetnik,
- za nemško vlado T. Henze, J. Möller in K. Hailbronner, agenti,
- za češko vlado M. Smolek, agent,
- za dansko vlado C. Vang in V. Pasternak Jørgensen, agenta,
- za estonsko vlado M. Linntam, agentka,

* Jezik postopka: nemščina.

- za grško vlado G. Karipsiades in T. Papadopoulou, agenta,
- za francosko vlado G. de Bergues, D. Colas in B. Beaupère-Manokha, agenti,
- za nizozemsko vlado B. Koopman, M. Bulterman in C. Wissels, agentke,
- za slovaško vlado B. Ricziová, agentka,
- za vlado Združenega kraljestva S. Ossowski in L. Christie, agenta, skupaj z R. Palmerjem, barrister,
- za Svet Evropske unije J. Monteiro, E. Finnegan in Z. Kupčová, agenti,
- za Evropsko komisijo G. Braun in G. Wils, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 11. aprila 2013

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, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 41, v nadaljevanju: Dodatni protokol), in, natančneje, na pojem „svoboda opravljanja storitev“ v tej določbi.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med L. E. Demirkan, turško državljanke, in Bundesrepublik Deutschland, ker so organi zadnjenavedene zavrnilo vlogo L. E. Demirkan za izdajo vizuma, da bi lahko obiskala svojega očima, ki prebiva v Nemčiji.

Pravni okvir

Pravo Unije

Pridružitveni sporazum

- 3 Sporazum o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo so Republika Turčija na eni strani in države članice EGS ter Skupnost na drugi strani podpisale v Ankari 12. septembra 1963 in je bil v imenu zadnjenavedene sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 10, v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum).
- 4 Cilj Pridružitvenega sporazuma je v skladu z njegovim členom 2(1) spodbuditi trajno in uravnoteženo krepitev trgovinskih ter gospodarskih odnosov med pogodbenicami, vključno s področjem delovne sile, s postopnim uresničevanjem prostega gibanja delavcev (člen 12 Pridružitvenega sporazuma) ter odpravljanjem omejitev svobode ustanavljanja (člen 13 tega sporazuma) in svobode opravljanja storitev (člen 14 tega sporazuma), da bi se izboljšale življenjske razmere turškega prebivalstva in olajšal poznejši pristop Turčije k Skupnosti (četrti uvodna izjava in člen 28 tega sporazuma).

5 Za uresničitev teh ciljev je bila določena postopna uvedba carinske unije v treh fazah. Pridružitvev, dosežena z navedenim sporazumom (v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum EGS-Turčija), tako vključuje pripravljalno obdobje, ki Republiki Turčiji omogoča okrepitev gospodarstva ob pomoči Skupnosti (člen 3 tega sporazuma), prehodno obdobje, med katerim se zagotovita postopna vzpostavitev carinske unije in približevanje gospodarskih politik (člen 4 tega sporazuma), ter končno obdobje, ki temelji na carinski uniji in vključuje okrepljeno usklajevanje gospodarskih politik pogodbenic (člen 5 tega sporazuma).

6 Člen 6 Pridružitvenega sporazuma določa:

„Zaradi zagotovitve uporabe in postopnega razvoja pridružitvenega sistema se pogodbenice sestajajo v Pridružitvenem svetu, ki deluje v mejah pristojnosti, dodeljenih s Sporazumom.“

7 Člen 8 Pridružitvenega sporazuma, ki spada pod naslov II Prehodno obdobje, določa:

„Zaradi uresničevanja ciljev iz člena 4 Pridružitveni svet pred začetkom prehodnega obdobja v skladu s postopkom iz člena 1 Začasnega protokola določi pogoje, način in potek 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, ki se štejejo za primerne.“

8 Člen 14 Pridružitvenega sporazuma, ki prav tako spada pod naslov II, določa:

„Pogodbenice se dogovorijo, da bodo upoštevale člene [45 ES], [46 ES] in od [48 ES] do [54 ES] zaradi odprave omejitev svobode opravljanja storitev.“

