SENTENZA TAL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (L-Ewwel Awla)

19 ta' Frar 2009 *

Fil-Kawża C-228/06,

li għandha bħala suġġett talba għal deċiżjoni preliminari skont l-Artikolu 234 KE, imressqa mill-Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (il-Ġermanja), permezz ta' deċiżjoni tat-30 ta' Marzu 2006, li waslet fil-Qorti tal-Ġustizzja fid-19 ta' Mejju 2006, fil-proċedura

Mehmet Soysal,

Ibrahim Savatli

vs

Bundesrepublik Deutschland,

fil-preżenza ta':

Bundesagentur für Arbeit,

* Lingwa tal-kawża: il-Ġermaniż.

IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA (L-Ewwel Awla),

komposta minn P. Jann, President tal-Awla, M. Ilešič, A. Tizzano, A. Borg Barthet u J.-J. Kasel (Relatur), Imħallfin,

Avukat Ġenerali: M. Poiares Maduro,
Reġistratur: K. Sztranc-Sławiczek, Amministratur,

wara li rat il-proċedura bil-miktub u wara s-seduta tat-8 ta' Ottubru 2008,

wara li kkunsidrat l-osservazzjonijiet ippreżentati:

— għal M. Soysal u I. Savatli, minn R. Gutmann, Rechtsanwalt,

— għall-Gvern Ġermaniż, minn M. Lumma u J. Möller, bħala aġenti,

— għall-Gvern Daniż, minn R. Holdgaard, bħala aġent,

— għall-Gvern Grieg, minn G. Karipsiadis u T. Papadopoulou, bħala aġenti,

— għall-Gvern Sloven, minn T. Mihelič, bħala aġent,

— għall-Kummissjoni tal-Komunitajiet Ewropej, minn M. Wilderspin u G. Braun, bħala aġenti,

wara li rat id-deċiżjoni, wara li semgħet lill-Avukat Ġenerali, li tinqata' l-kawża mingħajr konklużjonijiet,

tagħti l-preżenti

Sentenza

1 It-talba għal deċiżjoni preliminari tirrigwarda l-interpretazzjoni tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali, iffirmat fi Brussell fit-23 ta' Novembru 1970 u konkluż, approvat u kkonfermat f'isem il-Komunità bir-Regolament tal-Kunsill (KEE) Nru 2760/72, tad-19 ta' Diċembru 1972 (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 11, Vol., 11 p. 41-42, p. 1, iktar 'il quddiem il-"Protokoll Addizzjonali").

2 Din it-talba tressqet fil-kuntest ta' kawża bejn M. Soysal u I. Savatli, ċittadini Torok, u l-Bundesrepublik Deutschland fir-rigward tal-obbligu tax-xufiera Torok li jiksbu viża

bil-għan li jipprovdu servizzi taħt forma ta' trasporti internazzjonali ta' merkanzija bit-triq.

Il-kuntest ġuridiku

Il-leġiżlazzjoni Komunitarja

L-assoċjazzjoni KEE-Turkija

3 Skont l-Artikolu 2(1) tiegħu, il-Ftehim dwar il-ħolqien ta' Assoċjazzjoni bejn il-Komunità Ekonomika Ewropea u t-Turkija, li ġie ffirmat f'Ankara, fit-12 ta' Settembru 1963, mir-Repubblika tat-Turkija, min-naħa, kif ukoll mill-Istati Membri tal-KEE u l-Komunità, min-naħa l-oħra, u li ġie konkluż, approvat u kkonfermat f'isem il-Komunità permezz tad-Deċiżjoni tal-Kunsill 64/732/KEE, tat-23 ta' Diċembru 1963 (ĠU L 1964, 217, p. 3685, iktar 'il quddiem il-"Ftehim ta' Assoċjazzjoni"), għandu l-għan li jippromwovi t-tisħiħ kontinwu u ekwilibrat tar-relazzjonijiet kummerċjali u ekonomiċi bejn il-partijiet kontraenti, inkluż fil-qasam tax-xogħol, b'mod partikolari permezz tat-twettiq progressiv tal-moviment liberu tal-ħaddiema (Artikolu 12 tal-Ftehim ta' Assoċjazzjoni) kif ukoll bit-tneħħija tar-restrizzjonijiet għal-libertà ta' stabbiliment (Artikolu 13 tal-Ftehim imsemmi) u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi (Artikolu 14 tal-istess Ftehim), bil-għan li jittejjeb il-livell tal-ħajja tal-poplu Tork u li tiġi ffaċilitata ulterjorment l-adeżjoni tar-Repubblika tat-Turkija fil-Komunità (ir-raba' premessa tal-preambolu u l-Artikolu 28 ta' dan il-Ftehim).

4 Għal dan il-għan, il-Ftehim ta' Assoċjazzjoni jinvolvi fażi preparatorja, li tippermetti lir-Repubblika tat-Turkija ssaħħaħ l-ekonomija tagħha bil-għajnuna tal-Komunità (Artikolu 3 ta' dan il-Ftehim), fażi tranżitorja, li matulha jiġu żgurati l-implementazzjoni progressiva ta' unjoni doganali u l-approssimazzjoni tal-politiki ekonomiċi (Artikolu 4 tal-imsemmi Ftehim), u fażi definittiva li hija bbażata fuq l-unjoni doganali u

timplika t-tisħiħ tal-koordinazzjoni tal-politiki ekonomiċi tal-partijiet kontraenti (Artikolu 5 tal-istess Ftehim).

