

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 24 september 2013 (*)

”Associeringsavtalet EEG–Turkiet – Tilläggsprotokollet – Artikel 41.1 – ’Standstill’-klausulen – Skyldighet att inneha visering för att få resa in i en medlemsstat – Frihet att tillhandahålla tjänster – En turkisk medborgares rätt att resa in i en medlemsstat för att besöka en familjemedlem och möjligen motta tjänster”

I mål C–221/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av
Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tyskland) genom beslut av den 13 april 2011, som
inkom till domstolen den 11 maj 2011, i målet

Leyla Ecem Demirkan

mot

Bundesrepublik Deutschland,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena K. Lenaerts, vice-ordföranden, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Rosas (referent) och M. Berger samt domarna E. Levits, A. Ó Caoimh, J.–C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, J.–J. Kasel, M. Safjan och D. Šváby,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 november 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Leyla Ecem Demirkan, genom R. Gutmann, Rechtsanwalt,
- Tysklands regering, genom T. Henze, J. Möller och K. Hailbronner, samtliga i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, i egenskap av ombud,
- Danmarks regering, genom C. Vang och V. Pasternak Jørgensen, båda i egenskap av ombud,
- Estlands regering, genom M. Linntam, i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom G. Karipsiades och T. Papadopoulou, båda i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom G. de Bergues, D. Colas och B. Beaupère–Manokha, samtliga i egenskap av ombud,

- Nederländernas regering, genom B. Koopman, M. Bulterman och C. Wissels, samtliga i egenskap av ombud,
- Slovakiens regering, genom B. Ricziová, i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom S. Ossowski och L. Christie, båda i egenskap av ombud, biträdda av R. Palmer, barrister,
- Europeiska unionens råd, genom J. Monteiro, E. Finnegan och Z. Kupčová, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom G. Braun och G. Wils, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 11 april 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 41.1 i det tilläggsprotokoll som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 130) (nedan kallat tilläggsprotokollet), och i synnerhet begreppet ”den fria handeln med tjänster” i denna bestämmelse.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Leyla Ecem Demirkan, turkisk medborgare, och Förbundsrepubliken Tyskland angående de tyska myndigheternas beslut att neka henne visering för att hälsa på sin svärfar som är bosatt i Tyskland.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

Associeringsavtalet

3 Avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 1964, 217, s. 3685) (nedan kallat associeringsavtalet).

4 Enligt artikel 2.1 i associeringsavtalet har detta till syfte att främja ett fortlöpande och väl avvägt stärkande av de ekonomiska och handelsmässiga förbindelserna mellan de avtalsslutande parterna, inklusive på området för arbetskraft. Detta ska ske genom att fri rörlighet för arbetstagare genomförs stegvis (artikel 12 i associeringsavtalet) samt genom att inskränkningar i etableringsfriheten (artikel 13 i nämnda avtal) och i friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 14 i samma avtal) undanröjs, i syfte att höja levnadsstandarden för det turkiska folket och underlätta en framtida anslutning av Republiken Turkiet till gemenskapen (fjärde skälet i ingressen och artikel 28 i avtalet).

5 För att uppnå dessa mål valde man en stegvis uppbyggnad av en tullunion i tre faser. För den associering som inrättades genom nämnda avtal (nedan kallat associeringen mellan EEG och Turkiet) föreskrivs därför en förberedande fas för att ge Republiken Turkiet tillfälle att stärka sin ekonomi med gemenskapens hjälp (artikel 3 i avtalet). Vidare föreskrivs i avtalet en övergångsfas då

en tullunion successivt ska inrättas och parternas ekonomiska politik tillnärmas (artikel 4 i nämnda avtal) och en slutfas som grundar sig på tullunionen då de avtalsslutande parternas ekonomiska politik ska koordineras i än större utsträckning (artikel 5 i samma avtal).

6 Artikel 6 i associeringsavtalet har följande lydelse:

”För att säkerställa associeringsordningens tillämpning och gradvisa utveckling, skall de avtalsslutande parterna sammanträda inom ett associeringsråd som verkar inom gränserna för de befogenheter som detta råd har enligt avtalet.”

