



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

24 de setembro de 2013*

«Acordo de associação CEE-Turquia — Protocolo adicional — Artigo 41.º, n.º 1 — Cláusula de ‘standstill’ — Obrigação de dispor de visto para a admissão no território de um Estado-Membro — Livre prestação de serviços — Direito de um nacional turco de entrar num Estado-Membro para visitar um membro da sua família e de beneficiar, potencialmente, de prestações de serviços»

No processo C-221/11,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Alemanha), por decisão de 13 de abril de 2011, entrado no Tribunal de Justiça em 11 de maio de 2011, no processo

Leyla Ecem Demirkan

contra

Bundesrepublik Deutschland,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Rosas (relator) e M. Berger, presidentes de secção, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, J.-J. Kasel, M. Safjan e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 6 de novembro de 2012,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de L. E. Demirkan, por R. Gutmann, Rechtsanwalt,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze, J. Möller e K. Hailbronner, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo checo, por M. Smolek, na qualidade de agente,
- em representação do Governo dinamarquês, por C. Vang e V. Pasternak Jørgensen, na qualidade de agentes,

* * Língua do processo: alemão.

- em representação do Governo estónio, por M. Linntam, na qualidade de agente,
 - em representação do Governo helénico, por G. Karipsiades e T. Papadopoulou, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo francês, por G. de Bergues, D. Colas e B. Beaupère-Manokha, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo neerlandês, por B. Koopman, M. Bulterman e C. Wissels, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo eslovaco, por B. Ricziová, na qualidade de agente,
 - em representação do Governo do Reino Unido, por S. Ossowski e L. Christie, na qualidade de agentes, assistidos por R. Palmer, barrister,
 - em representação do Conselho da União Europeia, por J. Monteiro, E. Finnegan e Z. Kupčová, na qualidade de agentes,
 - em representação da Comissão Europeia, por G. Braun e G. Wils, na qualidade de agentes,
- ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 11 de abril de 2013,
- profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto 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, em particular, do conceito de «livre prestação de serviços» que figura nesta disposição.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe L.E. Demirkan, nacional turca, à Bundesrepublik Deutschland a propósito do indeferimento pelas autoridades desta última do seu pedido de concessão de um visto para ir visitar o seu padrasto residente na Alemanha.

Quadro jurídico

Direito da União

Acordo de associação

- 3 O Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia foi assinado em 12 de setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e a Comunidade, por outro, e foi concluído, aprovado e confirmado, em nome desta última, 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»).

- 4 Nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, o acordo de associação tem por objeto promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes contratantes, incluindo no domínio da mão de obra, através da realização progressiva da livre circulação de trabalhadores (artigo 12.º do acordo de associação) e da eliminação das restrições à liberdade de estabelecimento (artigo 13.º do referido acordo) e à livre prestação de serviços (artigo 14.º do mesmo acordo), a fim de melhorar o nível de vida do povo turco e facilitar posteriormente a adesão da República da Turquia à Comunidade (quarto considerando do preâmbulo e artigo 28.º deste acordo).
- 5 Para efeitos da realização destes objetivos, foi previsto o estabelecimento progressivo de uma união aduaneira em três fases. Assim, a associação instituída pelo referido acordo (a seguir «associação CEE-Turquia») inclui uma fase preparatória, para permitir à República da Turquia reforçar a sua economia com o auxílio da Comunidade (artigo 3.º deste acordo), uma fase transitória, durante a qual são assegurados o estabelecimento progressivo de uma união aduaneira e a aproximação das políticas económicas (artigo 4.º do referido acordo), e uma fase definitiva, que assenta na união aduaneira e implica o reforço e a coordenação das políticas económicas das partes contratantes (artigo 5.º do mesmo acordo).
- 6 O artigo 6.º do acordo de associação tem a seguinte redação:
- «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.»
- 7 Nos termos do artigo 8.º do acordo de associação, inserido no título II do mesmo, sob a epígrafe «Realização da fase transitória»:
- «Para a realização dos objetivos 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 proteção que se revelar útil.»
- 8 O artigo 14.º do acordo de associação, que figura também no título II do mesmo, enuncia:
- «As Partes Contratantes acordam em inspirar-se nos artigos [45.º CE], [46.º CE] e [48.º CE] a [54.º CE] inclusive [...] para eliminar entre si as restrições à livre prestação de serviços.»
- 9 Nos termos do artigo 22.º, n.º 1, do acordo de associação:
- «Para a realização dos objetivos 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. [...]»

