



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

11. juli 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – international godstransport ad landevej – aftale om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet – artikel 9 – tillægsprotokol – artikel 41 og 42 – fri udveksling af tjenesteydelser – »standstill«-klausul – afgørelse nr. 1/95 truffet af Associeringsrådet EF-Tyrkiet – artikel 5 og 7 – frie varebevægelser – national lovgivning, der begrænser retten for godstransportvirksomheder med hjemsted i Tyrkiet til at lade deres køretøjer køre på den pågældende medlemsstats område – krav om enten en tilladelse, der tildes inden for rammerne af en fast kvote i medfør af en bilateral aftale indgået mellem den nævnte medlemsstat og Tyrkiet, eller en tilladelse til en enkelt transport, der er af væsentlig offentlig interesse«

I sag C-629/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) ved afgørelse af 22. november 2016, indgået til Domstolen den 7. december 2016, i sag anlagt af

CX,

procesdeltager:

Bezirkshauptmannschaft Schärding,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Rosas, C. Toader, A. Prechal og E. Jarašiūnas (refererende dommer),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 31. januar 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- CX ved Rechtsanwälte V. Weiss, H. Wollmann og V. Wolfbauer,
- den østrigske regering ved S. Rubenz, M. Klamert, J. Bauer og G. Eberhard, som befuldmægtigede,
- den ungarske regering ved M.Z. Fehér, G. Koós og E.E. Sebestyén, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

– Europa-Kommissionen ved W. Mölls, L. Havas og M. Afonso, som befuldmægtigede,
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. april 2018,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som 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 »EØF-Tyrkiet-aftalen«), den tillægsprotokol, som blev undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles, som er knyttet til EØF-Tyrkiet-aftalen, og som blev 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«), og afgørelse nr. 1/95 truffet af Associeringsrådet EF-Tyrkiet den 22. december 1995 om iværksættelse af slutfasen af toldunionen (EFT 1996, L 35, s. 1, herefter »associeringsrådets afgørelse nr. 1/95«).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet inden for rammerne af en sag anlagt af CX vedrørende en bøde, som han er blevet pålagt af Bezirkshauptmannschaft Schärding (forvaltningen for regionen Schärding, Østrig) for at have udført en erhvervsmæssig godstransport fra Tyrkiet på østrigsk område uden den krævede tilladelse.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 1 i EØF-Tyrkiet-aftalen bestemmer følgende:
»Ved denne aftale oprettes en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet.«
- 4 Aftalens artikel 2 har følgende ordlyd:
»1. [EØF-Tyrkiet-aftalen] har til formål at fremme en stadig og afbalanceret styrkelse af de økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem parterne under fuldt hensyn til nødvendigheden af at sikre en hurtigere udvikling af Tyrkiets økonomi og en højnelse af beskæftigelsesniveauet og livsvilkårene for det tyrkiske folk.
2. For at virkeliggøre de i foranstående stykke nævnte målsætninger skal der ske en gradvis oprettelse af en toldunion under de betingelser og på de vilkår, som er angivet i artiklerne 3, 4 og 5.
3. Associeringen omfatter:
 - a) en indledende fase
 - b) en overgangsperiode
 - c) en endelig fase.«

5 Aftalens artikel 5 bestemmer:

»Den endelige fase bygger på toldunionen og indebærer styrkelse af samordningen af de kontraherende parter økonomiske politik.«

6 Samme aftales artikel 7 bestemmer:

»De kontraherende parter træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af aftalen.

De afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der vil kunne bringe virkeliggørelsen af [EØF-Tyrkiet-]aftalens målsætning i fare.«

7 Artikel 9 i EØF-Tyrkiet-aftalen har følgende ordlyd:

»De kontraherende parter erkender, at inden for [EØF-Tyrkiet-aftalens] anvendelsesområde og med forbehold af de særlige bestemmelser, som kan indføres i medfør af artikel 8, er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt i henhold til det i artikel 7 i [EØF-traktaten] anførte princip.«

8 Aftalens artikel 10 har følgende ordlyd:

»1. Den i artikel 2, stk. 2, i [EØF-Tyrkiet-]aftalen omhandlede toldunion omfatter den samlede vareudveksling.