7 Artikel 8 i associeringsavtalet återfinns i avdelning II, med rubriken ”Genomförande av övergångsfasen”, och har följande lydelse:

”För att genomföra de i artikel 4 fastställda målen, beslutar associeringsrådet, innan övergångsfasen inleds och enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 1 i tilläggsprotokollet, villkoren, formerna och hastigheten för genomförandet av bestämmelserna på de områden, behandlade i fördraget om upprättandet av gemenskapen, som skall beaktas, i synnerhet de som anges i denna avdelning, samt varje skyddsklausul som kan komma att krävas.”

8 Artikel 14 i associeringsavtalet, som ingår i avdelning II, har följande lydelse:

”De avtalsslutande parterna skall vägledas av artiklarna [45 EG], [46 EG] och [48 EG–54 EG] för att undanröja inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster mellan sig.”

9 I artikel 22.1 i associeringsavtalet föreskrivs följande:

”Associeringsrådet har befogenhet att fatta beslut för att genomföra avtalets mål och i de fall som föreskrivs i detta. Vardera parten är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra de beslut som fattats. ...”

Tilläggsprotokollet

10 Tilläggsprotokollet utgör enligt artikel 62 i protokollet en integrerad del av associeringsavtalet. I artikel 1 i tilläggsprotokollet fastställs villkoren, utformningen och tidsplanen för genomförandet av den övergångsfas som avses i artikel 4 i associeringsavtalet.

11 Tilläggsprotokollet innehåller en avdelning II, med rubriken ”Rörlighet för personer och tjänster”. Kapitel I i denna avdelning avser ”[a]rbetstagare”, och kapitel II avser ”[e]tablering, tjänster och transporter”.

12 Artikel 41 i tilläggsprotokollet ingår i kapitel II i nämnda avdelning II och har följande lydelse:

”1. De fördragsslutande parterna får inte sinsemellan införa nya begränsningar av etableringsrätten och den fria handeln med tjänster.

2. Associeringsrådet skall i enlighet med principerna i artiklarna 13 och 14 i associeringsavtalet fastställa tidsplanen för och den närmare utformningen av de fördragsslutande parternas gradvisa avskaffande av begränsningarna av etableringsrätten och den fria handeln med tjänster mellan parterna.

Associeringsrådet skall vid fastställandet av tidsplanen för och den närmare utformningen av bestämmelserna för de olika typerna av verksamheter ta hänsyn till de motsvarande bestämmelser som gemenskapen redan har antagit på dessa områden, samt den särskilda ekonomiska och sociala

situationen i Turkiet. De verksamheter som i särskilt hög grad bidrar till utveckling av produktion och handel skall prioriteras.”

13 Associeringsrådet antog med stöd av artikel 41.2 i tilläggsprotokollet beslut nr 2/2000, av den 11 april 2000, om inledande av förhandlingar i syfte att förverkliga en liberalisering av tjänster och om ömsesidigt öppnande av marknaderna för offentlig upphandling mellan gemenskapen och Turkiet (EGT L 138, s. 27). Emellertid har associeringsrådet hittills inte genomfört någon väsentlig liberalisering på detta område.

14 Artikel 59 i tilläggsprotokollet, som återfinns under avdelning IV och har rubriken ”Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser”, har följande lydelse:

”Inom de områden som omfattas av detta protokoll får Turkiet inte beviljas en förmånligare behandling än den som medlemsstaterna beviljar varandra på grundval av Fördraget om upprättandet av gemenskapen.”

Förordning (EG) nr 539/2001

15 Artikel 1.1 i rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (EGT L 81, s. 1), har följande lydelse:

”Medborgare i tredje länder som anges i förteckningen i bilaga I skall ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser.”

16 Republiken Turkiet finns med i förteckningen i denna bilaga I. I skäl 1 i förordning nr 539/2001 påpekas att fastställandet av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna i medlemstaterna och förteckningen över de länder vars medborgare är undantagna från detta krav, enligt artikel 61 i förordningen ingår ”bland de stödåtgärder som är direkt relaterade till den fria rörligheten för personer i ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”.

