KONKLUŻJONIJIET TAL-AVUKAT ĠENERALI
CRUZ VILLALÓN
ippreżentati fil-11 ta' April 2013[1]

Kawża C-221/11

Leyla Ecem Demirkan
vs
Ir-Repubblika Federali tal-Ġermanja

[talba għal deċiżjoni preliminari mressqa mill-Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (il-Ġermanja)]

"Ftehim ta' Assoċjazzjoni KEE-Turkija — Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali — Klawżola ta' "standstill" — Libertà li jiġu pprovduti servizzi — Libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi — Dħul mingħajr viża ta' ċittadini Torok — Estensjoni tal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi għaż-żjara minn membri tal-familja"

1. L-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali tal-1970 tal-Ftehim tal-1963 li jistabbilixxi assoċjazzjoni bejn il-Komunità Ekonomika Ewropea u t-Turkija (iktar 'il quddiem il-"Protokoll Addizzjonali") jipproteġi wkoll id-destinatarji tas-servizzi? Fl-opinjoni tiegħi, din hija l-kwistjoni fil-qalba ta' din il-kawża għal deċiżjoni preliminari.

2. Din il-kwistjoni tqum mill-vertenza ta' żewġ linji ġurisprudenzjali tal-Qorti tal-Ġustizzja. L-ewwel linja tirrigwarda l-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali (dik li hija msejħa l-"klawżola ta' 'standstill'"). Din id-dispożizzjoni tipprekludi lill-partijiet kontraenti milli jintroduċu restrizzjonijiet ġodda għal-libertà ta' stabbiliment u għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi. Fis-sentenza tagħha, Soysal u Savatli, il-Qorti tal-Ġustizzja ppreċiżat li l-implementazzjoni ta' obbligu ta' viża mill-Istati Membri għad-dħul ta' fornituri ta' servizzi Torok tista', f'ċerti ċirkustanzi, tkun kuntrarja għall-klawżola ta' "standstill"[2]. Ir-restrizzjonijiet għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi li sal-lum kellhom jiġu kkontrollati mill-Qorti tal-Ġustizzja fil-kuntest tal-klawżola ta' "standstill" dejjem kienu jirrigwardaw l-attività ta' fornituri ta' servizzi.

3. It-tieni linja ta' ġurisprudenza tirrigwarda l-libertà li jiġu pprovduti servizzi protetta mill-Artikolu 56 TFUE. Permezz ta' ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja wara s-sentenza Luisi u Carbone[3], din tat ukoll drittijiet lid-destinatarju ta' servizzi (dik li hija msejħa l-"libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi").

1 — Lingwa oriġinali: il-Ġermaniż.

2 — Sentenza tad-19 ta' Frar 2009, Soysal u Savatli (C-228/06, Ġabra p. I-1031).

3 — Sentenza tal-31 ta' Jannar 1984, Luisi u Carbone (286/82 u 26/83, Ġabra p. 377, punti 10 u 16); jidhlu wkoll f'din il-linja ġurisprudenzjali, b'mod partikolari, is-sentenzi tat-2 ta' Frar 1989, Cowan (186/87, Ġabra p. 195, punt 15); tal-24 ta' Novembru 1998, Bickel u Franz (C-274/96, Ġabra p. I-7637, punt 15); tad-19 ta' Jannar 1999, Calfa (C-348/96, Ġabra p. I-11, punt 16); tas-26 ta' Ottubru 1999, Eurowings Luftverkehr (C-294/97, Ġabra p. I-7447, punt 34); tas-6 ta' Novembru 2003, Gambelli *et* (C-243/01, Ġabra p. I-13031, punt 55); tas-17 ta' Novembru 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri (C-169/08, Ġabra p. I-10821, punt 25); tal-20 ta' Mejju 2010, Zanotti (C-56/09, Ġabra p. I-4517, punt 26) u tas-27 ta' Jannar 2011, Il-Kummissjoni vs Il-Lussemburgu (C-490/09, Ġabra p. I-247, punt 35).

4. Din il-kawża tagħti l-okkażjoni lill-Qorti tal-Ġustizzja tippreċiża jekk il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi inkluża fl-Artikolu 56 TFUE hijiex protetta wkoll mill-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali.

5. It-talba għal deċiżjoni preliminari tressqet fil-kuntest ta' kawża bejn L. E. Demirkan, ċittadina Torka, u r-Repubblika Federali tal-Ġermanja. F'din il-kawża L. E. Demirkan titlob li jkun ikkonstatat id-dritt tagħha li tivvjaġġa mingħajr viża fil-Ġermanja sabiex iżżur lit-tieni raġel ta' ommha li huwa Ġermaniż u titlob sussidjarjament li għandha tinħarġilha viża għal żjara.

I – Il-kuntest ġuridiku

A – *Id-dritt internazzjonali pubbliku*

6. Ir-Repubblika Federali tal-Ġermanja u t-Turkija saru, wara l-1958 u l-1961 rispettivament, parti mill-Ftehim Ewropew dwar is-sistema ta' moviment tal-persuni bejn il-pajjiżi membri tal-Kunsill tal-Ewropa. Permezz ta' dan il-ftehim, iċ-ċittadini tal-partijiet kontraenti, irrispettivament mill-pajjiż ta' residenza tagħhom, jistgħu jidħlu fit-territorju ta' partijiet oħra u joħorġu mill-fruntieri kollha permezz ta' wieħed mid-dokumenti elenkati fl-Anness tal-imsemmi ftehim, għal soġġorn ta' massimu ta' tliet xhur (ara l-Artikolu 1(1) u (2) tal-Ftehim). Il-viża ma tinsabx fost id-dokumenti elenkati fl-Anness ta' dan il-ftehim.

7. L-Artikolu 7 tal-Ftehim jawtorizza lill-partijiet kontraenti b'mod partikolari li jissospendu temporanjament l-applikazzjoni tiegħu fir-rigward ta' ċerti partijiet oħra għal raġunijiet relatati mal-ordni pubblika, mas-sigurtà u mas-saħħa pubblika. Din il-miżura għandha tkun innotifikata immedjatament lis-Segretarju Ġenerali tal-Kunsill tal-Ewropa. Fl-1980, ir-Repubblika Federali tal-Ġermanja indikat, bl-applikazzjoni tal-Artikolu 7 tal-Ftehim, li hija implementat obbligu ġenerali ta' viża għaċ-ċittadini Torok b'effett mill-5 ta' Ottubru 1980.

B – *Id-dritt tal-Unjoni*

1. Il-Ftehim ta' Assoċjazzjoni KEE – Turkija [4]

8. Ir-Repubblika tat-Turkija, min-naħa, u l-Komunità Ekonomika Ewropea u l-Istati Membri tagħha, min-naħa l-oħra, iffirmaw fit-12 ta' Settembru 1963 f'Ankara l-ftehim li jistabbilixxi assoċjazzjoni bejn il-Komunità Ekonomika Ewropea u t-Turkija (iktar 'il quddiem "il-Ftehim"). Min-naħa tal-Komunità Ekonomika Ewropea, il-Ftehim ġie konkluż, approvat u kkonfermat permezz tad-Deċiżjoni tal-Kunsill 64/732/KEE, tat-23 ta' Settembru 1963 [5].

9. Skont l-Artikolu 2 tiegħu, il-Ftehim huwa intiż sabiex isaħħaħ ir-relazzjonijiet kummerċjali u ekonomiċi bejn il-partijiet, waqt li jikkunsidra b'mod sħiħ in-neċessità "li jiġi żgurat l-iżvilupp mgħaġġel tal-ekonomija tat-Turkija u t-titjib fil-livell tal-impjieg u fil-kundizzjonijiet tal-għajxien tal-poplu Tork" [traduzzjoni mhux uffiċjali]. Il-preambolu tal-Ftehim jikkonferma dan l-għan, sabiex ikun hemm "titjib kostanti tal-kundizzjonijiet tal-ħajja fit-Turkija u fil-Komunità Ekonomika Ewropea" u t-tnaqqis tad-differenza bejn l-ekonomija tat-Turkija u dik tal-Istati Membri tal-Komunità. F'dan ir-rigward il-Ftehim jikkonferma l-bżonn li tkun ipprovduta għajnuna ekonomika temporanja lit-Turkija sabiex

4 — Il-klassifikazzjoni ta' dan il-ftehim fil-kategorija ta' dritt tal-Unjoni hija konformi mal-prassi. Fil-fatt, għalkemm il-ftehim ta' assoċjazzjoni huma konvenzjonijiet internazzjonali dwar id-dritt internazzjonali pubbliku, huma jagħmlu madankollu, skont ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja, parti integrali mid-dritt Komunitarju: ara s-sentenzi tat-30 ta' April 1974, Haegeman (181/73, Ġabra p. 449) dwar il-Ftehim ta' Assoċjazzjoni mal-Greċja, u tat-30 ta' Settembru 1987, u Demirel (12/86, Ġabra p. 3719, punt 7) dwar il-Ftehim ta' Assoċjazzjoni mat-Turkija.

5 — ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 11, Vol. 11, p. 10.

tkun "[iffaċilitata] ulterjorment l-adeżjoni tat-Turkija mal-Komunità". L-Artikolu 28 tal-Ftehim jipprovdi f'dan ir-rigward li l-partijiet kontraenti ser jeżaminaw il-possibbiltà ta' adeżjoni tat-Turkija "[m]eta l-funzjonament tal-Ftehim ikun tali li jiġġustifika l-aċċettazzjoni sħiħa min-naħa tat-Turkija tal-obbligi li jirriżultaw mit-Trattat li jistabilixxi l-Komunità".

10. Sabiex jintlaħqu l-għanijiet tal-Ftehim, għandha tkun stabbilita unjoni doganali fi tliet fażijiet. Matul il-fażi preparatorja, it-Turkija ssaħħaħ l-ekonomija tagħha bl-għajnuna tal-Komunità (Artikolu 3 tal-Ftehim). Matul il-fażi tranżitorja, unjoni doganali tiġi stabbilita progressivament u l-politiki ekonomiċi jkunu approssimati (Artikolu 4 tal-Ftehim). Fl-aħħar nett, il-fażi definittiva hija bbażata fuq l-unjoni doganali u timplika t-tisħiħ tal-koordinazzjoni tal-politika ekonomika tal-partijiet kontraenti (Artikolu 5 tal-Ftehim).