2. Toldunionen omfatter:

– forbud, medlemsstaterne af Fællesskabet og Tyrkiet imellem, mod told, afgifter med tilsvarende virkning som told og kvantitative restriktioner ved ind- og udførsel, såvel som mod alle andre foranstaltninger med tilsvarende virkning, der tilsigter at sikre den nationale produktion en beskyttelse, der strider mod denne aftales mål

[...]«

9 Aftalens artikel 14 bestemmer:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artiklerne 55, 56 og 58 til 65 i [EØF-traktaten], indbyrdes at ophæve de restriktioner, som begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser.«

10 Samme aftales artikel 15 bestemmer:

»Vilkårene for og den nærmere udformning af udstrækning af bestemmelserne i [EØF-traktaten] vedrørende transport, samt af gennemførelsesbestemmelserne hertil til også at omfatte Tyrkiet, fastlægges under hensyn til Tyrkiets geografiske beliggenhed.«

11 Tillægsprotokollens artikel 41, der indgår i kapitel II med overskriften »Etableringsret, tjenesteydelser og transport« i denne protokols afsnit II, der har overskriften »Bevægelighed for personer og tjenesteydelser«, 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 [EØF-Tyrkiet-aftalen] 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.«

12 Tillægsprotokollens artikel 42, stk. 1, bestemmer:

»I overensstemmelse med retningslinjer, som Associeringsrådet vedtager under særlig hensyntagen til Tyrkiets geografiske beliggenhed, udstrækker Associeringsrådet bestemmelserne vedrørende transport i [EØF-traktaten] til at gælde for Tyrkiet. Det kan på samme betingelser udstrække retsakter vedtaget af Fællesskabet med henblik på gennemførelse af disse bestemmelser vedrørende transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje til at gælde for Tyrkiet.«

13 I henhold til tillægsprotokollens artikel 62 udgør denne en integrerende del af EØF-Tyrkiet-aftalen.

14 Artikel 1 i associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 bestemmer:

»Med forbehold for bestemmelserne i [EØF-Tyrkiet-aftalen] og tillægsprotokollen og de supplerende protokoller hertil fastlægger Associeringsrådet herved reglerne for gennemførelse af sidste fase i oprettelsen af den toldunion, der er omhandlet i artikel 2 og 5 i ovennævnte aftale.«

15 Denne afgørelses artikel 5, der indgår i dens kapitel I om frie varebevægelser og handelspolitik, afdeling II med overskriften »Afskaffelse af kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning«, bestemmer:

»Kvantitative restriktioner ved indførsel og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem de kontraherende parter.«

16 Den nævnte afgørelses artikel 6 bestemmer:

»Kvantitative restriktioner ved udførsel og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem de kontraherende parter.«

17 Samme afgørelses artikel 7 har følgende ordlyd:

»Bestemmelserne i artikel 5 og 6 er ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret. Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem de kontraherende parter.«

Østrigsk ret

18 § 1, stk. 1, i Güterbeförderungsgesetz 1995 (lov om godstransport af 1995, BGBl. nr. 593/1995), i den affattelse, der er offentliggjort i BGBl. I, nr. 96/2013 (herefter »GütbefG«) bestemmer:

»Nærværende forbundslov finder anvendelse på

1. transportvirksomheders erhvervsmæssige transport af gods med landevejskøretøjer eller køretøjer med påhængsvogne, hvis samlede maksimalt tilladte vægt overstiger 3 500 kilogram

[...]«

19 Denne lovs § 2 med overskriften »koncessionspligt og koncessionsformer« bestemmer i stk. 1:

»Erhvervsmæssig transport af gods med motorkøretøjer må kun foretages på grundlag af en koncession, medmindre andet er fastsat i nærværende lov (§ 4). [...]«

20 § 7, stk. 1, i nævnte lov har følgende ordlyd:

»Erhvervsmæssig transport af gods med motorkøretøjer fra steder, der ligger uden for Østrigs område, til eller igennem Østrigs område eller fra steder, der ligger på Østrigs område, til udlandet er, foruden for indehavere af koncessioner i henhold til § 2, også tilladt for virksomheder, der i henhold til den gældende lovgivning i den stat, hvori deres virksomhed har hjemsted, er berettiget til at foretage godstransport med motorkøretøjer og er indehavere af en af følgende tilladelser:

1. fællesskabstilladelse i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets] forordning (EF) nr. 1072/2009 [af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (EUT 2009, L 300, s. 72)]

2. tilladelse i medfør af resolution [om iværksættelse af en multilateral kvoteordning for international godstransport] vedtaget af Rådet for Den Europæiske Transportministerkonference (CEMT) den 14. juni 1973

3. tilladelse meddelt af forbundsministeren for trafik, innovation og teknologi til transport til, gennem eller fra Østrig

4. tilladelse meddelt af forbundsministeren for trafik, innovation og teknologi i medfør af mellemstatslige aftaler. [...]«

21 GütbefG's § 8, der har overskriften »opnåelse af tilladelser«, bestemmer:

»(1) Tilladelsen i henhold til § 7, stk. 1, nr. 3, meddeles til enkelte godstransporter. Tilladelsen kan kun meddeles, såfremt der foreligger en væsentlig offentlig interesse i den enkelte godstransport. Ansøgeren skal godtgøre, at kørslen hverken kan undgås ved organisatoriske foranstaltninger eller ved at vælge et andet transportmiddel. Tilladelsen skal nægtes, såfremt der ikke er behov for den ansøgte godsbefordring (navnlig også henset til de transportfaciliteter, der allerede findes på Østrigs område). I denne forbindelse skal der tages hensyn til Østrigs trafikale og nationaløkonomiske interesser, beskyttelsen af befolkningen og miljøet samt muligheden for at gennemføre godstransporten ved hjælp af andre transportfaciliteter. [...]

(3) På grundlag af nærværende forbundslov kan der indgås aftaler om den grænseoverskridende godstransport i henhold til § 7, såfremt omfanget af den mellemstatslige godstransport kræver dette. I aftalerne skal det fastlægges, at motorkøretøjer med udenlandsk nummerplade kan gennemføre transporter til, gennem og fra Østrig på grundlag af gensidighed. I denne forbindelse kan der også fastlægges mellemstatslige kvoter, hvis omfang skal tage hensyn til Østrigs trafikale og nationaløkonomiske interesser samt beskyttelsen af befolkningen og miljøet. [...]

(4) Tildelingen af de aftalte kvoter finder sted efter en forenklet procedure. Den kompetente myndighed kan udstede bekræftelser på, at de i aftalen fastsatte betingelser, herunder overholdelsen af den aftalte kvote, er opfyldt (kvotetilladelse). [...]

(5) Ved bekendtgørelse udstedt af ministeren for trafik, innovation og teknologi skal der fastsættes regler for tildelingen af kvotetilladelsen i henhold til stk. 4 med hensyn til tidsmæssige, geografiske og materielle forhold, for tilladelsens udformning, de nærmere bestemmelser vedrørende tildelingsproceduren samt de faglige kvalifikationer i godstransportvirksomheden og betingelserne for dennes driftskapacitet med henblik på grænseoverskridende godstransport. Der skal tages behørigt hensyn til nye aktører, der ansøger om udstedelse af en kvotetilladelse, i forhold til de markedsandele, som de virksomheder, der allerede gennemfører international godstransport, har. [...]«

22 Denne lovs § 9 bestemmer:

»(1) Virksomheden drager omsorg for, at dokumentation for de tilladelser, der er anført i lovens § 7, stk. 1, medbringes ved alle grænseoverskridende godstransporter under hele transporten, behørigt udfyldt og attesteret af den kompetente myndighed, hvis påkrævet.

(2) Føreren skal medbringe dokumentation for de tilladelser, der er anført i lovens § 7, stk. 1, ved alle grænseoverskridende godstransporter under hele transporten, behørigt udfyldt, og på forlangende fremlægge denne dokumentation for kontrolmyndighederne.

[...]«

23 Nævnte lovs § 23 fastsætter:

»(1) [...] den, som i sin egenskab af erhvervsdrivende

[...]

3. gennemfører transporter i henhold til §§ 7-9 uden den fornødne tilladelse hertil eller ikke iagttager påbud eller forbud i mellemstatslige aftaler,

[...]

