Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

21 de junho de 2012*

«Adesão de novos Estados-Membros — República da Bulgária — Regulamentação de um Estado-Membro que sujeita a concessão de uma autorização de trabalho aos nacionais búlgaros a um exame da situação do mercado de trabalho — Diretiva 2004/114/CE — Condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado»

No processo C-15/11,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Verwaltungsgerichtshof (Áustria), por decisão de 9 de dezembro de 2010, entrado no Tribunal de Justiça em 12 de janeiro de 2011, no processo

Leopold Sommer

contra

Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: J.-C. Bonichot, presidente de secção, A. Prechal, K. Schiemann, L. Bay Larsen (relator) e C. Toader, juízes,

advogado-geral: N. Jääskinen,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de L. Sommer, por W. Rainer, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo austríaco, por C. Pesendorfer, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por M. Condou-Durande e W. Bogensberger, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 1 de março de 2012,

profere o presente

* * Língua do processo: alemão.

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 20.º do Protocolo relativo às condições e regras de admissão da República da Bulgária e da Roménia à União Europeia (JO 2005, L 157, p. 29, a seguir «protocolo de admissão»), do ponto 1, n.º 14, do anexo VI desse protocolo e da Diretiva 2004/114/CE do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado (JO L 375, p. 12).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe L. Sommer à Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (Repartição regional da delegação do trabalho e do emprego de Viena, a seguir «Arbeitsmarktservice Wien») relativamente à recusa desta de lhe conceder, a favor de um nacional búlgaro estudante na Áustria, uma autorização de trabalho como camionista a tempo parcial.

Quadro jurídico

Direito da União

Protocolo de admissão e seu anexo VI

3 O Tratado entre os Estados-Membros da União Europeia e a República da Bulgária e da Roménia, relativo à adesão da República da Bulgária e da Roménia à União Europeia (JO 2005, L 157, p. 11, a seguir «tratado de adesão»), foi assinado em 25 de abril de 2005 e entrou em vigor em 1 de janeiro de 2007.

4 O artigo 1.º, n.º 3, do tratado de adesão dispõe que «[a]s condições e regras de admissão constam do Protocolo anexo ao presente Tratado. As disposições desse Protocolo fazem parte integrante do presente Tratado».

5 Nos termos do artigo 20.º do protocolo de admissão, que se insere na quarta parte deste, relativa às disposições temporárias, no título I, sob a epígrafe «Medidas transitórias»:

«As medidas enumeradas nos Anexos VI e VII do presente Protocolo aplicam-se, em relação à Bulgária e à Roménia, nas condições definidas nesses Anexos.»

6 O anexo VI do protocolo de admissão, sob a epígrafe «Lista a que se refere o artigo 20.º do [p]rotocolo [de admissão]: medidas transitórias – Bulgária», prevê no seu ponto 1, n.ºs 1, 2 e 14:

«1. O artigo III-133.° e o primeiro parágrafo do artigo III-144.°[…] da Constituição são plenamente aplicáveis à liberdade de circulação dos trabalhadores e à liberdade de prestação de serviços que envolvam a circulação temporária de trabalhadores, tal como definidas no artigo 1.º da Diretiva 96/71/CE, entre a Bulgária, por um lado, e cada um dos atuais Estados-Membros, por outro lado.

2. Em derrogação aos artigos 1.° a 6.° do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 [do Conselho, de 15 de outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77),] e até ao termo do período de dois anos a contar da data da adesão, os atuais Estados-Membros devem aplicar medidas nacionais, ou medidas resultantes de acordos bilaterais, que regulamentem o acesso de nacionais búlgaros aos seus mercados de trabalho. Os atuais Estados-Membros podem continuar a aplicar essas medidas até ao termo do período de cinco anos a contar da data da adesão.

[…]

14. A aplicação dos n.os 2 a 5 e 7 a 12 não pode resultar em condições de acesso dos nacionais búlgaros aos mercados de trabalho dos atuais Estados-Membros mais restritivas do que as vigentes à data da assinatura do Tratado de Adesão.

Não obstante a aplicação dos n.os 1 a 13, os atuais Estados-Membros devem, durante o período em que apliquem medidas nacionais ou medidas resultantes de acordos bilaterais, dar preferência a trabalhadores nacionais dos Estados-Membros em detrimento de trabalhadores nacionais de países terceiros, no que se refere ao acesso ao seu mercado de trabalho.

