ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
21 de Outubro de 2003 *

Nos processos apensos C-317/01 e C-369/01,

que têm por objecto os pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, pelo Bundessozialgericht (Alemanha), destinados a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

Eran Abatay e o. (C-317/01),

Nadi Sahin (C-369/01)

e

Bundesanstalt für Arbeit,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, assinado em 23 de Novembro de 1970, em Bruxelas, e concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 (JO L 293, p. 1; EE 11 F1 p. 213), e do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, de 19 de Setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação, adoptada pelo Conselho de Associação instituído pelo Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues e A. Rosas, presidentes de secção, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen (relator), F. Macken, N. Colneric e S. von Bahr, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação de E. Abatay e o., por T. Helbing, Rechtsanwalt,

- em representação de N. Sahin, por R. Gutmann, Rechtsanwalt,

- em representação do Governo alemão, por W.-D. Plessing e R. Stüwe, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo francês, por G. de Bergues e S. Pailler, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo neerlandês, por H. G. Sevenster, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por D. Martin e H. Kreppel, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de E. Abatay e o., de N. Sahin, do Governo alemão e da Comissão na audiência de 14 de Janeiro de 2001,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 13 de Maio de 2003,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por despachos de 20 de Junho e 2 de Agosto de 2001, entrados no Tribunal de Justiça, respectivamente, em 13 de Agosto e 25 de Setembro seguintes, o Bundessozialgericht colocou, nos termos do artigo 234.º CE, diversas questões prejudiciais sobre a interpretação do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, assinado em 23 de Novembro de 1970, em Bruxelas, e concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 (JO L 293, p. 1; EE 11 F1 p. 213; a seguir «Protocolo Adicional»), e do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de Setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da

associação (a seguir «Decisão n.º 1/80»). O Conselho de Associação foi instituído pelo Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, o qual foi assinado, em 12 de Setembro de 1963, em Ancara pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e pela Comunidade, por outro, e que foi concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18; a seguir «Acordo de Associação»).

- 2 Estas questões suscitaram-se no âmbito de dois litígios que opõem, respectivamente, E. Abatay e o., bem como N. Sahin, ao Bundesanstalt für Arbeit (Instituto Federal do Emprego, a seguir «Bundesanstalt») por este exigir que os camionistas turcos sejam titulares de uma autorização de trabalho na Alemanha para efectuarem transportes rodoviários internacionais de mercadorias.

Enquadramento jurídico

A associação CEE-Turquia

- 3 Nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, o Acordo de Associação tem por objecto promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes contratantes, mesmo no domínio da mão-de-obra, através da realização progressiva da livre circulação de trabalhadores (artigo 12.º) bem como da eliminação das restrições à liberdade de estabelecimento (artigo 13.º) e à livre prestação de serviços (artigo 14.º), com vista a melhorar o nível de vida do povo turco e a facilitar posteriormente a adesão da República da Turquia à Comunidade (quarto considerando do preâmbulo e artigo 28.º).

4 Para este efeito, o Acordo de Associação comporta uma fase preparatória, que permite à República da Turquia reforçar a sua economia com o auxílio da Comunidade (artigo 3.º), uma fase transitória, durante a qual se asseguram o estabelecimento progressivo de uma união aduaneira e a aproximação das políticas económicas (artigo 4.º), e uma fase definitiva que assenta na união aduaneira e implica o reforço da coordenação das políticas económicas das partes contratantes (artigo 5.º).

5 O artigo 6.º do Acordo de Associação está redigido como segue:

«Para assegurar a aplicação e o desenvolvimento progressivo do regime de associação, as partes contratantes reúnem-se no âmbito de um Conselho de Associação que age nos limites das atribuições que lhe são conferidas pelo acordo.»

6 Nos termos do artigo 8.º do Acordo de Associação, inserido no seu título II, intitulado «Realização da fase transitória»:

«Para a realização dos objectivos enunciados no artigo 4.º, o Conselho de Associação fixará, antes do início da fase transitória, e de acordo com o procedimento previsto no artigo 1.º do protocolo provisório, as condições, regras e calendário da aplicação das medidas adequadas aos domínios abrangidos pelo Tratado que institui a Comunidade que devem ser tomados em consideração, nomeadamente os referidos no presente título, bem como qualquer cláusula de protecção que se revelar útil.»

7 Os artigos 12.º, 13.º, 14.º, 15.º e 16.º do Acordo de Associação constam também do seu título II, capítulo 3, intitulado «Outras disposições de carácter económico».

8 O artigo 12.º dispõe:

«As partes contratantes acordam em inspirar-se nos artigos 48.º, 49.º e 50.º do Tratado que institui a Comunidade na realização progressiva entre si da livre circulação de trabalhadores.»

9 O artigo 13.º dispõe:

«As partes contratantes acordam em inspirar-se nos artigos 52.º a 56.º inclusive e no artigo 58.º do Tratado que institui a Comunidade na eliminação entre si das restrições à liberdade de estabelecimento.»

10 O artigo 14.º dispõe:

«As partes contratantes acordam em inspirar-se nos artigos 55.º, 56.º e 58.º a 65.º inclusive do Tratado que institui a Comunidade para eliminar entre si as restrições à livre prestação de serviços.»

11 O artigo 15.º tem a seguinte redacção:

«As condições e regras de extensão à Turquia das disposições do Tratado que institui a Comunidade e dos actos adoptados em aplicação destas disposições no que diz respeito aos transportes serão estabelecidas tendo em conta a situação geográfica da Turquia.»

- 12 O artigo 16.º está redigido da seguinte forma:

«As partes contratantes reconhecem que a aplicação dos princípios enunciados nas disposições relativas à concorrência, à fiscalidade e à aproximação das legislações, que constam do título I da parte III do Tratado que institui a Comunidade, deve ser alargada às suas relações de associação.»

- 13 Nos termos do artigo 22.º, n.º 1, do Acordo de Associação:

«Para a realização dos objectivos fixados pelo acordo e nos casos por ele previstos, o Conselho de Associação dispõe de poder de decisão. Cada uma das partes deve tomar as medidas necessárias à execução das medidas tomadas. [...]»

- 14 O Protocolo Adicional que, segundo o seu artigo 62.º, é parte integrante do Acordo de Associação, aprova, nos termos do seu artigo 1.º, as condições, modalidades e calendário de realização da fase transitória referida no artigo 4.º do referido acordo.

- 15 O Protocolo Adicional inclui um título II, com a epígrafe «Circulação de pessoas e de serviços», cujo capítulo I visa «Os Trabalhadores» e cujo capítulo II é dedicado ao «Direito de Estabelecimento, Serviços e Transportes».

- 16 O artigo 36.º do Protocolo Adicional, que faz parte deste capítulo I, dispõe que, em conformidade com os princípios enunciados no artigo 12.º do Acordo de Associação, a livre circulação de trabalhadores entre os Estados-Membros da Comunidade e a Turquia será realizada gradualmente, entre o final do décimo segundo ano e do vigésimo segundo ano após a entrada em vigor do referido acordo e que o Conselho de Associação decidirá as modalidades necessárias para tal efeito.
- 17 O artigo 41.º do Protocolo Adicional, que consta do seu título II, capítulo II, tem a seguinte redacção:

«1. As partes contratantes abster-se-ão de introduzir, nas suas relações mútuas, novas restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.

2. O Conselho de Associação fixará, em conformidade com os princípios enunciados nos artigos 13.º e 14.º do Acordo de Associação, o calendário e as modalidades segundo os quais as partes contratantes suprimirão progressivamente, nas suas mútuas relações, as restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.