Protocolo adicional

- 10 O protocolo adicional que, segundo o seu artigo 62.º, faz 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 mesmo acordo.
- 11 O protocolo adicional contém um título II, sob a epígrafe «Circulação de pessoas e de serviços», cujo capítulo I visa «[o]s trabalhadores», sendo o capítulo II consagrado ao «[d]ireito de estabelecimento, serviços e transportes».

- 12 O artigo 41.º do protocolo adicional, que figura no capítulo II do referido título II, tem a seguinte redação:

«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 atividades, tendo em conta disposições análogas já adotadas pela Comunidade nestes domínios, bem como a situação especial da Turquia no plano económico e social. Será dada prioridade às atividades que contribuam de modo especial para o desenvolvimento da produção e das trocas comerciais.»

- 13 Com base no artigo 41.º, n.º 2, do protocolo adicional, o Conselho de Associação adotou a Decisão n.º 2/2000, de 11 de abril de 2000, relativa ao início das negociações com vista à liberalização dos serviços e à abertura recíproca dos mercados públicos entre a Comunidade e a Turquia (JO L 138, p. 27). No entanto, o Conselho de Associação não realizou, até à data, uma liberalização substancial neste domínio.

- 14 O artigo 59.º do protocolo adicional, que figura no título IV do mesmo, intitulado «Disposições gerais e finais», tem a seguinte redação:

«Nos domínios abrangidos pelo presente Protocolo, a Turquia não pode beneficiar de um tratamento mais favorável do que aquele que os Estados-Membros aplicam entre si por força do Tratado que institui a Comunidade.»

Regulamento (CE) n.º 539/2001

- 15 O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, de 15 de março de 2001, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO L 81, p. 1), dispõe:

«Os nacionais dos países terceiros enumerados no Anexo I devem ser detentores de um visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-Membros.»

- 16 A República da Turquia figura na lista do referido Anexo I. O primeiro considerando do Regulamento n.º 539/2001 recorda que o artigo 61.º CE integra a fixação da lista dos países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de visto na passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, assim como a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação «no âmbito das medidas de acompanhamento diretamente relacionadas com a livre circulação de pessoas num espaço de liberdade, de segurança e de justiça».

Direito alemão

Situação do direito alemão em 1 de janeiro de 1973

- 17 Resulta da decisão de reenvio que, em 1 de janeiro de 1973, data em que o protocolo adicional entrou em vigor para a República Federal da Alemanha, o direito interno desse Estado-Membro não condicionava à obrigação de visto a entrada de nacionais turcos no território alemão, tendo em vista uma permanência para uma visita de caráter familiar.
- 18 Com base no § 5, n.º 1, ponto 1, do Regulamento de execução da lei relativa aos estrangeiros (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes), de 10 de setembro de 1965 (BGBl. 1965 I, p. 1341), na sua versão de 13 de setembro de 1971 (BGBl. 1971 I, p. 1743), lido em conjugação com o anexo desse regulamento de execução, os nacionais turcos, para entrarem no território alemão, só tinham a obrigação de obter uma autorização de permanência sob a forma de um visto caso pretendessem exercer uma atividade profissional na Alemanha.
- 19 Os referidos nacionais só ficaram sujeitos à obrigação geral de visto quando o Décimo Primeiro Regulamento retificativo do regulamento de execução da lei relativa aos estrangeiros entrou em vigor, de 1 de julho de 1980 (BGBl. 1980 I, p. 782).