Tysk rätt

Det tyska rättsläget per den 1 januari 1973

17 Det framgår av beslutet om hänskjutande att det enligt den nationella lagstiftningen i Tyskland per den 1 januari 1973, då tilläggsprotokollet trädde i kraft i denna medlemstat, inte krävdes någon visering för turkiska medborgare vid inresa i Tyskland när syftet med resan var ett familjerelaterat besök.

18 Enligt 5 § stycke 1 punkt 1 i tillämpningsförordningen för utlänningslagen (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes), av den 10 september 1965 (BGBl. 1965 I, s. 1341), i dess lydelse av den 13 september 1971 (BGBl. 1971 I, s. 1743), jämförd med bilagan till tillämpningsförordningen, var turkiska medborgare enbart skyldiga att inneha uppehållstillstånd i form av visering före inresa om de avsåg att bedriva yrkesverksamhet i Tyskland.

19 Ett allmänt viseringskrav för dessa medborgare infördes först genom ikraftträdandet av elfte förordningen om ändring av tillämpningsförordningen för utlänningslagen, av den 1 juli 1980 (BGBl. 1980 I, s. 782).

De relevanta tyska bestämmelserna vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen

20 Det framgår av beslutet om hänskjutande att skyldigheten för turkiska medborgare, såsom klaganden i målet vid den nationella domstolen, att inneha visering för att resa in i Tyskland följer av 4 § stycke 1 första meningen i lagen om utlänningars vistelse, förvärvsarbete och integrering inom landet (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) BGBl. 2004 I, s. 1950) (nedan kallad AufenthG).

21 4 § stycke 1 AufenthG, med rubriken ”Villkor för uppehållstillstånd”, har följande lydelse:

”En utlänning som reser in i eller vistas på Förbundsrepubliken Tysklands territorium måste inneha uppehållstillstånd, om inte annat följer av unionsrätten eller utlänningen har rätt att vistas i landet till följd av [associeringsavtalet] ... ”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

22 I oktober 2007 ansökte Leyla Ecem Demirkan, turkisk medborgare, om att erhålla visering på den tyska ambassaden i Ankara (Turkiet) för att kunna besöka sin svärfar, som är tysk medborgare och bosatt i Tyskland. När ansökan avslogs väckte Leyla Ecem Demirkan talan vid Verwaltungsgericht Berlin (förvaltningsdomstol i Berlin).

23 I nämnda domstol yrkade Leyla Ecem Demirkan, i första hand, fastställelse av att hon hade rätt att resa in i Tyskland utan visering. I andra hand yrkade hon att beslutet om att avslå hennes viseringsansökan skulle ogiltigförklaras och att det skulle fastställas att Förbundsrepubliken Tyskland var skyldig att bevilja henne en besöksvisering.

24 Enligt Leyla Ecem Demirkan följer det av ”standstill”-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet att hon inte behöver ha visering för att vistas i Tyskland i samband med att hon ska besöka sin svärfar. Eftersom ett sådant familjebesök alltid medför att tjänster mottas, vilket är den avgörande faktorn, har hon, i egenskap av tjänstemottagare rätt till att bli beviljad turistvisering. Vid den tidpunkt då tilläggsprotokollet trädde i kraft för Förbundsrepubliken Tysklands räkning var turkiska medborgare enligt lagstiftningen i denna stat nämligen undantagna från kravet på att ha uppehållsrätt för att resa in i Tyskland när de inte hade för avsikt att vistas där under längre tid än tre månader eller att bedriva en ekonomisk verksamhet där.

25 Genom dom av den 22 oktober 2009 ogillade Verwaltungsgericht nämnda talan och fann att Leyla Ecem Demirkan inte hade rätt att resa in i Tyskland utan visering. Nämnda domstol ansåg att hon inte kunde åberopa ”standstill”-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, eftersom denna inte är tillämplig på ett uppehållstillstånd som söks i syfte att besöka familjemedlemmar. Enligt Verwaltungsgericht ger ”standstill”-klausulen inte turkiska medborgare en allmän rätt till rörlighet som är oberoende av ekonomisk verksamhet.