Os trabalhadores migrantes búlgaros e as suas famílias legalmente residentes e a trabalhar noutro Estado-Membro ou os trabalhadores migrantes de outros Estados-Membros e as suas famílias legalmente residentes e a trabalhar na Bulgária não podem ser tratados de maneira mais restritiva do que os de um país terceiro residentes e a trabalhar nesse Estado-Membro ou na Bulgária, respetivamente. Além disso e em aplicação do princípio da preferência comunitária, os trabalhadores migrantes de países terceiros residentes e a trabalhar na Bulgária não podem ter um tratamento mais favorável do que os nacionais búlgaros.»

Regulamento n.º 1612/68

7 Os artigos 1.° a 6.° do Regulamento n.º 1612/68 figuram na primeira parte deste, sob a epígrafe «Do emprego e da família dos trabalhadores», no título I, relativo ao acesso ao emprego.

8 O artigo 1.º do referido regulamento dispõe:

«1. Os nacionais de um Estado-Membro, independentemente do local da sua residência, têm o direito de aceder a uma atividade assalariada e de a exercer no território de outro Estado-Membro, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais deste Estado.

2. Beneficiarão, nomeadamente, no território de outro Estado-Membro, da mesma prioridade que os nacionais deste Estado no acesso aos empregos disponíveis.»

9 O artigo 2.º do mesmo regulamento prevê:

«Os nacionais de um Estado-Membro e as entidades patronais que exerçam uma atividade no território de um Estado-Membro podem trocar os seus pedidos e ofertas de emprego, celebrar e executar contratos de trabalho em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas em vigor, sem que disso possa resultar qualquer discriminação.»

Diretiva 2004/114

10 A Diretiva 2004/114 entrou em vigor em 12 de janeiro de 2005 e, em conformidade com o primeiro parágrafo do seu artigo 22.º, os Estados-Membros deviam pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento até 12 de janeiro de 2007. A República da Áustria transpôs esta diretiva para a sua ordem jurídica em 1 de janeiro de 2006.

11 O considerando 6 da referida diretiva tem a seguinte redação:

«Um dos objetivos da Comunidade no domínio da educação consiste em promover a Europa no seu conjunto, enquanto centro mundial de excelência para o ensino e a formação profissional. Promover a mobilidade dos nacionais de países terceiros para a Comunidade, para efeitos de estudos, constitui um elemento-chave desta estratégia. A aproximação das legislações nacionais dos Estados-Membros em matéria de condições de entrada e de residência é um dos seus elementos integrantes.»

12 O considerando 7 da mesma diretiva enuncia:

«As migrações para os efeitos enunciados na presente diretiva, por princípio temporárias e independentes da situação do mercado de trabalho no país de acolhimento, constituem uma forma de enriquecimento recíproco para os migrantes que delas beneficiam, para o seu país de origem e para o Estado-Membro de acolhimento, contribuindo para a promoção da compreensão intercultural.»

13 No que toca às atividades económicas dos estudantes, o considerando 18 da Diretiva 2004/114 esclarece:

«Para permitir que os estudantes do ensino superior nacionais de países terceiros cubram parte das despesas incorridas nos seus estudos, deve ser-lhes dado acesso ao mercado de trabalho, nas condições fixadas na presente diretiva. O princípio do acesso dos estudantes do ensino superior ao mercado de trabalho, nas condições fixadas na presente diretiva, deverá constituir uma regra geral; todavia, em circunstâncias excecionais, os Estados-Membros devem poder ter em conta a situação dos respetivos mercados de trabalho nacionais.»

14 Nos termos do artigo 1.º da dita diretiva:

«A presente diretiva tem por objeto definir:

a) As condições de admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados-Membros por um período superior a três meses, para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado;

b) As regras respeitantes aos procedimentos de admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados-Membros para os referidos efeitos.»

15 O artigo 2.º, alínea a), desta mesma diretiva define «[n]acional de um país terceiro» como «a pessoa que não seja cidadão da União, na aceção do n.º 1 do artigo 17.º do Tratado [CE]».

16 O artigo 3.º da Diretiva 2004/114 prevê:

«1. A presente diretiva é aplicável aos nacionais de países terceiros que requeiram a admissão no território de um Estado-Membro para efeitos de estudos.