Disposições do direito alemão pertinentes à data dos factos do litígio no processo principal

- 20 Resulta da decisão de reenvio que a obrigação de os nacionais turcos, como a recorrente no processo principal, possuírem visto para entrarem na Alemanha decorre do § 4, n.º 1, primeiro período, da Lei relativa à permanência, ao trabalho e à integração de estrangeiros no território federal [Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz — AufenthG), BGBl. 2004 I, p. 1950, a seguir «lei relativa à permanência de estrangeiros»].
- 21 Sob a epígrafe «Exigência de um título de permanência», o § 4, n.º 1, da lei relativa à permanência de estrangeiros dispõe:

«Para entrar no território da República Federal e aí permanecer, os estrangeiros devem possuir um título de permanência, salvo disposição do direito da União Europeia ou regulamentar em contrário, ou a menos que exista um direito de permanência por força do [acordo de associação]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 22 Em outubro de 2007, L. E. Demirkan, nacional turca nascida em 1993, apresentou um pedido de visto na Embaixada da Alemanha em Ancara (Turquia), para poder visitar o seu padasto, de nacionalidade alemã e residente na Alemanha. Na sequência do indeferimento deste pedido, interpôs recurso no Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal Administrativo de Berlim).
- 23 No referido órgão jurisdicional, L. E. Demirkan concluiu pedindo, a título principal, a declaração de que tinha o direito de entrar sem visto no território alemão. A título subsidiário, pediu a anulação da decisão de indeferimento do seu pedido de visto e a declaração de que a República Federal da Alemanha tinha a obrigação de lhe conceder um visto de visita.
- 24 Segundo L. E. Demirkan, decorre da cláusula de «standstill» enunciada no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional que não precisa de visto para a permanência que pretende efetuar na Alemanha para visitar o seu padasto. Uma vez que uma visita familiar dessa natureza implica sempre o aspeto determinante que é o benefício de serviços, tem direito, enquanto beneficiária de serviços, à concessão

do visto de turismo pedido. Com efeito, à data de entrada em vigor do protocolo adicional para a República Federal da Alemanha, os nacionais turcos estavam, ao abrigo do direito interno desse Estado-Membro, isentos da obrigação de possuir um visto de permanência para entrar no território alemão, desde que não tivessem intenção de aí permanecer mais de três meses nem de exercer uma atividade profissional.