[er] skyldig i en overtrædelse, der kan straffes med en bøde på indtil 7 267 EUR.

[...]«

24 Artikel 4 i Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der türkischen Republik über den internationalen Straßentransport (aftale indgået mellem Republikken Østrigs forbundsminister for handel, erhverv og industri og Republikken Tyrkiets udenrigsminister om international landevejstransport, BGBl. nr. 274/1970), i den affattelse, der er offentliggjort i BGBl. nr. 327/1976 (herefter »den østrigsk-tyrkiske vejtransportaftale«), har følgende ordlyd:

»1. Til motorkøretøjer, herunder påhængsvogne, der er indregistreret i en af de to stater og anvendes til godstransporter mellem disse stater eller i transittrafik gennem de to stater, kræves et identifikationsdokument.

2. Der kræves ikke et identifikationsdokument i forbindelse med tomkørsel og til køretøjer med en nyttelast op til to ton.

[...]«

25 Aftalens artikel 6 bestemmer:

- »1. Identifikationsdokumenterne udstedes til transportvirksomhederne. De giver ret til transport med motorkøretøjer, herunder påhængsvogne.
2. Et identifikationsdokument udstedt af en stat giver ret til at gennemføre transporter til og fra den anden stat samt til transittrafik gennem den pågældende stat.
3. Identifikationsdokumenter skal medbringes i køretøjet under kørslen gennem den stats område, for hvilken dokumentet gælder, og skal efter anmodning forevises for den pågældende stats kompetente overvågningsorganer.«

26 Samme aftales artikel 7 bestemmer:

- »1. Identifikationsdokumenterne udstedes af de kompetente myndigheder i den stat, hvori køretøjet er indregistreret, på vegne af den kompetente myndighed i den anden stat inden for rammerne af den kvote, der hvert år senest den 30. november fastsættes for det kommende år af de to staters kompetente myndigheder i fællesskab.
2. De to staters kompetente myndigheder udveksler det nødvendige antal formularer til brug for transporterne i henhold til denne aftale.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 27 CX er direktør for selskabet FU, der har hjemsted i Tyrkiet og driver international godstransportvirksomhed.
- 28 Ved afgørelse af 17. juni 2015 pålagde forvaltningen for regionen Schärzing (Østrig) CX en bøde på 1453 EUR, fordi FU havde gennemført en erhvervsmæssig transport af gods uden at have den nødvendige tilladelse hertil. Konkret var der tale om en transport af tekstiler den 2. april 2015 fra Tyrkiet gennem Østrig med Tyskland som bestemmelsessted.
- 29 CX anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse for Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Oberösterreich, Østrig). Ved dom af 28. december 2015 frifandt denne domstol forvaltningen, idet den fastslog, at CX faktisk havde tilsidesat bestemmelserne i GütbefG's § 23, stk. 1, nr. 3, sammenholdt med § 7, stk. 1, nr. 4, samt artikel 4, nr. 1, artikel 6 og 7 i den østrigsk-tyrkiske vejtransportaftale, idet føreren af køretøjet ikke havde været i stand til at fremvise den fornødne tilladelse til en sådan transport gennem østrigsk område for de kompetente myndigheder.
- 30 CX har iværksat revisionsanke af denne afgørelse ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig). For denne ret har CX gjort gældende, at kvoten af tilladelser til international vejgodstransport til eller gennem Republikken Østrigs område for tyrkiske transportvirksomheder er utilstrækkelig, hvilket tvinger disse transportvirksomheder til at anvende *die Rollende Landstraße* (»den rullende landevej«), hvorved sættevogne kan transporteres med jernbane, men som indebærer yderligere omkostninger og længere transporttid end vejtransport. Ifølge CX er denne årlige kvote i strid med den gældende associeringsordning mellem Den Europæiske Union og Republikken Tyrkiet, navnlig artikel 5 og 6 i associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, idet den udgør en restriktion for varernes frie bevægelighed inden for denne associering og forskelsbehandler tyrkiske transportvirksomheder på grundlag af deres nationalitet i strid med artikel 9 i EØF-Tyrkiet-aftalen.