26 Leyla Ecem Demirkan överklagade denna dom vid Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (högsta förvaltningsdomstolen för Berlin Brandenburg).

27 Oberverwaltungsgericht påpekade för det första att Leyla Ecem Demirkan omfattas av visumtvång för inresa i Förbundsrepubliken Tyskland på grundval av såväl nationell rätt, närmare bestämt 4 § stycke 1 första meningen utlänningslagen, som unionsrätten, närmare bestämt artikel 1.1 i och bilaga I till förordning nr 539/2001. En rätt för henne att resa in i Tyskland utan visering kan således enbart härledas ur artikel 41.1 i tilläggsprotokollet.

28 Oberverwaltungsgericht påpekade för det andra att det vid ikraftträdandet av tilläggsprotokollet i Förbundsrepubliken Tyskland, den 1 januari 1973, i tysk lagstiftning inte fanns något krav på visering för en vistelse i syfte att, såsom Leyla Ecem Demirkan, besöka släktingar. Nämnda domstol konstaterade emellertid att EU-domstolen i sin fasta praxis, i synnerhet dom av den 19 februari 2009 i mål C-228/06, Soysal och Savatli (REG 2009, s. I-1031), inte har klargjort

huruvida förbudet i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet mot att införa nya begränsningar av den fria handeln med tjänster också omfattar den fria handeln med ”passiva” tjänster, närmare bestämt friheten för tjänstemottagare i en medlemsstat att resa in i en annan medlemsstat för att där motta tjänster. I Tyskland är en sådan fråga kontroversiell, såväl inom rättspraxis som i doktrinen. Enligt den dominerande uppfattningen i Tyskland omfattar ”standstill”-klausulen friheten att såväl tillhandahålla som att motta tjänster.

29 För det fall att den första frågan ska besvaras så, att begreppet den fria handeln med tjänster i den mening som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet även omfattar friheten att motta tjänster, återstår enligt den hänskjutande domstolen att pröva huruvida ”standstill”-klausulen även kan omfatta turkiska medborgare som vill resa in i Tyskland för att besöka föräldrar inom ramen för en vistelse som överstiger tre månader, och vilka enbart åberopar att de där möjligen kommer att motta tjänster.

30 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att en del av den tyska doktrinen, i syfte att försvara en vid tolkning av tillämpningsområdet för friheten att motta tjänster, baserar sig på punkt 15 i dom av den 24 november 1998 i mål C-274/96, Bickel och Franz (REG 1998, s. I-7637), i vilken EG-domstolen slog fast att friheten att motta tjänster är tillämplig på alla unionsmedborgare som, utan att omfattas av någon annan av de friheter som garanteras genom unionsrätten, beger sig till en annan medlemsstat ”för att där motta, eller ha möjlighet att motta, tjänster”.

31 Det var mot bakgrund av dessa omständigheter som Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Omfattas även friheten att motta tjänster av begreppet den fria handeln med tjänster i den mening som avses i artikel 41.1 i [tilläggsprotokollet]?”

2) För det fall att fråga 1 ska besvaras jakande: Gäller friheten att motta tjänster enligt artikel 41.1 i tilläggsprotokollet också turkiska medborgare som i likhet med klaganden inte vill resa in i Förbundsrepubliken Tyskland för att motta en konkret tjänst utan för att under en vistelse på högst tre månader besöka släktingar, och som åberopar blotta möjligheten att motta tjänster i Tyskland?”

Den första frågan

32 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida begreppet den fria handeln med tjänster i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet ska tolkas så, att det även omfattar friheten för turkiska medborgare, som är tjänstemottagare, att resa in i en medlemstat för att där motta tjänster.

33 I detta avseende erinrar domstolen för det första om att enligt artikel 56 FEUF ska inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemstat än mottagaren av tjänsten.