9 Člen 22(1) Pridružitvenega sporazuma določa:

„Zaradi uresničevanja ciljev Sporazuma in v primerih, ki jih ta določa, je Pridružitveni svet pooblaščen za sprejemanje sklepov. Pogodbenice se zavežejo sprejeti ukrepe, ki so potrebni za izvajanje sklepov [...]“

Dodatni protokol

10 V členu 1 Dodatnega protokola, ki je v skladu s členom 62 tega protokola sestavni del Pridružitvenega sporazuma, je določeno, da ta protokol določa pogoje, režim in časovni raspored za izvajanje prehodnega obdobja iz člena 4 navedenega sporazuma.

11 Dodatni protokol vsebuje naslov II Pretok oseb in storitev, pod katerim so v poglavju I so obravnavani „[d]elavci“, v poglavju II pa „[p]ravica do ustanavljanja, storitve in promet“.

12 Člen 41 Dodatnega protokola, ki spada pod poglavje II naslova II, določa:

„1. Pogodbenice med sabo ne uvajajo 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.“

13 Pridružitveni svet je na podlagi člena 41(2) Dodatnega protokola sprejel Sklep št. 2/2000 z dne 11. aprila 2000 o začetku pogajanj med Skupnostjo in Turčijo o liberalizaciji področja storitev in medsebojnem odprtju javnih naročil (UL L 138, str. 27). Vendar Pridružitveni svet do zdaj na tem področju ni dosegel bistvene liberalizacije.

14 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 bolj ugodna od tiste, ki jo države članice zagotavljajo druga drugi po Pogodbi o ustanovitvi Skupnosti.“

Uredba (ES) št. 539/2001

15 Člen 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, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 65) določa:

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

16 Republika Turčija je na seznamu Priloge I. V uvodni izjavi 1 Uredbe št. 539/2001 je opozorjeno, da člen 61 ES uvršča seznam tretjih držav, katerih državljani morajo ob prehodu zunanjih meja imeti vizum, in tistih, katerih državljani so izvzeti iz te obveznosti, „med spremljajoče ukrepe, ki so neposredno povezani s prostim gibanjem oseb v območju svobode, varnosti in pravice“.

Nemško pravo

Stanje nemškega prava 1. januarja 1973

17 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da 1. januarja 1973, ko je za Zvezno republiko Nemčijo začel veljati Dodatni protokol, notranje pravo te države članice za vstop turških državljanov na nemško ozemlje za bivanje z namenom obiska družine, ni določalo obveznosti vizuma.

18 Na podlagi člena 5(1), točka 1, uredbe za izvajanje zakona o tujcih (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes) z dne 10. septembra 1965 (BGBl. 1965 I, str. 1341), v različici z dne 13. septembra 1971 (BGBl. 1971 I, str. 1743), v povezavi s prilogo k tej uredbi za izvajanje, so turški državljani za to, da so lahko vstopili na nemško ozemlje, morali pridobiti dovoljenje za prebivanje v obliki vizuma le, če so v Nemčiji želeli opravljati poklicno dejavnost.

19 Splošna obveznost vizuma je za te državljane začela veljati šele ob začetku veljavnosti enajste spremembe uredbe za izvajanje zakona o tujcih z dne 1. julija 1980 (BGBl. 1980 I, str. 782).

Določbe nemškega prava, upoštevne v času dejanskega stanja spora v glavni stvari

20 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da obveznost turških državljanov kot v primeru tožeče stranke v postopku v glavni stvari, da za vstop v Nemčijo pridobijo vizum, izhaja iz člena 4(1), prva poved zakona o prebivanju, delu in integraciji tujcev na zveznem ozemlju (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG), v nadaljevanju: zakon o prebivanju tujcev).