5 L-Artikolu 6 tal-Ftehim ta' Assoċjazzjoni jużа l-kliem li ġej:

"Sabiex jiġu żgurati l-applikazzjoni u l-iżvilupp progressiv tas-sistema ta' assoċjazzjoni, il-Partijiet Kontraenti għandhom jiltaqgħu fi ħdan Kunsill ta' Assoċjazzjoni li jaġixxi fil-limiti tas-setgħat mogħtija lilu mill-ftehim". [traduzzjoni mhux uffiċjali]

6 Skond l-Artikolu 8 tal-Ftehim ta' Assoċjazzjoni, li jinsab fit-Titolu II tiegħu, bit-titolu "Implementazzjoni tal-fażi tranżitorja":

"Sabiex jinkisbu l-għanijiet imsemmija fl-Artikolu 4, il-Kunsill ta' Assoċjazzjoni għandu jistabbilixxi, qabel ma tibda l-fażi tranżitorja, u skont il-proċedura prevista fl-Artikolu 1 tal-protokoll provviżorju, il-kundizzjonijiet, il-modalitajiet u r-ritmu tal-implementazzjoni tad-dispożizzjonijiet li għandhom x'jaqsmu mal-oqsma koperti mit-Trattat li jistabbilixxi l-Komunità li għandhom jittieħdu inkunsiderazzjoni, b'mod partikolari dawk imsemmija f'dan it-titolu, kif ukoll kull klawżola ta' salvagwardja li tirriżulta utli". [traduzzjoni mhux uffiċjali]

7 L-Artikoli 12 sa 14 tal-Ftehim ta' Assoċjazzjoni jinsabu wkoll fil-kapitolu 3 tat-Titolu II tiegħu, bit-titolu "Dispożizzjonijiet oħra ta' natura ekonomika".

8 L-Artikolu 12 jipprovdi:

"Il-Partijiet Kontraenti jaqblu li jiġu ggwidati mill-Artikoli [39 KE], [40 KE] u [41 KE] biex gradwalment jinkiseb bejniethom il-moviment liberu tal-ħaddiema". [traduzzjoni mhux uffiċjali]

9 L-Artikolu 13 jiddisponi:

"Il-Partijiet kontraenti jaqblu li jiġu ggwidati mill-Artikoli [43 KE] sa [46 KE] u l-Artikolu [48 KE] sabiex jitneħħew ir-restrizzjonijiet li jeżistu bejniethom fuq il-libertà ta' stabbiliment". [traduzzjoni mhux uffiċjali]

10 L-Artikolu 14 jistipula:

"Il-Partijiet Kontraenti jaqblu li jiġu ggwidati mill-Artikoli [45 KE], [46 KE] u [48 KE] sa [54 KE] biex jeliminaw bejniethom ir-restrizzjonijiet fuq il-libertà li jiġu pprovduti s-servizzi". [traduzzjoni mhux uffiċjali]

11 Skont l-Artikolu 22(1) tal-Ftehim ta' Assoċjazzjoni:

"Sabiex jinkisbu l-għanijiet stabbiliti mill-ftehim u fil-każijiet previsti minnu, il-Kunsill ta' Assoċjazzjoni għandu s-setgħa jieħu deċiżjonijiet. Kull waħda miż-żewġ partijiet hija marbuta tieħu l-miżuri neċessarji għall-eżekuzzjoni tad-deċiżjonijiet adottati. [...]" [traduzzjoni mhux uffiċjali]

12 Il-Protokoll Addizzjonali li, skond l-Artikolu 62 tiegħu, jifforma parti integrali mill-Ftehim ta' Assoċjazzjoni, jistabbilixxi, skont l-Artikolu 1, il-kundizzjonijiet, il-modalitajiet u r-ritmi għall-implementazzjoni tal-fażi tranżitorja prevista fl-Artikolu 4 tal-imsemmi ftehim.

13 Il-Protokoll Addizzjonali jinkludi t-Titolu II, bit-titolu "Moviment ta' persuni u servizzi" u l-Kapitolu I tiegħu jkopri l-"Ħaddiema" filwaqt li l-Kapitolu II jirrigwarda "Id-dritt ta' l-istabbiliment, tas-servizzi u tat-trasport".

14 L-Artikolu 36 tal-Protokoll Addizzjonali, li jifforma parti mill-Kapitolu I, jipprovdi li l-moviment liberu tal-ħaddiema bejn l-Istati Membri tal-Komunità u t-Turkija għandu jinkiseb b'mod gradwali b'mod konformi mal-prinċipji stabbiliti fl-Artikolu 12 tal-Ftehim ta' Assoċjazzjoni, bejn it-tmiem tat-tnax u tat-tnejn-u-għoxrin sena wara d-dħul fis-seħħ ta' dan il-Ftehim, u l-Kunsill ta' Assoċjazzjoni għandu jiddeċiedi dwar ir-regoli meħtieġa għal dan il-għan.

15 L-Artikolu 41 tal-Protokoll Addizzjonali, li jinsab fil-Kapitolu II ta' l-imsemmi Titolu II, jipprovdi s-segwenti:

"1. Il-Partijiet Kontraenti għandhom jibqgħu lura milli jintroduċu bejniethom xi restrizzjonijiet ġodda rigward il-libertà ta' l-istabbeliment u l-libertà tal-provvediment ta' servizzi [libertà li jiġu pprovduti s-servizzi].

2. Il-Kunsill ta' l-Assoċjazzjoni għandu, b'konformità mal-prinċipji stabbiliti fl-Artikoli 13 u 14 tal-Ftehim ta' l-Assoċjazzjoni, jiddetermina t-tabella taż-żmien u r-regoli għall-abbolizzjoni progressiva mill-Partijiet Kontraenti, bejniethom, tar-restrizzjonijiet rigward il-libertà ta' l-istabbeliment u l-libertà li jkunu pprovvduti servizzi.

Il-Kunsill ta' l-Assoċjazzjoni għandu, meta jiddetermina tabella taż-żmien bħal din u regoli għad-diversi klassijiet ta' attività, jieħu akkont tal-miżuri korresspondenti diġa adott[at]i mill-Komunità f'dawn l-oqsma u wkoll iċ-ċirkostanzi ekonomiċi u soċjali speċjali tat-Turkija. Prijorità għandha tingħata għall-attivitajiet li jagħmlu kontribuzzjoni partikolari għall-iżvilupp tal-produzzjoni u l-kummerċ".