11. L-applikazzjoni u l-iżvilupp progressiv tas-sistema ta' assoċjazzjoni huma żgurati, skont l-Artikolu 6 tal-Ftehim, permezz ta' Kunsill ta' Assoċjazzjoni li fi ħdanu l-partijiet kontraenti jingħaqdu. Sabiex jintlaħqu l-għanijiet stabbiliti mill-Ftehim u fil-każijiet previst minnu, il-Kunsill ta' Assoċjazzjoni għandu setgħa li jiddeċiedi permezz tal-Artikolu 22(1) tal-Ftehim, u kull waħda miż-żewġ partijiet li għandha tieħu l-miżuri għall-eżekuzzjoni tad-deċiżjonijiet hekk meħuda. B'mod partikolari, skont l-Artikolu 8 tal-Ftehim, huwa jistabbilixxi, qabel il-bidu tal-fażi tranżitorja, il-kundizzjonijiet, il-modalitajiet u t-termini tal-implementazzjoni tad-dispożizzjonijiet tiegħu fl-oqsma previsti mit-Trattat li jistabbilixxi l-Komunità li għandhom jittieħdu inkunsiderazzjoni, b'mod partikolari dawk previsti fit-Titolu II tal-Ftehim.

12. It-Titolu II ("implementazzjoni tal-fażi tranżitorja") tal-Ftehim jinkludi, barra l-Artikolu 8 imsemmi iktar 'il fuq, dispożizzjonijiet dwar l-unjoni doganali u l-agrikoltura, kif ukoll dispożizzjonijiet oħra ta' natura ekonomika. Għal dak li jirrigwarda t-twettiq gradwali tal-moviment liberu tal-ħaddiema kif ukoll l-eliminazzjoni tar-restrizzjonijiet għal-libertà ta' stabbiliment u għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi, l-Artikoli 12 sa 14 tal-Ftehim jipprovdu li l-partijiet kontraenti huma ggwidati minn dispożizzjonijiet korrispondenti tat-Trattat li jistabbilixxi l-Komunità.

13. L-Artikolu 14 tal-Ftehim jipprovdi:

"Il-Partijiet Kontraenti jaqblu li jiġu ggwidati mill-Artikoli 55, 56 u 58 sa 65 tat-Trattat li jistabbilixxi l-Komunità sabiex jitneħħew ir-restrizzjonijiet li jeżistu bejniethom fuq il-libertà li jiġu pprovduti servizzi." [traduzzjoni mhux uffiċjali]

2. Il-Protokoll Addizzjonali

14. Sabiex jiġu adottati d-dispożizzjonijiet li jirrigwardaw il-kundizzjonijiet, modalitajiet u t-termini għat-twettiq tal-fażi tranżitorja (Artikolu 1 tal-Protokoll Addizzjonali), il-partijiet kontraenti ffirmaw, fit-23 ta' Novembru 1970, il-Protokoll Addizzjonali li l-Komunità kkonkludiet, approvat u kkonfermat permezz tar-Regolament (KEE) Nru 2760/72[6]. Skont l-Artikolu 62 tiegħu, il-Protokoll Addizzjonali huwa parti integrali mill-Ftehim. Bl-applikazzjoni tal-Artikolu 63(2) tiegħu, il-Protokoll Addizzjonali daħal fis-seħħ fl-1 ta' Jannar 1973 u minn wara dakinhar jorbot ukoll lir-Repubblika Federali tal-Ġermanja.

15. Il-Kapitolu II tat-Titolu II ("moviment ta' persuni u servizzi") tal-Protokoll Addizzjonali jirrigwarda d-dritt ta' stabbiliment, tas-servizzi u tat-trasport. L-Artikolu 41 tal-Protokoll Addizzjonali, li jinsab fl-imsemmi Kapitolu II, jipprovdi:

"1. Il-Partijiet Kontraenti għandhom jibqgħu lura milli jintroduċu bejniethom xi restrizzjonijiet ġodda rigward il-libertà ta' l-istabbiliment u l-libertà tal-provvediment ta' servizzi.

6 — ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 11, Vol. 11, p. 41.

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 minnu li abbażi tal-Artikolu 41(2) tal-Protokoll Addizzjonali, il-Kunsill ta' Assoċjazzjoni KE-Turkija adotta f'April tal-2000 id-Deċiżjoni Nru 2/2000 [7] dwar il-ftuħ tan-negozjati sabiex titwettaq il-liberalizzazzjoni tas-servizzi bejn il-Komunità u t-Turkija. Madankollu, sal-lum il-Kunsill ta' Assoċjazzjoni ma wettaqx liberalizzazzjoni sostanzjali f'dan il-qasam.

3. Ir-Regolament (KE) Nru 539/2001 u r-Regolament (KE) Nru 562/2006

17. Skont l-Artikolu 5(1)(b) tar-Regolament (KE) Nru 562/2006 [8], għal soġġorn li ma jeċċedix tliet xhur f'kull perijodu ta' sitt xhur, il-kundizzjonijiet għad-dħul għaċ-ċittadini ta' pajjiżi terzi jikkonsistu b'mod partikolari li jkunu fil-pussess ta' viża valida "jekk meħtieġ skond ir-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 539/2001 tal-15 ta' Marzu 2001 li jelenka pajjiżi terzi li ċ-ċittadini tagħhom irid ikollhom viżi meta jaqsmu l-fruntieri esterni u dawk li ċ-ċittadini tagħhom huma eżentati minn dak ir-rekwiżit, ħlief meta jkollhom permess ta' residenza validu" [9].

18. Fl-Artikolu 1(1) tiegħu, ir-Regolament (KE) Nru 539/2001 [10] jipprovdi li ċ-ċittadini ta' pajjiżi terzi elenkati fil-lista tal-Anness I għandhom ikunu meħtieġa li jkollhom il-pussess ta' viża meta jaqsmu l-fruntieri esterni tal-Istati Membri. It-Turkija tinsab fil-lista ta' dan l-Anness I.

C – *Id-dritt nazzjonali*

19. Mit-talba għal deċiżjoni preliminari jirriżulta li fil-mument tad-dħul fis-seħħ tal-Protokoll Addizzjonali fir-Repubblika Federali tal-Ġermanja fl-1 ta' Jannar 1973, permezz tal-punt 1 tal-Artikolu 5(1) tar-Regolament ta' Implementazzjoni tal-Liġi dwar il-barranin, tal-10 ta' Settembru 1965 (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes jew "DVAuslG" [11]), fil-verżjoni tiegħu tat-13 ta' Settembru 1972 [12], flimkien mal-Anness tiegħu (il-"lista pożittiva"), iċ-ċittadini Torok ma kellhomx bżonn jiksbu, qabel ma jidħlu fit-territorju Ġermaniż, permess ta' residenza taħt il-forma ta' viża ħlief meta kienu ser jeżerċitaw attività professjonali fir-Repubblika Federali tal-Ġermanja. Huma ma kellhomx l-obbligu tal-viża fil-każ ta' soġġorn ta' żjara bħal dik li riedet tagħmel ir-rikorrenti fil-kawża prinċipali.

7 — Deċiżjoni Nru 2/2000 tal-Kunsill ta' Assoċjazzjoni KE-Turkija, tal-11 ta' April 2000, dwar il-ftuħ ta' negozjati sabiex titwettaq il-liberalizzazzjoni tas-servizzi u l-ftuħ reċiproku tas-swieq pubbliċi bejn il-Komunità u t-Turkija (ĠU L 138, p. 27).

8 — Regolament (KE) Nru 562/2006 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tal-15 ta' Marzu 2006, li jistabbilixxi Kodiċi Komunitarju dwar ir-regoli li jirregolaw il-moviment ta' persuni minn naħa għal oħra tal-fruntiera (Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen) (ĠU L 105, p. 1).

9 — In-nota ta' qiegħ il-paġna fid-dispożizzjoni ċċitata tneħħiet.

10 — 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 Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 19, Vol. 4, p. 65). Dan ir-regolament ġie emendat diversi drabi.

11 — BGBl. I, p. 1341.

12 — BGBl. I, p. 1743.

20. Il-ħdax-il Regolament li emenda r-Regolament ta' Implementazzjoni tal-Liġi dwar il-barranin (elfte Verordnung zur Änderung der DVAuslG), tal-1 ta' Lulju 1980[13], stabbilixxa obbligu ġenerali ta' viża għaċ-ċittadini Torok.

21. Skont dak li esponiet il-qorti tar-rinviju, l-obbligu ta' viża japplika għar-rikorrenti fil-kawża prinċipali. Ir-rekwiżit ta' viża applikabbli għaċ-ċittadini Torok jirriżulta prinċiparjament mid-dispożizzjonijiet magħquda tal-ewwel sentenza tal-Artikolu 4(1) tal-Liġi Ġermaniża dwar is-soġġorn, ix-xogħol u l-integrazzjoni tal-barranin fit-territorju federali (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbestätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet jew AufenthG) u tal-Artikolu 1(1) kif ukoll tal-Anness I tar-Regolament (KE) Nru 539/2001.

II – Il-fatti u l-kawża prinċipali

22. L. E. Demirkan, ir-rikorrenti fil-kawża prinċipali (iktar 'il quddiem ir-"rikorrenti"), hija ċittadina Torka mwielda fl-1993. Fl-2007, hija flimkien ma' ommha għamlet talba għal viża Schengen lill-Ambaxxata tal-Ġermanja f'Ankara, sabiex iżżur lit-tieni raġel ta' ommha, li huwa Ġermaniż. L-Ambaxxata rrifjutat dawn iż-żewġ talbiet għal viża.