34 I punkt 10 i dom av den 31 januari 1984 i de förenade målen 286/82 och 26/83, Luisi och Carbone (REG 1984, s. 377; svensk specialutgåva, volym 7, s. 473) tolkade domstolen begreppet friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 59 i EEG-fördraget (senare artikel 59 EG och därefter, efter ändring, artikel 49 EG), numera artikel 56 FEUF. I denna dom slog domstolen fast att det, vad gäller utförandet av en tjänst, antingen är fråga om att den person som tillhandahåller tjänsten reser till den medlemsstat där mottagaren är bosatt, eller så reser mottagaren till den stat där den person som tillhandahåller tjänsten är etablerad. Domstolen slog bland annat fast att det första av dessa fall uttryckligen nämns i artikel 60 tredje stycket i EEG-fördraget (senare artikel 60 tredje stycket EG, därefter artikel 50 tredje stycket EG), numera artikel 57 tredje stycket FEUF, som föreskriver att den som tillhandahåller en tjänst tillfälligt får utöva sin verksamhet i den

medlemsstat där tjänsten tillhandahålls på samma villkor som denna stat uppställer för sina egna medborgare. Det andra fallet utgör en nödvändig följd, som överensstämmer med målet att liberalisera all förvärvsverksamhet som inte omfattas av bestämmelserna om fri rörlighet för varor, personer och kapital.

35 I enlighet med domstolens praxis inbegriper den genom artikel 56 FEUF införda rätten att fritt tillhandahålla tjänster även friheten att tillhandahålla ”passiva” tjänster, det vill säga friheten för mottagare av tjänster att bege sig till en annan medlemsstat för att där motta en tjänst utan att hindras av restriktioner (domen i de ovannämnda förenade målen *Luisi och Carbone*, punkt 16, dom av den 2 februari 1989 i mål 186/87, *Cowan*, REG 1989, s. 195, svensk specialutgåva, volym 10, s. 1, punkt 15, domen i det ovannämnda målet *Bickel och Franz*, punkt 15, dom av den 19 januari 1999 i mål C-348/96, *Calfa*, REG 1999, s. I-11, punkt 16, och av den 17 februari 2005 i mål C-215/03, *Oulane*, REG 2005, s. I-1215, punkt 37).

36 Artikel 56 FEUF ska således tillämpas på alla de medborgare i medlemsstaterna som, utan att omfattas av någon annan av de friheter som garanteras genom EUF-fördraget, beger sig till en annan medlemsstat för att där motta, eller ha möjlighet att motta, tjänster (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Bickel och Franz*, punkt 15). Enligt denna rättspraxis ska turister, personer som får medicinsk behandling och personer som gör studie- eller affärsresor anses som mottagare av tjänster (domen i de ovannämnda förenade målen *Luisi och Carbone*, punkt 16).

37 Vad gäller turkiska medborgares ställning enligt associeringsavtalet följer av själva ordalydelsen i artikel 41.1 tilläggsprotokollet en otvetydig ”standstill”-klausul med en klar, precis och ovillkorlig avfattning, enligt vilken de fördragsslutande parterna, från och med ikraftträdandet av tilläggsprotokollet, inte får införa nya begränsningar av etableringsrätten och den fria handeln med tjänster (se, avseende begränsningar av etableringsrätten, dom av den 11 maj 2000 i mål C-37/98, *Savas*, REG 2000, s. I-2927, punkt 46).

38 Enligt domstolens fasta praxis har artikel 41.1 i tilläggsprotokollet direkt effekt. Följaktligen kan de turkiska medborgare som protokollet är tillämpligt på åberopa denna bestämmelse inför nationella domstolar (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Savas*, punkt 54, dom av den 21 oktober 2003 i de förenade målen C-317/01 och C-369/01, *Abatay m.fl.*, REG 2003, s. I-12301, punkterna 58 och 59; och av den 20 september 2007 i mål C-16/05, *Tum och Dari*, REG 2007, s. I-7415, punkt 46, samt domen i det ovannämnda målet *Soysal och Savatli*, punkt 45).

39 Domstolen erinrar härvid om att ”standstill”-klausulen utgör hinder för nya bestämmelser som syftar till eller har till verkan att föreskriva mer restriktiva villkor för en turkisk medborgare att utnyttja nämnda ekonomiska friheter i en medlemsstat, än dem som gällde när tilläggsprotokollet trädde i kraft i förhållande till den berörda medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen *Savas*, punkterna 69 och 71 fjärde strecksatsen, *Abatay m.fl.*, punkterna 66 och 117 andra strecksatsen, och *Tum och Dari*, punkterna 49 och 53).