16 Huwa paċifiku li, sa llum, il-Kunsill ta' Assoċjazzjoni, stabbilit mill-Ftehim ta' Assoċjazzjoni u kompost, minn naħa, minn membri tal-Gvernijiet tal-Istati Membri, mill-Kunsill tal-Unjoni Ewropea u mill-Kummissjoni tal-Komunitajiet Ewropej u, min-naħa l-oħra, minn membri tal-Gvern Tork, ma adotta ebda deċiżjoni abbażi tal-Artikolu 41(2) tal-Protokoll Addizzjonali.

17 L-Artikolu 59 tal-Protokoll Addizzjonali, li jinsab taħt it-Titolu IV tiegħu, bit-titolu “Dispożizzjonijiet Ġenerali u Finali”, jipprovdi s-segwenti:

“Fl-oqsma koperti b’dan il-Protokoll, it-Turkija m’għandhiex tirċievi trattament aktar favorevoli minn dak li l-Istati Membri jagħtu lil-xulxin permezz tat-Trattat li jistabbilixxi il-Komunità.”

Ir-Regolament Nru 539/2001 (KE)

18 Skont l-Artikolu 1(1) tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 539/2001, tal-15 ta’ Marzu 2001, li jelenka l-pajjiżi terzi li ċ-ċittadini tagħhom għandhom ikollhom viża fil-pussess tagħhom meta jaqsmu l-fruntieri esterni u dawk iċ-ċittadini li huma eżentati minn dik il-ħtieġa (ĠU L 81, p. 1):

“Iċ-ċittadini tal-pajjiżi terzi elenkati fil-lista ta’ l-Anness I għandhom ikunu meħtieġa li jkollhom il-pussess ta’ viża meta jaqsmu l-fruntieri esterni tal-Istati Membri.”

19 Mill-imsemmi Anness I jirriżulta li r-Repubblika tat-Turkija tinsab fost l-Istati li huma elenkati fil-lista li tikkostitwixxi dan l-Anness.

20 L-ewwel premessa tar-Regolament Nru 539/2001 tfakkar li l-Artikolu 61 KE jiddetermina l-lista ta' dawk il-pajjiżi terzi li ċ-ċittadini tagħhom għandhom ikollhom viża fil-pussess tagħhom meta jaqsmu l-fruntieri esterni tal-Istati Membri u dawk li ċ-ċittadini tagħhom huma eżentati minn dik il-ħtieġa "fost il-miżuri laterali li huma direttament marbuta mal-moviment ħieles ta' persuni ġewwa żona ta' libertà, sigurtà u ġustizja".

Il-leġiżlazzjoni nazzjonali

21 Mid-deċiżjoni tar-rinviju jirriżulta li, fl-1 ta' Jannar 1973, id-data li fiha daħal fis-seħħ il-Protokoll Addizzjonali fir-rigward tar-Repubblika Federali tal-Ġermanja, xi ċittadini Torok li, bħar-rikorrenti fil-kawża prinċipali, kienu jeżerċitaw f'dan l-Istat Membru attività ta' mhux iktar minn xahrejn fil-qasam tat-trasport internazzjonali tal-merkanzija bit-triq ma kellhomx bżonn ta' awtorizzazzjoni sabiex ikollhom aċċess għat-territorju Ġermaniż. Abbażi tal-punt 2 tal-Artikolu 1(2) tar-regolament ta' eżekuzzjoni tal-liġi dwar il-barranin (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes), fil-verżjoni tagħha tat-12 ta' Marzu 1969 (BGBl. 1969 I, p. 207), tali ċittadini Torok fil-fatt kellhom id-dritt li jidħlu fil-Ġermanja mingħajr viża.

22 Iċ-ċittadini msemmija ma kinux suġġetti għal obbligu ġenerali ta' viża ħlief meta daħal fis-seħħ il-ħdax-il regolament li emenda r-regolament ta' eżekuzzjoni tal-liġi dwar il-barranin, tal-1 ta' Lulju 1980 (BGBl. 1980 I, p. 782).

23 Fil-preżent, l-obbligu għaċ-ċittadini Torok bħar-rikorrenti fil-kawża prinċipali li jkollhom fil-pussess tagħhom viża sabiex jidħlu fil-Ġermanja jirriżulta mill-Artikoli 4 (1) u 6 tal-liġi dwar is-soġġorn tal-barranin (Aufenthaltsgesetz), tat-30 ta' Lulju 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950, iktar 'il quddiem l-"Aufenthaltsgesetz"), li ħadet post il-liġi dwar

il-barranin (Ausländergesetz) u li daħlet fis-seħħ fl-1 ta' Jannar 2005, kif ukoll mid-dispożizzjonijiet ikkunsidrati flimkien tal-Artikolu 1(1) u tal-Anness I tar-Regolament Nru 539/2001.

24 Taħt it-titolu "Ħtieġa ta' permess ta' soġġorn", l-Artikolu 4(1) tal-Aufenthaltsgesetz jiddisponi:

"1) Sabiex jidħlu u jirrisjedu fit-territorju tar-Repubblika Federali, il-barranin għandhom ikollhom fil-pussess tagħhom permess ta' soġġorn kemm-il-darba ma jkunx stabbilit mod ieħor mid-dritt tal-Unjoni Ewropea jew minn dispożizzjoni leġiżlattiva jew sakemm dritt ta' soġġorn ma jkunx jeżisti skont il-Ftehim tat-12 ta' Settembru 1963 dwar il-ħolqien ta' Assoċjazzjoni bejn il-Komunità Ekonomika Ewropea u t-Turkija [...]. Il-permess ta' soġġorn jingħata bħala

1. viża (Artikolu 6)

2. permess ta' soġġorn (Artikolu 7) jew

3. permess ta' stabbiliment (Artikolu 9)."