21 Člen 4(1) zakona o prebivanju tujcev z naslovom Dovoljenje za prebivanje določa:

„Tuji državljani, ki želijo vstopiti na ozemlje Zvezne republike in tam prebivati, morajo imeti dovoljenje za prebivanje, razen če pravo Evropske unije ali predpisi ne določajo drugače oziroma ne obstaja pravica do prebivanja na podlagi [Pridružitvenega sporazuma] [...]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 22 L. E. Demirkan, turška državljanka, rojena leta 1993, je oktobra 2007 pri nemškem veleposlaništvu v Ankari (Turčija) zaprosila za izdajo vizuma, da bi lahko obiskala svojega očima, nemškega državljana s stalnim prebivališčem v Nemčiji. Potem ko je bila ta prošnja zavrnjena, je vložila tožbo pri Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu).
- 23 L. E. Demirkan je pred navedenim sodiščem predlagala, primarno, naj se ugotovi, da ima pravico do vstopa na nemško ozemlje brez vizuma. Podredno je predlagala, naj se odločba o zavrnitvi njene prošnje za izdajo vizuma odpravi in ugotovi, da bi ji Zvezna republika Nemčija morala izdati vizum za kratkoročno bivanje.
- 24 Po mnenju L. E. Demirkan iz klavzule *standstill*, navedene v členu 41(1) Dodatnega protokola, izhaja, da za nameravano bivanje v Nemčiji za obisk svojega očima vizuma ne potrebuje. Ker naj bi tak obisk družine vedno zajemal odločilen vidik, in sicer uporabo storitev, naj bi kot prejemnica storitev imela pravico do izdaje turističnega vizuma, za katerega je zaprosila. Ko je Dodatni protokol začel veljati za Zvezno republiko Nemčijo, so bili turški državljani namreč v skladu z notranjim pravom te države članice oproščeni zahteve, da morajo za vstop na nemško ozemlje imeti dovoljenje za prebivanje, če tam niso nameravali bivati več kot tri mesece ali opravljati gospodarske dejavnosti.
- 25 Verwaltungsgericht Berlin je s sodbo z dne 22. oktobra 2009 navedeno tožbo zavrnilo, ker je menilo, da L. E. Demirkan nima nikakršne pravice do vstopa na nemško ozemlje brez vizuma. Natančneje, L. E. Demirkan naj se ne bi mogla sklicevati na klavzulo *standstill* iz člena 41(1) Dodatnega protokola, ker se ta klavzula ne uporablja pri dovoljenjih za prebivanje, za katera se zaprosi zaradi obiska družine. Po mnenju tega sodišča turški državljani s klavzulo *standstill* niso pridobili splošne svobode gibanja, ki bi bila neodvisna od vsakršne gospodarske dejavnosti.
- 26 L. E. Demirkan je zoper to sodbo vložila pritožbo pred Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (višje upravno sodišče Berlin Brandebourg).
- 27 Navedeno sodišče na prvem mestu navaja, da v skladu z nacionalnim pravom, in sicer s členom 4(1), prva poved, zakona o prebivanju tujcev, in tudi s pravom Unije, v obravnavanem primeru s členom 1(1) Priloge I k Uredbi št. 539/2001, za vstop L. E. Demirkan na nemško ozemlje velja obveznost pridobitve vizuma. Zato naj bi njena pravica do vstopa brez vizuma lahko izhajala zgolj iz člena 41(1) Dodatnega protokola.
- 28 Predložitveno sodišče na drugem mestu ugotavlja, da 1. januarja 1973, ko je za Zvezno republiko Nemčijo začel veljati Dodatni protokol, za bivanje z namenom obiska družine, za kakršno je zaprosila L. E. Demirkan, v skladu z nemškim pravom obveznost vizuma ni veljala. Vendar to sodišče poudarja, da sodna praksa Sodišča, zlasti sodba z dne 19. februarja 2009 v zadevi Soysal in Savatli (C-228/06, ZOdl., str. I-1031), ne nakazuje, ali prepoved novih omejitev svobode opravljanja storitev, določena v členu 41(1) Dodatnega protokola, zajema tudi tako imenovano pasivno svobodo opravljanja storitev, in sicer svobodo prejemnikov storitev države, da vstopijo v drugo državo, da bi tam lahko uporabljali te storitve. V Nemčiji naj bi bilo to vprašanje sporno tako v sodni praksi kot teoriji. Stališče večine v Nemčiji naj bi bilo, da klavzula *standstill* zajema tako aktivno kot tudi pasivno svobodo opravljanja storitev.

