

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

19. februar 2009*

I sag C-228/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tyskland) ved afgørelse af 30. marts 2006, indgået til Domstolen den 19. maj 2006, i sagen:

Mehmet Soysal,

Ibrahim Savatli

mod

Bundesrepublik Deutschland,

procesdeltager:

Bundesagentur für Arbeit,

har

* Processprog: tysk.

SOYSAL OG SAVATLI
DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Jann, og dommerne M. Ilešič, A. Tizzano, A. Borg Barthet og J.-J. Kasel (refererende dommer),

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc-Sławiczek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. oktober 2008,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Mehmet Soysal og Ibrahim Savatli ved Rechtsanwalt R. Gutmann
- den tyske regering ved M. Lumma og J. Möller, som befuldmægtigede
- den danske regering ved R. Holdgaard, som befuldmægtiget
- den græske regering ved G. Karipsiadis og T. Papadopoulou, som befuldmægtigede

- den slovenske regering ved T. Mihelič, som befuldmægtiget

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Wilderspin og G. Braun, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972 (*Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 581, herefter »tillægsprotokollen«).

- ² Anmodningen er indgivet i forbindelse med en tvist mellem de tyrkiske statsborgere Mehmet Soysal og Ibrahim Savatli og Bundesrepublik Deutschland vedrørende det

krav om visum, som tyrkiske lastvognschauffører er underlagt for at kunne levere tjenesteydelser inden for international vejgodstransport.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

Associeringsaftalen EØF-Tyrkiet

- ³ Aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, der blev undertegnet den 12. september 1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23. december 1963 (*Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 541, herefter »associeringsaftalen«), har ifølge sin artikel 2, stk. 1, til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne, herunder på arbejdskraftens område, ved gradvist at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed (associeringsaftalens artikel 12) samt ved at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden (nævnte aftales artikel 13) og den frie udveksling af tjenesteydelser (aftalens artikel 14), med henblik på at forbedre det tyrkiske folks levestandard og senere at lette Tyrkiets optagelse i Fællesskabet (fjerde betragtning i præamblen og aftalens artikel 28).
- ⁴ I dette øjemed omfatter associeringsaftalen en indledende fase, hvor Republikken Tyrkiet med støtte fra Fællesskabet skal styrke sin økonomi (aftalens artikel 3), en overgangsperiode, hvorunder der skal ske en gradvis oprettelse af en toldunion og en tilnærmelse af de økonomiske politikker (aftalens artikel 4), og en endelig fase, som

bygger på toldunionen og indebærer styrkelse af samordningen af de kontraherende parters økonomiske politik (aftalens artikel 5).

5 Associeringsaftalens artikel 6 har følgende ordlyd:

»For at sikre gennemførelsen og den gradvise udvikling af associeringsordningen mødes de kontraherende parter i et associeringsråd, som handler inden for grænserne af de beføjelser, som er blevet det tillagt ved aftalen.«

6 Associeringsaftalens artikel 8, der er indeholdt i aftalens afsnit II, som har overskriften »Iværksættelse af overgangsperioden«, bestemmer:

»Til virkeliggørelse af de i artikel 4 fastsatte mål bestemmer associeringsrådet, inden overgangsperiodens begyndelse og i overensstemmelse med den i artikel 1 i den midlertidige protokol fastsatte fremgangsmåde, betingelserne, formerne og tempoet for iværksættelsen af egnede foranstaltninger inden for de områder, der er omhandlet i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, og som skal tages i betragtning, særligt de i denne del anførte, såvel som enhver beskyttelsesklausul, som måtte vise sig påkrævet.«

7 Associeringsaftalens artikel 12-14 er ligeledes indeholdt i dennes afsnit II, kapitel 3, under overskriften »Andre bestemmelser af økonomisk art«.

8 Artikel 12 bestemmer:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel [39 EF], [40 EF] og [41 EF] gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.«

9 I artikel 13 bestemmes:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel [43 EF] til [46 EF] og [48 EF] indbyrdes at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden.«

10 Artikel 14 lyder:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel [45 EF], [46 EF] og [48 EF] til [54 EF] indbyrdes at ophæve de restriktioner, som begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser.«

11 Associeringsaftalens artikel 22, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Til virkeliggørelse af de i aftalen fastlagte mål og i de tilfælde, den opregner, er associeringsrådet beslutningsdygtigt. Hver af de to kontraherende parter er forpligtet til at træffe sådanne foranstaltninger, som gennemførelsen af de trufne afgørelser nødvendiggør [...]«

12 Tillægsprotokollen, der ifølge sin artikel 62 udgør en integrerende del af associeringsaftalen, fastsætter i artikel 1 vilkårene, retningslinjerne og tempoet for gennemførelsen af den overgangsperiode, der er omhandlet i aftalens artikel 4.