25 L-Artikolu 6, bit-titolu "Viża", tal-Aufenthaltsgesetz jipprovdi:

"1) Jistgħu jinħarġu favur persuna barranija:

1. viża Schengen ta' tranżitu jew

2. viża Schengen għal soġġorn ta' massimu ta' tliet xhur f'perijodu ta' sitt xhur mill-ġurnata tal-ewwel daħla tiegħu fit-territorju (soġġorn qasir)

meta jkunu sodisfatti l-kundizzjonijiet għall-għoti stabbiliti mill-Konvenzjoni li timplementa l-Ftehim ta' Schengen u tad-dispożizzjonijiet għall-implementazzjoni tiegħu. F'każijiet eċċezzjonali, il-viża Schengen tista' tingħata għal raġunijiet ta' dritt internazzjonali jew għal raġunijiet umanitarji jew inkella għall-finijiet tal-protezzjoni tal-interessi politiċi tar-Repubblika Federali tal-Ġermanja, meta ma jkunux sodisfatti l-kundizzjonijiet għall-għotja previsti mill-Konvenzjoni li timplementa l-Ftehim ta' Schengen. F'dan il-każ, il-validità tal-viża għandha tkun limitata għat-territorju tar-Repubblika Federali tal-Ġermanja.

2) Il-viża għal soġġorn qasir tista' tiġġedded għal diversi drabi, sa terminu ta' ta' mhux iktar minn ħames snin, kemm-il-darba t-tul ta' kull soġġorn ma jaqbiżx it-tliet xhur f'perijodu ta' sitt xhur mill-ġurnata tal-ewwel daħla fit-territorju.

3) Viża Schengen maħruġa b'mod konformi mal-ewwel sentenza tal-paragrafu 1 tista, f'każijiet partikolari, tiġġedded għal perijodu totali ta' tliet xhur f'perijodu ta' sitt xhur mill-ġurnata tal-ewwel daħla fit-territorju. Din ir-regola tgħodd ukoll meta l-viża tkun inħarġet minn rappreżentanza f'pajjiż barrani ta' Stat ieħor li japplika l-Ftehim ta' Schengen. Il-viża tista' biss tiġġedded bi tliet xhur supplimentari fl-imsemmi perijodu ta' sitt xhur fil-kundizzjonijiet previsti fit-tieni sentenza tal-paragrafu 1.

4) Is-soġġorn twil jeħtieġ il-pussess ta' viża għat-territorju federali (viża nazzjonali) maħruġa qabel id-dħul fit-territorju. Din tinħareġ skont id-dispożizzjonijiet fis-seħħ dwar l-awtorizzazzjoni ta' soġġorn u ta' stabbiliment. [...]"

Il-kawża prinċipali u d-domandi preliminari

26 Mid-deċiżjoni tar-rinviju jirriżulta li M. Soysal u I. Savatli huma ċittadini Torok residenti fit-Turkija, li huma impjegati minn kumpannija Torka ta' trasport internazzjonali ta' merkanzija bħala xufiera fuq trakkijiet ta' kumpannija Ġermaniża u li huma rreġistrati fil-Ġermanja.

27 Sas-sena 2000, ir-Repubblika Federali tal-Ġermanja kemm-il darba, b'risposta għal talbiet ippreżentati għal dan il-għan, ħarġet viża ta' dħul lir-rikorrenti fil-kawża prinċipali fil-kwalità tagħhom ta' xufiera tat-trakkijiet irreġistrati fit-Turkija u għall-finijiet li jipprovdu servizzi fil-Ġermanja.

28 Wara li ġie kkonstatat li l-persuni interessati kienu jsuqu trakkijiet irreġistrati fil-Ġermanja, il-konsolat ġenerali tal-Ġermanja f'Istanbul irrifjuta li jilqa' t-talbiet tagħhom għal viża ppreżentati matul is-snin 2001 u 2002.

29 M. Soysal u I. Savatli ppreżentaw rikors quddiem il-Verwaltungsgericht Berlin kontra d-deċiżjonijiet ta' rifjut tal-viżi, sabiex jiġi kkonstatat li, fil-kwalità tagħhom ta' xufiera li jipprovdu servizzi taħt forma ta' trasporti internazzjonali ta' merkanziji, huma għandhom id-dritt li jidħlu fil-Ġermanja mingħajr ma jkollhom viża fil-pussess tagħhom għal dan il-għan. F'dan ir-rigward, huma jibbażaw ruħhom fuq il-klawżola ta' "standstill" stabbilita fl-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali, li tipprekludi milli jiġu applikati fil-konfront tagħhom kundizzjonijiet ta' aċċess fit-territorju Ġermaniż li jkunu inqas favorevoli minn dawk li kienu japplikaw fid-data tad-dħul fis-seħħ tal-imsemmi protokoll fir-rigward tar-Repubblika Federali tal-Ġermanja, jiġifieri l-1 ta' Jannar 1973. Issa, f'din id-data, ma kienx jeżisti l-obbligu ta' viża għall-attività li jeżerċitaw, liema obbligu ġie introdott biss matul is-sena 1980. Barra minn hekk, il-klawżola msemmija tipprevali fuq l-obbligu ta' viża stabbilit mir-Regolament Nru 539/2001, li ġie adottat wara d-data msemmija.

30 Peress li l-Verwaltungsgericht Berlin ċaħad ir-rikors permezz tas-sentenza tat-3 ta' Lulju 2002, M. Soysal u I. Savatli ppreżentaw appell quddiem l-Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg li jqis li s-soluzzjoni tal-kwistjoni preżenti quddiemu tiddependi mill-interpretazzjoni tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali.

31 F'dan ir-rigward, il-qorti tar-rinviju tosserva li r-rikorrenti fil-kawża prinċipali huma impjegati bħala xufiera minn impriża stabbilita fit-Turkija, li b'mod legali twettaq provvista ta' servizzi fil-Ġermanja. B'mod partikolari, dawn ma jeżerċitawx l-attività tagħhom għall-kumpannija Ġermaniża li f'isimha huma rreġistrati t-trakkijiet użati għat-trasport tal-merkanzija fil-kuntest ta' tqegħid għad-dispożizzjoni ta' ħaddiema, li titlob awtorizzazzjoni fid-dritt Ġermaniż, peress li s-setgħa li jingħataw struzzjonijiet

lill-ħaddiema kkonċernati fir-rigward tal-eżerċizzju ta' xogħolhom tinsab, essenzjalment, inkluż matul il-perijodu tal-inkarigu tagħhom fis-servizz tal-kumpannija msemmija, għand il-kumpannija Torka li timpjegahom.