[…]

2. A presente diretiva não é aplicável a:

[…]

e) nacionais de países terceiros considerados, nos termos da legislação nacional do Estado-Membro em questão, como trabalhadores por conta de outrem ou trabalhadores por conta própria.»

17 O artigo 7.º da mesma diretiva, que se insere no seu capítulo II, relativo às condições de admissão, sob a epígrafe «Condições específicas aplicáveis aos estudantes do ensino superior», tem a seguinte redação:

«1. Para além das condições gerais referidas no artigo 6.º, os nacionais de países terceiros que requeiram a admissão para efeitos de estudos deverão:

a) ter sido aceites por um estabelecimento de ensino superior para efetuar um programa de estudos;

b) fornecer a prova solicitada por um Estado-Membro de que disporão durante a sua estadia de recursos suficientes para cobrir as suas despesas de subsistência, de estudos e de regresso. Os Estados-Membros tornarão público o montante mínimo dos recursos mensais exigidos para efeitos da presente disposição, sem prejuízo do exame individual de cada caso;

[…]»

18 O artigo 17.º da Diretiva 2004/114, único artigo do seu capítulo IV, sob a epígrafe «Tratamento dos nacionais de países terceiros», dispõe, sob o título «Atividades económicas por parte de estudantes do ensino superior»:

«1. Fora do período consagrado ao programa de estudos e sob reserva das regras e condições aplicáveis à atividade pertinente no Estado-Membro de acolhimento, os estudantes do ensino superior terão o direito de exercer uma atividade económica por conta de outrem e poderão ser autorizados a exercer uma atividade económica por conta própria. Poder-se-á ter em conta a situação do mercado de trabalho no Estado-Membro em causa.

Se necessário, os Estados-Membros concederão aos estudantes e/ou aos empregadores uma autorização prévia em conformidade com a legislação nacional.

2. Cada Estado-Membro deverá fixar o número máximo de horas por semana ou de dias ou meses por ano em que essa atividade é autorizada, o qual não deverá ser inferior a 10 horas por semana ou ao equivalente em dias ou meses por ano.

3. O Estado-Membro de acolhimento poderá restringir o acesso a atividades económicas durante o primeiro ano de residência.

4. Os Estados-Membros poderão exigir que os estudantes do ensino superior declarem, antecipadamente ou segundo quaisquer outras regras, o exercício de uma atividade económica junto da autoridade designada pelo Estado-Membro em questão. Poderá igualmente ser imposta aos respetivos empregadores a obrigação de declaração, antecipada ou segundo quaisquer outras regras.»

Direito austríaco

19 As disposições nacionais que constituem o quadro jurídico aplicável ao litígio no processo principal são a Lei do estabelecimento e residência (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, BGBl. I, 100/2005), que transpõe a Diretiva 2004/114 para o ordenamento jurídico austríaco, e a Lei do trabalho de estrangeiros (Ausländerbeschäftigungsgesetz, BGBl. 218/1975), na sua redação em vigor à data da decisão de recusa de autorização de trabalho em causa no processo principal, a saber, em 17 de março de 2008.

Lei do estabelecimento e residência

20 Nos termos do § 64, n.os 1 e 2, da Lei do estabelecimento e residência:

«(1) Poderá ser concedida uma autorização de residência para estudantes nacionais de países terceiros se:

1. preencherem os requisitos da primeira parte e

2. frequentarem um curso ordinário ou extraordinário numa universidade, numa escola superior de ensino profissional ou numa universidade privada acreditada e que, no caso de um curso superior, este não se destine unicamente à aprendizagem de uma língua. É admissível uma declaração de responsabilidade.

(2) O exercício de uma atividade profissional rege-se pela Lei do trabalho de estrangeiros. Essa atividade profissional não deverá afetar as exigências dos estudos enquanto finalidade exclusiva da permanência.»

Lei do trabalho de estrangeiros

21 As disposições pertinentes da Lei do trabalho de estrangeiros têm a seguinte redação:

«Condições aplicáveis aos estrangeiros em matéria de trabalho

§ 3 —

(1) Salvo disposição em contrário da presente lei federal, a entidade patronal só pode contratar um estrangeiro após ter obtido, para a pessoa em causa, uma autorização de trabalho […]

Concessão de autorização de trabalho

§ 4 —

(1) A autorização de trabalho será concedida, salvo disposição em contrário, se a situação e a evolução do mercado de trabalho o permitirem e se não se lhe opuserem ponderosos interesses públicos ou económicos.