23. Għalhekk ir-rikorrenti u ommha ppreżentaw rikors kontra r-Repubblika Federali tal-Ġermanja quddiem il-Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Amministrattiv ta' Berlin) sabiex jiġi kkonstatat id-dritt tagħhom li jidħlu mingħajr viża fil-Ġermanja u, sussidjarjament, sabiex il-konvenuta tkun obbligata toħroġilhom viża għal żjara. Huma sostnew li d-dritt tagħhom li jidħlu fil-Ġermanja mingħajr viża jirriżulta mill-klawżola ta' "standstill" tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali. Huma argumentaw li skont din id-dispożizzjoni, id-destinatarji ta' servizzi ta' nazzjonalità Torka jistgħu jipprevalixxu ruħhom mid-dritt applikabbli fil-mument tad-dħul fis-seħħ tal-Protokoll Addizzjonali, li permezz tiegħu ċ-ċittadini Torok li jixtiequ joqogħdu fil-Ġermanja għal perijodu massimu ta' tliet xhur u mingħajr ma jeżerċitaw attività professjonali huma eżenti mill-obbligu tal-viża. Peress li matul il-proċess tal-ewwel istanza ġiet maħruġa viża lill-omm ir-rikorrenti abbażi tal-unjoni tal-familja mar-raġel tagħha u peress li l-partijiet kollha qablu li l-kawża ma kienx għad għandha skop fuq dan il-punt, ir-rikorrenti kompliet waħedha t-talba tagħha.

24. Permezz tas-sentenza tagħha tat-22 ta' Ottubru 2009, il-Verwaltungsgericht ċaħdet ir-rikors tagħha. Hija qieset li r-rikorrenti ma tistax tinvoka, b'mod validu, il-klawżola ta' "standstill" peress li din tal-aħħar ma hijiex applikabbli għal soġġorn għal żjara kif hija pprevediet li tagħmel. Il-Verwaltungsgericht iddeċidiet li, f'dan ir-rigward, il-kwistjoni dwar jekk il-klawżola ta' "standstill" tapplikax ukoll għar-restrizzjonijiet tal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi setgħet tibqa' pendenti. Hija żiedet li anki jekk dan ikun effettivament il-każ, id-dħul fil-Ġermanja għandu b'kull mod isir fid-dawl ta' benefiċċju minn provvista ta' servizz. Fl-opinjoni tagħha, il-fatt li r-rikorrenti taċċedi għall-provvista ta' servizzi fl-okkażjoni tas-soġġorn tagħha ma huwiex biżżejjed sabiex jissodisfa din il-kundizzjoni. Fl-aħħar nett hija kkonstatat ukoll l-assenza tad-dritt tar-rikorrenti li tikseb viża.

25. Ir-rikorrenti ppreżentat appell minn din is-sentenza quddiem l- Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunal Amministrattiv Superjuri ta' Berlin-Brandenburg), il-qorti tar-rinviju, u ppersistiet bit-talbiet tagħha.

13 — BGBl. I, p. 782.

III – Talba għal deċiżjoni preliminari u l-proċedura quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja

26. Permezz ta' deċiżjoni tat-13 ta' April 2011, l-Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg issospendiet il-proċeduri u ressqet lill-Qorti tal-Ġustizzja d-domandi preliminari segwenti skont l-Artikolu 267 TFUE:

"1) Il-kunċett tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi fis-sens tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali, tat-23 ta' Novembru 1970, anness mal-Ftehim li jistabbilixxi assoċjazzjoni bejn il-Komunità Ekonomika Ewropea u t-Turkija (il-"Protokoll Addizzjonali") jinkludi wkoll il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi?

2) Jekk ir-risposta tkun fl-affermattiv, il-protezzjoni tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi li tirriżulta mill-Artikolu 1(41) tal-Protokoll Addizzjonali testendi wkoll għal ċittadini Torok li, bħar-rikorrenti fil-kawża prinċipali, jixtiequ jidħlu fir-Repubblika Federali tal-Ġermanja mhux sabiex ikollhom aċċess għal servizz partikolari, iżda sabiex iżuru qraba fil-kuntest ta' żjara ta' mhux iktar minn tliet xhur, u li jinvokaw is-sempliċi possibbiltà li jibbenefikaw minn servizzi fil-Ġermanja?"

27. Barra L. E. Demirkan u l-Gvern Ġermaniż, il-Gvern tar-Repubblika Ċeka, tad-Danimarka, tal-Estonja, ta' Franza, tal-Pajjiżi l-Baxxi, tas-Slovenja u tar-Renju Unit, kif ukoll il-Kunsill u l-Kummissjoni, ippreżentaw l-osservazzjonijiet bil-miktub tagħhom.

28. Fis-seduta tas-6 ta' Novembru 2012 esprimew ruħhom L. E. Demirkan u r-Repubblika Federali tal-Ġermanja, kif ukoll ir-Renju tad-Danimarka, ir-Repubblika Ellenika, ir-Repubblika Franċiża, ir-Renju tal-Pajjiżi l-Baxxi, ir-Renju Unit tal-Gran Brittanja u l-Irlanda ta' Fuq, il-Kunsill u l-Kummissjoni.

IV – Evalwazzjoni legali

29. Il-qorti tar-rinviju talbet, fl-ewwel domanda tagħha, kjarifiki dwar il-punt jekk il-klawżola ta' "standstill" tal-Protokoll Addizzjonali tinkludix ukoll il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi. Jekk dan huwa l-każ, ċittadin Tork jista', sabiex jidħol fit-territorju Ġermaniż, jipprevalixxi ruħu mid-dritt, iktar favorevoli għalih, li kien japplika fil-mument tad-dħul fis-seħħ tal-Protokoll Addizzjonali, jiġifieri mill-eżenzjoni ta' viża fis-seħħ f'dik id-data. Jekk il-Qorti tal-Ġustizzja tirrispondi fl-affermattiv għal din l-ewwel domanda, hija għandha tiddeċiedi dwar il-portata tal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi fil-kuntest tat-tieni domanda.

30. Fl-opinjoni tiegħi, ir-risposta għal-ewwel domanda għandha tkun fis-sens li l-klawżola ta' "standstill" tal-Protokoll Addizzjonali ma tinkludix il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi. Għalhekk ma huwiex meħtieġ li tingħata risposta għat-tieni domanda. Madankollu ser nindirizza wkoll it-tieni domanda fil-każ li l-Qorti tal-Ġustizzja tasal għal konklużjoni differenti.

A – *L-ewwel domanda preliminari*

31. Permezz tal-ewwel domanda preliminari tagħha, il-qorti tar-rinviju trid tkun taf jekk il-kunċett ta' "libertà li jiġu pprovduti servizzi" tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali, jinkludix ukoll dik li hija msejħa "libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi".

32. Ir-rikorrenti timmilita favur tali interpretazzjoni estensiva. Madankollu, l-Istati Membri li ppreżentaw osservazzjonijiet, kif ukoll il-Kummissjoni u l-Kunsill, jiddefendu l-pożizzjoni kuntrarja.

33. Sabiex tingħata risposta għad-domanda, għandna nieqfu ftit fuq il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar il-klawżola ta' "standstill", peress li ċerti Stati Membri ressqu argumenti li donnhom jibdlu ċerti aspetti ta' din il-ġurisprudenza. Isegwi li l-kunċett ta' "libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi" jimmerita kjarifiki ikbar. Fl-aħħar nett, jien ser ninterpreta l-klawżola ta' "standstill".

1. Il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar il-klawżola ta' "standstill"

34. Skont ġurisprudenza stabbilita tal-Qorti tal-Ġustizzja, l-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali għandu effett dirett. Konsegwentement, id-drittijiet li din id-dispożizzjoni tagħti liċ-ċittadini Torok li għalihom tapplika, jistgħu jkunu invokati quddiem il-qrati nazzjonali sabiex tiġi eskluża l-applikazzjoni tar-regoli tad-dritt nazzjonali li jmorru kontrih. Din l-applikazzjoni diretta hija ġġustifikata mill-fatt li d-dispożizzjoni inkwistjoni tipprovdi, f'termini ċari, preċiżi u mingħajr kundizzjonijiet, klawżola "standstill" mhux ekwivoka, li legalment tfisser dmir li ma titteħidx azzjoni aċċettat mill-partijiet kontraenti [14].

35. Madankollu, l-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali ma jagħtix dritt sostanzjali tad-dħul, soġġorn jew libertà li jiġu pprovduti servizzi [15]. Id-dispożizzjoni inkwistjoni tipprekludi min-naħa l-oħra lill-partijiet kontraenti milli jistabbilixxu ostakoli ġodda għall-eżerċizzju tal-libertajiet li hija ssemmi, jiġifieri l-libertà ta' stabbiliment u l-libertà li jiġu pprovduti servizzi. Dan japplika wkoll għad-dispożizzjonijiet li jirrigwardaw ir-rekwiżiti sostantivi u/jew proċedurali fil-qasam tal-ewwel ammissjoni taċ-ċittadini Torok fit-territorju tal-Istat Membru kkonċernat sabiex jeżerċitaw l-imsemmija libertajiet. Għalhekk fil-prattika l-klawżola ta' "standstill" tiddetermina d-dispożizzjonijiet ta' Stat Membru applikabbli *ratione temporis* għall-evalwazzjoni tas-sitwazzjoni ta' ċittadin Tork li jipproponi li jagħmel użu mil-libertajiet imsemmija fl-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali [16].

36. Fil-kawża Soysal u Savatli, il-Qorti tal-Ġustizzja kienet mitluba tapplika l-prinċipji fuq imsemmija għall-obbligu ta' viża stabbilit fl-1980 fil-Ġermanja, li kien jirrigwarda wkoll id-dħul taċ-ċittadini Torok fil-Ġermanja bil-għan li jipprovdu servizzi fil-qasam tat-trasport internazzjonali ta' merkanzija bit-triq għan-nom ta' impriża stabbilita fit-Turkija. Il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li tali obbligu ta' viża jikkostitwixxi restrizzjoni ġdida għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi pprojbita mill-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali. Hija ddeċidiet li obbligu ta' viża impost fuq il-fornituri ta' servizzi tista' tipprekludi l-eżerċizzju effettiv tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi "b'mod partikolari minħabba l-ispejjeż amministrattivi u finanzjarji żejda u ripetitivi 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 [...] leġiżlazzjoni ta' din in-natura tipprekludi l-eżerċizzju tal-libertà msemmija" [17].

14 — Sentenzi tal-11 ta' Mejju 2000, Savas (C-37/98, Ġabra p. I-2927, punti 46 sa 54); tal-21 ta' Ottubru 2003, Abatay *et* (C-317/01 u C-369/01, Ġabra p. I-12301, punti 58 u 59); tal-20 ta' Settembru 2007, Tum u Dari (C-16/05, Ġabra p. I-7415, punt 46); Soysal u Savatli (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 2, punt 45); tal-21 ta' Lulju 2011, Oguz (C-186/10, Ġabra p. I-6957, punt 23) u tal-15 ta' Novembru 2011, Dereci *et* (C-256/11, Ġabra p. I-11315, punt 87).