- 25 Por decisão de 22 de outubro de 2009, o Verwaltungsgericht Berlin negou provimento ao referido recurso, tendo considerado que L. E. Demirkan não beneficiava do direito de entrar sem visto no território alemão. Em particular, não podia invocar a cláusula de «standstill» constante do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, na medida em que esta cláusula não se aplica a uma autorização de permanência solicitada para efeitos de uma visita de carácter familiar. Segundo aquele órgão jurisdicional, a cláusula de «standstill» não consagrou, a favor dos nacionais turcos, uma liberdade de circulação geral e independente de toda e qualquer atividade económica.
- 26 L. E. Demirkan recorreu desta decisão para o Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunal Administrativo Superior de Berlim-Brandeburgo).
- 27 O referido órgão jurisdicional indica, em primeiro lugar, que, nos termos quer do direito nacional, a saber, o § 4, n.º 1, primeiro período, da lei relativa à permanência de estrangeiros, quer do direito da União, neste caso, o artigo 1.º, n.º 1, e o Anexo I do Regulamento n.º 539/2001, L. E. Demirkan está sujeita à obrigação de visto para poder entrar no território alemão. Por conseguinte, um eventual direito de entrar sem visto só poderia resultar do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional.
- 28 O órgão jurisdicional de reenvio observa, em segundo lugar, que, em 1 de janeiro de 1973, data da entrada em vigor do protocolo adicional para a República Federal da Alemanha, a permanência para efeitos de visita familiar, como a solicitada por L. E. Demirkan, não estava sujeita à obrigação de visto, nos termos do direito alemão. No entanto, aquele órgão jurisdicional sublinha que a jurisprudência do Tribunal de Justiça, em particular o acórdão de 19 de fevereiro de 2009, Soysal e Savatli (C-228/06, Colet., p. I-1031), não esclarece se a proibição de novas restrições à livre prestação de serviços consagrada no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional também abrange a livre prestação de serviços dita «passiva», isto é, a liberdade de os destinatários de serviços de um Estado se deslocarem a outro Estado para aí beneficiarem de uma prestação de serviços. Na Alemanha, esta questão é controversa, tanto na jurisprudência como na doutrina. A tese maioritária na Alemanha é a de que a cláusula de «standstill» compreende a livre prestação de serviços tanto ativa como passiva.
- 29 No caso de se dever responder à primeira questão que o conceito de livre prestação de serviços, na aceção do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, também engloba a livre prestação de serviços passiva, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, há ainda que examinar a questão de saber se os nacionais turcos que pretendem deslocar-se à Alemanha para visitar parentes, no âmbito de uma permanência máxima de três meses, limitando-se a invocar a faculdade de aí obterem serviços, podem beneficiar da cláusula de «standstill».