- 29 Če bi bilo na prvo vprašanje treba odgovoriti, da pojem svobode opravljanja storitev v smislu člena 41(1) Dodatnega protokola zajema tudi pasivno svobodo opravljanja storitev, bi bilo po mnenju predložitvenega sodišča treba še preučiti, ali se za turške državljane, ki želijo vstopiti v Nemčijo in tam bivati največ tri mesece, da bi obiskali sorodnike, ter se pri tem le sklicujejo na možnost, da bi tam prejeli storitve, lahko uporabi klavzula *standstill*.
- 30 Predložitveno sodišče v zvezi s tem navaja, da se del nemške pravne teorije v utemeljitev široke razlage področja pasivne svobode opravljanja storitev opira na točko 15 sodbe Sodišča z dne 24. novembra 1998 v zadevi Bickel in Franz (C-274/96, Recueil, str. I-7637), v kateri je zadnjenavedeno razsodilo, da se svoboda opravljanja storitev uporablja za vse državljane držav članic, ki vstopijo v drugo državo članico, „da bi bili deležni storitev ali da bi imeli možnost le-te uporabljati“, ne da bi pri tem uveljavljali katero od drugih svoboščin, ki jih zagotavlja pravo Unije.
- 31 V teh okoliščinah je Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali pojem svoboda opravljanja storitev v smislu člena 41(1) [Dodatnega protokola] vključuje tudi pasivno svobodo opravljanja storitev?
 2. Ali se v primeru, da je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, varstvo pasivne svobode opravljanja storitev na podlagi Sporazuma o pridružitvi, ki izhaja iz člena 41(1) Dodatnega protokola, nanaša tudi na turške državljane, ki želijo tako kot tožeča stranka vstopiti v Zvezno republiko Nemčijo za kratkoročno bivanje do treh mesecev, da bi obiskali sorodnike, in ne zato, da bi uporabili konkretno storitev, in se sklicujejo le na možnost prejemanja storitev v Nemčiji?“

Prvo vprašanje

- 32 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba pojem „svoboda opravljanja storitev“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola razlagati tako, da vključuje tudi svobodo turških državljanov, prejemnikov storitev, da vstopijo v državo članico, da bi tam prejeli storitve.
- 33 V zvezi s tem je treba takoj na začetku opozoriti, da so v skladu s členom 56 PDEU omejitve svobode opravljanja storitev v Uniji prepovedane za državljane držav članic, ki imajo sedež v državi članici, vendar ne v državi osebe, ki so ji storitve namenjene.
- 34 V točki 10 sodbe z dne 31. januarja 1984 v združenih zadevah Luisi in Carbone (286/82 in 26/83, Recueil, str. 377) je Sodišče razložilo pojem „svoboda opravljanja storitev“ v smislu člena 59 Pogodbe EGS (ki je postal člen 59 Pogodbe ES, ta pa je po spremembi postal člen 49 ES), ki zdaj ustreza členu 56 PDEU. Razsodilo je, da za to, da bi se omogočilo opravljanje storitev, lahko pride do premika bodisi ponudnika storitev, ki je v državi članici, v kateri ima prejemnik sedež, bodisi prejemnika, ki je v državi, kjer ima ponudnik sedež. Predvsem je menilo, da medtem ko je bil prvi primer izrecno naveden v členu 60, tretji pododstavek, Pogodbe EGS (ki je postal člen 60, tretji pododstavek, Pogodbe ES, ta pa je postal člen 50, tretji pododstavek, ES), ki zdaj ustreza členu 57, tretji pododstavek, PDEU, ki je dopuščal, da izvajalec storitev v državi članici, v kateri se storitev opravlja, storitve začasno opravlja pod enakimi pogoji, kot jih ta država določa za svoje državljane, je drugi primer pomenil nujno dopolnitev, ki je ustrezala cilju, da se liberalizirajo vse dejavnosti, ki se opravljajo za plačilo in ne spadajo v prosti pretok blaga ter kapitala ali prosto gibanje oseb.
- 35 Tako v skladu s sodno prakso Sodišča pravica do svobodnega opravljanja storitev, ki jo državljanom držav članic, torej državljanom Unije, daje člen 56 PDEU, vključuje „pasivno“ svobodo opravljanja storitev, in sicer svobodo prejemnikov storitev, da vstopijo v drugo državo članico, da bi tam prejeli storitve, ne da bi jih pri tem ovirale omejitve (zgoraj navedena sodba Luisi in Carbone, točka 16; sodba