O Conselho de Associação fixará este calendário e estas modalidades para as diferentes categorias de actividades, tendo em conta disposições análogas já adoptadas pela Comunidade nestes domínios, bem como a situação especial da Turquia no plano económico e social. Será dada prioridade às actividades que contribuam de modo especial para o desenvolvimento da produção e das trocas comerciais.»

- 18 O artigo 42.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, que faz parte do mesmo capítulo II do referido título II, dispõe:

«O Conselho de Associação estenderá à Turquia, de acordo com as modalidades que adopte, tendo em conta, nomeadamente, a situação geográfica da Turquia, as disposições do Tratado que institui a Comunidade aplicáveis aos transportes. Pode, nas mesmas condições, estender à Turquia os actos adoptados pela Comunidade em aplicação de tais disposições para os transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável.»

- 19 Em 19 de Setembro de 1980, o Conselho de Associação, instituído pelo Acordo de Associação e composto, por um lado, por membros dos Governos dos Estados-Membros, do Conselho e da Comissão das Comunidades Europeias e, por outro, por membros do Governo turco (a seguir «Conselho de Associação»), adoptou a Decisão n.º 1/80.

- 20 O artigo 6.º desta decisão consta do seu capítulo II, intitulado «Disposições sociais», secção 1, referente às «Questões relativas ao emprego e à livre circulação de trabalhadores». Os n.ºs 1 e 2 deste artigo têm a seguinte redacção:

«1. Sem prejuízo do disposto no artigo 7.º relativo ao livre acesso ao emprego dos membros da sua família, o trabalhador turco integrado no mercado regular do emprego de um Estado-Membro:

- tem direito, nesse Estado-Membro, após um ano de emprego regular, à renovação da sua autorização de trabalho na mesma entidade patronal, se esta dispuser de um emprego;

- tem direito, nesse Estado-Membro, após três anos de emprego regular e sem prejuízo da prioridade a conceder aos trabalhadores dos Estados-Membros da Comunidade, a responder dentro da mesma profissão a uma entidade patronal da sua escolha a outra oferta de emprego, feita em condições normais, registada nos serviços de emprego desse Estado-Membro;

- beneficia, nesse Estado-Membro, após quatro anos de emprego regular, do livre acesso a qualquer actividade assalariada da sua escolha.

2. As férias anuais e as ausências por maternidade, acidente de trabalho ou doença de curta duração são equiparadas aos períodos de emprego regular. Os períodos de desemprego involuntário, devidamente verificados pelas autoridades competentes, e as ausências por doença de longa duração, ainda que não sejam equiparados a períodos de emprego regular, não prejudicam os direitos adquiridos por virtude do período de emprego anterior.»

- 21 O artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, que também faz parte da referida secção 1, tem a seguinte redacção:

«Os Estados-Membros da Comunidade e a Turquia não podem introduzir quaisquer restrições novas às condições de acesso ao emprego relativamente aos trabalhadores e aos membros da sua família que se encontrem no seu território em situação regular no que se refere à residência e ao emprego.»

- 22 De acordo com o seu artigo 30.º, a Decisão n.º 1/80 entrou em vigor em 1 de Julho de 1980. Contudo, nos termos do artigo 16.º dessa decisão, as disposições da secção 1, capítulo II, são aplicáveis desde Dezembro de 1980.

A regulamentação nacional

- 23 O Protocolo Adicional foi ratificado pelo Bundestag pela Lei de 19 de Maio de 1972 (BGBl. 1972 II, p. 385) e entrou em vigor na Alemanha em 1 de Janeiro de 1973.
- 24 Nos termos do § 9 do Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (regulamento sobre autorizações de trabalho para trabalhadores não alemães), de 2 de Março de 1971 (BGBl. I, p. 152, a seguir «AEVO»), na versão em vigor em 1 de Janeiro de 1973:

«Não necessitam de autorização de trabalho [...]

2. os trabalhadores que efectuem o transporte internacional de passageiros e de mercadorias [...] para empresas com sede no território de aplicação deste regulamento.»

- 25 O décimo regulamento que altera o AEVO, que foi adoptado e entrou em vigor em 1 de Setembro de 1993 (BGBl. I, p. 1527), deu nova redacção ao § 9, n.º 2, limitando a dispensa de autorização de trabalho aos trabalhadores que efectuem o transporte internacional de passageiros e de mercadorias «para entidades patronais com sede no estrangeiro».

26 Em 30 de Setembro de 1996, foi dada nova redacção ao § 9, n.º 2, do AEVO (BGBl. I, p. 1491), cujo texto na versão aplicável desde 10 de Outubro de 1996 é o seguinte:

«São dispensados da autorização de trabalho [...]

2. os trabalhadores que efectuam o transporte internacional de passageiros e de mercadorias por conta de entidades patronais com sede no estrangeiro, na medida em que:

a) o veículo esteja registado no Estado de estabelecimento da entidade patronal;

b) o veículo tenha matrícula do território do Estado-Membro de aplicação do regulamento para serviços de transportes regulares por autocarro;

[...]»

27 A partir de 25 de Setembro de 1998, as excepções à obrigação de obter autorização de trabalho na Alemanha passaram a reger-se pelo § 9 do Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (regulamento sobre autorizações de trabalho para trabalhadores estrangeiros), de 17 de Setembro de 1998 (BGBl. I, p. 2899, a seguir «ArGV»), que substituiu o AEVO. Contudo, o teor do § 9, n.º 2, do AEVO, na redacção em vigor desde 10 de Outubro de 1996, foi retomado sem alteração no conteúdo do § 9, n.º 3, do ArGV.

Os processos principais e as questões prejudiciais

O processo C-317/01

- 28 Resulta do despacho de reenvio que E. Abatay e o. são cidadãos turcos que residem na Turquia e trabalham como camionistas, efectuando principalmente transportes internacionais de mercadorias. São trabalhadores da sociedade Baqir Dis Tic. Ve Paz. Ltd St (a seguir «Baqir Dis»), com sede em Mersin (Turquia), filial da sociedade Baqir GmbH, com sede em Estugarda (Alemanha). A Baqir Dis e a Baqir GmbH transportam para a Alemanha frutas e legumes provenientes na sua maioria das suas próprias culturas na Turquia. As mercadorias são transportadas da Turquia para a Alemanha em camiões registados na Alemanha no nome da Baqir GmbH e conduzidos designadamente por E. Abatay e o.
- 29 O Bundesanstalt já tinha entregue a cada um destes camionistas uma autorização de trabalho válida até 30 de Setembro de 1996, inclusive. No entanto, findo esse período, recusou-lhes a emissão de novas autorizações de trabalho.
- 30 O Sozialgericht Nürnberg (Alemanha), para o qual recorreram E. Abatay e o., declarou, por sentenças de 27 de Outubro de 1998, que os recorrentes não tinham necessidade de autorização de trabalho.
- 31 Por acórdão de 25 de Julho de 2000, o Bayerisches Landessozialgericht (Alemanha) negou provimento aos recursos que o Bundesanstalt interpôs dessas sentenças.