- 30 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio indica que, para defender uma interpretação ampla do âmbito da livre prestação de serviços passiva, uma parte da doutrina alemã se baseia no n.º 15 do acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de novembro de 1998, Bickel e Franz (C-274/96, Colet., p. I-7637), no qual este Tribunal declarou que a livre prestação de serviços passiva se aplica a todos os nacionais dos Estados-Membros que, sem beneficiarem de qualquer outra liberdade garantida pelo direito da União, se deslocam a outro Estado-Membro «para aí receberem serviços ou que tenham a faculdade de aí os receber».

31 Nestas condições, o Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) O conceito de livre prestação de serviços, na aceção do artigo 41.º, n.º 1, do [protocolo adicional], também abrange a livre prestação de serviços passiva?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: a proteção concedida no âmbito do [a]cordo de [a]ssociação à livre prestação de serviços passiva, nos termos do artigo 41.º, n.º 1, do [p]rotocolo [a]dicional, também se aplica a nacionais turcos que — como sucede com a [recorrente no processo principal] — pretendem entrar no território da República Federal da Alemanha e aí permanecer pelo período máximo de três meses não para beneficiarem de um serviço concreto[,] mas sim para efeitos de visita a familiares, limitando-se a invocar a mera faculdade de receberem serviços [na Alemanha]?»

Quanto à primeira questão

32 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o conceito de «livre prestação de serviços», referido no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, deve ser interpretado no sentido de que engloba também a liberdade de os nacionais turcos, destinatários de serviços, se deslocarem a um Estado-Membro para aí beneficiarem de uma prestação de serviços.

33 A este respeito, há que recordar, antes de mais, que, nos termos do artigo 56.º TFUE, as restrições à livre prestação de serviços na União serão proibidas em relação aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado-Membro que não seja o do destinatário da prestação.

34 No n.º 10 do acórdão de 31 de janeiro de 1984, *Luisi e Carbone* (286/82 e 26/83, Recueil, p. 377), o Tribunal de Justiça interpretou o conceito de «livre prestação de serviços» na aceção do artigo 59.º do Tratado CEE (que passou a artigo 59.º do Tratado CE, que, por sua vez, após alteração, passou a artigo 49.º CE), ao qual corresponde atualmente o artigo 56.º TFUE. Declarou que, para permitir a execução da prestação de serviços, pode ocorrer uma deslocação quer do prestador para o Estado-Membro onde o destinatário está estabelecido quer do destinatário para o Estado de estabelecimento do prestador. Considerou, designadamente, que, enquanto o primeiro caso estava expressamente referido no artigo 60.º, terceiro parágrafo, do Tratado CEE (que passou a artigo 60.º, terceiro parágrafo, do Tratado CE, que, por sua vez, passou a artigo 50.º, terceiro parágrafo, CE), ao qual corresponde atualmente o artigo 57.º, terceiro parágrafo, TFUE, que admitia o exercício, a título temporário, da atividade do prestador de serviços no Estado-Membro onde a prestação é realizada, nas mesmas condições que este último impõe aos seus próprios nacionais, o segundo caso constituía o seu complemento necessário, correspondendo ao objetivo de liberar toda e qualquer atividade remunerada e não coberta pela livre circulação de mercadorias, de pessoas e de capitais.