13 Tillægsprotokollen indeholder et afsnit II, der har overskriften »Bevægelighed for personer og tjenesteydelser«, hvis kapitel I vedrører »[a]rbejdskraften«, og kapitel II vedrører »[e]tableringsret, tjenesteydelser og transport«.

14 Tillægsprotokollens artikel 36, der er en del af nævnte kapitel I, bestemmer, at arbejdskraftens frie bevægelighed mellem Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet vil blive gradvist gennemført i overensstemmelse med de i associeringsaftalens artikel 12 anførte principper mellem afslutningen af det 12. og det 22. år for aftalens ikrafttræden, samt at associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå.

15 Tillægsprotokollens artikel 41, som er indeholdt i afsnit II, kapitel II, har følgende ordlyd:

»1. De kontraherende parter afholder sig fra indbyrdes at indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

2. Associeringsrådet fastsætter i overensstemmelse med principperne i artikel 13 og 14 i associeringsaftalen tempoet og retningslinjerne, ifølge hvilke de kontraherende parter indbyrdes gradvis afskaffer restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

Associeringsrådet fastsætter dette tempo og disse retningslinjer for de forskellige former for virksomhed under hensyntagen til tilsvarende bestemmelser, der allerede er truffet af Fællesskabet på disse områder, samt til Tyrkiets særlige situation på det økonomiske og sociale område. De aktiviteter, der særlig bidrager til udvikling af produktionen og samhandelen, vil få forrang.«

16 Det er ubestridt, at det associeringsråd, der blev oprettet ved associeringsaftalen, og som består dels af medlemmer af medlemsstaternes regeringer, af Rådet for Den Europæiske Union og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, dels af medlemmer af den tyrkiske regering, ikke hidtil har vedtaget nogen afgørelse på grundlag af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 2.

- 17 Tillægsprotokollens artikel 59, der findes i afsnit IV med overskriften »Almindelige og afsluttende bestemmelser«, er affattet således:

»Inden for de af denne protokol dækkede områder må der ikke gives Tyrkiet gunstigere betingelser end dem, som medlemsstaterne indrømmer hinanden på grundlag af traktaten om oprettelse af Fællesskabet.«

Forordning (EF) nr. 539/2001

- 18 Artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EFT L 81, s. 1), bestemmer:

»Statsborgere fra tredjelande, der er opført på listen i bilag I, skal være i besiddelse af visum, når de passerer medlemsstaternes ydre grænser.«

- 19 Det fremgår af bilag I, at Republikken Tyrkiet er en af de stater, der er opført på listen i bilaget.

- 20 I første betragtning til forordning nr. 539/2001 er anført, at artikel 61 EF forskriver fastsættelse af en liste over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum, når de passerer medlemsstaternes ydre grænser, og en liste over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav, herunder » ledsageforanstaltninger, der [...] er direkte knyttet til den frie bevægelighed for personer i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed«.

Nationale bestemmelser

- 21 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at det den 1. januar 1973, da tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til Forbundsrepublikken Tyskland, ikke var nødvendigt for tyrkiske statsborgere, der i lighed med sagsøgerne i hovedsagen i en periode på højst to måneder udøvede virksomhed på området for international vejgodstransport i denne medlemsstat, at have tilladelse for at indrejse på tysk område. Ifølge § 1, stk. 2, nr. 2, i bekendtgørelse om gennemførelse af udlændingeloven i (Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes), i den affattelse, der blev offentliggjort den 12. marts 1969 (BGBl. 1969 I, s. 207), havde sådanne tyrkiske statsborgere nemlig ret til at indrejse til Tyskland visumfrit.
- 22 Tyrkiske statsborgere blev først generelt visumpligtige, da den 11. gennemførelsesbekendtgørelse til udlændingeloven af 1. juli 1980 trådte i kraft (BGBl. I, s. 782).
- 23 Visumpligten ved indrejse i Tyskland for sådanne tyrkiske statsborgere som sagsøgerne i hovedsagen følger af § 4, stk. 1, og § 6 i loven om opholdsret for udlændinge (Aufenthaltsgesetz) af 30. juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950, herefter »Aufenthaltsgesetz«).

setz«), der har erstattet udlændingeloven (Ausländergesetz), og som trådte i kraft den 1. januar 2005, og af artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 539/2001, sammenholdt med bilag I hertil.