z dne 2. februarja 1989 v zadevi Cowan, 186/87, Recueil, str. 195, točka 15; zgoraj navedena sodba Bickel in Franz, točka 15; sodbi z dne 19. januarja 1999 v zadevi Calfa, C-348/96, Recueil, str. I-11, točka 16, in z dne 17. februarja 2005 v zadevi Oulane, C-215/03, ZOdl., str. I-1215, točka 37).

- 36 Tako se člen 56 PDEU uporablja za vse državljane Unije, ki vstopijo v drugo državo članico, da bi tam prejeli storitve ali da bi imeli možnost, da jih prejema, ne da bi bili deležni kakšne druge svoboščine, zagotovljene s PDEU (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Bickel in Franz, točka 15). V skladu s to sodno prakso je treba turiste, uporabnike zdravstvene oskrbe in osebe na študijskem ali poslovnem potovanju šteti za prejemnike storitev (zgoraj navedena sodba Luisi in Carbone, točka 16).
- 37 Glede statusa, dodeljenega turškim državljanom v okviru Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija, člen 41(1) Dodatnega protokola, kot je razvidno iz besedila, jasno, natančno in brezpogojno oblikuje klavzulo *standstill*, ki pogodbenicam prepoveduje uvajanje novih omejitev na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev od začetka veljave Dodatnega protokola (glede omejitev svobode ustanavljanja glej sodbo z dne 11. maja 2000 v zadevi Savas, C-37/98, Recueil, str. I-2927, točka 46).
- 38 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča ima člen 41(1) Dodatnega protokola neposreden učinek. Zato se turški državljani, za katere se ta določba uporablja, nanjo lahko sklicujejo pred sodišči držav članic (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Savas, točka 54; sodbi z dne 21. oktobra 2003 v združenih zadevah Abatay in drugi, C-317/01 in C-369/01, Recueil, str. I-12301, točki 58 in 59; in z dne 20. septembra 2007 v zadevi Tum in Dari, C-16/05, ZOdl., str. I-7415, točka 46; ter zgoraj navedeno sodbo Soysal in Savatli, točka 45).
- 39 Poudariti je treba, da klavzula *standstill* na splošno prepoveduje uvedbo vsakršnega novega ukrepa, katerega namen ali učinek bi bil, da bi za turške državljane pri izvrševanju navedenih gospodarskih svoboščin na ozemlju države članice veljali strožji pogoji, kot so tisti, ki so se uporabljali na dan začetka veljave Dodatnega protokola za navedeno državo članico (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Savas, točki 69 in 71, četrta alinea; sodbo z dne 21. oktobra 2003 v združenih zadevah Abatay in drugi, C-317/01 in C-369/01, Recueil, str. I-12301, točki 66 in 117, druga alinea; in zgoraj navedeno sodbo Tum in Dari, točki 49 in 53).
- 40 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da se na člen 41(1) Dodatnega protokola lahko sklicujejo podjetje s sedežem v Turčiji, ki zakonito opravlja storitve v državi članici, in turški državljani, ki so vozniki tovornih vozil, zaposleni pri takem podjetju (zgoraj navedena sodba Abatay in drugi, točki 105 in 106).
- 41 Iz zgoraj navedene sodbe Soysal in Savatli izhaja, da klavzula *standstill*, določena v členu 41(1) Dodatnega protokola, od začetka veljavnosti tega protokola nasprotuje uvedbi obveznosti pridobitve vizuma, s katerim bi se turškim državljanom dovolil vstop na ozemlje države članice zaradi opravljanja storitev na tem ozemlju za podjetje s sedežem v Turčiji, ker se tak vizum pred tem ni zahteval.
- 42 V tej zadevi je treba preučiti, ali se klavzula *standstill*, določena v členu 41(1) Dodatnega protokola, uporablja tudi za turške državljane, ki, drugače od položaja v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Soysal in Savatli, ne opravljajo storitev čezmejno, temveč želijo vstopiti v državo članico, da bi tam storitve uporabljali.
- 43 V zvezi s tem je treba poudariti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso sicer treba, kolikor je to mogoče, za turške državljane uporabljati načela, priznana v okviru členov Pogodbe o svobodi opravljanja storitev, da se med pogodbenicami odpravijo omejitve svobode opravljanja storitev (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Abatay in drugi, točka 112 in navedena sodna praksa).
- 44 Vendar pa razlage določb prava Unije, vključno z določbami Pogodbe o notranjem trgu, ni mogoče samodejno uporabiti za razlago sporazuma, ki ga Unija sklene s tretjo državo, razen če sporazum vsebuje izrecne določbe v zvezi s tem (glej v tem smislu sodbe z dne 9. februarja 1982 v zadevi