[…]

(6) Ultrapassado o número máximo de trabalhadores estrangeiros fixados pelo *Land* nos termos do § 13, só é possível conceder novas autorizações de trabalho se se verificarem os pressupostos constantes dos n.os 1 a 3 e se:

1. o Regionalbeirat (Conselho Regional) se tiver pronunciado por unanimidade a favor da concessão de autorização de trabalho, ou

2. o exercício da atividade profissional pelo cidadão estrangeiro se revelar oportuno com vista à sua integração avançada, ou

3. a atividade profissional for realizada no âmbito de um contingente nos termos do § 5, ou

4. o cidadão estrangeiro preencher os requisitos enunciados no § 2, n.º 5, ou

4 a. o cidadão estrangeiro for cônjuge ou filho menor solteiro (incluindo enteados e filhos adotivos) de um cidadão estrangeiro estabelecido legal e permanentemente [no país] e que exerça uma atividade profissional, ou

5. a atividade profissional for exercida ao abrigo de um acordo internacional, ou

6. o cidadão estrangeiro pertencer a uma categoria de cidadãos aos quais possa ser concedida uma autorização de trabalho mesmo após ter sido ultrapassado o número máximo a nível federal (§ 12 a, n.º 2).

[…]

Análise da situação do mercado de trabalho

§ 4 b —

(1) A situação e evolução do mercado de trabalho (§ 4, n.º 1) permite a concessão de uma autorização de trabalho quando para o posto de trabalho vago, a ocupar pelo cidadão estrangeiro requerente, não é possível encontrar um trabalhador nacional nem um cidadão estrangeiro disponível no mercado de trabalho que esteja disposto e habilitado a exercer a atividade requerida nas condições permitidas por lei. Entre os cidadãos estrangeiros disponíveis, gozam de primazia aqueles que tenham direito a prestações do âmbito do seguro de desemprego, os titulares de um autorização de trabalho, de um certificado de isenção ou de uma autorização de residência, bem como cidadãos do [Espaço Económico Europeu] (§ 2, n.º 6), e trabalhadores ao abrigo do acordo de associação com a Turquia. A análise baseia-se no perfil de recrutamento descrito no pedido de concessão da autorização de trabalho, que deve corresponder às necessidades da empresa. A entidade patronal terá de apresentar o comprovativo da formação ou de outras qualificações específicas exigidas para o exercício da atividade.

[…]

Contingentes para a admissão temporária de estrangeiros

§ 5 —

(1) No caso de uma necessidade suplementar e temporária de mão-de-obra que não possa ser coberta pela oferta de mão-de-obra disponível na Áustria, o Ministro Federal da Economia e do Trabalho pode fixar, através de portaria, contingentes quantitativos no âmbito das normas previstas pela Lei do estabelecimento e residência [§ 13]:

1. com vista à admissão temporária de mão-de-obra estrangeira para um setor económico, uma categoria profissional ou uma dada região, ou

2. com vista à admissão, por um período limitado, de trabalhadores para o exercício de atividades sazonais em épocas de colheita, autorizados a entrar no território federal sem visto.

[…]

(5) No caso de cidadãos estrangeiros titulares de uma autorização de residência para efeitos de estudos universitários ou de formação escolar, apenas pode ser concedida uma autorização de trabalho no âmbito dos contingentes nos termos do n.º 1, pontos 1 e 2, durante um período máximo de três meses por ano civil.

[…]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

22 L. Sommer, recorrente no processo principal, pediu, em 30 de janeiro de 2008, uma autorização de trabalho para um nacional búlgaro estudante na Áustria e aí residente há mais de um ano, a fim de o contratar como camionista com um horário de 10,25 horas por semana e uma remuneração de 349 euros brutos por mês. Esse estudante devia efetuar entregas à noite em Viena.

23 Por decisão de 8 de fevereiro de 2008, o Arbeitsmarktservice Wien indeferiu o dito pedido nos termos do § 4, n.º 6, ponto 1, da Lei do trabalho de estrangeiros. L. Sommer reclamou desta decisão, alegando que outras pessoas à procura de trabalho sempre recusaram uma tal atividade, uma vez que, isoladamente, não abrangia número suficiente de horas de trabalho por semana ou que, exercida a título acessório, não era compatível com uma atividade a tempo inteiro.