- 31 Den forelæggende ret har anført, at CX med henblik på at gennemføre den i hovedsagen omhandlede godstransport burde have indhentet en tilladelse fra ministeren for trafik, innovation og teknologi i henhold til GütbefG's § 8, stk. 1, eller en tilladelse i medfør af den østrigsk-tyrkiske vejtransportaftale, der fastsætter en kvoteordning. Den forelæggende ret har præciseret, at en tilladelse til en enkelt godstransport i henhold til GütbefG's § 7, stk. 1, nr. 3, sammenholdt med § 8, stk. 1, kun kan udstedes, såfremt der foreligger en væsentlig offentlig interesse i denne transport. Ansøgeren skal godtgøre, at kørslen hverken kan gennemføres ved hjælp af andre organisatoriske foranstaltninger eller ved hjælp af et andet transportmiddel.
- 32 Ifølge den forelæggende ret er det spørgsmål, som den sag, der er indbragt for den, rejser, spørgsmålet, om en sådan ordning forskelsbehandler tyrkiske transportvirksomheder. Den forelæggende ret finder det i denne sammenhæng tvivlsomt, om CX kan påberåbe sig varernes frie bevægelighed mellem Unionen og Tyrkiet, når FU er en godstransportvirksomhed, der ikke selv fremstiller de varer, der transporteres.
- 33 I denne henseende er den forelæggende ret af den opfattelse, at tvisten i hovedsagen ikke skal behandles i lyset af de frie varebevægelser, men i forhold til den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet.
- 34 På denne baggrund har Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er EU-retten, herunder navnlig [EØF-Tyrkiet-aftalen], tillægsprotokollen [...] samt [associeringsrådets afgørelse nr. 1/95] til hinder for en national ordning, hvorefter godstransportvirksomheder med hjemsted i Tyrkiet kun kan gennemføre en grænseoverskridende erhvervsmæssig godstransport med motorkøretøjer til eller igennem Republikken Østrigs område, såfremt de har identifikationsdokumenter til motorkøretøjerne, der udstedes inden for rammerne af en kvote, der er fastsat mellem Republikken Østrig og Republikken Tyrkiet i en bilateral aftale, eller de får meddelt en tilladelse til den enkelte godstransport, idet der skal foreligge en væsentlig offentlig interesse i den enkelte godstransport, og ansøgeren skal godtgøre, at kørslen hverken kan undgås ved organisatoriske foranstaltninger eller ved at vælge et andet transportmiddel?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 35 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i EØF-Tyrkiet-aftalen, tillægsprotokollen og associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 skal fortolkes således, at de er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken vejgodstransportvirksomheder med hjemsted i Tyrkiet kun kan gennemføre en godstransport ad landevej til denne medlemsstat eller gennem dens område, hvis de råder over dokumenter, der udstedes inden for rammerne af en kvote, der er fastsat for denne type af transport i medfør af en bilateral aftale, der er indgået mellem den nævnte medlemsstat og Republikken Tyrkiet, eller de har fået meddelt en tilladelse i medfør af en væsentlig offentlig interesse.
- 36 I denne henseende bemærkes, at de frie varebevægelser, den frie levering af tjenesteydelser og transport inden for rammerne af associeringen EØF-Tyrkiet udgør særskilte områder, der er underlagt forskellige bestemmelser, der, som anført af generaladvokaten i punkt 41 i forslaget til afgørelse, afspejler forskellige grader af liberalisering af de pågældende markeder. Mens de frie varebevægelser mellem Unionen og Tyrkiet navnlig er reguleret ved associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, er områderne tjenesteydelser og transport på det nuværende udviklingstrin af associeringen EØF-Tyrkiet nemlig stort set ikke liberaliserede.