- 32 De acordo com esse tribunal, a cláusula de *standstill* do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 mantém sem alteração o direito em vigor no momento em que teve início a actividade dos camionistas turcos na Alemanha e estende-se igualmente ao trabalho exercido nesse Estado-Membro por camionistas turcos pertencentes ao mercado de trabalho referido nessa disposição. Com efeito, no início, o emprego de E. Abatay e o. era regular, na acepção do referido artigo 13.º, relativamente à parte do trajecto do transporte internacional de mercadorias efectuada na Alemanha, uma vez que, nos termos do § 9, n.º 2, do AEVO, na versão inicial e na versão em vigor a partir de 1 de Setembro de 1993, os interessados não tinham necessidade de autorização de trabalho como pessoal de transportes rodoviários a trabalhar no transporte internacional de pessoas e mercadorias. Quanto à nova versão dessa disposição do AEVO, aplicável desde 10 Outubro de 1996, e à disposição idêntica que consta do § 9, n.º 3, alínea a), do ArGV, aplicável desde 25 de Setembro de 1998, todas introduziram uma significativa restrição no acesso dos camionistas turcos em causa ao mercado de trabalho alemão, em violação do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80.
- 33 Em apoio do recurso de revista que interpôs do acórdão do Bayerisches Landessozialgericht, o Bundesanstalt alega que não está prevista a favor dos trabalhadores qualquer cláusula de *standstill* semelhante à que consta do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional. Segundo a sua redacção, o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 apenas respeita aos trabalhadores turcos que já residem regularmente no território de um Estado-Membro, pelo que não se aplica ao caso em apreço. Além disso, as alterações à legislação nacional ocorridas em 1993 e 1996 não podem ser consideradas incompatíveis com a proibição de novas restrições entre as partes que celebraram o Protocolo Adicional, referida no seu artigo 41.º, pois seria contrário ao sistema geral do Acordo de Associação atribuir-se a essa cláusula de *standstill*, que diz respeito à livre prestação de serviços, efeitos indirectos sobre o acesso ao emprego.
- 34 Em contrapartida, E. Abatay e o. consideram que as decisões do Sozialgericht Nürnberg e do Bayerisches Landessozialgericht estão correctas. Defendem que o direito a que seja declarada a dispensa da autorização de trabalho resulta directamente do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80. Subsidiariamente, os recorrentes remetem para o artigo 6.º da mesma decisão, nos termos do qual um trabalhador

turco tem direito, após um ano de emprego regular, à renovação da sua autorização de trabalho junto da mesma entidade patronal. Os recorrentes tinham já adquirido, durante um período que teve início em data anterior a 1993 e até 1996, determinado estatuto ao abrigo da legislação nacional do qual já não podem ser privados unilateralmente pelo Bundesanstalt.

- 35 A Décima Primeira Secção do Bundessozialgericht verifica que, segundo o direito alemão, E. Abatay e o., enquanto empregados de uma entidade patronal turca, não têm o direito de trabalhar no transporte internacional de mercadorias, com veículos matriculados na Alemanha, sem dispor de autorização de trabalho.
- 36 Contudo, a dispensa de autorização de trabalho invocada por E. Abatay e o. pode resultar dos artigos 13.º da Decisão n.º 1/80 ou 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional. Com efeito, as alterações ao AEVO, que entraram em vigor em 1 de Setembro de 1993 e em 10 de Outubro de 1996, poderão ser consideradas novas restrições ao acesso ao emprego na acepção do referido artigo 13.º ou novas restrições à livre prestação de serviços na acepção do referido artigo 41.º, n.º 1.
- 37 A este respeito, o alcance das duas disposições suscita vários problemas.
- 38 Desde logo, coloca-se a questão de saber se, à semelhança do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 deve ser interpretado no sentido de que proíbe de forma geral os Estados-Membros de aprovarem a menor restrição nova ao acesso ao emprego depois da entrada em vigor, em 1 de Dezembro de 1980, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, desta decisão, da secção desta última dedicada às questões relativas ao emprego e à livre circulação de trabalhadores. Contudo, a redacção deste artigo 13.º, que, em determinados

aspectos, se afasta da redacção do referido artigo 41.º, n.º 1, milita mais a favor da interpretação segundo a qual a proibição de novas restrições se refere unicamente à data em que a primeira estadia e o primeiro emprego do trabalhador no território do Estado-Membro em causa eram regulares.

39 Em seguida, cabe perguntar se o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 será igualmente aplicável a trabalhadores que, como E. Abatay e o., estão empregados na Turquia e apenas atravessam um Estado-Membro enquanto pessoal rodoviário que efectua transportes internacionais de mercadorias, sem pertencer ao respectivo mercado de trabalho regular. A inserção do artigo 13.º — que, à semelhança dos artigos 6.º, 7.º, 10.º e 11.º, que têm por objecto a integração progressiva dos trabalhadores turcos e dos membros das suas famílias no mercado de trabalho do Estado-Membro de acolhimento, se encontra no capítulo II, secção 1, da Decisão n.º 1/80, que, tal como referido no n.º 20 do presente acórdão, trata das questões relativas ao emprego e à livre circulação de trabalhadores — militaria a favor da interpretação segundo a qual essa disposição apenas visa os trabalhadores que pertencem ao mercado de trabalho regular de um Estado-Membro. Contudo, os camionistas como E. Abatay e o. nunca entram no território de um Estado-Membro a não ser por períodos limitados, para depois o deixarem rapidamente e regressarem à Turquia.

40 Por último, não é possível responder com segurança à questão de saber se se pode extrair do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional um resultado mais favorável para E. Abatay e o. Embora a regulamentação actualmente aplicável, isto é, o § 9, n.º 3, alínea a), do ArGV, comparada com a legislação nacional vigente na altura da entrada em vigor do Protocolo Adicional, possa constituir uma restrição proibida pelo referido artigo 41.º, n.º 1, esta última disposição só se aplica expressamente à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços e não ao acesso ao emprego. Coloca-se, assim, a questão de saber se os trabalhadores turcos em causa, que não querem estabelecer-se na Alemanha e que, por outro lado, só participam na prestação de serviços no quadro da sua relação de trabalho, podem invocar essa disposição, que protege a livre prestação de serviços, como fundamento dos direitos que reivindicam.

- 41 Em caso de resposta afirmativa a esta questão, coloca-se também a questão de saber se se estará perante uma restrição à livre prestação de serviços na acepção do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional também quando a introdução de disposições que limitam o acesso de trabalhadores ao emprego — no caso, a supressão da dispensa de autorização de trabalho de que anteriormente beneficiavam os camionistas turcos que efectuavam transportes internacionais de mercadorias — dificulta indirectamente a participação das empresas que empregam estes trabalhadores na livre circulação de serviços.
- 42 Considerando que, nestas condições, a decisão da causa que lhe está submetida depende da interpretação do direito comunitário, a Décima Primeira Secção do Bundessozialgericht suspendeu a instância e decidiu submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 [...] deve ser interpretado no sentido de que proíbe que um Estado-Membro da União adopte disposições nacionais que, comparadas com as normas em vigor em 1 de Dezembro de 1980, introduzam de modo geral novas restrições ao acesso dos trabalhadores turcos ao emprego, ou a proibição prevista no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 de introdução de novas restrições refere-se apenas à data da primeira estadia e do primeiro emprego regulares do trabalhador?

2) O artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 [...] aplica-se igualmente a trabalhadores assalariados na Turquia que, como camionistas que efectuam transportes internacionais de mercadorias, atravessam regularmente um Estado-Membro da União sem pertencerem ao mercado regular de trabalho desse Estado-Membro?

3) O artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional [...] deve ser interpretado no sentido de que:

a) um trabalhador turco tem o direito de invocar uma restrição introduzida à livre prestação de serviços em violação do protocolo e, em caso afirmativo,

b) se está perante uma nova restrição à livre prestação de serviços também no caso de um Estado-Membro da União limitar, após a entrada em vigor do Protocolo Adicional, o acesso de trabalhadores turcos ao mercado de trabalho, tornando assim mais difícil a participação das empresas turcas que empregam esses trabalhadores na livre prestação de serviços?»