15 — Tali dritt lanqas ma jirriżulta mill-Ftehim Ewropew dwar is-sistema ta' moviment ta' persuni bejn il-pajjiżi membri tal-Kunsill tal-Ewropa, fid-dawl tad-dikjarazzjoni Ġermaniża nnotifikata skont l-Artikolu 7 tal-imsemmi ftehim.

16 — Sentenzi Savas (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 14, punt 71); Abatay *et* (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 14, punti 62 sa 67); Tum u Dari (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 14, punti 47 sa 55); Soysal u Savatli (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 14, punti 47 sa 49); tas-17 ta' Settembru 2009, Sahin (C-242/06, Ġabra p. I-8465, punt 64); tad-29 ta' April 2010, Il-Kummissjoni vs Il-Pajjiżi l-Baxxi (C-92/07, Ġabra p. I-3683, punt 47) u Dereci *et* (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 14, punti 89 sa 94).

17 — Sentenza Soysal u Savatli (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 2, punti 55, 57 u 63).

37. Il-Qorti tal-Ġustizzja kkunsidrat li din il-konklużjoni ma tistax tiġi kkontestata mill-fatt li l-leġiżlazzjoni fis-seħħ fil-Ġermanja kienet timplementa dispożizzjoni Komunitarja ta' dritt derivat. Dan jirriżulta mill-fatt li skont il-Qorti tal-Ġustizzja, "is-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" [18].

38. Ħafna Stati Membri li pparteċipaw fil-proċedura u l-Kunsill ippreżentaw argumenti li jikkontestaw il-motivi tas-sentenza Soysal u Savatli tal-Qorti tal-Ġustizzja.

39. Il-Ġermanja, il-Greċja, ir-Renju Unit u l-Kunsill ma jaraw ebda ostakolu għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi fl-obbligu ta' viża. Huma jargumentaw li l-ħruġ ta' viża ma huwa xejn għajr proċedura amministrattiva intiża sabiex tiżgura l-kontroll fil-fruntieri u li ma tirrendix iktar diffiċli d-dħul fit-territorju nazzjonali, iżda li għall-kuntrarju tagħti lil min qed jivvjaġġa, qabel jitlaq, assigurazzjoni li huwa jissodisfa l-kundizzjonijiet tad-dħul stabbiliti mid-dritt sostantiv. Fl-opinjoni tagħhom, l-ispejjeż imsemmija mill-Qorti tal-Ġustizzja ma humiex kunsiderevoli, tal-inqas għall-individwi bħal f'dan il-każ, fid-dawl tal-possibbiltà li tkun stabbilita viża valida għal iktar minn dħul wieħed u li jkunu mnaqqsa l-miżati mħallsa għal viżi.

40. Dan l-argument ma jistax jintlaqa'. L-applikanti għal viża jbatu spejjeż u miżati amministrattivi li għalihom il-vjaġġaturi eżenti mill-obbligu ta' viża ma humiex suġġetti. Barra minn hekk, il-viża ma tagħti ebda ċertezza legali, peress li l-fatt li persuna tkun fil-pussess ta' viża ma jagħtihiex dritt tad-dħul [19]. Politika oħra fil-qasam tal-viżi hija ċertament konċepibbli. Madankollu, f'dan il-każ, ma ġiex allegat li l-obbligu ta' viża ma jwassalx għall-ostakolu għad-dħul.

41. B'mod partikolari l-Pajjiżi l-Baxxi u l-Kunsill jikkunsidraw li l-fatt li ċ-ċittadini Torok jiġu awtorizzati jidħlu mingħajr viża, billi jinvokaw il-klawżola ta' "standstill", fit-territorju ta' Stat Membru, u għalhekk fiż-żona Schengen, b'mod li jmur kontra r-Regolament (KE) Nru 539/2001, jista' joħloq kunflitt mhux biss mad-dritt derivat, iżda wkoll mad-dritt primarju tal-Unjoni. Huma jargumentaw li l-konvenzjonijiet internazzjonali ma jeskludux dan tal-aħħar. Madankollu, fl-opinjoni tagħhom, interpretazzjoni estensiva ħafna tal-klawżola ta' "standstill" tpoġġi f'perikolu l-għanijiet tal-politika komuni fil-qasam tal-viżi, li għalihom l-Unjoni, skont l-Artikolu 77(2)(a) TFUE, tgawdi kompetenza esklussiva, tal-inqas ladarba din tkun eżerċitata.

42. Il-Kunsill iqis li jekk l-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali jiġi applikat ukoll għad-destinatarji tas-servizzi, dan idgħajjef il-politika komuni fil-qasam tal-viżi. Fl-opinjoni tiegħu, id-destinatarji tas-servizzi ta' nazzjonalità Torka jkunu jistgħu għalhekk, billi jinvokaw id-dritt nazzjonali applikabbli fil-mument tad-dħul fis-seħħ tal-Protokoll Addizzjonali, jidħlu mingħajr viża mhux biss fil-Ġermanja, fid-Danimarka, fl-Irlanda u fir-Renju Unit, jiġifieri fl-Istati li kienu diġà affettwati mis-sentenza Soysal u Savatli, iżda wkoll fil-Belġju, fil-Lussemburgu, fil-Pajjiżi l-Baxxi, fi Franza, fl-Italja, fi Spanja u fil-Portugall. Għalhekk skont il-Kunsill, id-destinatarji tas-servizzi ta' nazzjonalità Torka ser ikunu eżenti mill-obbligu ta' viża f'disa' Stati taż-żona Schengen, waqt li ser jibqgħu suġġetti għal obbligu li jkollhom viża f'erba' Stati ta' din iż-żona kif ukoll f'erbatax-il Stat Membru. Huwa jikkonkludi li għalhekk l-uniformità taż-żona Schengen ser titpoġġa f'perikolu gravi.

43. Minkejja din l-oġġezzjoni, jiena lanqas hawn ma nara raġuni li għaliha nipproponi bdil tal-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja. Ċertament skont l-Artikolu 2(2) TFUE, huwa pprojbit li l-Istati Membri jiddeterminaw l-Istati terzi li ċ-ċittadini tagħhom għandhom bżonn viża sabiex jidħlu fiż-żona Schengen. F'dan ir-rigward, bl-adozzjoni tar-Regolament (KE) Nru 539/2001, l-Unjoni eżerċitat il-kompetenza, li permezz tal-Artikolu 4(2)(j) TFUE u tal-Artikolu 77(2)(a) TFUE hija

18 — Sentenza Soysal u Savatli (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 2, punt 59).

19 — Ara, illum l-Artikolu 30 tar-Regolament (KE) Nru 810/2009 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill, tat-13 ta' Lulju 2009, li jistabbilixxi Kodiċi Komunitarju dwar il-Viżi (Kodiċi dwar il-viżi) (ĠU L 243, p. 1).

kondiviża. L-obbligu ta' Stat Membru li jippermetti dħul mingħajr viża fil-kuntest tal-klawżola ta' "standstill" madankollu ma jmurx kontra dan it-tqassim ta' kompetenzi. Hija tidħol f'kunflitt mar-Regolament (KE) Nru 539/2001 biss. Il-pożizzjoni tal-Pajjiżi l-Baxxi u tal-Kunsill tpoġġi dan ir-regolament fil-livell ta' leġiżlazzjoni tad-dritt primarju.

44. Min-naħa tagħha l-Kummissjoni bdiet il-proċess sabiex tadotta l-emendi tad-dritt sekondarju reżi neċessarji mis-sentenza Soysal u Savatli għal dak li jirrigwarda l-fornituri ta' servizzi. Filwaqt li tagħmel riferiment espress għal din is-sentenza, hija pproponiet li jiżdied paragrafu 4 ġdid fl-Artikolu 4 tar-Regolament (KE) Nru 539/2001, ifformulat kif ġejt: "Sa fejn huwa impost mill-applikazzjoni tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali għall-Ftehim ta' Assoċjazzjoni bejn it-Turkija u l-KE, Stat Membru jista' jipprevedi xi eċċezzjonijiet mir-rekwiżit tal-viża stipulat fl-Artikolu 1(1), fir-rigward ta' ċittadini Torok li jipprovdu servizzi matul is-soġġorn tagħhom" [20].

45. Ir-Repubblika Federali tal-Ġermanja wkoll, skont is-sottomissjonijiet tagħha, ipproċediet għall-adozzjoni ta' dispożizzjonijiet rilevanti tad-dritt nazzjonali tagħha u eżentat mill-obbligu ta' viża liċ-ċittadini Torok li jixtiequ jidħlu fir-Repubblika Federali tal-Ġermanja sabiex jipprovdu hemmhekk servizzi speċifiċi, kif kien il-każ fil-mument tad-dħul fis-seħħ tal-Protokoll Addizzjonali għar-Repubblika Federali tal-Ġermanja.

46. Kif turi din il-kawża, is-sentenza Soysal u Savatli ma rregolatx madankollu l-problemi kollha li jistgħu jqumu fir-rigward tal-klawżola ta' "standstill". Għall-kuntrarju, wara din is-sentenza, skont il-qorti tar-rinviju, il-kwistjoni dwar jekk il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi taqax hija wkoll taħt l-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali, hija kontroversjali fil-ġurisprudenza u fid-dottrina nazzjonali. Fil-fatt is-sentenza Soysal u Savatli ma tgħid xejn dwar dan il-punt.

2. Il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi

47. Il-kunċett tal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi għandu l-oriġini tiegħu fis-subdiviżjoni, illum komuni, tal-provvista ta' servizzi transkonfinali fi tliet kategoriji kbar. L-ewwel nett, is-servizz stess jista' jaqsam il-fruntiera mingħajr ma l-fornitur u d-destinatarju tiegħu jbiddlu l-post (każ ta' "servizz bil-posta"). It-tieni nett, il-fornitur jista' jaqsam il-fruntiera sabiex jipprovdi s-servizz (libertà attiva li jiġu pprovduti servizzi) u, it-tielet eżempju, id-destinatarju tas-servizz jista' jmur fil-pajjiż tal-fornitur sabiex jibbenefika mis-servizz (libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi) [21]. Ir-restrizzjonijiet fuq l-ewwel żewġ eżempji tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi jistgħu jitneħħew b'mod ekonomikament vijabbli mingħajr ma dan jobbliga li jitneħħew fl-istess waqt ir-restrizzjonijiet għal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi [22].