32 Barra minn hekk, mis-sentenza tal-21 ta' Ottubru 2003, Abatay *et* (C-317/01 u C-369/01, Ġabra p. I-12301, punt 106), jirriżulta li ħaddiema Torok bħar-rikorrenti fil-kawża prinċipali jistgħu jinvokaw, għall-attività eżerċitata, il-benefiċċju tal-Artikolu 41 (1) tal-Protokoll Addizzjonali.

33 Fl-aħħar nett, mad-dħul fis-seħħ tal-protokoll imsemmi, il-ħaddiema li jeżerċitaw attivitajiet fil-Ġermanja fil-qasam tat-trasport internazzjonali tal-merkanziji bit-triq, kellhom id-dritt li jidħlu fit-territorju ta' dan l-Istat Membru mingħajr viża, peress li obbligu ta' din in-natura ġie introdott biss fid-dritt Ġermaniż mill-1 ta' Lulju 1980.

34 Madankollu, sa llum ma teżisti l-ebda ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja li tirrispondi għall-kwistjoni jekk l-implementazzjoni ta' obbligu ta' viża, mid-dritt nazzjonali dwar il-barranin jew mid-dritt Komunitarju, tinsabx fost ir-"restrizzjonijiet ġodda" tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi fis-sens tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali.

35 Fil-fatt, min-naħa waħda, għalkemm huwa minnu li l-punti 69 u 70 tas-sentenza tal-11 ta' Mejju 2000, Savas (C-37/98, Ġabra p. I-2927), jistgħu jikkorroboraw l-interpretazzjoni li tgħid li l-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali għandu

projbizzjoni globali kontra l-aggravament li tapplika wkoll għad-dritt ta' dħul u ta' soġġorn, b'tali mod li huwa biżżejjed li jiġi stabbilit jekk il-miżura inkwistjoni għandhiex l-għan jew l-effett li tissuġġetta s-sitwazzjoni ta' ċittadin Tork, fir-rigward tal-librertà ta' stabbiliment jew ta' libertà li jiġu pprovduti servizzi, għal kundizzjonijiet iktar restrittivi minn dawk li kienu japplikaw meta daħal fis-seħħ il-Protokoll Addizzjonali (ara, fl-istess sens, is-sentenza Abatay *et*, iċċitata iktar 'il fuq, punt 116), tali interpretazzjoni ġiet ikkontestata fis-sens li l-imsemmija dispożizzjoni ma tistax tinvolvi t-twaqqif tas-setgħa leġiżlattiva ġenerali tal-Istati Membri li b'xi mod tista' tolqot is-sitwazzjoni tar-residenti Torok.

36 Min-naħa l-oħra, anki jekk il-kliem tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali, li huwa dirett lejn il-"Partijiet Kontraenti", huwa dirett favur it-teżi li l-klawżola ta' "standstill" imsemmija f'din id-dispożizzjoni tapplika mhux biss għar-regoli tal-Istati Membri, iżda anki għal dawk li jirriżultaw mid-dritt Komunitarju derivat, il-Qorti tal-Ġustizzja għadha ma ħaditx deċiżjoni f'dan ir-rigward.

37 Huwa f'dawn iċ-ċirkustanzi li l-Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg iddeċieda li jissospendi l-proċeduri quddiemu u li jistaqsi lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domandi preliminari segwenti:

"1) L-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali [...] għandu jiġi interpretat fis-sens li għandu jitqies li jkun hemm restrizzjoni għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi meta ċittadin Tork, li jeżerċita l-attività ta' xufier ta' trakk irreġistrat fil-Ġermanja għal impriża Torka fil-kuntest ta' trasport internazzjonali, għandu, għall-finijiet tad-dħul fil-Ġermanja, ikollu fil-pussess tiegħu viża Schengen b'mod konformi mad-dispożizzjonijiet tal-Artikoli 4(1) u 6 tal-Aufenthaltsgesetz [...] u tal-Artikolu 1 (1)

tar-Regolament [...] Nru 539/2001, filwaqt li, fil-mument tad-dħul fis-seħħ tal-Protokoll Addizzjonali, setgħa jidħol fil-[Ġermanja] mingħajr viża?

2) Fil-każ ta' risposta fil-pożittiv għall-ewwel domanda, l-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali għandu jiġi interpretat fis-sens li ċ-ċittadini Torok imsemmija fl-ewwel domanda m'għandhomx ikollhom viża sabiex jidħlu fil-Ġermanja?"

Fuq il-ġurisdizzjoni tal-Qorti tal-Ġustizzja

38 Il-Gvern Ġermaniż iqis li din it-talba għal deċiżjoni preliminari hija "inammissibbli", peress li t-talba lill-Qorti tal-Ġustizzja saret minn qorti li ma tidhirx fost dawk li d-deċiżjonijiet tagħhom mhumiex suġġetti għal rimedju ġudizzjarju fil-liġi interna skont l-Artikolu 68(1) KE, filwaqt li d-domandi li saru jirrigwardaw il-validità ta' Regolament tal-Kunsill adottat abbażi tat-Titolu IV tat-tielet parti tat-Trattat KE.

39 Madankollu, din l-argumentazzjoni ma tistax tiġi milqugħa.

40 Fil-fatt, hekk kif jirriżulta mill-kliem stess tad-domandi mressqa mill-qorti tar-rinviju, dawn jirrigwardaw, b'mod ċar u esklużiv, l-interpretazzjoni tad-dritt tal-assoċjazzjoni KEE-Turkija u, b'mod iktar partikolari, tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali.