O processo C-369/01

43 Resulta do despacho de reenvio que N. Sahin, inicialmente cidadão turco mas que obteve a nacionalidade alemã em 1991, explora a empresa de transportes internacionais Sahin Internationale Transporte, com sede em Göppingen (Alemanha). Explora igualmente uma filial desta empresa, denominada Anadolu Dis Ticaret AS (a seguir «Anadolu Dis»), com sede em Istambul (Turquia). A Sahin Internationale Transporte é proprietária de vários camiões, que utiliza em transportes internacionais entre a Alemanha e países terceiros como a Turquia, o Irão ou o Iraque, estando todos esses camiões matriculados na Alemanha. Entre a Sahin Internationale Transporte e a Anadolu Dis existe um «contrato de agência» nos termos do qual esta última utiliza os camiões da sociedade-mãe no transporte internacional de mercadorias.

- 44 Já antes de 1 de Setembro de 1993, N. Sahin utilizava como condutores dos camiões matriculados na Alemanha 17 trabalhadores turcos que viviam na Turquia e que tinham celebrado os seus contratos de trabalho antes dessa data com a Analu Dis. Para cada transporte para a Alemanha era-lhes entregue um visto pelo Consulado Geral alemão competente.
- 45 Segundo o Bundesanstalt, num primeiro momento, os referidos motoristas não necessitavam de autorização de trabalho. Contudo, a partir de meados do ano de 1995, o recorrido considerou que o emprego de camionistas estrangeiros para conduzir camiões matriculados na Alemanha deixou de estar dispensado da autorização de trabalho, mesmo quando os camionistas fossem contratados por uma empresa estrangeira.
- 46 Por petição de 29 de Maio de 1996, N. Sahin pediu ao Sozialgericht Ulm (Alemanha) que declarasse que os trabalhadores em questão estavam dispensados de autorização de trabalho para a sua actividade na Alemanha. Além disso, obteve desse tribunal um despacho de medidas provisórias, proferido em 9 de Dezembro de 1996, segundo o qual o Bundesanstalt era obrigado a conceder autorizações de trabalho aos camionistas até decisão final de mérito no processo.
- 47 Por sentença de 10 de Fevereiro de 1998, o Sozialgericht Ulm declarou que os 17 camionistas em questão estavam dispensados da autorização de trabalho.
- 48 Ao recurso interposto pelo Bundesanstalt foi negado provimento por acórdão de 27 de Julho de 2000 do Landessozialgericht Baden-Württemberg (Alemanha), que se baseou, no essencial, no artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional para considerar que a situação jurídica aplicável a 1 de Janeiro de 1973 continua a ser relevante. Esta disposição obsta à aprovação de novas restrições à livre prestação de serviços entre os Estados-Membros da Comunidade e a República da Turquia. Ora, até 1 de Janeiro de 1973, não se exigia qualquer autorização de trabalho a trabalhadores como os camionistas em causa.

- 49 O Bundesanstalt interpôs recurso de revista deste acórdão, alegando, designadamente, violação do § 9, n.º 2, do AEVO.
- 50 Em contrapartida, N. Sahin conclui pela negação de provimento a esse recurso. Entende que quer o artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional quer o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 contêm uma cláusula de *standstill* da qual resulta que não podem ser introduzidas novas restrições à dispensa de autorização de trabalho concedida aos trabalhadores turcos.
- 51 No despacho de reenvio, a Sétima Secção do Bundessozialgericht refere que a dispensa de autorização de trabalho a favor dos camionistas, declarada pelo Landessozialgericht Baden-Württemberg, pode ser apreciada de forma diferente consoante a entidade patronal, no caso dos autos, a Sahin Internationale Transporte ou a Anadolu Dis. No entanto, uma vez que o Bundessozialgericht não tem competência para proceder ao apuramento da matéria de facto necessária para o efeito, apenas é de considerar a possibilidade de remeter o processo ao Landessozialgericht, o que, aliás, permitiria também a intervenção *a posteriori* da Anadolu Dis ou dos referidos camionistas no processo. Essa remessa pode eventualmente revelar-se inútil se houver obrigações de ordem comunitária que confirmam a estes últimos o direito de não serem sujeitos a qualquer restrição à isenção de autorização de trabalho relativamente à situação jurídica existente em 1970 ou em 1973. As disposições a ter em conta a esse respeito são quer o artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, na medida em que protege igualmente os trabalhadores na situação dos camionistas em causa face à regulamentação interna relevante em matéria de autorização de trabalho, quer o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, quer as duas disposições simultaneamente. Contudo, em relação a qualquer uma dessas disposições, coloca-se ainda a questão de saber se regem igualmente o caso concreto em causa no processo submetido ao Bundessozialgericht.
- 52 Esse tribunal pergunta, em primeiro lugar, se os camionistas turcos podem também beneficiar do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional. A este respeito, importa saber se os trabalhadores podem invocar esta disposição e, em caso afirmativo, se, de um modo geral, as medidas como as que estão em causa no

presente processo podem ser consideradas «restrições» na acepção do referido artigo 41.º, n.º 1. O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que, no presente processo, pode também ter importância saber se o facto de os trabalhadores invocarem essa disposição pressupõe que se trata de trabalhadores ao serviço unicamente de uma entidade patronal turca ou se pode estar associada — sob uma forma ou outra — à relação de trabalho outra entidade patronal (alemã). Na sua opinião, uma medida não pode ser considerada, logo à partida, uma nova restrição se apenas afectar negativamente, na qualidade de empresário, um cidadão alemão estabelecido na Alemanha; ora, a presente causa é relativa à questão de saber se N. Sahin, cidadão alemão desde 1991, pode, no futuro, recorrer a camionistas turcos que não têm autorização de trabalho.

53 Em seguida, o referido órgão jurisdicional interroga-se sobre a relação entre o artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional e o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80. Com efeito, em casos como o que lhe cabe decidir, medidas restritivas no âmbito da regulamentação das autorizações de trabalho podem ser consideradas (novas) restrições quer à situação de livre prestação de serviços garantida aos empresários turcos quer à situação relativa às condições de acesso ao emprego garantida aos trabalhadores turcos, pelo que há que determinar qual das duas disposições se aplica.

54 Por último, pretende obter esclarecimentos sobre a questão de saber se, de um modo geral, as medidas como as que estão em causa nesse tribunal devem ser consideradas «restrições» na acepção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, uma vez que pode subsistir uma dúvida quanto à questão de saber se estamos perante uma restrição às «condições de acesso ao emprego» quando a obrigação de ter autorização de trabalho ou uma autorização para trabalhar se estende ou é criada para actividades que só afectam temporariamente o mercado de trabalho alemão.

55 Considerando que, nestas condições, a decisão da causa que lhe está submetida necessita da interpretação do direito comunitário, a Sétima Secção do Bundes-sozialgericht suspendeu a instância e decidiu submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional [...] deve ser interpretado no sentido de que:

a) um trabalhador turco tem o direito de alegar restrição à livre prestação de serviços contrária ao protocolo e, em caso afirmativo,

b) se está perante uma restrição à livre prestação de serviços também no caso de um Estado-Membro da Comunidade suprimir a dispensa da autorização de trabalho de que beneficiavam anteriormente os camionistas turcos no transporte internacional de mercadorias ao serviço de uma entidade patronal (turca) com sede na Turquia?

2) A referida restrição afecta exclusivamente a livre prestação de serviços, ou também o acesso ao mercado de trabalho, na acepção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 [...] ou afecta também, ou mesmo unicamente, o referido acesso?

3) O artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 [...] aplica-se igualmente a trabalhadores assalariados turcos ao serviço de uma entidade patronal com sede na Turquia que, como camionistas do transporte internacional de mercadorias, atravessam regularmente um Estado-Membro da Comunidade sem pertencerem ao mercado (regular) de trabalho desse Estado-Membro?»