24 § 4 i Aufenthaltsgesetz med overskriften »Krav om opholdstilladelse« bestemmer:

»1) Udlændinge skal være i besiddelse af et opholdsdokument for at indrejse i og opholde sig på Forbundsrepublikkens område, såfremt andet ikke er bestemt ved EU-retten eller bekendtgørelse, eller der består en opholdsret i henhold til aftalen af 12. september 1963 om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet [...]. Et opholdsdokument kan meddeles i form af:

1. visum (§ 6)

2. tidsbegrænset opholdstilladelse (§ 7) eller

3. tidsubegrænset ret til at bosætte sig (§ 9).«

25 § 6 i Aufenthaltsgesetz med overskriften »Visum« bestemmer:

»1) En udlænding kan få udstedt:

1. et Schengen-visum med henblik på gennemrejse, eller

2. et Schengen-visum med henblik på ophold af indtil tre måneders varighed pr. halvår, regnet fra datoen for den første indrejse (ophold af kortere varighed),

såfremt betingelserne for udstedelsen i henhold til konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen og gennemførelsesbestemmelserne hertil er opfyldt. Undtagelsesvis kan der udstedes et Schengen-visum af folkeretlige eller humanitære grunde eller af hensyn til Forbundsrepublikken Tysklands politiske interesser, såfremt betingelserne for udstedelse i henhold til konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen ikke er opfyldt. I disse tilfælde er dets gyldighed begrænset til Forbundsrepublikken Tysklands område.

2) Visum til ophold af kort varighed kan tillige udstedes for flere ophold med en samlet gyldighedsperiode på indtil fem år, på betingelse af at hvert ophold maksimalt må være af tre måneders varighed inden for en seksmåneders periode regnet fra datoen for den første indrejse.

3) Et Schengen-visum, der er udstedt i henhold til stk. 1, første afsnit, kan i særlige tilfælde forlænges til en samlet opholdsperiode på tre måneder inden for en seks måneders periode, regnet fra datoen for den første indrejse. Dette gælder også, hvis visummet er blevet udstedt af en anden Schengen-stat. Visummet kan kun forlænges for yderligere tre måneder inden for den omhandlede seks måneders periode på de i stk. 1, andet afsnit, anførte betingelser.

4) For ophold af længere varighed kræves et visum for indrejse i Forbundsrepublikken (nationalt visum), hvilket skal være udstedt inden indreisen. Det udstedes i overensstemmelse med reglerne om ophold og etablering. [...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

²⁶ Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Mehmet Soysal og Ibrahim Savatli er tyrkiske statsborgere med bopæl i Tyrkiet. De er ansat som lastvognschauffører af et tyrkisk selskab, der driver virksomhed inden for international godstransport. Lastvognene tilhører et tysk selskab og er indregistreret i Tyskland.

²⁷ Indtil 2000 havde Forbundsrepublikken Tyskland adskillige gange efter ansøgning udstedt indrejsevisum til sagsøgerne i hovedsagen i deres egenskab af chauffører af lastvogne, der er indregistreret i Tyrkiet, og med henblik på levering af tjenesteydelser i Tyskland.