35 Assim, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o direito à livre prestação de serviços, conferido pelo artigo 56.º TFUE aos nacionais dos Estados-Membros e, por conseguinte, aos cidadãos da União, inclui a livre prestação de serviços «passiva», isto é, a liberdade de os destinatários dos serviços se deslocarem a outro Estado-Membro para aí beneficiarem de um serviço, sem serem afetados por restrições (acórdãos *Luisi e Carbone*, já referido, n.º 16; de 2 de fevereiro de 1989, *Cowan*, 186/87, Colet., p. 195, n.º 15; *Bickel e Franz*, já referido, n.º 15; de 19 de janeiro de 1999, *Calfa*, C-348/96, Colet., p. I-11, n.º 16; e de 17 de fevereiro de 2005, *Oulane*, C-215/03, Colet., p. I-1215, n.º 37).

36 São assim abrangidos pelo artigo 56.º TFUE todos os cidadãos da União que, sem beneficiarem de qualquer outra liberdade garantida pelo Tratado FUE, se deslocam a outro Estado-Membro para aí receberem serviços ou que tenham a faculdade de aí os receberem (v., neste sentido, acórdão *Bickel e*

Franz, já referido, n.º 15). Segundo esta jurisprudência, os turistas, os beneficiários de cuidados médicos e quem efetue viagens para efeitos de estudo ou de negócios devem ser considerados destinatários de serviços (acórdão Luisi e Carbone, já referido, n.º 16).

- 37 No que respeita ao estatuto conferido aos nacionais turcos no quadro do acordo de associação, o artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, como resulta da sua própria redação, enuncia, em termos claros, precisos e incondicionais, uma cláusula inequívoca de «standstill», que proíbe que as partes contratantes introduzam novas restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, a partir da data de entrada em vigor do protocolo adicional (v., quanto às restrições à liberdade de estabelecimento, acórdão de 11 de maio de 2000, Savas, C-37/98, Colet., p. I-2927, n.º 46).
- 38 Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, o artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional tem efeito direto. Consequentemente, esta disposição pode ser invocada pelos nacionais turcos a quem se aplica nos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros (v., neste sentido, acórdão Savas, já referido, n.º 54; de 21 de outubro de 2003, Abatay e o., C-317/01 e C-369/01, Colet., p. I-12301, n.ºs 58 e 59; de 20 de setembro de 2007, Tum e Dari, C-16/05, Colet., p. I-7415, n.º 46; e Soysal e Savatli, já referido, n.º 45).
- 39 Importa sublinhar que a cláusula de «standstill» proíbe genericamente a introdução de qualquer nova medida que tenha como objeto ou efeito sujeitar o exercício, pelos nacionais turcos, das referidas liberdades económicas no território de um Estado-Membro a condições mais restritivas do que as aplicáveis à data de entrada em vigor do protocolo adicional em relação a esse Estado-Membro (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Savas, n.ºs 69 e 71, quarto travessão; Abatay e o., n.ºs 66 e 117, segundo travessão; e Tum e Dari, n.ºs 49 e 53).
- 40 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que o artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional pode ser invocado por uma empresa estabelecida na Turquia que efetue legalmente prestações de serviços num Estado-Membro e por nacionais turcos que são camionistas empregados por essa empresa (acórdão Abatay e o., já referido, n.ºs 105 e 106).
- 41 Resulta do acórdão Soysal e Savatli, já referido, que a cláusula de «standstill» prevista no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional se opõe à introdução, a partir da data de entrada em vigor desse protocolo, da exigência de visto para permitir a nacionais turcos entrarem no território de um Estado-Membro com a finalidade de aí efetuarem prestações de serviços por conta de uma empresa estabelecida na Turquia, desde que, antes dessa data, esse visto não fosse exigido.
- 42 No presente processo, importa examinar se a cláusula de «standstill» prevista no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional se aplica também aos nacionais turcos que, diferentemente da situação na origem do processo que culminou no acórdão Soysal e Savatli, já referido, não efetuem prestações de serviços transfronteiriças, mas pretendam deslocar-se a um Estado-Membro para aí beneficiarem de prestações de serviços.
- 43 A este respeito, importa salientar que, na verdade, segundo jurisprudência assente, os princípios admitidos no âmbito dos artigos do Tratado relativos à livre prestação de serviços devem ser transpostos, na medida do possível, para os nacionais turcos, a fim de eliminar entre as partes contratantes as restrições à livre prestação de serviços (v., neste sentido, acórdão Abatay e o., já referido, n.º 112 e jurisprudência referida).
- 44 No entanto, a interpretação dada às disposições do direito da União, incluindo as do Tratado, relativas ao mercado interno, não pode ser automaticamente transposta para a interpretação de um acordo celebrado entre a União e um país terceiro, salvo disposições expressas para o efeito previstas no