Polydor in RSO Records, 270/80, Recueil, str. 329, točke od 14 do 16; z dne 12. novembra 2009 v zadevi Grimme, C-351/08, ZOdl., str. I-10777, točka 29; in z dne 15. julija 2010 v zadevi Hengartner in Gasser, C-70/09, ZOdl., str. I-7233, točka 42).

- 45 V zvezi s tem uporaba glagola „upoštevati“ v členu 14 Pridružitvenega sporazuma pogodbenic ne zavezuje k temu, da uporabijo določbe Pogodbe na področju svobode opravljanja storitev kot take, niti tiste, ki so bile sprejete za njihovo izvajanje, temveč le k temu, da jih upoštevajo kot vir navdiha pri ukrepih, ki naj se sprejmejo za uresničevanje ciljev, določenih v tem sporazumu.
- 46 Kot je navedeno v točki 13 te sodbe, Pridružitveni svet ni sprejel nobenega ukrepa, ki bi bistveno prispeval k uresničevanju svobode opravljanja storitev. Do zdaj je sprejel le Sklep št. 2/2000.
- 47 Poleg tega, kot je Sodišče že večkrat razsodilo, je razširitev razlage določbe Pogodbe na primerljivo, podobno ali enako določbo, vključeno v Sporazum med Unijo in tretjimi državami, odvisna od cilja, ki mu sledi vsaka določba v svojem lastnem okviru. V zvezi s tem je primerjava med cilji in okvirom sporazuma na eni ter med cilji in okvirom Pogodbe na drugi strani izredno pomembna (glej sodbe z dne 1. julija 1993 v zadevi Metalsa, C-312/91, Recueil, str. I-3751, točka 11; z dne 27. septembra 2001 v zadevi Gloszczuk, C-63/99, Recueil, str. I-6369, točka 49; in z dne 29. januarja 2002 v zadevi Pokrzepowicz-Meyer, C-162/00, Recueil, str. I-1049, točka 33).
- 48 Posebej v zvezi s Pridružitvenim sporazumom EGS-Turčija iz točke 62 sodbe z dne 8. decembra 2011 v zadevi Ziebell (C-371/08, ZOdl., str. I-12735) izhaja, da je treba pri odločanju o tem, ali je mogoče določbo prava Unije po analogiji uporabiti v okviru tega sporazuma, primerjati njegov cilj in kontekst, v katerega je umeščen, ter cilj in kontekst zadevnega instrumenta prava Unije.
- 49 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da med Pridružitvenim sporazumom in njegovim dodatnim protokolom na eni ter Pogodbo na drugi strani obstajajo razlike zlasti zaradi vezi med svobodo opravljanja storitev in prostim gibanjem oseb znotraj Unije. Natančneje, cilj člena 41(1) Dodatnega protokola in kontekst, v katerega je umeščena ta določba, se bistveno razlikujeta od tistih iz člena 56 PDEU, med drugim glede uporabe teh določb za prejemnike storitev.
- 50 Na prvem mestu, glede ciljev je Sodišče že razsodilo, da ima pridružitvev EGS-Turčija izključno gospodarske cilje (zgoraj navedena sodba Ziebell, točka 64). Namen pridružitvenega sporazuma in njegovega dodatnega protokola je namreč predvsem v spodbujanju gospodarskega razvoja Turčije (zgoraj navedena sodba Savas, točka 53).
- 51 Taka omejitev cilja Pridružitvenega sporazuma zgolj na gospodarske vidike je razvidna že iz besedila tega sporazuma. Mogoče jo je najti tudi v naslovih poglavij 1, 2 in 3 naslova II, ki se nanaša na prehodno obdobje, pri čemer so naslovi teh poglavij v tem vrstnem redu Carinska unija, Kmetijstvo in Druge določbe, ki se nanašajo na gospodarstvo. Člen 14 Pridružitvenega sporazuma, v skladu s katerim se „[p]ogodbenici [...] dogovorita, da bosta upoštevali člene [45 ES], [46 ES] in od [48 ES] do [54 ES] zaradi odprave omejitev svobode opravljanja storitev med njima“, je poleg tega v Poglavju 3 Naslova II tega sporazuma, katerega zgoraj navedeni naslov je v tem pogledu jasen.
- 52 Poleg tega v je skladu s členom 2(1) Pridružitvenega sporazuma njegov cilj „spodbuditi trajno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in gospodarskih odnosov med pogodbenicami ob polnem upoštevanju nujnosti zagotavljanja pospešenega razvoja gospodarstva Turčije in dviga ravni zaposlenosti in življenjskih razmer turškega prebivalstva“. Poleg tega člen 41(2), drugi pododstavek, Dodatnega protokola določa, da Pridružitveni svet določi rok in pravila za postopno odpravo omejitev na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev za različne vrste dejavnosti ob upoštevanju ustreznih ukrepov, ki jih je Unija že sprejela na teh področjih, ter posebnih gospodarskih in socialnih razmer v Turčiji.