- 28 Efter at det var konstateret, at de pågældende chauffører førte lastbiler, der var indregistreret i Tyskland, besluttede det tyske generalkonsulat i Istanbul at melde afslag på de visumansøgninger, der var indgivet i løbet af 2001 og 2002.
- 29 Mehmet Soysal og Ibrahim Savatli anlagde sag til prøvelse af visumafslagene ved Verwaltungsgericht Berlin med påstand om, at det blev fastslået, at de i deres egenskab af langturschauffører, som leverede tjenesteydelser i form af international godstransport, var berettiget til at indrejse i Tyskland uden at være i besiddelse af et indrejsevisum. De har i denne forbindelse henvist til »standstill-klausulen« i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, hvorefter de ikke må underlægges strengere krav for adgang til tysk område end dem, der fandt anvendelse på tidspunktet for protokollens ikrafttrædelse i forhold til Forbundsrepublikken Tyskland, dvs. den 1. januar 1973. På dette tidspunkt var der ingen visumpligt for den virksomhed, som de udøvede, idet visumpligten først blev indført i 1980. Standstill-klausulen har desuden forrang for visumpligten i henhold til forordning nr. 539/2001, der blev vedtaget efter den 1. januar 1973.
- 30 Eftersom Verwaltungsgericht Berlin frifandt sagsøgte ved dom af 3. juli 2002, appellerede Mehmet Soysal og Ibrahim Savatli afgørelsen til Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, der finder, at løsningen af den tvist, som er indbragt for den, afhænger af en fortolkning af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1.
- 31 Den forelæggende ret har i denne forbindelse henvist til, at sagsøgerne i hovedsagen er ansat som langtidschauffører af en virksomhed med hjemsted i Tyrkiet, der lovligt leverer tjenesteydelser i Tyskland. Den virksomhed, som chaufførerne udfører for det tyske selskab, i hvis navn de lastbiler, der anvendes til godstransporten, er indregistreret, sker ikke inden for rammerne af tilrådighedsstillelse af arbejdskraft, som i henhold til tysk ret ville kræve en tilladelse, eftersom instruktionsbeføjelserne over for de

pågældende arbejdstagere vedrørende udøvelsen af deres arbejde, herunder i løbet af ansættelsesperioden i det omhandlede selskab, i det væsentlige tilkommer det tyrkiske selskab, som de er ansatte i.

32 Det fremgår desuden af dom af 21. oktober 2003, Abatay m.fl. (forenede sager C-317/01 og C-369/01, Sml. I, s. 12301, præmis 106), at tyrkiske arbejdstagere såsom sagsøgerne i hovedsagen kan påberåbe sig tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, for så vidt angår den virksomhed, de udøver.

33 Ved ikrafttrædelsen af tillægsprotokollen havde sådanne arbejdstagere, som udøvede deres virksomhed i Tyskland inden for international vejgodstransport, ret til at indrejse til denne medlemsstats område uden visum, eftersom visumpligten først blev indført i tysk ret fra den 1. juli 1980.

34 Der foreligger imidlertid på nuværende tidspunkt ingen retspraksis fra Domstolen, som besvarer spørgsmålet, om indførelsen ved national udlændingeret eller ved fællesskabsretten af en visumpligt er omfattet af begrebet »nye restriktioner« for den frie udveksling af tjenesteydelser i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1's forstand.

35 Selv om præmis 69 og 70 i dom af 11. maj 2000, Savas (sag C-37/98, Sml. I, s. 2927), på den ene side kan påberåbes til støtte for en fortolkning, hvorefter tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, indeholder et generelt forbud mod nye restriktioner for indrejse- og

opholdsretten, således at det alene skal afgøres, om den omhandlede foranstaltning har til formål eller til følge, at tyrkiske statsborgere underkastes betingelser, som er mere restriktive for så vidt angår etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser end dem, der var gældende, da tillægsprotokollen trådte i kraft (jf. i denne retning dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 116), er det over for denne fortolkning blevet gjort gældende, at nævnte bestemmelse ikke kan betyde, at medlemsstaternes generelle kompetence til at fastsætte bestemmelser, der på nogen som helst måde kan berøre situationen for tyrkiske statsborgere, er blokeret.

³⁶ Selv om ordlyden af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, som vedrører de »kontraherende parter« på den anden side, taler for den opfattelse, hvorefter standstill-klausulen i denne bestemmelse ikke alene finder anvendelse på medlemsstaternes bestemmelser men også på bestemmelserne i den afledte fællesskabsret, har Domstolen endnu ikke taget stilling til dette spørgsmål.

³⁷ På denne baggrund har Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen [...] fortolkes således, at der må antages at foreligge en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, såfremt det i henhold til § 4, stk. 1, og § 6 i Aufenthaltsgesetz [...], og artikel 1, stk. 1, i forordning [...] nr. 539/2001 kræves, at en tyrkisk statsborger, der er ansat i en tyrkisk virksomhed inden for international transport som chauffør af en lastvogn, der er registreret i Tyskland, skal være i besiddelse af et Schengen-visum for at kunne

indrejse i Tyskland, mens han på tidspunktet for tillægsprotokollens ikrafttræden visumfrit kunne indrejse i [...] Tyskland?