próprio acordo (v., neste sentido, acórdãos de 9 de fevereiro de 1982, *Polydor e RSO Records*, 270/80, *Recueil*, p. 329, n.ºs 14 a 16; de 12 de novembro de 2009, *Grimme*, C-351/08, *Colet.*, p. I-10777, n.º 29; e de 15 de julho de 2010, *Hengartner e Gasser*, C-70/09, *Colet.*, p. I-7233, n.º 42).

- 45 A este respeito, a utilização no artigo 14.º do acordo de associação do verbo «inspirar-se» não obriga as partes a aplicar, enquanto tais, as disposições do Tratado em matéria de livre prestação de serviços nem as adotadas para a sua aplicação, mas unicamente a considerá-las como uma fonte de inspiração para as medidas a adotar a fim de realizar os objetivos fixados pelo mesmo acordo.
- 46 Como referido no n.º 13 do presente acórdão, o Conselho de Associação não tomou nenhuma medida constitutiva de um progresso substancial para a realização da livre prestação de serviços. Até à data, limitou-se a adotar a Decisão n.º 2/2000.
- 47 Por outro lado, como o Tribunal de Justiça declarou reiteradamente, a extensão da interpretação de uma disposição do Tratado a uma disposição, redigida em termos comparáveis, similares ou mesmo idênticos, constante de um acordo celebrado pela União com um Estado terceiro depende, nomeadamente, da finalidade prosseguida por cada uma das disposições no quadro que lhe é próprio. A este respeito, a comparação dos objetivos e do contexto do acordo, por um lado, e dos do Tratado, por outro, reveste-se de uma importância considerável (v. acórdãos de 1 de julho de 1993, *Metalsa*, C-312/91, *Colet.*, p. I-3751, n.º 11; de 27 de setembro de 2001, *Gloszczuk*, C-63/99, *Colet.*, p. I-6369, n.º 49; e de 29 de janeiro de 2002, *Pokrzepowicz-Meyer*, C-162/00, *Colet.*, p. I-1049, n.º 33).
- 48 No que se refere, em particular, à associação CEE-Turquia, resulta do n.º 62 do acórdão de 8 de dezembro de 2011, *Ziebell* (C-371/08, *Colet.*, p. I-12735), que, para decidir se uma disposição do direito da União se presta a uma aplicação por analogia no âmbito dessa associação, há que comparar a finalidade prosseguida pelo acordo de associação assim como o contexto em que se insere, por um lado, e a finalidade e o contexto em que se insere o instrumento em causa do direito da União, por outro.
- 49 A este propósito, importa declarar que existem diferenças entre o acordo de associação e o seu protocolo adicional, por um lado, e o Tratado, por outro, em razão, designadamente, da conexão que existe entre a livre prestação de serviços e a livre circulação de pessoas na União. Em especial, o objetivo do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional e o contexto em que esta disposição se insere são substancialmente diferentes dos do artigo 56.º TFUE, designadamente no que respeita à aplicabilidade destas disposições aos destinatários de serviços.
- 50 Em primeiro lugar, quanto aos objetivos, o Tribunal de Justiça já declarou que a associação CEE-Turquia prossegue uma finalidade exclusivamente económica (acórdão *Ziebell*, já referido, n.º 64). Com efeito, o acordo de associação e o seu protocolo adicional têm em vista, essencialmente, favorecer o desenvolvimento económico da Turquia (acórdão *Savas*, já referido, n.º 53).
- 51 Tal restrição da finalidade do acordo de associação aos meros aspetos económicos transparece, desde logo, no texto desse acordo. Assim, pode ser observada nas epígrafes dos capítulos 1, 2 e 3 do título II do mesmo, relativo à realização da fase transitória, que são, respetivamente, «União aduaneira», «Agricultura» e «Outras disposições de carácter económico». Acresce que o artigo 14.º do acordo de associação, segundo o qual «[a]s Partes Contratantes acordam em inspirar-se nos artigos [45.º CE], [46.º CE] e [48.º CE] a [54.º CE] inclusive [...] para eliminar entre si as restrições à livre prestação de serviços», figura no capítulo 3 do título II deste acordo, cuja epígrafe acima mencionada é explícita a este respeito.
- 52 Além disso, nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, o acordo de associação tem por objeto «promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as Partes, tendo em plena consideração a necessidade de assegurar o desenvolvimento acelerado da economia da Turquia e o aumento do nível do emprego e das condições de vida do povo turco». Por outro lado, o artigo 41.º,

n.º 2, segundo parágrafo, do protocolo adicional enuncia que o Conselho de Associação fixará o calendário e as modalidades de supressão progressiva das restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços para as diferentes categorias de atividades, tendo em conta disposições análogas já adotadas pela União nestes domínios, bem como a situação especial da Turquia no plano económico e social.