48. Jekk mal-ewwel daqqa t'għajn il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi tidher li hija l-kuntrarju tal-libertà attiva li jiġu pprovduti servizzi [23], il-protezzjoni ta' dawn iż-żewġ tipi ta' provvista ta' servizzi transkonfinali turi differenzi kwantitattivi u kwalitattivi. Fil-fatt jirrigwardaw żewġ forom ta' provvista ta' servizzi transkonfinali li l-portata rispettiva tagħhom ma taqbel xejn. Ir-rikonoxximent tal-protezzjoni ta' waħda minn dawn iż-żewġ forom ma tagħtix għalhekk risposta awtomatika għal kwistjonijiet li jirrigwardaw il-protezzjoni tal-forma l-oħra.

20 — COM (2011) 290 finali, p. 9 u 18.

21 — Il-kunċett ta' libertà "passiva" li jiġu pprovduti servizzi hija użata tal-inqas sa mill-1972. Ara pereżempju, S. Völker, *Passive Dienstleistungsfreiheit im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1990, pp. 54 *et seq.* Fil-kuntest tad-dritt tal-Organizzazzjoni Mondjali tal-Kummerċ, l-Artikolu 1(2) tal-GATS jiddefinixxi erba' tipi ta' provvisti ta' servizzi transkonfinali. Dawn jikkorrispondu għat-tliet kategoriji msemmija iktar 'il fuq, u magħhom iżid il-provvista ta' servizz "grazzi għall-preżenza kummerċjali", li taqa', fil-kuntest Ewropew, taħt il-libertà ta' stabbiliment.

22 — Dan huwa dak li juri wkoll il-GATS, li fil-kuntest tiegħu l-pajjiżi jistgħu jagħżlu t-tipi ta' provvisti ta' servizzi li huma jixtiequ jilliberalizzaw.

23 — C. Calliess, u S. Korte, *Dienstleistungsrecht in der EU*, C.H. Beck, Munich, 2011, p. 55 u 56.

49. Mill-perspettiva kwantitattiva, il-libertà attiva li jiġu pprovduti servizzi tipprekludi restrizzjonijiet tal-qsim tal-fruntieri mill-fornituri ta' servizzi, jiġifieri għall-grupp relattivament iddefinit. Il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi tipprekludi min-naħa l-oħra ostakoli għall-qsim tal-fruntieri mid-destinatarji tas-servizzi. Fil-protezzjoni tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi hija tinkludi għalhekk il-grupp ta' konsumaturi ta' servizzi, li potenzjalment kulħadd jaqa' fih.

50. Hija preċiżament din l-estensjoni tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi għall-konsumaturi li twassal għal differenza kwalitattiva bejn dawn iż-żewġ aspetti tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi. Il-fornitur ta' servizzi huwa marbut b'mod intimu mas-servizz protett. Huwa jirċievi l-flus inkambju għas-servizz li huwa jipprovdi. Il-kompetenzi tiegħu jillimitaw is-servizzi li huwa jista' jipprovdi. Min-naħa l-oħra, kulħadd jikkonsma, kważi ta' kuljum, diversi servizzi differenti, mingħajr ma l-ebda wieħed minnhom ma huwa karatteristika ta' konsumatur bħala operatur ekonomiku. Barra minn hekk, għall-konsumatur is-servizz mhux bilfors ifisser attività ekonomika. Fil-fatt, skont il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, il-ħlas ta' servizz mhux neċessarjament isir minn dak li jibbenefika minnu [24]. Fid-dawl tal-protezzjoni wiesgħa li jgawdu l-konsumaturi meta jridu jaqsmu l-fruntiera, il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi tinkludi element ta' protezzjoni li, fil-fatt, huwa diffiċli li jiddistingwi ruħu mil-libertà ta' moviment [25].

51. Huwa minnu li, skont ġurisprudenza stabbilita, il-kunċett ta' "libertà li jiġu pprovduti servizzi" tal-Artikolu 56 TFUE jinkludi wkoll il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi. Is-sentenza fondatriċi ta' din il-ġurisprudenza hija s-sentenza Luisi u Carbone [26]. F'din is-sentenza, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li l-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi tikkostitwixxi l-"kumpliment neċessarju" għal-libertà attiva li jiġu pprovduti servizzi u tirrispondi għall-għan li tkun "illiberata l-attività remuneratorja kollha u li ma hijiex koperta mill-moviment liberu tal-merkanzija, tal-persuni u tal-kapital" [27] [traduzzjoni mhux uffiċjali]. Madankollu dan ma jfissirx li l-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali jinkludi awtomatikament il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi.

3. Il-kunċett tal-"libertà li jiġu pprovduti servizzi" fil-klawżola ta' "standstill"

52. Il-kwistjoni dwar jekk il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi taqax ukoll fil-kunċett tal-"libertà li jiġu pprovduti servizzi" tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali, għandha tkun irregolata mill-interpretazzjoni ta' din il-klawżola. Madankollu, la l-ġurisprudenza dwar l-Artikolu 56 TFUE u lanqas il-ġurisprudenza dwar l-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali ma jagħtu risposta f'dan ir-rigward.

53. Peress li l-Protokoll Addizzjonali huwa konvenzjoni internazzjonali għall-interpretazzjoni tiegħu għandu jkun segwit il-metodu tal-Konvenzjoni ta' Vjenna dwar id-dritt tat-Trattati [28], fejn ir-regoli fil-qasam tal-interpretazzjoni tat-trattati għandhom valur tad-dritt internazzjonali konswetudinarju [29]. Skont l-Artikolu 31(1) tal-Konvenzjoni ta' Vjenna trattat "għandu jiġi interpretat *in bona fide* skont is-sens ordinarju tat-termini tiegħu fil-kuntest tagħhom u fid-dawl tal-għan u l-iskop tiegħu" [traduzzjoni mhux uffiċjali]. Il-Qorti tal-Ġustizzja ġustament applikat dan il-prinċipju għall-interpretazzjoni tal-Ftehim ta' Assoċjazzjoni [30].

24 — Sentenza tas-26 ta' April 1988, Bond van Adverteerders *et* (352/85, Ġabra p. 2085, punt 16).

25 — Dan huwa dak li rrikonoxxiet il-Qorti tal-Ġustizzja fil-motivi tas-sentenza tagħha tal-24 ta' Novembru 1998, Bickel u Franz (C-274/96, Ġabra p. I-7637, punt 15), meta hija kkonstatat li ċ-ċittadini tal-Istati Membri jistgħu, bħala destinatarji ta' servizzi, imorru fl-Istati Membri l-oħra u jiċċaqilqu liberament qabel imorru billi jagħmlu riferiment "barra minn hekk" għall-moviment liberu taċ-ċittadini tal-Unjoni.

26 — Sentenza Luisi u Carbone, iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 3. Il-Qorti tal-Ġustizzja kkonfermat diversi drabi din is-sentenza fundamentali. Ara n-nota ta' qiegħ il-paġna 3.

27 — Sentenza Luisi u Carbone (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 3, punt 10).

28 — Nazzjonijiet Uniti, Ġabra tat-Trattati, Vol. 1155, p. 331.

29 — Għal dak li jirrigwarda l-Artikolu 31, ara pereżempju, is-sentenza tal-Qorti Internazzjonali tal-Ġustizzja, tat-3 ta' Frar 1994, Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne vs Tchad), I.C.J. Reports 1994, p. 6 (punt 41).

30 — Sentenza tat-2 ta' Marzu 1999, Eddline El-Yassini (C-416/96, Ġabra p. I-1209, punt 47); ara wkoll, il-punt 43 tal-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Bot fil-kawża Ziebell (li kienet Örnek) (sentenza tat-8 ta' Diċembru 2011, C-371/08, Ġabra p. I-12735).

a) Il-kunċett fih innifsu

54. Il-formulazzjoni tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali ftit jgħin fl-interpretazzjoni tal-kunċett tal-"libertà li jiġu pprovduti servizzi". Madankollu, jidher li, fil-verżjoni Ġermaniża, dan il-kunċett huwa fformulat b'mod li pjuttost jagħmel riferiment għall-fornitur ["Leistung" (provvista)] iktar milli għad-destinatarju tas-servizzi. Dan jidher b'mod iktar ċar mill-verżjonijiet lingwistiċi l-oħra minbarra l-verżjoni Ġermaniża[31]. Din tikkorrispondi madankollu għall-użu tat-terminoloġija użata normalment għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi tal-Artikolu 59 tat-Trattat li jistabbilixxi l-Komunità Ekonomika Ewropea.

55. Għall-kuntrarju ta' dak espost minn ċerti partijiet li pparteċipaw fil-proċedura, ma huwiex possibbli li jkun iddeterminat b'ċertezza assoluta kif il-partijiet kontraenti fehmu l-kunċett tal-"libertà li jiġu pprovduti servizzi" fil-mument tal-konklużjoni tal-Protokoll Addizzjonali. Ċertament jidher ċar li huma rreferew għat-terminoloġija tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi tat-Trattat li jistabbilixxi l-Komunità Ekonomika Ewropea. Madankollu, il-kontenut ta' dik it-terminoloġija kien għadu mhux determinat fl-epoka tal-konklużjoni tal-Protokoll Addizzjonali. Fil-fatt, l-estensjoni tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi tad-dritt Komunitarju għal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi ma kinitx ikkjarifikata, kif urejt, ħlief fl-1984 mas-sentenza Luisi u Carbone[32]. Id-dritt Komunitarju qabel din is-sentenza kien jinkludi kemm elementi li jimmilitaw favur kif ukoll elementi li jimmilitaw kontra l-inklużjoni tal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi fil-libertà li jiġu pprovduti servizzi.