- 56 Dada a conexão entre os processos C-317/01 e C-369/01, o presidente do Tribunal de Justiça, por despacho de 5 de Novembro de 2001, ordenou a sua apensação para efeitos da fase escrita, da fase oral e do acórdão, em conformidade com o artigo 43.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

Quanto às questões prejudiciais

- 57 Para se dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, há que analisar, em primeiro lugar, se o artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional e/ou o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 podem criar directamente na esfera jurídica de um particular direitos por ele invocáveis num órgão jurisdicional de um Estado-Membro e, em caso afirmativo, há que determinar, em segundo lugar, o alcance das cláusulas de *standstill* referidas nessas disposições.

Quanto ao efeito directo dos artigos 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional e 13.º da Decisão n.º 1/80

- 58 A este respeito, basta lembrar que o efeito directo quer do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional quer do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., quanto ao referido artigo 41.º, n.º 1, acórdão de 11 de Maio de 2000, Savas, C-37/98, Colect., p. I-2927, n.ºs 54 e 71, e, no que respeita ao referido artigo 13.º, acórdão de 20 de Setembro de 1990, Sevince, C-192/89, Colect., p. I-3461, n.º 26). Com efeito, estas disposições enunciam, em termos claros, precisos e incondicionais, cláusulas inequívocas de *standstill* que implicam uma obrigação assumida pelas partes contratantes que se traduz juridicamente numa simples abstenção (v. acórdão Savas, já referido, n.ºs 46 e 47).

59 Daí resulta que estas duas disposições podem ser invocadas nos órgãos jurisdicionais nacionais pelos cidadãos turcos aos quais elas se aplicam, para se afastar a aplicação das regras de direito interno que lhes sejam contrárias.

60 Por conseguinte, há que determinar o alcance das referidas disposições.

Quanto ao alcance dos artigos 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional e 13.º da Decisão n.º 1/80

61 Para se responder de forma completa e útil às questões colocadas, o Tribunal de Justiça deve decidir previamente do sentido dessas disposições, antes de determinar se elas abrangem a situação de sujeitos de direito como os recorrentes na causa principal e em que medida implicam que o Estado-Membro em causa não pode exigir que os camionistas turcos que efectuam transportes internacionais de mercadorias no seu território sejam titulares de uma autorização de trabalho.

Quanto ao sentido das cláusulas de *standstill* constantes dos artigos 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional e 13.º da Decisão n.º 1/80

62 Em primeiro lugar, quanto ao artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, resulta dos n.ºs 64 e 67 do acórdão Savas, já referido, que a cláusula de *standstill* constante dessa disposição não é por si só susceptível de conferir a um cidadão turco um direito de estabelecimento nem um direito de estadia directamente extraídos da legislação comunitária.

- 63 A este respeito, o Tribunal de Justiça baseou-se na sua jurisprudência assente segundo a qual, no estado actual do direito comunitário, as disposições relativas à associação entre a Comunidade Económica Europeia e a República da Turquia (a seguir «associação CEE-Turquia») não colidem com a competência dos Estados-Membros de regulamentarem tanto a entrada no seu território de cidadãos turcos como as condições da sua primeira actividade profissional, limitando-se a regular unicamente a situação dos trabalhadores turcos já regularmente integrados no Estado-Membro de acolhimento em razão do exercício legal de um emprego durante determinado período, de acordo com as duas condições enunciadas no artigo 6.º da Decisão n.º 1/80 (v., designadamente, acórdão Savas, já referido, n.º 58).
- 64 No n.º 59 do mesmo acórdão Savas, já referido, o Tribunal de Justiça referiu ainda que, contrariamente aos nacionais dos Estados-Membros, os trabalhadores turcos não têm o direito de circular livremente no interior da Comunidade, apenas beneficiando de certos direitos no Estado-Membro de acolhimento em cujo território foram autorizados a entrar e exerceram um emprego regular durante um período determinado.
- 65 Assim, a primeira admissão de um cidadão turco no território de um Estado-Membro rege-se, em princípio, exclusivamente pelo direito nacional do referido Estado e o interessado só pode invocar, ao abrigo do direito comunitário, determinados direitos em matéria de exercício de um trabalho assalariado ou de uma actividade independente e, correlativamente, em matéria de estadia, na medida em que se encontre em situação regular no Estado-Membro em causa (v. acórdão Savas, já referido, n.º 65).
- 66 Contudo, resulta do n.º 69 do mesmo acórdão Savas, já referido, que a cláusula de *standstill* constante do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional obsta à adopção por um Estado-Membro de qualquer medida nova que tenha como objecto ou efeito sujeitar o estabelecimento e, correlativamente, a estadia de um cidadão turco no seu território a condições mais restritivas do que as aplicáveis quando da entrada em vigor do referido Protocolo Adicional em relação ao Estado-Membro em causa.

- 67 Uma vez que o referido artigo 41.º, n.º 1, se aplica tanto ao direito de estabelecimento como à livre prestação de serviços, a mesma interpretação deve igualmente valer para esta última liberdade.
- 68 O artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional apresenta-se, assim, como o corolário necessário dos artigos 13.º e 14.º do Acordo de Associação, do qual constitui o meio indispensável para a realização da abolição progressiva dos obstáculos nacionais às liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços.
- 69 Em segundo lugar, no que respeita ao artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, é certo que a sua redacção não é idêntica em todos os pontos à do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional.
- 70 Não é menos verdade que há que reconhecer o mesmo sentido às cláusulas de *standstill* enunciadas em cada uma dessas duas disposições.
- 71 Com efeito, por um lado, tal como o Tribunal de Justiça considerou no n.º 50 do acórdão Savas, já referido, as duas disposições em causa são da mesma natureza.
- 72 Por outro lado, prosseguem um objectivo idêntico, que consiste em criar condições favoráveis à concretização progressiva, respectivamente, da livre circulação de trabalhadores, do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços, através da proibição de as autoridades nacionais introduzirem novos obstáculos às referidas liberdades para não dificultarem a sua realização gradual entre os Estados-Membros e a República da Turquia.

- 73 Não se apresentou qualquer razão que justifique que deva ser dado à cláusula de *standstill* relativa à livre circulação de trabalhadores um alcance menos amplo do que à mesma cláusula enunciada em matéria de direito de estabelecimento e de livre prestação de serviços.
- 74 Consequentemente, a interpretação do Tribunal de Justiça no n.º 69 do acórdão Savas, já referido, e nos n.ºs 66 a 68 do presente acórdão, no caso do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional vale também para o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, que desse modo impede, de forma geral, os Estados-Membros de aplicarem aos cidadãos turcos, no que respeita ao acesso ao emprego, um tratamento menos favorável do que aquele de que beneficiavam no momento da entrada em vigor da cláusula de *standstill*, isto é, 1 de Dezembro de 1980.
- 75 A este respeito, não se pode aceitar o argumento, apresentado nomeadamente pelo Governo alemão, segundo o qual o referido artigo 13.º não afecta o direito dos Estados-Membros de adoptarem, mesmo depois de 1 de Dezembro de 1980, novas restrições ao acesso ao emprego dos cidadãos turcos, apenas implicando que estas não se apliquem àqueles que já exerçam um emprego regular e que, para esse efeito, gozem de direito de estadia no Estado-Membro de acolhimento no momento da introdução dessas restrições. O referido governo extrai essa interpretação principalmente dos termos «aos trabalhadores e aos membros da sua família que se encontrem no seu território em situação regular no que se refere à estadia e ao emprego» que constam do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80.
- 76 Contudo, tal interpretação não respeita o sistema instituído pela Decisão n.º 1/80 e deixa o respectivo artigo 13.º sem efeito útil.
- 77 Assim, na sequência da Decisão n.º 2/76, relativa à aplicação do artigo 12.º do Acordo de Associação, adoptada pelo Conselho de Associação em 20 de

Dezembro de 1976, as disposições sociais da Decisão n.º 1/80 constituem uma etapa suplementar com vista à realização da livre circulação dos trabalhadores, inspirando-se nos artigos 48.º, 49.º e 50.º do Tratado CEE, que passaram, respectivamente, a artigos 48.º e 49.º do Tratado CE (os quais por sua vez passaram, após alteração, a artigos 39.º CE e 40.º CE) e 50.º do Tratado CE (actual artigo 41.º CE) (v., nomeadamente, acórdãos de 26 de Novembro de 1998, Birden, C-1/97, Colect., p. I-7747, n.º 52, e de 19 de Novembro de 2002, Kurz, C-188/00, Colect., p. I-10691, n.º 40).