41 Għaldaqstant, il-Qorti tal-Ġustizzja għandha ġurisdizzjoni skont l-Artikolu 234 KE (ara s-sentenza tal-20 ta' Settembru 1990, Sevince, C-192/89, Ġabra p. I-3461, punti 8 sa 11 u l-ġurisprudenza ċċitata), b'tali mod li l-fatt li l-qorti tar-rinviju ma tidhirx fost dawk elenkati fl-Artikolu 68(1) KE, li jidderoga mill-imsemmi Artikolu 234 KE, huwa irrilevanti.

42 F'dawn iċ-ċirkustanzi, il-Qorti tal-Ġustizzja għandha ġurisdizzjoni li tiddeċiedi fuq id-domandi mressqa mill-Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg.

Fuq id-domandi preliminari

43 Permezz taż-żewġ domandi tagħha, li huwa konvenjenti li jiġu kkunsidrati flimkien, il-qorti tar-rinviju essenzjalment tistaqsi jekk l-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali għandux jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi l-introduzzjoni, sa mid-dħul fis-seħħ ta' dan il-protokoll, tal-ħtieġa ta' viża sabiex ċittadini Torok, bħar-rikorrenti fil-kawża prinċipali, ikunu jistgħu jidħlu fit-territorju ta' Stat Membru għall-finijiet tal-provvista ta' servizzi f'dan l-Istat Membru għan-nom ta' impriża stabbilita fit-Turkija.

44 Preliminarjament, għandu jitfakkar li r-rikorrenti fil-kawża prinċipali huma xufiera Torok, residenti fit-Turkija u impjegati minn kumpannija ta' trasporti internazzjonali stabbilita f'dan l-istess Stat, li f'intervalli regolari jittrasportaw merkanzija bejn dan l-Istat u l-Ġermanja permezz ta' trakkijiet irreġistrati fil-Ġermanja. F'dan ir-rigward,

il-qorti tar-rinviju kkonstatat li kemm dawn l-operazzjonijiet ta' trasport kif ukoll l-attivitajiet tax-xufiera eżerċitati fil-kuntest tagħhom huma perfettament legali.

45 Bil-għan li tiġi stabbilita l-portata eżatta tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali f'sitwazzjoni bħal dik fil-kawża prinċipali, għandu qabel kollox jitfakkar li minn ġurisprudenza stabbilita jirriżulta li din id-dispożizzjoni għandha effett dirett. Fil-fatt, din tistabbilixxi, fi kliem ċar, preċiż u inkundizzjonat, klawżola inekwivoka ta' "standstill", li tinvolvi obbligu sottoskritt mill-partijiet kontraenti li jikkonsisti legalment f'sempliċi astensjoni (ara s-sentenzi Savas, iċċitata iktar 'il fuq, punti 46 sa 54 u t-tieni inċiż tal-punt 71; Abatay *et*, iċċitata iktar 'il fuq, punti 58, 59 u l-ewwel inċiż tal-punt 117, kif ukoll tal-20 ta' Settembru 2007, Tum u Dari, C-16/05, Ġabra p. I-7415, punt 46). Konsegwentement, id-drittijiet li l-imsemmija dispożizzjoni tikkonferixxi fuq iċ-ċittadini Torok li għalihom hija applikabbli jistgħu jiġu invokati quddiem il-qrati tal-Istati Membri (ara, b'mod partikolari, is-sentenzi ċċitati iktar 'il fuq Savas, punt 54, kif ukoll Tum u Dari, punt 46).

46 Wara, għandu jiġi ppreċiżat li l-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali jista' jiġi validament invokat minn xufiera Torok, bħar-rikorrenti fil-kawża prinċipali, li huma impjegati minn impriża stabbilita fit-Turkija, li jipprovdu legalment servizzi fi Stat Membru, minħabba li l-ħaddiema tal-fornitur ta' servizzi huma indispensabbli sabiex dan il-fornitur ikun jista' jipprovdi s-servizzi tiegħu (ara s-sentenza Abatay *et*, iċċitata iktar 'il fuq, punti 106 u l-ħames inċiż tal-punt 117).

47 Fl-aħħar nett, hija ġurisprudenza stabbilita li, anki jekk il-klawżola ta' "standstill" stabbilita fl-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali mhijiex, minnha nnifisha, ta' natura li tikkonferixxi liċ-ċittadini Torok, abbażi tad-dritt Komunitarju biss, dritt ta' stabbiliment u dritt korrelattiv ta' soġġorn, u lanqas dritt għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi, jew dritt ta' dħul fit-territorju ta' Stat Membru (ara s-sentenzi ċċitati iktar 'il fuq Savas, punti 64 u t-tielet inċiż tal-punt 71; Abatay *et*, punt 62, kif ukoll Tum u Dari,

punt 52), xorta jibqa' l-fatt li tali klawżola tippreskludi b'mod ġenerali l-introduzzjoni ta' kull miżura ġdida li jkollha l-għan jew l-effett li tissuġġetta l-eżerċizzju min-naħa ta' ċittadin Tork tal-imsemmija libertajiet ekonomiċi fit-territorju nazzjonali għal kundizzjonijiet iktar restrittivi minn dawk li kienu japplikaw għalih fid-data tad-dħul fis-seħħ tal-Protokoll Addizzjonali fir-rigward tal-Istat Membru kkonċernat (ara s-sentenzi ċċitati iktar 'il fuq Savas, punti 69 u r-raba' inċiż tal-punt 71; Abatay *et*, punti 66 u t-tieni inċiż tal-punt 117, kif ukoll Tum u Dari, punti 49 u 53).

48 Għaldaqstant, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li l-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali jipprekludi l-introduzzjoni, fil-leġiżlazzjoni ta' Stat Membru, tal-ħtieġa, li ma kinitx mitluba fid-dħul fis-seħħ tal-imsemmi protokoll fir-rigward tal-imsemmi Stat Membru, ta' permess ta' xogħol għall-finijiet tal-provvista ta' servizzi fit-territorju ta' dan l-Istat minn impriża stabbilita fit-Turkija u l-impjegati tagħha li huma ċittadini Torok (sentenza Abatay *et*, iċċitata iktar 'il fuq, is-sitt inċiż tal-punt 117).