- 37 Med henblik på at afgøre, om en national lovgivning henhører under den ene eller den anden af disse friheder, fremgår det af Domstolens praksis, at det er nødvendigt at inddrage formålet med den pågældende lovgivning (dom af 23.1.2014, DMC, C-164/12, EU:C:2014:20, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis, samt af 7.9.2017, Eqiom og Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, præmis 40).
- 38 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at GütbefG fastsætter en tilladelsesordning for godstransport på nationalt område. Denne ordning kan for tyrkiske transportvirksomheders vedkommende tage form af en tilladelse, der er udstedt inden for rammerne af den kvote, der er fastsat i medfør af den østrigsk-tyrkiske vejtransportaftale, eller en tilladelse meddelt til en enkelt transport af væsentlig offentlig interesse. Den nævnte lovgivning fastsætter således restriktioner for tyrkiske transportvirksomheders adgang til markedet for international godstransport ad landevej på østrigsk område.
- 39 Selv om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ifølge sin titel vedrører transport af gods, går den således netop ud på at fastsætte de betingelser, der skal opfyldes med henblik på at udføre transporttjenester, uanset hvilket gods der transporteres.
- 40 I denne henseende bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning adskiller sig fra den, der var omhandlet i den sag, der gav anledning til dom af 19. oktober 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770). I denne sidstnævnte sag, der vedrørte en afgift på tunge motorkøretøjer, der skulle betales på det tidspunkt, hvor de kørte ind på ungarsk område, for både udturen og hjemturen, og hvis størrelse afhang af kriterier, der var knyttet til bl.a. mængden af varer, som kunne transporteres, og deres bestemmelsessted, fastslog Domstolen i denne doms præmis 45 og 46, at selv om den nævnte afgift på tunge køretøjer ikke opkrævedes på de transporterede varer som sådan, belastede den ikke desto mindre de varer, der transporteredes af køretøjer indregistreret i et tredjeland ved overskridelse af grænsen, og den skulle derfor bedømmes på grundlag af de bestemmelser, der finder anvendelse på området for de frie varebevægelser.
- 41 I det foreliggende tilfælde er der ikke tale om, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning foreskriver betaling af en afgift i forbindelse med godstransport, men at adgangen til transportmarkedet på østrigsk område kræver en forudgående tilladelse, der meddeles inden for rammerne af en kvote eller i medfør af en væsentlig offentlig interesse, uafhængigt af mængden af gods, der transporteres.
- 42 For transportvirksomheder med hjemsted i Tyrkiet som den, CX er direktør for, afhænger deres ydelse af vejtransporttjenester på østrigsk område af denne tilladelse. Som generaladvokaten også har anført i punkt 69-71 i forslaget til afgørelse, følger det heraf, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning opstiller betingelser specifikt for adgangen til et marked for tjenesteydelser og ikke kan kvalificeres på samme måde som den lovgivning af afgiftsmæssig karakter, der var omhandlet i den i denne doms præmis 40 nævnte sag.
- 43 En lovgivning som den i hovedsagen omhandlede skal derfor under hensyn til den retspraksis, som der er henvist til i denne doms præmis 37, anses for at henhøre under området for transporttjenester og ikke området for de frie varebevægelser, således at bestemmelserne om frie varebevægelser mellem Republikken Tyrkiet og Unionen, såsom bestemmelserne i associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen. Den af CX påberåbte omstændighed, at den ekstraudgift, der er forbundet med en eventuel anvendelse af alternative ruter eller transportmidler, kan have en indirekte virkning på varebevægelserne, har ingen relevans i denne henseende. Muligheden for en sådan indirekte virkning af den omhandlede lovgivning afkræfter således ikke konstateringen af, at denne lovgivning går ud på at fastsætte visse betingelser for ydelse af transporttjenester.
- 44 Det skal derfor undersøges, om der i associeringen mellem Republikken Tyrkiet og Unionen findes en bestemmelse på området for transporttjenester, der er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede.