78 Em particular, o artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 reconhece aos trabalhadores migrantes turcos que preencham as respectivas condições direitos precisos em matéria de exercício de um emprego. Estes direitos, que são gradualmente mais amplos na proporção da duração do exercício de uma actividade assalariada regular e têm por objectivo a consolidação progressiva da situação do interessado no Estado-Membro de acolhimento, são directamente conferidos pelo direito comunitário, não podendo as autoridades nacionais submeter ou restringir a aplicação desses direitos a condições, sob pena de comprometer o efeito útil da referida decisão (v., nomeadamente, acórdão de 30 de Setembro de 1997, Günaydin, C-36/96, Colect., p. I-5143, n.ºs 37 a 40 e 50).

79 Resulta do exposto que o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 não pode ter por objecto a protecção dos direitos dos cidadãos turcos em matéria de exercício de um emprego, pois esses direitos já estão integralmente cobertos pelo artigo 6.º da mesma decisão.

80 Em contrapartida, tal como aliás já resulta da sua própria letra, o artigo 13.º proíbe as autoridades nacionais de agravarem as condições de acesso ao emprego dos cidadãos turcos pela introdução de novas medidas que restrinjam esse acesso. Esta disposição encontra a sua razão de ser no facto, referido nos n.ºs 63 e 65 do presente acórdão, de os Estados-Membros terem mantido o poder de autorizarem os cidadãos turcos a aceder ao seu território e a ocupar aí um primeiro emprego.

- 81 Também a interpretação referida no n.º 75 do presente acórdão é paradoxal e susceptível de esvaziar o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 da sua substância, pois um cidadão turco que já exerça regularmente um emprego num Estado-Membro já não necessita de ser protegido por uma cláusula de *standstill* relativa ao acesso ao emprego, precisamente porque esse acesso já se verificou e que o interessado, no resto da sua carreira no Estado-Membro de acolhimento, goza de direitos que o artigo 6.º da mesma decisão lhe confere expressamente. Em contrapartida, a obrigação de *standstill* relativa às condições de acesso ao emprego tem por fim fazer com que as autoridades nacionais se abstenham de adoptar disposições que possam comprometer a realização do objectivo da Decisão n.º 1/80, que consiste em instituir a livre circulação de trabalhadores, mesmo se, numa primeira fase da aplicação progressiva dessa liberdade, as restrições nacionais preexistentes em matéria de acesso ao emprego possam ser mantidas (v., por analogia, acórdão de 23 de Março de 1983, Peskeloglou, 77/82, Recueil, p. 1085, n.º 13).
- 82 Além disso, tal como igualmente resulta da sua letra, o artigo 13.º não se aplica só aos trabalhadores turcos, mas também aos membros das suas famílias. Ora, quanto a estes, a Decisão n.º 1/80 não faz depender do exercício de uma actividade assalariada o seu acesso ao território de um Estado-Membro ao abrigo do reagrupamento familiar com um trabalhador turco já legalmente presente nesse Estado.
- 83 Em face do exposto, não se pode afirmar que o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 só se aplica aos cidadãos turcos já integrados no mercado de trabalho de um Estado-Membro.
- 84 Embora o alcance do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 não esteja desse modo limitado aos cidadãos turcos já integrados no mercado de trabalho de um Estado-Membro, não é menos verdade que essa disposição se refere aos trabalhadores e aos membros da sua família «que se encontrem no seu território em situação regular no que se refere à residência e ao emprego». Resulta da utilização desses termos que a referida cláusula de *standstill* só aproveita a um

cidadão turco se ele tiver respeitado as regras de um Estado-Membro de acolhimento em matéria de entrada, de estadia e, sendo caso disso, de emprego e se, portanto, se encontrar legalmente no território desse Estado (v., no que respeita ao conceito próximo de «emprego regular» utilizado em vários artigos do capítulo II, secção I, da Decisão n.º 1/80, acórdãos Birden, já referido, n.º 51; de 10 de Fevereiro de 2000, Nazli, C-340/97, Colect., p. I-957, n.º 31, e Kurz, já referido, n.º 39).

- 85 Assim, as autoridades nacionais competentes podem, mesmo depois da entrada em vigor da Decisão n.º 1/80, reforçar as medidas susceptíveis de ser tomadas contra cidadãos turcos que estejam em situação irregular.

Quanto à aplicabilidade dos artigos 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional e 13.º da Decisão n.º 1/80

- 86 A título preliminar, diga-se que, embora estas duas disposições tenham idêntico sentido, não se deixou de dar a cada uma delas um domínio bem determinado, pelo que não são susceptíveis de aplicação conjunta.

- 87 Em primeiro lugar, quanto ao artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, é certo que resulta dos documentos enviados ao Tribunal de Justiça pelo órgão jurisdicional de reenvio que os cidadãos turcos em causa no processo principal se encontram em situação «regular» na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, na medida em que cumpriram as prescrições legais e regulamentares aplicáveis no Estado-Membro em causa, no que respeita à sua entrada no seu território e ao exercício de uma actividade profissional (v., no que respeita ao artigo 6.º, n.º 1, da referida decisão, acórdãos, já referidos, Birden, n.º 51, Nazli, n.º 31, e Kurz, n.º 39).

- 88 Com efeito, é ponto assente que todas estas condições estão preenchidas pelos camionistas turcos em causa nos processos principais, uma vez que estes últimos, por um lado, eram titulares de um visto em boa e devida forma relativamente a cada uma das suas estadias na Alemanha e que, por outro, ou estavam dispensados da posse de uma autorização de trabalho ou eram detentores de tal autorização até à adopção das decisões que lhes recusaram a concessão ou a prorrogação dessa autorização.
- 89 Não é menos verdade que, tal como resulta da descrição dos factos nos despachos de reenvio, os camionistas turcos que efectuem transportes internacionais de mercadorias como os que estão em causa nos processos principais estão presentes no território alemão apenas por períodos muito limitados, unicamente com o fim de para aí transportarem e descarregarem mercadorias originárias da Turquia ou de aí receberem mercadorias para as transportarem para países como a Turquia, o Irão ou o Iraque. Depois de cada prestação regressam à Turquia onde residem com as suas famílias e onde tem sede a empresa que os emprega e os remunera. Esses cidadãos turcos não têm qualquer intenção de se integrarem no mercado de trabalho da República Federal da Alemanha como Estado-Membro de acolhimento.
- 90 Ora, resulta do sistema e da finalidade da Decisão n.º 1/80 que, no actual estado do desenvolvimento da livre circulação de trabalhadores no âmbito da associação CEE-Turquia e sem prejuízo da situação particular dos membros da família autorizados a juntar-se a um trabalhador turco que já se encontre legalmente no território de um Estado-Membro, a referida decisão tem por objecto essencial a integração progressiva dos trabalhadores turcos neste último, por meio do exercício de um emprego regular, em princípio, ininterrupto durante, respectivamente, um, dois, três ou quatro anos, ressalvados os casos de interrupção da relação de trabalho enunciados no artigo 6.º, n.º 2, da mesma decisão.
- 91 Resulta do exposto que o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, que deve ser interpretado no contexto em que se insere o conjunto das disposições desta decisão relativas à livre circulação de trabalhadores, não tem aplicação numa situação como a que está em causa nos processos principais.