- 2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, skal artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen da fortolkes således, at de i spørgsmål 1 nævnte tyrkiske statsborgere ikke skal have visum for at kunne indrejse i Tyskland?«

Om Domstolens kompetence

³⁸ Den tyske regering har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse bør »afvises«, eftersom Domstolen er blevet anmodet om at træffe afgørelse af en ret, som ikke er blandt dem, hvis afgørelser ikke kan appelleres i henhold til national ret i artikel 68, stk. 1, EF's forstand, uanset at de forelagte spørgsmål vedrører gyldigheden af en rådsforordning, der er vedtaget på grundlag af afsnit IV i EF-traktatens tredje del.

³⁹ Denne argumentation kan imidlertid ikke tiltrædes.

⁴⁰ Som det fremgår af selve ordlyden af den forelæggende rets spørgsmål, vedrører disse nemlig udtrykkeligt og udelukkende fortolkningen af reglerne vedrørende associeringen EØF-Tyrkiet, og navnlig tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1.

- 41 Domstolen har derfor gyldigt fået sagen forelagt i medfør af artikel 234 EF (jf. dom af 20.9.1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, præmis 8-11 og den deri nævnte retspraksis), hvorfor det er irrelevant, at den forelæggende ret ikke er blandt de retter, der er omhandlet i artikel 68, stk. 1, EF, som er en undtagelse til artikel 234 EF.
- 42 Følgelig har Domstolen kompetence til at besvare de af Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg forelagte spørgsmål.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 43 Med de to spørgsmål, som behandles samlet, spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at der for tyrkiske statsborgere, såsom sagsøgerne i hovedsagen, efter tillægsprotokollens ikrafttrædelse indføres en visumpligt for indrejse til en medlemsstats område med henblik på dér at levere tjenesteydelser for en virksomhed med hjemsted i Tyrkiet.
- 44 Det skal indledningsvis bemærkes, at sagsøgerne i hovedsagen er tyrkiske lastbilschauffører med bopæl i Tyrkiet og ansat af et internationalt transportselskab med hjemsted i denne stat, som regelmæssigt udfører godstransport mellem Tyrkiet og Tyskland med lastbiler, der er indregistreret i Tyskland. Den forelæggende ret har i den

forbindelse konstateret, at såvel transporten som chaufførernes virksomhed i forbindelse hermed er fuldstændig lovlig.

45 Med henblik på at fastlægge den præcise rækkevidde af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, i en situation som den i hovedsagen foreliggende, skal det indledningsvis bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at denne bestemmelse har direkte virkning. Bestemmelsen fastsætter nemlig klart, præcist og ubetinget en utvetydig »standstill«-klausul, som indeholder en forpligtelse, som de kontraherende parter har påtaget sig, og som juridisk er en ren unndladellespligt (jf. Savas-dommen, præmis 46-54 og præmis 71, andet led, dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 58 og 59 samt præmis 117, første led, og dom af 20.9.2007, sag C-16/05, Tum og Dari, Sml. I, s. 7415, præmis 46). De rettigheder, som nævnte bestemmelse tillægger tyrkiske statsborgere, som den finder anvendelse på, kan således påberåbes for medlemsstaternes domstole (jf. navnlig Savas-dommen, præmis 54, og Tum og Dari-dommen, præmis 46).

46 Det skal i denne forbindelse præciseres, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, lovligt kan påberåbes af tyrkiske lastbilschauffører såsom sagsøgerne i hovedsagen, som er ansatte i en virksomhed med hjemsted i Tyrkiet, der lovligt leverer tjenesteydelser i en medlemsstat, eftersom tjenesteyderens ansatte er nødvendige for, at denne kan levere sine tjenesteydelser (jf. dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 106 og præmis 117, femte led).