- 53 O desenvolvimento das liberdades económicas para permitir uma livre circulação de pessoas de ordem geral, comparável à aplicável, segundo o artigo 21.º TFUE, aos cidadãos da União, não é objeto do acordo de associação. Com efeito, nem este acordo nem o seu protocolo adicional, nem tão-pouco a Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação, a qual respeita unicamente à livre circulação de trabalhadores, preveem, por qualquer forma, um princípio geral de livre circulação de pessoas entre a Turquia e a União. Acresce que o acordo de associação só garante o gozo de certos direitos exclusivamente no território do Estado-Membro de acolhimento (v., neste sentido, acórdão de 18 de julho de 2007, *Derin*, C-325/05, *Colet.*, p. I-6495, n.º 66).
- 54 O Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que a cláusula de «standstill» enunciada no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional não é, por si só, suscetível de conferir aos nacionais turcos, unicamente com base na regulamentação da União, o direito de estabelecimento e o direito de permanência que constitui o seu corolário, nem sequer o direito à livre prestação de serviços ou o direito de entrada no território de um Estado-Membro (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, *Savas*, n.ºs 64 e 71, terceiro travessão; *Abatay e o.*, n.º 62; *Tum e Dari*, n.º 52; e *Soysal e Savatli*, n.º 47).
- 55 Consequentemente, seja por intermédio da liberdade de estabelecimento ou da livre prestação de serviços, a cláusula de «standstill» só pode referir-se às condições de entrada e de permanência dos nacionais turcos no território dos Estados-Membros na medida em que constitui o corolário do exercício de uma atividade económica.
- 56 Pelo contrário, no quadro do direito da União, a proteção da livre prestação de serviços passiva assenta no objetivo de estabelecer um mercado interno, concebido como um espaço sem fronteiras internas, suprimindo todos os obstáculos que se oponham ao estabelecimento desse mercado. É precisamente este objetivo que diferencia o Tratado e o acordo de associação, o qual prossegue uma finalidade essencialmente económica, como declarado no n.º 50 do presente acórdão.
- 57 Em segundo lugar, a interpretação do conceito de livre prestação de serviços na aceção das disposições do acordo de associação e do seu protocolo adicional, por um lado, e das do Tratado, por outro, depende também do contexto temporal em que essas disposições se inserem.
- 58 Sobre este aspeto, importa salientar que uma cláusula de «standstill», como a prevista no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, não é, em si mesma, criadora de direitos. Trata-se, portanto, de uma disposição que proíbe a introdução de qualquer nova medida restritiva com referência a uma determinada data.
- 59 A este respeito, como salientaram os governos que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia, a livre prestação de serviços foi inicialmente concebida como a liberdade de fornecer serviços. Foi só em 1984, com o acórdão *Luisi e Carbone*, já referido, que o Tribunal de Justiça observou claramente que a livre prestação de serviços, na aceção do Tratado, compreendia a livre prestação de serviços passiva.
- 60 Por conseguinte, não existe nenhum elemento que indique que as partes contratantes no acordo de associação e no protocolo adicional, quando da assinatura destes, conceberam a livre prestação de serviços como incluindo a livre prestação de serviços passiva.

- 61 Como salientou o advogado-geral no n.º 71 das suas conclusões, a prática das partes contratantes no acordo de associação indicia, aliás, o contrário. Com efeito, muitos Estados-Membros instituíram a obrigação de visto para as permanências turísticas dos nacionais turcos depois da entrada em vigor do protocolo adicional, sem terem considerado que o artigo 41.º, n.º 1, do mesmo o impedia. A própria República da Turquia, segundo as alegações não contestadas do Governo alemão, procedeu da mesma forma relativamente ao Reino da Bélgica e ao Reino dos Países Baixos ao revogar, em outubro de 1980, a isenção da obrigação de visto, que estava em vigor em 1973, para os nacionais belgas e neerlandeses que não são trabalhadores.
- 62 Resulta das considerações precedentes que, em razão das diferenças existentes entre os Tratados, por um lado, e o acordo de associação e o seu protocolo adicional, por outro, no que respeita tanto à finalidade como ao contexto dos mesmos, a interpretação do artigo 59.º do Tratado CEE acolhida pelo Tribunal de Justiça no acórdão Luisi e Carbone, já referido, não pode ser alargada à cláusula de «standstill» enunciada no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional.
- 63 Nestas condições, há que responder à primeira questão que o conceito de «livre prestação de serviços», referido no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, deve ser interpretado no sentido de que não engloba a liberdade de os nacionais turcos, destinatários de serviços, se deslocarem a um Estado-Membro para aí beneficiarem de uma prestação de serviços.

Quanto à segunda questão

- 64 Com a sua segunda questão, que é submetida em caso de resposta afirmativa à primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a livre prestação de serviços passiva engloba também as visitas a membros da família e a simples faculdade de receber serviços.
- 65 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que responder à segunda questão.

Quanto às despesas

- 66 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

O conceito de «livre prestação de serviços», referido no 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, deve ser interpretado no sentido de que não engloba a liberdade de os nacionais turcos, destinatários de serviços, se deslocarem a um Estado-Membro para aí beneficiarem de uma prestação de serviços.

Assinaturas