- 92 Em segundo lugar, quanto ao artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, o Governo neerlandês alega, no essencial, que as disposições em matéria de livre prestação de serviços em geral e o referido artigo 41.º, n.º 1, em particular não são aplicáveis ao sector dos transportes que, tendo em conta a sua especificidade, se rege apenas pelo artigo 42.º do mesmo Protocolo Adicional. Considera que, no âmbito do Tratado, os serviços em matéria de transportes estão, pois, excluídos da livre prestação de serviços, sendo-lhes aplicável um regime próprio.
- 93 Contudo, esta tese não pode ser acolhida.
- 94 A este respeito, cabe lembrar que o Tratado tem um título específico dedicado aos «Transportes». Nos termos do artigo 61.º, n.º 1, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 51.º, n.º 1, CE), a livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada pelas disposições constantes do referido título.
- 95 Em contrapartida, no que respeita à associação CEE-Turquia, a situação em matéria de transportes apresenta-se de forma diferente.
- 96 Note-se, a este respeito, que, ao contrário dos princípios do Tratado em matéria de concorrência, de fiscalidade e de aproximação das legislações, que, de acordo com o artigo 16.º do Acordo de Associação, devem ser alargados no âmbito da associação CEE-Turquia, resulta da redacção dos artigos 15.º do referido acordo e 42.º do Protocolo Adicional que o Conselho de Associação beneficia de uma margem de apreciação consideravelmente mais ampla em matéria de transportes. Com efeito, estes artigos dispõem que as «condições e regras de extensão» à República da Turquia das disposições do Tratado, no que diz respeito aos transportes, serão estabelecidas «tendo em conta a situação geográfica da Turquia», pelo que, quanto a essa associação, as regras a adoptar na matéria não são necessariamente idênticas às que são aplicáveis ao abrigo do Tratado.

- 97 Além disso, no que respeita aos actos praticados pela Comunidade em aplicação das disposições do Tratado relativas aos diversos tipos de transportes, resulta da utilização do verbo «pode», no artigo 42.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, que a extensão das disposições do Tratado relativas aos transportes à República da Turquia é apenas facultativa.
- 98 Ora, até agora, o Conselho de Associação não tomou qualquer medida com vista a alargar à República da Turquia as disposições comunitárias aplicáveis no domínio dos transportes, de forma que, no actual estado de desenvolvimento da associação CEE-Turquia, não existe qualquer regulamentação específica nesse domínio.
- 99 Nestas condições, a situação jurídica em matéria de transportes rodoviários internacionais de mercadorias, tal como se apresenta actualmente no âmbito da associação CEE-Turquia, não pode ser comparada ao direito em vigor neste sector no interior da Comunidade, pelo que, quanto à referida associação, os serviços de transportes não podem ser excluídos das regras gerais aplicáveis às prestações de serviços, ao contrário dos transportes intracomunitários.
- 100 Aliás, esta conclusão está em conformidade com o espírito e com a finalidade da associação CEE-Turquia que visa instituir progressivamente determinadas liberdades económicas, entre as quais a livre prestação de serviços.
- 101 Daí resulta, com efeito, que, com base nas disposições similares do Acordo de Associação aplicáveis aos trabalhadores (v., no que respeita ao artigo 12.º do referido acordo, acórdão de 6 de Junho de 1995, Bozkurt, C-434/93, Colect., p. I-1475, n.ºs 19 e 20) e aos independentes (v. artigo 13.º do mesmo acordo), o artigo 14.º do mesmo não pode ser interpretado no sentido de que implica a transposição dos princípios aceites no âmbito das disposições comparáveis do direito comunitário para se chegar a um resultado oposto à finalidade prosseguida pela associação CEE-Turquia.

- 102 Resulta do exposto que a cláusula de *standstill* que consta do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional é aplicável *ratione materiae* a situações como as que estão em causa nos processos principais.
- 103 Isto é tanto mais assim quanto os referidos processos não respeitam a regras técnicas em matéria de transporte de mercadorias, mas sim à exigência de autorização de trabalho para permitir a cidadãos turcos prestarem serviços de transporte entre a Turquia e um Estado-Membro.
- 104 A este respeito, cabe ainda determinar o âmbito de aplicação pessoal do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional.
- 105 Para o efeito, a referida disposição pode indubitavelmente ser invocada por uma empresa estabelecida na Turquia que efectua legalmente prestações de serviços num Estado-Membro.
- 106 No entanto, pelos motivos mais amplamente explicitados pelo advogado-geral nos n.ºs 201 a 204 das conclusões, os camionistas turcos como E. Abatay e o., empregados de uma empresa como a referida no número anterior, podem também invocar o referido artigo 41.º, n.º 1 (v., neste sentido, por analogia, acórdão de 7 de Maio de 1998, Clean Car Autoservice, C-350/96, Colect., p. I-2521, n.ºs 19 a 21). Com efeito, os assalariados do prestador de serviços são indispensáveis para permitir a este último fornecer as suas prestações.
- 107 Contudo, embora seja jurisprudência assente que o direito à livre prestação de serviços pode ser invocado por um prestador relativamente ao Estado em que está estabelecido, para isso é necessário que os serviços sejam prestados a destinatários estabelecidos noutro Estado-Membro (v. acórdãos de 10 de Maio de 1995,

Alpine Investments, C-384/93, Colect., p. I-1141, n.º 30, e de 11 de Julho de 2002, Carpenter, C-60/00, Colect., p. I-6279, n.º 30).

- 108 Daí resulta que uma sociedade de transportes alemã não pode invocar o artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional quando o destinatário do serviço estiver estabelecido na Alemanha.

Quanto aos efeitos da aplicação do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional face a uma regulamentação nacional como a que está em causa nos processos principais

- 109 A título preliminar, cabe lembrar que a regulamentação nacional em causa dispõe, desde 10 de Outubro de 1996, que os camionistas turcos empregados em empresas estabelecidas na Turquia e que efectuem na Alemanha transportes internacionais de mercadorias, em camiões matriculados nesse Estado-Membro, devem ser titulares de uma autorização de trabalho.

- 110 Para se determinar se a obrigação de *standstill* enunciada no artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, tal como interpretado nos n.ºs 66 a 68 do presente acórdão, se opõe a uma regulamentação nacional como o AEVO e o ArGV, há que analisar se esta contém uma restrição à livre prestação de serviços e, em caso afirmativo, se essa restrição deve ser considerada nova.

- 111 Quanto à questão de saber se a regulamentação nacional contém uma restrição à livre prestação de serviços, há que lembrar que, segundo jurisprudência assente, uma regulamentação nacional que sujeite a realização de prestações de serviços no território nacional, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, à

concessão de uma autorização administrativa como uma autorização de trabalho constitui uma restrição ao princípio fundamental consagrado no artigo 59.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.º CE) (v. acórdãos de 27 de Março de 1990, *Rush Portuguesa*, C-113/89, Colect., p. I-1417, n.º 12; de 25 de Julho de 1991, *Säger*, C-76/90, Colect., p. I-4221, n.º 14; de 9 de Agosto de 1994, *Vander Elst*, C-43/93, Colect., p. I-3803, n.º 15, e de 9 de Março de 2000, *Comissão/Bélgica*, C-355/98, Colect., p. I-1221, n.º 35).