47 Endelig følger det af fast retspraksis, at selv om »standstill-klausulen« i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, ikke på grundlag af fællesskabsretten i sig selv kan tillægge tyrkiske statsborgere en etableringsret — og en accessorisk opholdsret — eller en ret til frit at levere tjenesteydelser, samt heller ikke en ret til at indrejse til en medlemsstats område (jf. Savas-dommen, præmis 64 og præmis 71, tredje led, dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 62, og Tum og Dari-dommen, præmis 52), forholder det sig

ikke desto mindre således, at en sådan klausul generelt forbyder indførelse af enhver ny foranstaltning, som har til formål eller følge, at en tyrkisk statsborgers udøvelse af nævnte økonomiske friheder på det nationale område underkastes betingelser, som er mere restriktive end dem, der fandt anvendelse på ham, da tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til den pågældende medlemsstat (jf. Savas-dommen, præmis 69 og præmis 71, fjerde led, dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 66 og 117, andet led, og Tum og Dari-dommen, præmis 49 og 53).

48 Domstolen har fastslået, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, er til hinder for, at der i en medlemsstats lovgivning stilles krav om arbejdstilladelse med henblik på præstation af tjenesteydelser på denne stats område, som foretages af en virksomhed, der er etableret i Tyrkiet, og dens ansatte, som er tyrkiske statsborgere, når der ikke blev stillet krav om en sådan tilladelse på det tidspunkt, hvor tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til denne medlemsstat (dommen i sagen Abatay m.fl., præmis 117, sjette led).

49 Domstolen har ligeledes fastslået, at nævnte bestemmelse er til hinder for, at der fra den dato, hvor tillægsprotokollen trådte i kraft, vedtages nye restriktioner for udøvelsen af etableringsfriheden vedrørende de materielle vilkår for og/eller fremgangsmåden ved indrejse på den omhandlede medlemsstats område for tyrkiske statsborgere, der agter at udøve virksomhed som selvstændige erhvervsdrivende i denne medlemsstat (Tum og Dari-dommen, præmis 69).

50 I disse sager var spørgsmålet, om nationale bestemmelser, der indførte mere restriktive materielle vilkår for og/eller fremgangsmåder for tyrkiske statsborgeres indrejse på en medlemsstats område eller udøvelse af selvstændige erhvervsvirksomhed end dem, der

fandt anvendelse i den pågældende medlemsstat på tidspunktet, hvor tillægsprotokollen trådte i kraft, kunne anses for nye restriktioner i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1's forstand.

- 51 Det forholder sig på samme måde i hovedsagen. Det fremgår nemlig af forelæggelsesafgørelsen, at da tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til Forbundsrepublikken Tyskland, nemlig den 1. januar 1973, havde tyrkiske statsborgere såsom sagsøgerne i hovedsagen, der leverede tjenesteydelser i Tyskland på området for international vejgodstransport for en tyrkisk virksomhed, ret til at indrejse på denne medlemsstats område i dette øjemed, uden først at skulle anmode om et visum.
- 52 Det var først fra den 1. juli 1980, at den tyske udlændingelovgivning foreskrev visumpligt for tredjelandsstatsborger, herunder tyrkiske statsborgere, der ønsker at udøve sådanne former for virksomhed i Tyskland. For nærværende reguleres visumpligten for indrejse i Tyskland for tyrkiske statsborgere såsom sagsøgerne i hovedsagen ved Aufenthaltsgesetz, der fra den 1. januar 2005 afløste udlændingeloven.
- 53 Aufenthaltsgesetz udgør ganske vist blot en iværksættelse i den omhandlede medlemsstat af afledt fællesskabsret, i dette tilfælde forordning nr. 539/2001, der, som det fremgår af første betragtning hertil, udgør en ledsageforanstaltning, der er direkte knyttet til den frie bevægelighed for personer i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og som er vedtaget på grundlag af artikel 62, stk. 2, litra b), nr. i), EF.

54 Det er også korrekt, således om Kommissionen har anført under retsmødet, at betingelserne i § 4, stk. 1, og § 6, stk. 2, i Aufenthaltsgesetz om »Schengen-visum« medfører visse fordele i forhold til de betingelser, der fandt anvendelse på tyrkiske statsborgere, som befinder sig i en situation som sagsøgerne i hovedsagen, på tidspunktet for tillægsprotokollens ikrafttrædelse i denne medlemsstat. Mens sådanne statsborgere tidligere kun var berettigede til at indrejse i Tyskland, giver et visum udstedt i medfør af § 6, stk. 2, i Aufenthaltsgesetz dem ret til at bevæge sig frit i samtlige kontraherende stater i aftalen mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen (Luxembourg) den 14. juni 1985 (EFT 2000 L 239, s. 13), der er gennemført ved undertegnelsen i Schengen den 19. juni 1990 af en gennemførelseskonvention (EFT 2000 L 239, s. 19), som indeholder bestemmelser om samarbejdsforanstaltninger, der — som kompensation for ophævelsen af de indre grænser — skal sikre beskyttelsen af alle kontraherende parters område.