- 45 I denne henseende skal der henvises til, at det fremgår af artikel 15 i EØF-Tyrkiet-aftalen og tillægsprotokollens artikel 42, stk. 1, at de EU-retlige bestemmelser vedrørende transport og retsakter vedtaget med henblik på gennemførelse af disse bestemmelser kan udstrækkes af associeringsrådet til også at omfatte Republikken Tyrkiet under hensyn til dens geografiske beliggenhed. Dette indebærer, at de regler, der skal vedtages på området, ikke nødvendigvis er identiske med dem, der finder anvendelse i medfør af EUF-traktaten, og at udstrækningen af denne traktats bestemmelser på transportområdet til også at omfatte Republikken Tyrkiet alene er fakultativ (jf. i denne retning dom af 21.10.2003, Abatay m.fl., C-317/01 og C-369/01, EU:C:2003:572, præmis 96 og 97).
- 46 Associeringsrådet har imidlertid indtil nu ikke truffet nogen som helst foranstaltning med henblik på at udstrække de EU-retlige bestemmelser, der finder anvendelse på transporttjenester, til også at omfatte Republikken Tyrkiet, hvorfor der på det nuværende udviklingstrin af associeringen mellem dette tredjeland og Unionen ikke findes nogen specifik regulering på dette område.
- 47 Så længe associeringsrådet ikke har vedtaget regler vedrørende transporttjenester i overensstemmelse med artikel 15 i EØF-Tyrkiet-aftalen og tillægsprotokollens artikel 42, stk. 1, er betingelserne for tyrkiske transportvirksomheders adgang til Unionens transportmarked således reguleret af medlemsstaternes nationale lovgivninger og de bilaterale aftaler, der er indgået mellem medlemsstaterne og Republikken Tyrkiet. Heraf følger, at transporttjenester i en situation som den i hovedsagen omhandlede kun kan ydes inden for rammerne af de kvoter, der er fastsat i sådanne bilaterale aftaler eller af den nationale lovgivning (jf. analogt dom af 13.7.1989, Lambregts Transportbedrijf, 4/88, EU:C:1989:320, præmis 14).
- 48 Tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, har imidlertid direkte virkning og kan derfor påberåbes for de nationale domstole med henblik på at udelukke anvendelsen af regler i national ret, der er i strid med denne bestemmelse (dom af 21.10.2003, Abatay m.fl., C-317/01 og C-369/01, EU:C:2003:572, præmis 58 og 59 samt den deri nævnte retspraksis).
- 49 Denne bestemmelse indeholder en standstill-klausul, der for så vidt angår Unionens medlemsstater indebærer en forpligtelse til at afholde sig fra at træffe nye foranstaltninger, som kan have til formål eller til følge at underkaste en tyrkisk statsborgers adgang til etablering eller ydelse af en tjeneste betingelser, som er mere restriktive end dem, der var gældende, da tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til den pågældende medlemsstat (jf. dom af 21.10.2003, Abatay m.fl., C-317/01 og C-369/01, EU:C:2003:572, præmis 58, 59 og 66 samt den deri nævnte retspraksis, af 19.2.2009, Soysal og Savatli, C-228/06, EU:C:2009:101, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis, af 24.9.2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis, og af 10.7.2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, præmis 26), dvs. for Republikken Østrigs vedkommende den 1. januar 1995.
- 50 Som Domstolen allerede har præciseret, gør denne forpligtelse sig også gældende på området for transporttjenester (dom af 21.10.2003, Abatay m.fl., C-317/01 og C-369/01, EU:C:2003:572, præmis 92 og 93).
- 51 Med henblik på at afgøre, om den dermed fastslåede standstill-forpligtelse er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, skal det undersøges, om denne lovgivning indebærer en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, og, i bekræftende fald, om denne restriktion skal anses for at være en ny restriktion (dom af 21.10.2003, Abatay m.fl., C-317/01 og C-369/01, EU:C:2003:572, præmis 110).
- 52 Hvad angår spørgsmålet, om en national lovgivning indebærer en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, skal det bemærkes, at en national ordning, hvorefter en virksomhed med hjemsted i en anden medlemsstat kun må præstere bestemte former for tjenesteydelser i det pågældende land, hvis

den har opnået en tilladelse hertil, ifølge Domstolens faste praksis er en restriktion for det grundlæggende princip i artikel 56 TEUF (jf. i denne retning dom af 21.10.2003, Abatay m.fl., C-317/01 og C-369/01, EU:C:2003:572, præmis 111 og den deri nævnte retspraksis).