24 Por decisão de 17 de março de 2008, o Arbeitsmarktservice Wien indeferiu essa reclamação, nos termos das disposições conjugadas do § 66, n.º 4, do Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Código de Procedimento Administrativo) e do § 4, n.º 6, da Lei do trabalho de estrangeiros. Fundamentou a sua decisão alegando que o número máximo de trabalhadores estrangeiros, fixado em 66 000 para o *Land* de Viena, tinha já sido ultrapassado em 17 757 trabalhadores estrangeiros suplementares.

25 L. Sommer recorreu desta decisão para o órgão jurisdicional de reenvio, o qual considerou que, em primeiro lugar, de acordo com uma interpretação literal das disposições conjugadas dos artigos 1.º, alínea a), e 2.º, alínea a), da Diretiva 2004/114, um nacional búlgaro não é abrangido por esta diretiva, pois, em razão da adesão da República da Bulgária à União Europeia, em 1 de janeiro de 2007, já não tem a qualidade de «nacional de um país terceiro». Uma vez que, anteriormente a essa adesão, um nacional búlgaro gozava, enquanto nacional de um país terceiro, dos direitos previstos na Diretiva 2004/114, a recusa de concessão de autorização de emprego posteriormente à referida adesão pode configurar uma deterioração da sua situação jurídica ou um tratamento menos favorável do que o reservado aos estudantes de países terceiros, o qual é expressamente proibido pelo anexo VI, ponto 1, n.º 14, do protocolo de admissão. O órgão jurisdicional de reenvio refere, além disso, o princípio da preferência enunciado no terceiro parágrafo desse mesmo n.º 14.

26 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio refere que, por força do direito nacional, a saber, o § 4, n.º 1, da Lei do trabalho de estrangeiros, importa verificar, antes de conceder uma autorização de trabalho, se a situação e a evolução do mercado de trabalho permitem a contratação do trabalhador e se a tal se não opõem ponderosos interesses públicos ou económicos. Além disso, por força do n.º 6 da mesma disposição, no caso de ultrapassagem do número máximo de estrangeiros fixado por via regulamentar, a autorização para exercer uma atividade profissional só pode ser concedida se se verificarem determinados pressupostos suplementares. O referido órgão jurisdicional esclarece que a análise da situação e da evolução do mercado de trabalho, bem como dos ponderosos interesses públicos ou económicos, deve ser feita sistematicamente e não meramente a título excecional e questiona-se sobre se essa regulamentação não é contrária às disposições da Diretiva 2004/114.

27 Nestas condições, o Verwaltungsgerichtshof decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A Diretiva 2004/114 […] é aplicável na Áustria a um estudante búlgaro tendo em conta o n.º 14, primeiro ou terceiro parágrafos, do ponto 1, [intitulado] 'Livre circulação de pessoas', do anexo VI [do protocolo de admissão, intitulado] 'Lista a que se refere o artigo 20.º do Protocolo: medidas transitórias – Bulgária'?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: o direito da União, em particular o artigo 17.º da Diretiva 2004/114[…], opõe-se a uma regulamentação nacional que, como as disposições da [Lei do trabalho de estrangeiros], pertinentes no processo principal, prevê em todos os casos uma análise da situação do mercado de trabalho antes da concessão a um empregador de uma autorização para empregar um estudante que resida há mais de um ano no território [federal], fazendo ainda depender a concessão da referida autorização de outros pressupostos se for ultrapassado um número máximo fixado para trabalhadores estrangeiros?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

28 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o anexo VI, ponto 1, n.º 14, do protocolo de admissão deve ser interpretado no sentido de que as condições de acesso ao mercado de trabalho dos estudantes búlgaros, durante o período transitório previsto no mesmo ponto 1, n.º 2, primeiro parágrafo, não podem ser mais restritivas que as enunciadas na Diretiva 2004/114.

29 A este respeito, cumpre salientar que o âmbito de aplicação pessoal da Diretiva 2004/114, tal como determinado no seu artigo 3.º, n.º 1, abrange os nacionais de países terceiros que pedem a admissão no território de um Estado-Membro para efeitos de estudos, sendo o conceito de nacionais de países terceiros definido no artigo 2.º, alínea a), da mesma diretiva como a pessoa que não seja cidadão da União, na aceção do n.º 1 do artigo 17.º do Tratado.