56. Min-naħa l-waħda, il-programm ġenerali tal-1961 għall-abolizzjoni tar-restrizzjonijiet tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi kien diġà jinkludi indikazzjonijiet żgħar li l-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi għandha tkun stabbilita bħala parti integrali tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi[33]. Ir-riferiment għal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi hija iktar ċara fid-Direttiva 64/220/KE, tal-25 ta' Frar 1964, dwar l-abolizzjoni ta' restrizzjonijiet fuq il-moviment u r-residenza għaċ-ċittadini tal-Istati Membri fil-Komunità f'dak li għandu x'jaqsam mal-istabbiliment u l-provvista tas-servizzi[34]. Fil-fatt, l-abolizzjoni tar-restrizzjonijiet għal-moviment u residenza intiżi minnha jestendu, skont l-Artikolu 1(1)(b), espressament għaċ-"ċittadini tal-Istati Membri li jixtiequ jmorru fi Stat Membru ieħor bħala destinatarji ta' provvista ta' servizzi" [traduzzjoni mhux uffiċjali].

57. Min-naħa l-oħra, l-estensjoni tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi għal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi kienet bogħod milli tikseb l-unanimità. Sa mill-1976, fil-konklużjonijiet tiegħu fil-kawża Watson u Belmann, l-Avukat Ġenerali Trabucchi ċaħad espressament din l-interpretazzjoni estensiva. Huwa kkunsidra li tali interpretazzjoni tmur kontra t-test tal-Artikolu 59 tat-Trattat KEE u ma tikkorrispondix mal-istruttura tal-istess trattat, li jipprevedi l-libertà ta' moviment b'riferiment għall-kategoriji determinati ta' operaturi ekonomiċi[35]. Din il-kwistjoni kienet is-suġġett ta' kontroversji dottrinali[36]. Sabiex jiġu evitati dawn l-inċertezzi, dritt ta' dħul u residenza kien espressament mogħti lid-destinatarji ta' servizzi fil-Ftehim bejn il-Komunità Ewropea u l-Istati Membri tagħha min-naħa u l-Konfederazzjoni Svizzera min-naħa l-oħra dwar il-moviment liberu tal-persuni, li daħal fis-seħħ fl-1 ta' Ġunju 2002[37].

31 — Bil-Franċiż: "libre prestation des services"; bit-Taljan: "libera prestazione dei servizi" u bl-Olandiż: "het vrij verrichten van diensten".

32 — Sentenza Luisi u Carbone (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 3, punti 10 u 16).

33 — ĠU 1962, 002, p. 32. It-Titolu III tiegħu jinvoka elevazzjoni tar-restrizzjonijiet "li jippreġudikaw lill-fornitur direttament jew indirettament permezz tad-destinatarju jew tal-provvista nnifisha" [traduzzjoni mhux uffiċjali].

34 — ĠU 56, p. 845. Issostitwita permezz tad-Direttiva 73/148/KEE, tal-21 ta' Mejju 1973, dwar l-abolizzjoni ta' restrizzjonijiet fuq il-moviment u r-residenza fil-Komunità għal ċittadini ta' Stati Membri f'dak li għandu x'jaqsam mal-istabbiliment u l-provvista tas-servizzi (ĠU Edizzjoni Speċjali bil-Malti, Kapitolu 5, Vol. 1, p. 167).

35 — Konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Trabucchi fil-kawża Watson u Belmann (sentenza tas-7 ta' Lulju 1976, 118/75, Ġabra p. 1185). Ara wkoll, fuq l-istess linja, il-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Capotorti fil-kawża Kuyken (sentenza tal-1 ta' Diċembru 1977, 66/77, Ġabra p. 2311).

36 — S. Völker, *Passive Dienstleistungsfreiheit im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin, p. 64 *et seq.*

37 — Ara l-Artikolu 5(3) tal-imsemmi ftehim (ĠU L 114, p. 6), iffirmat fil-21 ta' Ġunju 1999 u approvat, għan-nom tal-Komunità Ewropea, permezz tad-Deċiżjoni 2002/309/KE, Euratom, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni dwar il-ftehim dwar kooperazzjoni xjentifika u teknoloġika, tal-4 ta' April 2002, dwar il-konklużjoni tas-seba' Ftehim mal-Konfederazzjoni Svizzera.

b) L-istruttura ġenerali

58. L-istruttura ġenerali tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali tipprovdi xi indikazzjonijiet għall-interpretazzjoni ta' din id-dispożizzjoni. Għandu jkun irrilevat f'dan ir-rigward li l-Artikolu 41(2) tal-Protokoll Addizzjonali, li jsegwi immedjatament il-klawżola ta' "standstill", jipprovdi li l-Kunsill ta' Assoċjazzjoni jistabbilixxi t-termini taż-żmien u l-modalitajiet li abbażi tagħhom il-partijiet kontraenti jipprojbixxu progressivament ir-restrizzjonijiet tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi. L-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali jipprovdi għalhekk programm normattiv bejn żewġ partijiet. Min-naħa l-waħda, il-klawżola ta' "standstill" tiggarantixxi li d-dritt pożittiv applikabbli fil-qasam tal-moviment liberu tas-servizzi fil-mument tad-dħul fis-seħħ tal-Protokoll Addizzjonali ma jkunx iddeterjorat. Min-naħa l-oħra, ir-restrizzjonijiet tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi li jibqgħu applikabbli permezz ta' dan id-dritt pożittiv huma pprojbiti fil-kuntest tal-attivitajiet tal-Kunsill ta' Assoċjazzjoni. Madankollu, sal-lum dan tal-aħħar għadu ma ħa ebda miżura f'dan is-sens. Konsegwentement, il-klawżola ta' "standstill" fiha nnifisha ma tipprevedix il-projbizzjoni tar-restrizzjonijiet eżistenti, iżda tipprekludi biss deterjorazzjoni tad-drittijiet akkwistati.

59. Żewġ partikolaritajiet oħra juru b'mod ċar il-portata limitata tal-klawżola ta' "standstill". L-ewwel nett, l-Artikolu 59 tal-Protokoll Addizzjonali jippreċiża li, fl-oqsma koperti mill-Protokoll Addizzjonali, "it-Turkija m'għandhiex tirċievi trattament aktar favorevoli minn dak li l-Istati Membri jagħtu lil xulxin permezz tat-Trattat li jistabbilixxi il-Komunità". It-tieni nett, il-Protokoll Addizzjonali ma jinkludix, għall-klawżola ta' "standstill", dispożizzjonijiet li jikkorrispondu għall-Artikoli 61, 51 u 52 TFUE dwar il-ġustifikazzjoni ta' restrizzjonijiet għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi. Dan juri li l-partijiet kontraenti ma kkunsidrawx li l-kamp ta' applikazzjoni sostantiv tal-klawżola ta' "standstill" kien wiesa' b'mod eċċessiv sal-punt, b'mod partikolari, li jitneħħew ċerti oqsma sensittivi minn leġiżlazzjoni nazzjonali flessibbli.

60. Barra minn hekk, l-Artikolu 14 tal-Ftehim, li minnu l-Protokoll Addizzjonali jifforma parti integrali skont l-Artikolu 62 ta' dan tal-aħħar, jipprovdi li l-partijiet kontraenti għandhom ikunu ispirati mid-dispożizzjonijiet tad-dritt primarju dwar il-libertà li jiġu pprovduti servizzi sabiex jeliminaw bejniethom ir-restrizzjonijiet għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi. L-użu tat-terminu "jkunu ispirati" juri li l-libertà li jiġu pprovduti servizzi tad-dritt primarju għandu jservi ta' mudell. Madankollu, dan it-terminu jindika wkoll li l-libertà li jiġu pprovduti servizzi ma għandhiex tkun trasposta b'mod sħiħ fil-kuntest tal-Ftehim ta' Assoċjazzjoni[38]. Fil-fatt, it-terminu "jkunu ispirati" ma jimplikax riproduzzjoni identika u jawtorizza għall-kuntrarju fil-prinċipju interpretazzjonijiet differenti.

61. Għalhekk tqum il-kwistjoni dwar jekk l-interpretazzjoni tal-kunċett tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi tal-Artikolu 56 TFUE li normalment ġiet applikata wara s-sentenza Luisi u Carbone tapplikax ukoll għall-klawżola ta' "standstill". Fis-sentenza tagħha Abatay *et*, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet, għal dak li jirrigwarda l-kwistjoni tat-traspożizzjoni tal-interpretazzjoni tal-Artikolu 56 TFUE għall-klawżola ta' "standstill", li "l-prinċipji aċċettati [...] fil-kuntest tad-dispożizzjonijiet tat-trattat dwar il-libertà li jiġu pprovduti servizzi, għandhom jiġu trasposti, *sa fejn dan huwa possibbli*, għaċ-ċittadini Torok"[39] [traduzzjoni mhux uffiċjali]. Il-Qorti tal-Ġustizzja żviluppat f'serje ta' sentenzi l-kriterji li jippermettu li tkun iddeterminata l-possibbiltà tat-traspożizzjoni tal-prinċipji tat-trattati tal-Unjoni għall-ftehim konkluż ma' Stat terz.

38 — Ara s-sentenza Demirel (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 4), fundamentali għall-kwistjoni tal-portata tal-programmatika tal-ftehim (relattivament għall-Artikolu 12 tiegħu, kumparabbli mal-Artikolu 14 tiegħu dwar dan il-punt).

39 — Sentenza Abatay *et* (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 14, punt 112) (enfażi bil-korsiv miżjuda). Ara wkoll, is-sentenza tas-6 ta' Ġunju 1995, Bozkurt (C-434/93, Ġabra p. I-1475, punt 20).

62. Skont din il-ġurisprudenza, il-fatt li d-dispożizzjonijiet ta' ftehim konkluż ma' Stat terz u d-dispożizzjonijiet korrispondenti tat-trattati tal-Unjoni jkunu fformulati f'termini simili, jew anki kważi identiċi, mhux biżżejjed, waħdu, biex jawtorizza t-traspożizzjoni għall-ftehim konkluż ma' Stat terz tal-ġurisprudenza dwar id-dispożizzjonijiet tat-trattati tal-Unjoni. Fir-realtà, din il-possibbiltà ta' traspożizzjoni tiddependi mill-għanijiet li għandhom jintlaħqu mit-trattati inkwistjoni, skont l-Artikolu 31 tal-Konvenzjoni ta' Vjenna dwar id-dritt tat-trattati [40].