40 I detta avseende har domstolen redan slagit fast att artikel 41.1 i tilläggsprotokollet kan åberopas av ett företag med säte i Turkiet som lagenligt utför tjänster i en medlemsstat och av turkiska medborgare som är anställda som lastbilschaufförer av detta företag (domen i det ovannämnda förenade målen *Abatay m.fl.*, punkterna 105 och 106).

41 Det framgår av domen i det ovannämnda målet *Soysal och Savatli*, att ”standstill”-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet utgör hinder mot att det efter ikraftträdandet av detta protokoll införs

en skyldighet för turkiska medborgare att inneha visering för att få resa in i en medlemsstat i syfte att där tillhandahålla tjänster för ett i Turkiet etablerat bolags räkning, eftersom det vid ikraftträdandet inte fanns något krav på sådan visering,

42 I förevarande mål ska det prövas huruvida ”standstill”-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet även kan tillämpas på turkiska medborgare som, till skillnad från den situation som var i fråga i domen i det ovannämnda målet Soysal och Savatli, inte tillhandahåller några gränsöverskridande tjänster utan som vill resa in i en medlemstat för att där motta tjänster.

43 I detta avseende konstaterar domstolen att det av fast rättspraxis visserligen följer att de principer som kommit till uttryck i bestämmelser i fördraget som avser friheten att tillhandahålla tjänster i möjligaste mån ska tillämpas på turkiska medborgare för att undvika begränsningar av friheten att tillhandahålla tjänster mellan de fördragsslutande parterna (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Abatay m.fl., punkt 112 och där angiven rättspraxis).

44 Den tolkning som gjorts av unionsrätten, inklusive bestämmelserna i fördraget, i fråga om den inre marknaden kan emellertid inte automatiskt överföras på tolkningen av ett avtal som unionen ingått med ett tredjeland, såvida det inte uttryckligen föreskrivs så i själva avtalet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 februari 1982 i mål 270/80, Polydor och RSO Records, REG 1982, s. 329, svensk specialutgåva, volym 6, s. 309, punkterna 14–16, av den 12 november 2009 i mål C-351/08, Grimme, REG 2009, s. I-10777, punkt 29, och av den 15 juli 2010 i mål C-70/09, Hengartner och Gasser, REU 2010, s. I-7233, punkt 42).

45 Användningen av verbet ”vägleda” i artikel 14 i associeringsavtalet innebär inte att de avtalsslutande parterna är skyldiga att i sig tillämpa vare sig fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster eller de bestämmelser som antagits för att genomföra dessa. Parterna ska enbart beakta bestämmelserna som vägledning när de antar bestämmelser för att genomföra de mål som uppställts i nämnda avtal.

46 Såsom angetts i punkt 13 i denna dom har associeringsrådet hittills inte vidtagit någon åtgärd som innebär ett påtagligt framsteg för genomförandet av friheten att tillhandahålla tjänster. Detta råd har fram till dags dato enbart antagit beslut nr 2/2000.

47 Såsom domstolen vid flertalet tillfällen har slagit fast beror det i synnerhet på varje bestämmelses syfte satt i sitt särskilda sammanhang huruvida tolkningen av en fördragsbestämmelse kan utvidgas till att omfatta en bestämmelse med en jämförbar, liknande eller till och med identisk lydelse i ett avtal som unionen ingått med ett tredje land. Härvid är en jämförelse mellan å ena sidan avtalets och å andra sidan fördragets respektive målsättningar och det sammanhang de ingår i av stor betydelse (se dom av den 1 juli 1993 i mål C-312/91, Metalsa, REG 1993, s. I-3751, punkt 11, av den 27 september 2001 i mål C-63/99, Gloszczuk, REG 2001, s. I-6369, punkt 49, och av den 29 januari 2002 i mål C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, REG 2002, s. I-1049, punkt 33).