- 112 Por outro lado, resulta da própria redacção do artigo 14.º do Acordo de Associação, bem como do objectivo da associação CEE-Turquia, que os princípios admitidos no âmbito dos artigos 55.º do Tratado CE (actual artigo 45.º CE) e 56.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 46.º CE), bem como no âmbito das disposições do Tratado relativas à livre prestação de serviços, devem ser transpostos, na medida do possível, para os cidadãos turcos, a fim de eliminar entre as partes contratantes as restrições à livre prestação de serviços (v., no que respeita ao artigo 12.º do mesmo acordo, relativo à livre circulação de trabalhadores, acórdãos, já referidos, *Nazli*, n.º 55, e *Kurz*, n.º 30).
- 113 Daí resulta que uma regulamentação como a que está em causa nos processos principais constitui uma restrição ao direito de as pessoas singulares ou colectivas estabelecidas na Turquia prestarem serviços livremente num Estado-Membro.
- 114 O mesmo é válido, por maioria de razão, quando, como nas causas principais, a concessão de tal autorização de trabalho é sistematicamente recusada desde a entrada em vigor da alteração ao AEVO. Com efeito, uma regulamentação nacional aplicada desta forma não gera apenas despesas e encargos administrativos e económicos adicionais para o prestador, afectando de forma mais geral a capacidade deste último de fornecer prestações de serviços no Estado-Membro em causa, uma vez que não pode utilizar aí o seu pessoal para esse efeito.

- 115 Acrescente-se que uma autorização de trabalho, que se destina a regulamentar o acesso do trabalhador estrangeiro ao mercado nacional de trabalho, não se revela uma medida apropriada tratando-se de trabalhadores empregados por uma empresa estabelecida num país terceiro e que são temporariamente enviados para um Estado-Membro para aí prestarem um serviço, mas que não pretendem de modo nenhum aceder ao mercado de trabalho deste último, uma vez que regressam ao seu país de origem ou de residência após o cumprimento da sua missão (v., no que respeita ao artigo 59.º do Tratado CE, acórdãos, já referidos, Rush Portuguesa, n.º 15, e Vander Elst, n.º 21).
- 116 Quanto à questão de saber se a regulamentação em causa nos processos principais constitui uma restrição nova, cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais, os únicos com competência para interpretar o direito interno, determinar se essa regulamentação tem carácter novo, no sentido de que tem por consequência um agravamento da situação dos camionistas turcos relativamente à que resultava das regras que lhes eram aplicáveis na Alemanha à data da entrada em vigor do Protocolo Adicional nesse Estado-Membro, isto é, em 1 de Janeiro de 1973.
- 117 Em face do exposto, há que responder ao órgão jurisdicional de reenvio que os artigos 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional e 13.º da Decisão n.º 1/80 devem ser interpretados no sentido de que:

— estas duas disposições têm efeito directo nos Estados-Membros, pelo que os cidadãos turcos a que se aplicam podem invocá-las nos órgãos jurisdicionais nacionais para afastarem a aplicação das regras de direito interno que lhes sejam contrárias;

— os referidos artigos 41.º, n.º 1, e 13.º proibem de forma geral a introdução de novas restrições nacionais, respectivamente, ao direito de estabelecimento, bem como à livre prestação de serviços e à livre circulação de trabalhadores,

a partir da entrada em vigor, no Estado-Membro de acolhimento, do acto jurídico de que esses artigos fazem parte;

- o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 só é aplicável a cidadãos turcos se estes se encontrarem no território do Estado-Membro de acolhimento não só de forma regular, mas também durante um período suficiente que aí lhes permita a sua integração progressiva;

- em circunstâncias como as das causas principais, o artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional é aplicável a operações de transportes rodoviários internacionais de mercadorias originárias da Turquia quando as prestações forem efectuadas no território de um Estado-Membro;

- o referido artigo 41.º, n.º 1, pode ser invocado não só por uma empresa estabelecida na Turquia que efectue prestações de serviços num Estado-Membro, mas também por assalariados dessa empresa, para se oporem à introdução de uma nova restrição à livre prestação de serviços; em contrapartida, não pode ser invocado para esse efeito por uma empresa estabelecida num Estado-Membro quando os destinatários dos serviços estão estabelecidos no mesmo Estado-Membro;

- o mesmo artigo 41.º, n.º 1, opõe-se a que seja introduzida na regulamentação nacional de um Estado-Membro a exigência de autorização de trabalho para efeitos da prestação de serviços no território desse Estado por uma empresa estabelecida na Turquia quando essa autorização já não era exigida no momento da entrada em vigor do referido Protocolo Adicional;

- cabe ao órgão jurisdicional nacional determinar se a regulamentação interna aplicável a cidadãos turcos como os recorrentes nas causas principais é menos favorável do que a que lhes era aplicável no momento da entrada em vigor desse Protocolo Adicional.

Quanto às despesas

- ¹¹⁸ As despesas efectuadas pelos Governos alemão, francês e neerlandês, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Bundessozialgericht, por despachos de 20 de Junho e 2 de Agosto de 2001, declara:

O artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, assinado em 23 de Novembro de 1970, em Bruxelas, e concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de

Dezembro de 1972, e o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, de 19 de Setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação, adoptada pelo Conselho de Associação instituído pelo Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, devem ser interpretados no sentido de que:

- estas duas disposições têm efeito directo nos Estados-Membros, pelo que os cidadãos turcos a que se aplicam podem invocá-las nos órgãos jurisdicionais nacionais para afastarem a aplicação das regras de direito interno que lhes sejam contrárias;

- os referidos artigos 41.º, n.º 1, e 13.º proíbem de forma geral a introdução de novas restrições nacionais, respectivamente, ao direito de estabelecimento, bem como à livre prestação de serviços e à livre circulação de trabalhadores, a partir da entrada em vigor, no Estado-Membro de acolhimento, do acto jurídico de que esses artigos fazem parte;

- o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 só é aplicável a cidadãos turcos se estes se encontrarem no território do Estado-Membro de acolhimento não só de forma regular, mas também durante um período suficiente que aí lhes permita a sua integração progressiva;

- em circunstâncias como as das causas principais, o artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional é aplicável a operações de transportes rodoviários internacionais de mercadorias originárias da Turquia quando as prestações forem efectuadas no território de um Estado-Membro;

- o referido artigo 41.º, n.º 1, pode ser invocado não só por uma empresa estabelecida na Turquia que efectue prestações de serviços num Estado-Membro, mas também por assalariados dessa empresa, para se oporem à

introdução de uma nova restrição à livre prestação de serviços; em contrapartida, não pode ser invocado para esse efeito por uma empresa estabelecida num Estado-Membro quando os destinatários dos serviços estão estabelecidos no mesmo Estado-Membro;

- o mesmo artigo 41.º, n.º 1, opõe-se a que seja introduzida na regulamentação nacional de um Estado-Membro a exigência de autorização de trabalho para efeitos da prestação de serviços no território desse Estado por uma empresa estabelecida na Turquia quando essa autorização já não era exigida no momento da entrada em vigor do referido Protocolo Adicional;
- cabe ao órgão jurisdicional nacional determinar se a regulamentação interna aplicável a cidadãos turcos como os recorrentes nas causas principais é menos favorável do que a que lhes era aplicável no momento da entrada em vigor desse Protocolo Adicional.

Skouris	Jann	Timmermans
Gulmann	Cunha Rodrigues	Rosas
Edward	La Pergola	Puissochet
Schintgen	Macken	Colneric
	von Bahr	

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 21 de Outubro de 2003.

O secretário

O presidente

R. Grass

V. Skouris