63. Il-fatt li ftehim konkluż ma' Stat terz jipprovdi għall-integrazzjoni progressiva ta' dan tal-aħħar fid-dawl tal-adeżjoni eventwali tiegħu fl-Unjoni għandu jittieħed inkunsiderazzjoni bħala wieħed mill-għanijiet ta dan il-ftehim [41]. Kif jirriżulta mill-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar il-Ftehim Ewropew konkluż mar-Repubblika tal-Polonja [42], l-eżistenza ta' dan l-għan ma twassalx biss għat-traspożizzjoni awtomatika tal-ġurisprudenza dwar it-trattati tal-Unjoni għall-ftehim konkluż ma' Stat terz [43]. Is-sentenza Pabst & Richarz invokata mir-rikorrenti fil-kawża prinċipali lanqas ma tippermetti konklużjoni differenti: huwa minnu li, f'dik is-sentenza, il-Qorti tal-Ġustizzja ddeċidiet li l-ġurisprudenza dwar it-Trattat KEE għandha tiġi trasposta għall-ftehim ta' assoċjazzjoni bejn il-Komunità u l-Greċja. Madankollu, hija waslet għal din il-konklużjoni skont analiżi tal-iskop tat-trattat [44].

c) L-iskop tat-trattati

64. Għalhekk, sabiex ikun ivverifikat jekk il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja dwar l-Artikolu 56 TFUE tapplikax fil-kuntest tal-klawżola ta' "standstill" tal-Protokoll Addizzjonali, għandhom jitqabblu l-iskop tat-trattati tal-Unjoni u dak tal-Ftehim ta' Assoċjazzjoni inkwistjoni, li minnu l-Protokoll Addizzjonali jifforma parti integrali skont l-Artikolu 62 ta' dan tal-aħħar.

65. Ser neżamina qabelxejn l-għanijiet tal-Ftehim ta' Assoċjazzjoni. Dan il-każ jirrigwarda Ftehim ta' Assoċjazzjoni fil-perspettiva ta' adeżjoni [45]. L-Avukat Ġenerali Bot ikkonstata, fil-kawża Ziebell, li l-Ftehim ta' Assoċjazzjoni huwa intiż għat-tisħiħ tar-relazzjonijiet kummerċjali u ekonomiċi bejn ir-Repubblika tat-Turkija u l-Unjoni u li għandu skop esklużivament ekonomiku [46]. Il-Qorti tal-Ġustizzja segwiet il-konklużjonijiet tiegħu [47].

66. Punt deċiżiv ieħor huwa li l-Ftehim ta' Assoċjazzjoni jikkostitwixxi fil-parti l-kbira programm ta' politika ta' integrazzjoni, u mhux trattat komplet u immedjatament applikabbli kif juru d-dispożizzjonijiet tiegħu dwar l-unjoni doganali u l-libertajiet fundamentali [48]. F'dan ir-rigward, il-Kunsill ta' Assoċjazzjoni għandu rwol partikolari. Dan tal-aħħar jiżgura mhux biss l-applikazzjoni, iżda wkoll l-iżvilupp progressiv tas-sistema ta' assoċjazzjoni [49], inkluż dak li jirrigwarda l-abolizzjoni ta'

40 — Ġurisprudenza stabbilita: ara s-sentenzi tad-9 ta' Frar 1982, Polydor u RSO Records (270/80, Ġabra p. 329, punti 14 sa 19); tas-26 ta' Ottubru 1982, Kupferberg (104/81, Ġabra p. 3641, punt 30); tal-1 ta' Lulju 1993, Metalsa (C-312/91, Ġabra p. I-3751, punti 10 sa 12); tad-29 ta' Jannar 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Ġabra p. I-1049, punti 32 u 33); tat-12 ta' Novembru 2009, Grimme (C-351/08, Ġabra p. I-10777, punti 27 u 29); tal-11 ta' Frar 2010, Fokus Invest (C-541/08, Ġabra p. I-1025, punti 28 u 29) u tal-15 ta' Lulju 2010, Hengartner u Gasser (C-70/09, Ġabra p. I-7233, punti 41 u 42).

41 — Sentenzi tad-29 ta' April 1982, Pabst & Richarz (17/81, Ġabra p. 1331, punti 26 u 27) u tas-27 ta' Settembru 2001, Gloszczuk (C-63/99, Ġabra p. I-6369, punti 49 sa 52).

42 — Ftehim Ewropew li jistabbilixxi assoċjazzjoni bejn il-Komunitajiet Ewropew u l-Istati Membri tagħhom, min-naħa l-waħda, u r-Repubblika tal-Polonja, min-naħa l-oħra (ĠU 1993, L 348, p. 2).

43 — Ara s-sentenza Gloszczuk (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 41, punti 49 sa 52) u, b'mod impliċitu għall-Ftehim ta' Assoċjazzjoni mat-Turkija, is-sentenza tat-8 ta' Diċembru 2011, Ziebell (li kienet Örnek) (C-371/08, punti 58 sa 74).

44 — Sentenza Pabst & Richarz (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 41, punti 26 u 27). Ara wkoll is-sentenza tas-16 ta' Lulju 1992, Legros *et* (C-163/90, Ġabra p. I-4625, punti 23 sa 27).

45 — K. Schmalenbach, "Art. 217", *EUV/AEUV*, C.H. Beck, Munich, 4 Edizzjoni, C. Calliess u M. Ruffert, 2011, Nri 35 u 36.

46 — Punti 44 sa 46 tal-konklużjonijiet tal-Avukat Ġenerali Bot fil-kawża Ziebell (sentenza ċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 43).

47 — Sentenza Ziebell (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 43, punti 64 sa 72).

48 — Can, H., *Das Assoziationsverhältnis zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Türkei*, Peter Lang, Francfort-sur-le-Main, 2002, p. 54; ara wkoll, għall-pożizzjoni ta' oqsma differenti, E. Lenski, *Turkey and the EU: On the Road to Nowhere*?, ZaöRV 63 (2003), p. 77 sa 102.

49 — Artikolu 6 tal-Ftehim ta' Assoċjazzjoni.

restrizzjonijiet għal-libertà li jiġu pprovduti servizzi[50]. Fil-prattika, l-attività tal-Kunsill ta' Assoċjazzjoni turi żbilanċ importanti. Għalhekk, l-iżvilupp tas-sistema ta' assoċjazzjoni pereżempju fil-qasam tal-moviment liberu' tal-merkanzija huwa avvanzat ħafna, bid-Deċiżjoni Nru 1/95, li tistabbilixxi l-modalitajiet ta' implementazzjoni tal-fażi finali tal-unjoni doganali (Artikolu 1)[51]. Min-naħa l-oħra, ebda progress sinjifikattiv ma ġie rreġistrat fil-qasam tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi.

67. Dan l-iskop u din l-istruttura tal-Ftehim ta' Assoċjazzjoni huma differenti minn dawk tat-trattati tal-Komunitajiet jew tal-Unjoni. Kif iddeċidiet il-Qorti tal-Ġustizzja f'diversi okkażjonijiet, l-għan tagħhom huwa b'mod partikolari li joħolqu suq intern, li fih l-istabbiliment jimplika l-eliminazzjoni ta' ostakoli għall-moviment liberu ta' merkanzija, tal-persuni, tas-servizzi u tal-kapital bejn l-Istati Membri, billi jgħaqqdu s-swieq nazzjonali f'suq uniku[52]. Madankollu, suq intern ġenwin ma jistax jirnexxi ħlief jekk iċ-ċittadin ikun irrikonoxxut u protett ukoll lil hinn mill-attività ekonomika. F'dan il-kuntest, l-iżvilupp taċ-ċittadinanza tal-Unjoni u tal-libertà ta' moviment li hija assoċjata magħha hija ta' importanza partikolari[53]. Il-fatt li ċ-ċittadin tal-Unjoni tpoġġa fiċ-ċentru tad-dritt tal-Unjoni juri l-għanijiet tagħha, li jmorru lil hinn sew mill-aspett ekonomiku.

68. Issa għandu jiġi ddeterminat jekk l-estensjoni tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi tal-Artikolu 56 TFUE għal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi hijiex il-konsegwenza tal-għanijiet li t-trattati tal-Unjoni għandhom komuni mal-Ftehim ta' Assoċjazzjoni jew jekk din l-estensjoni hijiex ibbażata fuq l-għanijiet iktar wiesgħa tat-trattati tal-Unjoni. Fid-dawl tal-iżviluppi dwar il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi li kkonstatajt iktar 'il fuq jirriżulta li japplika t-tieni każ.

69. L-estensjoni tal-Artikolu 56 TFUE għal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi rriżultat mill-għan li jikkonsisti f'li jkopri l-lakuni kollha fil-protezzjoni offruta mil-libertajiet mogħtija mit-trattati[54]. Din ikkostitwixxiet l-ewwel stadju fl-istabbiliment tal-moviment liberu għaċ-ċittadini tal-Unjoni. Konsegwentement, il-protezzjoni tal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi hija bbażata fuq l-għan li jkun stabbilit suq intern ġenwin billi jkunu aboliti l-ostakoli kollha li jipprekluduh, jiġifieri hija bbażata fuq l-għanijiet li jiddistingwu t-trattati tal-Unjoni mill-ftehim ta' assoċjazzjoni. L-istruttura ta' dan tal-aħħar, kif ukoll l-istruttura ġenerali esposta iktar kmieni, għandhom tendenza juru li l-klawżola ta' "standstill" ma setgħetx tkun intiża li tirregola b'mod estensiv ukoll, u mingħajr dispożizzjoni espressa f'dan is-sens, qasam sensittiv bħal dak tal-libertà ta' moviment, kif se jkun il-każ jekk il-klawżola ta' "standstill" tiġi estiża għal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi.

70. Fid-dawl tal-iskop tat-trattati, il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-qasam tal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi fil-kuntest tal-Artikolu 56 TFUE ma tistax għalhekk tkun applikata għall-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali.

71. Il-prattika tal-partijiet kontraenti[55] hija wkoll f'dan is-sens. Fil-fatt, bħal ma espona l-Kunsill, numru ta' Stati Membri stabbilixxew obbligu ta' viża għal soġġorn turistiku taċ-ċittadini Torok wara d-dħul fis-seħħ tal-Protokoll Addizzjonali mingħajr ma kkunsidraw li l-Artikolu 41(1) ta' dan tal-aħħar jostakolah. It-Turkija stess, skont allegazzjonijiet mhux ikkontestati tar-Repubblika Federali tal-Ġermanja, ipproċediet bl-istess mod fir-rigward tal-Belġju u tal-Pajjiżi l-Baxxi.