48 Vad i synnerhet gäller associeringen mellan EEG och Turkiet följer det av punkt 62 i dom av den 8 december 2011 i mål C-371/08, Ziebell (REU 2011, s. I-0000), att det vid fastställandet av huruvida en bestämmelse i unionsrätten ska tillämpas analogt inom ramen för associeringen EEG–Turkiet, ska göras en jämförelse mellan å ena sidan syftet med associeringsavtalet och det sammanhang där det ingår och å andra sidan syftet med den aktuella unionsrättsliga bestämmelsen och det sammanhang där den ingår.

49 I detta avseende konstaterar domstolen att det mellan å ena sidan associeringsavtalet liksom dess tilläggsprotokoll, och å andra sidan fördraget, finns skillnader i bland annat sambandet mellan

friheten att tillhandahålla tjänster och den fria rörligheten för personer inom unionen. I synnerhet skiljer sig syftet med artikel 41.1 i tilläggsprotokollet och det sammanhang där denna bestämmelse ingår väsentligt från syftet med artikel 56 FEUF och det sammanhang där den bestämmelsen ingår, bland annat vad gäller frågan när dessa bestämmelser ska tillämpas på tjänstemottagare.

50 Vad för det första gäller syftena har domstolen redan slagit fast att associeringen mellan EEG och Turkiet har ett strikt ekonomiskt ändamål (domen i det ovannämnda målet Ziebell, punkt 64). Associeringsavtalet och dess tilläggsprotokoll syftar nämligen i huvudsak till att främja Turkiets ekonomiska utveckling (domen i det ovannämnda målet Savas, punkt 53).

51 En sådan begränsning av associeringsavtalets ändamål till enbart ekonomiska aspekter framgår redan av lydelsen i avtalet. I avdelning II, avseende genomförandet av övergångsfasen, har kapitlen 1, 2 och 3 rubrikerna ”Tullunionen”, ”Jordbruk”, och ”Övriga bestämmelser av ekonomisk karaktär”. Artikel 14 i associeringsavtalet, enligt vilken ”[d]e avtalsslutande parterna skall vägledas av artiklarna [45 EG], [46 EG] och [48 EG–54 EG] för att undanröja inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster mellan sig”, finns dessutom med i kapitel 3 i avdelning II i detta avtal, vars ovannämnda rubrik är tydlig i detta avseende.

52 Associeringsavtalet syftar enligt dess artikel 2.1 till ”att främja ett fortlöpande och väl avvägt stärkande av de ekonomiska och handelsmässiga förbindelserna mellan parterna med beaktande av nödvändigheten att säkerställa en snabb utveckling av Turkiets ekonomi och att höja sysselsättningsnivån samt förbättra levnadsvillkoren för det turkiska folket”. Av artikel 41.2 andra stycket i tilläggsprotokollet framgår dessutom att associeringsrådet vid fastställandet av tidsplanen för och den närmare utformningen av det gradvisa avskaffandet av begränsningarna av etableringsrätten och den fria handeln med tjänster för de olika typerna av verksamheter ska ta hänsyn till de motsvarande bestämmelser som unionen redan har antagit på dessa områden, samt den särskilda ekonomiska och sociala situationen i Turkiet.

53 Syftet med associeringsavtalet är inte att utveckla de ekonomiska friheterna för att ge upphov till en sådan allmän fri rörlighet för personer som den som unionsmedborgare ges enligt artikel 21 FEUF. En allmän princip om fri rörlighet för personer mellan Turkiet och unionen är på intet sätt något som eftersträvas i detta avtal eller dess tilläggsprotokoll, och inte heller i associeringsrådets beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen, vilket beslut enbart avser den fria rörligheten för arbetstagare. Associeringsavtalet garanterar för övrigt enbart vissa rättigheter i värdmedlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2007 i mål C-325/05, Derin, REG 2007, s. I-6495, punkt 66).

54 Domstolen har vid flertalet tillfällen slagit fast att ”standstill”-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet inte i sig kan ge turkiska medborgare någon uteslutande och på unionsbestämmelserna grundad etableringsrätt – och en därav följande rätt till vistelse –, rätt att fritt tillhandahålla tjänster eller för den delen rätt att resa in i en medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Savas, punkterna 64 och 71, tredje strecksatsen, Abatay m.fl., punkt 62, Tum och Dari, punkt 52, och Soysal och Savatli, punkt 47).