49 Bl-istess mod, il-Qorti tal-Ġustizzja qieset li l-imsemmija dispożizzjoni tipprekludi anki l-adozzjoni, wara d-dħul fis-seħħ tal-Protokoll Addizzjonali, ta' kull restrizzjoni ġdida għall-eżerċizzju tal-libertà ta' stabbiliment u li tirrigwarda l-kundizzjonijiet tal-mertu u/jew tal-proċedura fir-rigward tad-dħul fit-territorju tal-Istat Membru kkonċernat taċ-ċittadini Torok li jixtiequ jeżerċitaw attività professjonali bħala ħaddiema indipendenti f'dan l-Istat Membru (sentenza Tum u Dari, iċċitata iktar 'il fuq, punt 69).

50 F'dawn il-każijiet, il-kwistjoni kienet dwar jekk il-leġiżlazzjonijiet nazzjonali li kienu jintroduċu fil-konfront taċ-ċittadini Torok, għall-finijiet tal-aċċess fit-territorju ta' Stat Membru jew għal attività professjonali, kundizzjonijiet tal-mertu u/jew tal-proċedura iktar iebsa minn dawk li kienu japplikaw għalihom fl-Istat Membru kkonċernat fid-data

tad-dħul fis-seħħ tal-Protokoll Addizzjonali setgħux jitqiesu bħala restrizzjonijiet ġodda fis-sens tal-Artikolu 41(1) tal-imsemmi protokoll.

51 Issa, l-istess jgħodd għall-kawża prinċipali. Fil-fatt, mid-deċiżjoni tar-rinviju jirriżulta li, matul id-dħul fis-seħħ tal-Protokoll Addizzjonali fir-rigward tar-Repubblika Federali tal-Ġermanja, jiġifieri fl-1 ta' Jannar 1973, ċittadini Torok bħar-rikorrenti fil-kawża prinċipali, li kienu jeżerċitaw attivitajiet ta' provvista ta' servizzi fil-Ġermanja fil-qasam tat-trasport internazzjonali tal-merkanzija bit-triq għan-nom ta' impriża Torka, kellhom id-dritt li għal dan l-iskop jidħlu fit-territorju ta' dan l-Istat Membru mingħajr ma kellhom jiksbu viża minn qabel.

52 Kien biss mill-1 ta' Lulju 1980 li l-leġiżlazzjoni Ġermaniża dwar il-barranin issuġġettat liċ-ċittadini li joriġinaw minn pajjiżi terzi, inklużi t-Torok, li jixtiequ jeżerċitaw tali attivitajiet fil-Ġermanja, għall-ħtieġa li jiksbu viża. Fil-preżent, l-obbligu taċ-ċittadini Torok bħar-rikorrenti fil-kawża prinċipali li jkollhom viża sabiex jidħlu fit-territorju Ġermaniż huwa stabbilit mill-Aufenthaltsgesetz, li ħadet post il-leġiżlazzjoni dwar il-barranin b'effett mill-1 ta' Jannar 2005.

53 Ċertament, l-Aufenthaltsgesetz hija biss l-implementazzjoni fl-Istat Membru kkonċernat ta' att tad-dritt Komunitarju derivat, f'dan il-każ ir-Regolament Nru 539/2001, li, hekk kif jirriżulta mill-ewwel premessa tiegħu, jikkostitwixxi miżura ta' akkompanjament direttament marbuta mal-moviment liberu tal-persuni fi spazju ta' libertà, ta' sigurtà u ta' ġustizzja u adottat abbażi tal-punt 2(b)(i) tal-Artikolu 62 KE.

54 Huwa minnu wkoll, hekk kif osservat il-Kummissjoni waqt is-seduta, li l-kundizzjonijiet applikabbli għal "viża Schengen", bħal dik imsemmija fl-Artikoli 4(1) u 6(2) tal-Aufenthaltsgesetz, jippreżentaw ċerti vantaġġi meta mqabbla mal-kundizzjonijiet applikabbli fil-Ġermanja, fid-data tad-dħul fis-seħħ tal-Protokoll Addizzjonali f'dan l-Istat Membru, għaċ-ċittadini Torok fis-sitwazzjoni tar-rikorrenti fil-kawża prinċipali. Fil-fatt, filwaqt li tali ċittadini kienu jibbenefikaw biss minn dritt ta' aċċess limitat biss għat-territorju Ġermaniż, viża maħruġa skont l-Artikolu 6(2) tal-Aufenthaltsgesetz tippermettilhom li jiċċirkulaw b'mod liberu fit-territorju tal-Istati kollha li huma partijiet għall-ftehim dwar it-tneħħija gradwali tal-kontroll fuq il-fruntieri komuni, iffirmat f'Schengen (il-Lussemburgu) fl-14 ta' Ġunju 1985, mill-Gvernijiet tal-Istati tal-Unjoni Ekonomika Benelux, tar-Repubblika Federali tal-Ġermanja u tar-Repubblika Franċiża (ĠU 2000, L 239, p. 13), liema ftehim ġie kkonkretizzat permezz tal-firma, f'Schengen, fid-19 ta' Ġunju 1990, ta' konvenzjoni ta' applikazzjoni (ĠU L 2000, L 239, p. 19), li tipprovdi miżuri ta' kooperazzjoni intiżi sabiex jassiguraw, bil-kundizzjoni li jitneħħew il-fruntieri interni, il-protezzjoni tat-territorji kollha tal-partijiet kontraenti.