30 Como realça o órgão jurisdicional de reenvio, na sequência da adesão da República da Bulgária à União, em 1 de janeiro de 2007, os nacionais búlgaros deixaram de ser nacionais de países terceiros para se tornarem cidadãos da União e, por conseguinte, desde então e, portanto, à data do pedido de autorização de emprego em causa no processo principal, isto é, em 30 de janeiro de 2008, os nacionais búlgaros deixaram de ser abrangidos pelo âmbito de aplicação pessoal desta diretiva.

31 Todavia, em 30 de janeiro de 2008, a Diretiva 2004/114 estava em vigor desde 12 de janeiro de 2005 e o prazo fixado para os Estados-Membros procederem à sua transposição expirou em 12 de janeiro de 2007. Por conseguinte, em 30 de janeiro de 2008, o acesso de estudantes nacionais de países terceiros era regido pelas disposições da Diretiva 2004/114.

32 Em conformidade com o anexo VI, ponto 1, n.º 2, primeiro parágrafo, do protocolo de admissão, o acesso dos nacionais búlgaros ao mercado de trabalho dos Estados-Membros é, durante um período transitório eventualmente até ao termo do período de cinco anos a contar da data da adesão, regido por medidas nacionais ou medidas resultantes de acordos bilaterais, que regulamentem o acesso dos nacionais búlgaros ao seu mercado de trabalho.

33 Todavia, e independentemente da cláusula de «standstill» prevista no n.º 14, primeiro parágrafo, do referido ponto 1, o segundo parágrafo desse mesmo número consagra, de todo o modo, o princípio da preferência para cidadãos da União, por força do qual os Estados-Membros são obrigados, abstraindo das medidas adotadas durante o período transitório, a darem a preferência, no acesso ao seu mercado de trabalho, aos nacionais dos Estados-Membros em detrimento dos trabalhadores nacionais de países terceiros. Em conformidade com esta disposição, os nacionais búlgaros devem não só beneficiar das mesmas condições de acesso ao mercado de trabalho dos Estados-Membros que os nacionais de países terceiros mas também de um tratamento preferencial por comparação com estes últimos.

34 Como referido no n.º 31 do presente acórdão, em 30 de janeiro de 2008, data da apresentação do pedido de autorização de trabalho em causa no processo principal, o acesso dos nacionais de países terceiros ao mercado de trabalho dos Estados-Membros era regido pelas disposições da Diretiva 2004/114.

35 Por conseguinte, resulta da cláusula de preferência que os nacionais búlgaros tinham direito, nessa data, a um acesso ao mercado de trabalho em condições que não eram mais restritivas que as enunciadas na Diretiva 2004/114 para os nacionais de países terceiros. Por conseguinte, se o acesso ao mercado de trabalho austríaco deve ser concedido a um estudante nacional de um país terceiro de acordo com as modalidades previstas na Diretiva 2004/114, tal acesso deve ser concedido a um estudante búlgaro em condições pelo menos tão favoráveis e, além disso, este último deve beneficiar de uma preferência relativamente ao estudante nacional de um país terceiro.

36 Por conseguinte, há que responder à primeira questão que o anexo VI, ponto 1, n.º 14, do protocolo de admissão deve ser interpretado no sentido de que as condições de acesso ao mercado de trabalho dos estudantes búlgaros, quando dos factos no processo principal, não podem ser mais restritivas que as enunciadas na Diretiva 2004/114.

Quanto à segunda questão

37 Atendendo à resposta dada à primeira questão, há que esclarecer o órgão jurisdicional de reenvio sobre a questão de saber se uma legislação nacional do tipo da que está em causa no processo principal reserva ou não aos nacionais búlgaros um tratamento mais restritivo que o concedido aos nacionais de países terceiros por força da Diretiva 2004/114.

38 Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2004/114, os estudantes visados por esta diretiva terão o direito de exercer uma atividade económica por conta de outrem e podem ser autorizados a exercer uma atividade económica por conta própria fora do período de estudo e sob reserva das regras e condições aplicáveis à atividade pertinente no Estado-Membro de acolhimento. Todavia, a segunda frase do mesmo parágrafo permite aos Estados-Membros em causa, não obstante a regra enunciada na primeira frase, ter em conta a situação do seu mercado de trabalho.