55 Vare sig det sker genom etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster är det följaktligen enbart i egenskap av en följd av utövandet av en ekonomisk verksamhet som ”standstill”-klausulen kan beröra villkoren för turkiska medborgares inresa och vistelse i en medlemsstat.

56 Inom ramen för unionsrätten har skyddet för friheten att tillhandahålla tjänster i stället som syfte att förverkliga en inre marknad, vilken definieras som ett område utan inre gränser, genom att ta bort alla hinder mot förverkligandet av en sådan marknad. Det är just detta syfte som skiljer fördraget och associeringsavtalet åt, eftersom det senare, såsom konstaterats i punkt 50 i denna dom, har ett i huvudsak ekonomiskt ändamål.

57 För det andra beror tolkningen av begreppet frihet att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i associeringsavtalet och dess tilläggsprotokoll, å ena sidan, och i fördraget, å andra sidan, också på det sammanhang i vilket dessa bestämmelser ingår.

58 På denna punkt erinrar domstolen om att en ”standstill”-klausul, såsom den i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, inte i sig ger upphov till några rättigheter. Det är alltså fråga om en bestämmelse som förbjuder införandet av nya bestämmelser som är mer restriktiva i förhållande till vad som tidigare var fallet vid en viss bestämd tidpunkt.

59 Såsom de regeringar som inkommit med skriftliga yttranden, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen har understrukit, definierades friheten att tillhandahålla tjänster i början som friheten att leverera tjänster. Det var först år 1984, i domen i de ovannämnda förenade målen *Luisi och Carbone*, som domstolen klargjorde att friheten att tillhandahålla tjänster, i den mening som avses i fördraget, även omfattar friheten att motta tjänster.

60 Det finns följaktligen inte något som pekar på att parterna i associeringsavtalet och i tilläggsprotokollet, i samband med undertecknandet av desamma, hade uppfattningen att friheten att tillhandahålla tjänster också omfattade friheten att motta tjänster.

61 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 71 i sitt förslag till avgörande talar för övrigt de fördragsslutande parternas praxis mot en sådan slutsats. Ett flertal medlemsstater har nämligen efter det att tilläggsprotokollet trädde i kraft infört ett krav på visering för turkiska medborgares vistelse i turistsyfte, utan att anse att artikel 41.1 i tilläggsprotokollet utgör hinder mot en sådan åtgärd. Även Turkiet självt har, enligt obestridda uppgifter från Förbundsrepubliken Tyskland, vidtagit sådana åtgärder med avseende på Belgien och Nederländerna genom att i oktober 1980 upphäva det undantag från kravet på visering som sedan år 1973 gällt belgiska och nederländska medborgare som inte är arbetstagare.

62 Mot bakgrund av samtliga ovannämnda överväganden kan domstolens tolkning av artikel 59 i EEG-fördraget i domen i de ovannämnda förenade målen *Luisi och Carbone*, med hänsyn till de skillnader som föreligger mellan fördragen, å ena sidan, och associeringsavtalet och dess tilläggsprotokoll, å andra sidan, inte utvidgas till att även gälla ”standstill”-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet.

63 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande: Begreppet den fria handeln med tjänster i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet ska tolkas så, att detta begrepp inte omfattar friheten för turkiska medborgare att såsom tjänstemottagare resa in i en annan medlemsstat för att där motta tjänster.

Den andra frågan

64 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att, för den händelse att den första frågan besvaras jakande, få klarhet i huruvida friheten att motta tjänster även omfattar besök hos familjemedlemmar och den blotta möjligheten att motta tjänster.

65 Med hänsyn till svaret på den första frågan saknas anledning att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

66 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Begreppet den fria handeln med tjänster i artikel 41.1 i det tilläggsprotokoll som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972, ska tolkas så, att detta begrepp inte omfattar friheten för turkiska medborgare att såsom tjänstemottagare resa in i en annan medlemsstat för att där motta tjänster.

Underskrifter

[*](#) Rättegångsspråk: tyska.