- 53 Razvoj gospodarskih svoboščin za omogočanje splošnega prostega gibanja oseb, ki bi bilo primerljivo s tistim, ki se v skladu s členom 21 PDEU uporablja za državljane Unije, ni cilj Pridružitvenega sporazuma. Ta sporazum in Dodatni protokol ter Sklep št. 1/80 Pridružitvenega sveta z dne 19. septembra 1980 o razvoju pridružitve, ki se nanaša samo na prosto gibanje delavcev, namreč nikjer ne določajo splošnega načela prostega gibanja oseb med Turčijo in Unijo. Pridružitveni sporazum poleg tega zagotavlja uživanje nekaterih pravic le na ozemlju države članice gostiteljice (glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2007 v zadevi Derin, C-325/05, ZOdl., str. I-6495, točka 66).
- 54 Sodišče je večkrat razsodilo, da klavzula *standstill* iz člena 41(1) Dodatnega protokola sama po sebi ni taka, da bi se z njo turškimi državljanom le na podlagi zakonodaje Unije podelile pravice do ustanavljanja in z njo povezana pravica do prebivanja, pravica do svobodnega opravljanja storitev in pravica do vstopa na ozemlje države članice (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Savas, točki 64 in 71, tretja alineja; Abatay in drugi, točka 62; Tum in Dari, točka 52, ter Soysal in Savatli, točka 47).
- 55 Zato se klavzula *standstill* bodisi prek svobode ustanavljanja bodisi svobode opravljanja storitev lahko nanaša na pogoje za vstop in za prebivanje turških državljanov na ozemlju držav članic le, če je povezana z izvajanjem gospodarske dejavnosti.
- 56 V okviru prava Unije pa varstvo pasivne svobode opravljanja storitev temelji na cilju vzpostavitve notranjega trga, ki je mišljen kot območje brez notranjih meja in ki odpravlja vse ovire pri vzpostavitvi takega trga. Prav tak cilj Pogodbo razlikuje od Pridružitvenega sporazuma, ki sledi pretežno gospodarskemu cilju, kot je bilo ugotovljeno v točki 50 te sodbe.
- 57 Na drugem mestu razlaga pojma svobode opravljanja storitev v smislu določb Pridružitvenega sporazuma in Dodatnega protokola na eni ter določb Pogodbe na drugi strani je odvisna tudi od časovnega okvira, v katerega spadajo te določbe.
- 58 Poudariti je treba, da klavzula *standstill*, kakor je določena v členu 41(1) Dodatnega protokola, sama ne ustvarja pravic. Gre torej za določbo, ki prepoveduje uvedbo vsakršnega novega omejevalnega ukrepa od določenega dne.