50 — Artikolu 41(2) tal-Protokoll Addizzjonali.

51 — Deċiżjoni Nru 1/95 tal-Kunsill ta' Assoċjazzjoni KE-Turkija, tat-22 ta' Diċembru 1995, dwar l-implementazzjoni tal-fażi definittiva tal-unjoni doganali (ĠU 1996, L 35, p. 1).

52 — Sentenzi tal-5 ta' Mejju 1982, Schul Douane Expediteur (15/81, Ġabra p. 1409, punt 33); tal-25 ta' Frar 1988, Drexl (299/86, Ġabra p. 1213, punt 24); Metalsa (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 40, punt 15) u Gloszczuk (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 41, punt 50).

53 — Artikoli 20 u 21 TFUE.

54 — Dan huwa dak li turi wkoll in-natura mhux tipika tal-iktar sentenzi importanti dwar il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi. B'hekk, fil-kawża Luisi u Carbone, il-kawża kienet dwar multi imposti minħabba l-akkwist ta' muniti barranin (ara s-sentenza Luisi u Carbone, iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 3), filwaqt li I. W. Cowan invoka, fil-kwalità ta' turist, il-prinċipju ta' nondiskriminazzjoni stabbilit bl-Artikolu 7 tat-Trattat KEE (ara s-sentenza Cowan, iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 3).

55 — Artikolu 31(3)(b), tal-Konvenzjoni ta' Vjenna dwar id-dritt tat-trattati.

72. Konsegwentement ir-risposta għall-ewwel domanda preliminari għandha tkun fis-sens li l-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi ma taqax fil-kunċett tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi fis-sens tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali.

B – *It-tieni domanda preliminari*

73. Jekk il-Qorti tal-Ġustizzja ssegwi l-proposta tiegħi għar-risposta tal-ewwel domanda, it-tieni domanda ma jkollhiex iktar skop. Għalhekk huwa fil-każ li hija tasal għal-konklużjoni differenti li jien ser nipproponi risposta għat-tieni domanda.

74. Permezz tat-tieni domanda preliminari tagħha, il-qorti tar-rinviju tixtieq tkun taf jekk ċittadin Tork li jrid iżur lil membru tal-familja tiegħu fil-Ġermanja u li, f'din l-okkażjoni, għandu l-possibbiltà li jibbenefika minn servizzi hemmhekk, jistax jinvoka l-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi fil-kuntest tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali. It-Tribunal amministrattiv Ġermaniż qies direttament li dan ma huwiex il-każ mingħajr ma indirizza l-kwistjoni tal-ewwel domanda preliminari u ċaħad ir-rikors tar-rikorrenti. Hija tqis li, għall-kuntrarju, għandha tingħata risposta fl-affermattiv. Il-partijiet l-oħra kollha li pparteċipaw fil-proċedura preliminari u li ppreżentaw osservazzjonijiet dwar din il-kwistjoni jipproponu li għandu jkun miċħud, lil tali persuna, id-dritt li tipprevalixxi ruħha mil-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi. Huma jqisu li l-iskop tal-vjaġġ iddikjarat — skont il-Kummissjoni, l-iskop prinċipali tal-vjaġġ — għandu jkun li tibbenefika minn servizz preċiż, diġà ddeterminat qabel id-dħul fil-pajjiżi. Huma argumentaw li, min-naħa l-oħra, il-possibbiltà sempliċi li tirrikorri għal ċerti servizzi ma hijiex biżżejjed. Ċerti partijiet jeżiġu, barra minn hekk, li s-servizz għandu jkollu ċerta importanza ekonomika jew argumentaw li l-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi tista' tapplika biss fejn id-dispożizzjonijiet dwar il-moviment liberu ta' merkanzija u tal-kapital u l-moviment liberu tal-persuni ma jkunux applikabbli.

75. Il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi tipproteġi lid-destinatarju ta' servizz li jmur fil-pajjiż tal-fornitur [56]. Il-kunċett ta' servizzi huwa l-istess kemm għal-libertà attiva li jiġu pprovduti servizzi u kif ukoll għal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi [57] u huwa ddeterminat permezz tal-Artikolu 57 TFUE [58]. Issa, skont din id-dispożizzjoni, jitqiesu bħala servizzi dawk normalment mogħtija bi ħlas, sa fejn dawn ma jkunux irregolati minn dispożizzjonijiet dwar il-moviment liberu tal-merkanzija, tal-kapital u tal-persuni. Skont din id-definizzjoni wiesgħa tal-kunċett ta' servizzi, il-ġurisprudenza applikat il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi f'setturi varji bħat-turiżmu [59], is-servizzi mediċi [60], korsijiet iffinanzjati minn fondi privati [61] u leasing [62]. Għalhekk fil-qasam tal-protezzjoni tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi, ma ssirx distinzjoni bejn servizzi sinjifikattivi u servizzi minimi sakemm is-servizzi inkwistjoni jkunu xogħol reali u mhux tali li jippreżentaw ruħhom purament bħala marġinali jew aċċessorji [63].

76. Jekk wieħed japplika din id-definizzjoni tal-kunċett ta' servizz għall-fatti li jifformaw il-bażi tat-tieni domanda preliminari, għandu jiġi kkonstatat li L. E. Demirkan ma tinvoka ebda servizz li tiegħu hija destinatarja, iżda tiddikjara biss li huwa possibbli li tibbenefika minn servizzi fil-Ġermanja anki jekk hija tmur hemmhekk sabiex iżżur lill-membri tal-familja tagħha.

56 — K. Lenaerts u P. Van Nuffel, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, Londres, 3 Edizzjoni, 2011, p. 273.

57 — Ara C. Calliess u S. Korte, *Dienstleistungsrecht in der EU*, C.H. Beck, Munich, 2011, p. 55 u 56, li jirreferu għaliha bħala "riflessjoni" tal-libertà attiva li jiġu pprovduti servizzi.

58 — Sentenza Eurowings Luftverkehr (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 3, punti 33 u 34).

59 — Sentenzi Luisi u Carbone (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 3, punt 16) u Cowan (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 3, punt 15).

60 — Sentenzi Luisi u Carbone (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 3, punt 16) u Il-Kummissjoni vs Il-Lussemburgu (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 3, punti 34 u 35).

61 — Sentenzi Luisi u Carbone (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 3, punt 16) u tal-20 ta' Mejju 2010, Zanotti (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 3, punti 26 sa 35).

62 — Sentenza Eurowings Luftverkehr (iċċitata iktar 'il fuq fin-nota ta' qiegħ il-paġna 3, punt 34).

63 — Sentenza tal-5 ta' Ottubru 1988, Steymann (196/87, Ġabra p. 6159, punt 13).

77. Huwa minnu li s-servizzi miksuba, meta ma jkunux tali li jippreżentaw ruħhom purament bħala marġinali jew aċċessorji, jaqgħu taħt il-protezzjoni tal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi[64]. Ftit jimporta għalhekk f'dan ir-rigward jekk dawn is-servizzi jkunux miksuba fl-okkażjoni ta' żjara lill-familja jew le. Madankollu, jekk ebda servizz ma huwa indikat fil-kwistjoni jew jekk is-servizzi li jistgħu jinkisbu għandhom importanza purament marġinali, il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi ma tidħolx inkwistjoni.

78. Għalhekk, huwa neċessarjament l-iskop tal-vjaġġ li huwa impost bħala l-kriterju li jippermetti li ssir distinzjoni bejn l-ivjaġġar transkonfinali kopert mil-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi u dak li ma huwiex. Jekk l-iskop tal-vjaġġ jinkludi wkoll, tal-inqas, it-tfittxija ta' ċerti servizzi, il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi għandha għalhekk tapplika[65]. Ftit jimporta f'dan ir-rigward jekk il-vjaġġ inkwistjoni huwiex ukoll okkażjoni sabiex il-parti kkonċernata żżur lill-membri tal-familja tagħha. Jekk min-naħa l-oħra, is-servizz huwa aċċessorju sal-punt li ż-żjara lill-familja tidher bħala l-unika skop sinjifikattiv tal-vjaġġ, il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi ma tapplikax. Jekk ikun il-każ, huma l-qrati nazzjonali li għandhom jivverifikaw dan il-punt.

79. Jirriżulta mill-kriterju tal-iskop li s-sempliċi fatt li tiġi argumentata l-kisba ipotetika ta' servizzi mhux speċifikati ma huwiex biżżejjed sabiex wieħed jibbenefika mill-protezzjoni offruta mil-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi.

V – Konklużjonijiet

80. Għal dawn ir-raġunijiet, nissuġġerixxi li l-Qorti tal-Ġustizzja tirrispondi għad-domandi preliminari mressqa mill-Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg, kif ġej:

Il-kunċett tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi fis-sens tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali, tat-23 ta' Novembru 1970, anness mal-Ftehim li jistabbilixxi Assoċjazzjoni bejn il-Komunità Ewropea u t-Turkija ma jinkludix il-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi.

81. Sussidjarjament, fil-każ li l-Qorti tal-Ġustizzja tqis li l-kunċett tal-libertà li jiġu pprovduti servizzi fis-sens tal-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali jinkludi l-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi:

Il-protezzjoni tal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi li tirriżulta mill-Artikolu 41(1) tal-Protokoll Addizzjonali ma testendix għaċ-ċittadini Torok li għandhom l-intenzjoni li jirrisjedu fi Stat Membru għal mhux iktar minn tliet xhur sabiex iżuru lill-membri tal-familja tagħhom u li jinvokaw is-sempliċi possibbiltà li hemmhekk jibbenefikaw minn provvisti ta' servizzi.

64 — Ara l-punt 75 ta' dawn il-konklużjonijiet.

65 — Għal dak li jirrigwarda l-iskop bħala wieħed mill-elementi tal-libertà passiva li jiġu pprovduti servizzi fir-rigward tad-dritt ta' residenza f'pajjiż barrani, ara S. Völker, *Passive Dienstleistungsfreiheit im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1990, p. 168 *et seq.* Dwar id-diffikultajiet prattiċi kunsiderevoli tal-implementazzjoni ta' tali kriterju, ara diġà, C. Tomuschat, *Le principe de proportionnalité: Quis iudicabit?*, CDE 1977, 97, 102.