55 Xorta jibqa' l-fatt li, fir-rigward taċ-ċittadini Torok bħar-rikorrenti fil-kawża prinċipali li jixtiequ jagħmlu użu mid-dritt tal-moviment liberu ta' servizzi fi Stat Membru abbażi tal-Ftehim ta' Assoċjazzjoni, leġiżlazzjoni nazzjonali li tissuġġetta din l-attività għall-għoti ta' viża, li fuq kollox ma tistax tiġi imposta fuq iċ-ċittadini Komunitarji, tista' tipprekludi l-eżerċizzju effettiv ta' din il-libertà b'mod partikolari minħabba l-ispejjeż amministrattivi u finanzjarji żejda u ripetittivi li timplika l-kisba ta' tali awtorizzazzjoni li l-validità tagħha hija limitata fiż-żmien. Barra minn hekk, fil-każ fejn l-applikazzjoni għal viża tkun is-suġġett ta' deċiżjoni ta' rifjut, bħal fil-kawża prinċipali, leġiżlazzjoni ta' din in-natura tipprekludi l-eżerċizzju tal-libertà msemmija.

56 Isegwi li tali leġiżlazzjoni, li ma kinitx teżisti fl-1 ta' Jannar 1973, mill-inqas għandha l-effett li tissuġġetta l-eżerċizzju, minn ċittadini Torok bħar-rikorrenti fil-kawża prinċipali, tal-libertajiet ekonomiċi tagħhom iggarantiti mill-Ftehim ta' Assoċjazzjoni għal kundizzjonijiet iktar restrittivi minn dawk li kienu japplikaw fl-Istat Membru kkonċernat matul id-dħul fis-seħħ tal-Protokoll Addizzjonali.

57 F'dawn iċ-ċirkustanzi, għandu jiġi konkluż li leġiżlazzjoni bħal dik inkwistjoni fil-kawża prinċipali tikkostitwixxi "restrizzjoni ġdida", fis-sens tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali, għad-dritt taċ-ċittadini Torok residenti fit-Turkija li jipprovdu liberament servizzi fil-Ġermanja.

58 Din il-konklużjoni ma tistax titqiegħed indiskussjoni mill-fatt li l-leġiżlazzjoni fis-seħħ fil-preżent fil-Ġermanja tikkostitwixxi biss l-implementazzjoni ta' dispożizzjoni Komunitarja ta' dritt derivat.

59 F'dan ir-rigward, huwa biżżejjed li jitfakkar li s-supremazija tal-ftehim internazzjonali konklużi mill-Komunità fuq l-atti tad-dritt Komunitarju derivat teżiġi li dawn l-atti jiġu interpretati, sa fejn huwa possibbli, b'mod konformi mal-imsemmija ftehim (ara s-sentenza tal-10 ta' Settembru 1996, Il-Kummissjoni vs Il-Ġermanja, C-61/94, Ġabra p. I-3989, punt 52).

60 Barra minn hekk, il-kontestazzjoni invokata anki mill-qorti tar-rinviju, li tgħid li l-applikazzjoni tal-klawżola ta' "standstill", stabbilita fl-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali, tinvolvi twaqqif tas-setgħa leġiżlattiva ġenerali mogħtija lil-leġiżlatur, ma tistax tiġi aċċettata.

61 Fil-fatt, l-adozzjoni ta' regoli li japplikaw bl-istess mod għaċ-ċittadini Torok u għaċ-ċittadini Komunitarji mhijiex f'kuntradizzjoni ma' din il-klawżola. Barra minn hekk, kieku tali regoli kienu japplikaw għaċ-ċittadini Komunitarji, iżda mhux għaċ-ċittadini Torok, dawn tal-aħħar kienu jkunu f'pożizzjoni iktar favorevoli meta mqabbla ma' tal-ewwel, liema ħaġa tmur kjarament kontra l-ħtieġa tal-Artikolu 59 tal-Protokoll

Addizzjonali, li tgħid li r-Repubblika tat-Turkija ma tistax tibbenefika minn trattament iktar favorevoli minn dak li l-Istati Membri jagħtu lil-xulxin permezz tat-Trattat.

62 Fid-dawl tal-kunsiderazzjonijiet preċedenti kollha, ir-risposta għad-domandi li saru għandha tkun fis-sens li l-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali għandu jiġi interpretat fis-sens li jipprekludi l-introduzzjoni, mid-dħul fis-seħħ ta' dan il-Protokoll, tal-ħtieġa ta' viża sabiex ċittadini Torok, bħar-rikorrenti fil-kawża prinċipali, ikunu jistgħu jidħlu fit-territorju ta' Stat Membru sabiex jipprovdu fih servizzi f'isem impriża stabbilita fit-Turkija, meta, f'dik id-data, tali viża ma kinitx meħtieġa.

Fuq l-ispejjeż

63 Peress li l-proċedura għandha, fir-rigward tal-partijiet fil-kawża prinċipali, in-natura ta' kwistjoni mqajma quddiem il-qorti tar-rinviju, hija din il-qorti li tiddeċiedi fuq l-ispejjeż. L-ispejjeż sostnuti għas-sottomissjoni ta' l-osservazzjonijiet lill-Qorti tal-Ġustizzja, minbarra dawk tal-imsemmija partijiet, ma jistgħux jitħallsu lura.

Għal dawn il-motivi, Il-Qorti tal-Ġustizzja (L-Ewwel Awla) taqta' u tiddeċiedi:

L-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali, iffirmat fi Brussell fit-23 ta' Novembru 1970 u konkluż, approvat u kkonfermat f'isem il-Komunità mir-Regolament tal-Kunsill (KEE) Nru 2760/72, tad-19 ta' Diċembru 1972, għandu jiġi interpretat

fis-sens li jipprekludi l-introduzzjoni, mid-dħul fis-seħħ ta' dan il-Protokoll, tal-ħtieġa ta' viża sabiex ċittadini Torok, bħar-rikorrenti fil-kawża prinċipali, ikunu jistgħu jidħlu fit-territorju ta' Stat Membru sabiex jipprovdu fih servizzi f'isem impriża stabbilita fit-Turkija, meta, f'dik id-data, tali viża ma kinitx meħtieġa.

Firem