- 59 V zvezi s tem, kot so poudarili vlade, ki so pred Sodiščem podale stališča, ter Svet EU in Evropska komisija, je bila svoboda opravljanja storitev sprva mišljena kot svoboda ponujanja storitev. Šele leta 1984 je Sodišče z zgoraj navedeno sodbo Luisi in Carbone jasno navedlo, da svoboda opravljanja storitev v smislu Pogodbe vključuje pasivno svobodo opravljanja storitev.
- 60 Zato nič ne nakazuje, da bi imele pogodbenice Pridružitvenega sporazuma in Dodatnega protokola pri njuni sklenitvi v mislih, da svoboda opravljanja storitev vključuje pasivno svobodo opravljanja storitev.
- 61 Kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 71 sklepnih predlogov, dejanska uporaba Pridružitvenega sporazuma s strani držav članic tudi kaže, da velja obrnjeno. Številne države članice so namreč po uveljavitvi Dodatnega protokola uvedle vizumsko obveznost za turistično bivanje turških državljanov, ne da bi jih pri tem oviral člen 41(1) Dodatnega protokola. Glede na navedbe nemške vlade, ki jih nihče ni izpodbiral, je tudi Turčija sama tako ravnala v primeru Kraljevine Belgije in Kraljevine Nizozemske, s tem da je oktobra leta 1980 razveljavila izvzetje vizumske obveznosti, ki je leta 1973 veljalo za belgijske in nizozemske državljane, ki niso delavci.
- 62 Iz vsega navedenega izhaja, da zaradi razlik med Pogodbo na eni strani ter Pridružitvenim sporazumom in Dodatnim protokolom na drugi strani glede njihovega cilja in sobesedila razlage člena 59 Pogodbe ES, ki jo je Sodišče uporabilo v zgoraj navedeni sodbi Luisi in Carbone, ni mogoče razširiti na klavzulo *standstill*, navedeno v členu 41(1) Dodatnega protokola.

- 63 V teh okoliščinah je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba pojem „svoboda opravljanja storitev“ iz člena 41(1) Dodatnega protokola razlagati tako, da ne vključuje svobode turških državljanov, prejemnikov storitev, da vstopijo v državo članico, da bi tam prejeli storitve.

Drugo vprašanje

- 64 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem, ki je postavljeno za primer, da bi se na prvo vprašanje odgovorilo pritrdilno, sprašuje, ali pasivna svoboda opravljanja storitev vključuje tudi obiske družinskih članov in možnost prejetja storitev.
- 65 Glede na odgovor na prvo vprašanje na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

- 66 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 (veliki senat) razsodilo:

Pojem „svoboda opravljanja storitev“ iz 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, je treba razlagati tako, da ne vključuje svobode turških državljanov, prejemnikov storitev, da vstopijo v državo članico, da bi tam prejeli storitve.

Podpisi