55 Hvad angår tyrkiske statsborgere, såsom sagsøgerne i hovedsagen, der har til hensigt at gøre brug af retten til fri udveksling af tjenesteydelser på en medlemsstats område i medfør af associeringsaftalen, kan nationale retsforskrifter, hvorefter udøvelsen af denne virksomhed er underkastet et visumkrav — som i øvrigt ikke kan gælde for fællesskabsborgere — ikke desto mindre hæmme den faktiske udøvelse af denne frihed, bl.a. henset til de supplerende og gentagne administrative og finansielle omkostninger, som indhentelsen af en sådan tidsbegrænset tilladelse indebærer. I de tilfælde, hvor der som i hovedsagen gives afslag på en visumansøgning, hindrer sådanne retsforskrifter desuden udøvelsen af denne frihed.

56 Det følger heraf, at sådanne retsforskrifter, der ikke eksisterede den 1. januar 1973, i det mindste har til følge, at tyrkiske statsborgere såsom sagsøgerne i hovedsagen underkastes mere restriktive betingelser for udøvelsen af de økonomiske friheder, som er garanteret ved associeringsaftalen, end dem, der fandt anvendelse i den pågældende medlemsstat på tidspunktet for tillægsprotokollens ikrafttrædelse.

- 57 Det må på baggrund heraf fastslås, at retsfor skrifter som de i hovedsagen omhandlede udgør en »ny restriktion« som omhandlet i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, for retten for tyrkiske statsborgere med bopæl i Tyrkiet til frit at levere tjenesteydelser i Tyskland.
- 58 Denne konklusion anfægtes ikke af den omstændighed, at den i Tyskland gældende lovgivning blot udgør iværksættelsen af en afledt fællesskabsbestemmelse.
- 59 Hertil bemærkes blot, at den omstændighed, at de internationale aftaler, Fællesskabet har indgået, har forrang for den afledte fællesskabsret, medfører, at sidstnævnte i videst muligt omfang skal fortolkes i overensstemmelse med disse aftaler (jf. dom af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 52).
- 60 Den indsigelse, der er nævnt af den forelæggende ret, om, at anvendelsen af »standstill-klausulen« i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, vil medføre en blokering af lovgivers generelle lovgivningskompetence, kan heller ikke tiltrædes.
- 61 Vedtagelsen af bestemmelser, der finder ens anvendelse på tyrkiske statsborgere og fællesskabsborgere, er nemlig ikke i strid med denne klausul. Såfremt disse bestemmelser fandt anvendelse på fællesskabsborgere, men ikke på tyrkiske statsborgere, ville de tyrkiske statsborgere blive behandlet mere fordelagtigt end fællesskabsborgerne, hvilket åbenlyst ville være i strid med tillægsprotokollens

artikel 59, hvorefter der ikke må gives Republikken Tyrkiet gunstigere betingelser end dem, som medlemsstaterne indrømmer hinanden på grundlag af traktaten.

- 62 På grundlag af samtlige de anførte betragtninger skal det forelagte spørgsmål derfor besvares med, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at der for tyrkiske statsborgere, såsom sagsøgerne i hovedsagen, efter tillægsprotokollens ikrafttrædelse indføres en visumpligt for indrejse til en medlemsstats område med henblik på dér at levere tjenesteydelser for en virksomhed med hjemsted i Tyrkiet, når et sådant visum ikke var påkrævet på dette tidspunkt.

Sagens omkostninger

- 63 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

Artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles og indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972, skal fortolkes således, at den

er til hinder for, at der for tyrkiske statsborgere, såsom sagsøgerne i hovedsagen, efter tillægsprotokollens ikrafttrædelse indføres en visumpligt for indrejse til en medlemsstats område med henblik på dér at levere tjenesteydelser for en virksomhed med hjemsted i Tyrkiet, når et sådant visum ikke var påkrævet på dette tidspunkt.

Underskrifter