39 Importa referir que, em conformidade com os considerandos 6 e 7 da Diretiva 2004/114, esta tem como objetivo favorecer a mobilidade dos estudantes nacionais de países terceiros com destino à União, no domínio da educação. Esta mobilidade tem por objetivo «promover a Europa […] enquanto centro mundial de excelência para o ensino e a formação profissional».

40 Nos termos do artigo 17.º, n.º 2, da Diretiva 2004/114, cada Estado-Membro deverá fixar o número máximo de horas por semana ou de dias ou meses do ano em que essa atividade é autorizada, o qual não deverá ser inferior a 10 horas por semana ou ao equivalente em dias ou meses por ano. Como resulta do n.º 1, primeiro parágrafo, do mesmo artigo, trata-se de uma autorização de trabalho concedida fora do período consagrado ao programa de estudos.

41 Além disso, o artigo 17.º, n.º 3, da Diretiva 2004/114 permite ao Estado-Membro de acolhimento restringir o acesso a atividades económicas durante o primeiro ano de residência ligada aos estudos, sem que seja necessário uma justificação a esse respeito. Até ao fim do seu primeiro ano de residência, os estudantes em causa não beneficiam, pois, do acesso às atividades económicas a não ser em condições e limites previstos pela legislação nacional, ao passo que, após o primeiro ano de residência, o acesso dos nacionais de países terceiros é regido pelas disposições da referida diretiva, mais exatamente pelos n.ºs 1, 2 e 4 do seu artigo 17.º

42 Assim, resulta da sistemática geral da Diretiva 2004/114, designadamente do seu artigo 17.º, e da sua finalidade que o Estado-Membro de acolhimento, após o primeiro ano de residência do estudante nacional de um país terceiro, só pode invocar o artigo 17.º, n.º 1, primeiro parágrafo, segunda frase, desta diretiva com vista a tomar em consideração a situação do mercado de trabalho depois de ter esgotado as possibilidades que resultam do n.º 2 do mesmo artigo para fixar o número máximo de horas de trabalho fora do período consagrado ao programa de estudos, e que esta tomada em consideração da situação do mercado de trabalho apenas pode ocorrer em casos excecionais e desde que as medidas previstas para o efeito se justifiquem e sejam proporcionais ao objetivo pretendido.

43 Por conseguinte, uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, que prevê que deve ser efetuado um exame sistemático do mercado de trabalho e que a concessão de uma autorização de trabalho é apenas possível quando a vaga a ocupar pelo cidadão estrangeiro que é objeto do pedido não é acessível a um nacional ou a um cidadão estrangeiro disponível no mercado de trabalho que esteja disposto e apto ao exercício dessa atividade profissional, só pode ser compatível com a Diretiva 2004/114, designadamente com o seu artigo 17.º, quando, no quadro desse exame, deva ser tomada em consideração a situação do mercado de trabalho sem que seja necessário comprovar a existência de circunstâncias excecionais que justifiquem esta tomada em consideração.

44 Quanto à disposição da regulamentação nacional em causa no processo principal, segundo a qual, no caso de ultrapassagem do número máximo fixado pelos *Länder*, a concessão de uma autorização para o exercício de uma atividade profissional aos nacionais de países terceiros está sujeita, para além do exame sistemático do estado e da evolução do mercado de trabalho, à aplicação de condições suplementares, basta precisar que, dado que a Diretiva 2004/114 se opõe a esse exame sistemático, por maioria de razão exclui medidas nacionais que o ultrapassem.

45 Consequentemente, há que responder à segunda questão que uma legislação nacional do tipo da que está em causa no processo principal reserva aos nacionais búlgaros um tratamento mais restritivo que o concedido aos nacionais de países terceiros por força da Diretiva 2004/114.

Quanto às despesas

46 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 (Quarta Secção) declara:

1) **O anexo VI, ponto 1, n.º 14, do Protocolo relativo às condições e regras de admissão da República da Bulgária e da Roménia à União Europeia deve ser interpretado no sentido de que as condições de acesso ao mercado de trabalho dos estudantes búlgaros, quando dos factos no processo principal, não podem ser mais restritivas que as enunciadas na Diretiva 2004/114/CE do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado.**

2) **Uma legislação nacional do tipo da que está em causa no processo principal reserva aos nacionais búlgaros um tratamento mais restritivo que o concedido aos nacionais de países terceiros por força da Diretiva 2004/114.**

Assinaturas