- 53 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning netop går ud på at foreskrive, at erhvervsdrivende med hjemsted i Tyrkiet kun må udføre tjenesteydelser på transportområdet på østrigsk område, hvis de har fået meddelt en forudgående tilladelse i form af en tilladelse, der er meddelt inden for rammerne af den kvote, der er fastsat i medfør af den østrigsk-tyrkiske vejtransportaftale, eller en tilladelse, der er meddelt til en enkelt transport af væsentlig offentlig interesse. Dette indebærer en restriktion for retten for fysiske eller juridiske personer etableret i Tyrkiet til frit at levere tjenesteydelser på transportområdet i en medlemsstat.
- 54 Hvad angår spørgsmålet, om den nationale lovgivning, der er genstand for hovedsagen, indebærer en ny restriktion, hvilket bestrides af den østrigske regering, tilkommer det de nationale retter, som alene har kompetence til at fortolke national ret, at afgøre, om denne lovgivning fremstår som en nyskabelse i den forstand, at den har til virkning at forværre situationen for tyrkiske erhvervsdrivende i forhold til den situation, der gjaldt for dem i Østrig på datoen for tillægsprotokollens ikrafttræden i denne medlemsstat, dvs. den 1. januar 1995 (jf. analogt dom af 21.10.2003, Abatay m.fl., C-317/01 og C-369/01, EU:C:2003:572, præmis 116). Som anført af generaladvokaten i punkt 79 og 80 i forslaget til afgørelse synes der, med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse heraf, henset navnlig til den omstændighed, at den kvoteordning, der er fastsat i den østrigsk-tyrkiske vejtransportaftale, allerede eksisterede på tidspunktet for Republikken Østrigs tiltrædelse af Unionen, ikke at kunne være tale om en ny restriktion som omhandlet i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1.
- 55 Endelig har CX for den forelæggende ret gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning fører til forskelsbehandling i strid med artikel 9 i EØF-Tyrkiet-aftalen, der forbyder al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, inden for denne aftales anvendelsesområde, for så vidt som de restriktioner, der er knyttet til den i hovedsagen omhandlede kvoteordning, kun gælder for tyrkiske transportvirksomheder og ikke for transportvirksomheder med hjemsted i Unionen.
- 56 I denne henseende bemærkes, at den pågældende kvoteordning ikke er specifikt rettet mod tyrkiske transportvirksomheder, idet de østrigske myndigheder har indgået den samme type af aftaler om fastsættelse af kvoter med andre tredjelande. Endvidere fastsætter forordning nr. 1072/2009 en forpligtelse for transportvirksomheder, der er etableret i Unionen, til at være i besiddelse af fællesskabslicenser for at have ret til at udøve deres virksomhed på østrigsk område.
- 57 Derfor er den af CX påberåbte forskellige behandling, som også anført af generaladvokaten i punkt 85 i forslaget til afgørelse, alene en følge af de forskellige lovgivningsmæssige rammer, der gælder for transportvirksomheder, der er etableret i Unionen, på den ene side, og transportvirksomheder, der er etableret i Tyrkiet, på den anden side. Mens de førstnævnte er underlagt fælles regler for international transport, er de sidstnævnte underlagt regler, der er fastsat i bilaterale aftaler, som er indgået af bl.a. deres etableringsmedlemsstat.
- 58 Det følger af det ovenstående, at bestemmelserne i EØF-Tyrkiet-aftalen, tillægsprotokollen og associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken vejgodstransportvirksomheder med hjemsted i Tyrkiet kun kan udføre godstransport ad landevej til denne medlemsstat eller gennem dens område, hvis de råder over dokumenter, der udstedes inden for rammerne af en kvote, der er fastsat for denne type af transport i medfør af den bilaterale aftale, der er indgået mellem den nævnte medlemsstat og Republikken Tyrkiet, eller de har fået meddelt en tilladelse i medfør af en væsentlig offentlig interesse, for så vidt som denne lovgivning ikke indebærer en ny restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i den nævnte tillægsprotokols artikel 41, stk. 1, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagsomkostninger

- 59 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 sagsomkostningerne. 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 (Anden Afdeling) for ret:

Bestemmelserne i aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, som 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, den tillægsprotokol, som blev undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles, og som blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19. december 1972, og afgørelse nr. 1/95 truffet af Associeringsrådet EF-Tyrkiet den 22. december 1995 om iværksættelse af slutfasen af toldunionen skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat som den i hovedsagen omhandlede, i medfør af hvilken vejgodstransportvirksomheder med hjemsted i Tyrkiet kun kan udføre godstransport ad landevej til denne medlemsstat eller gennem dens område, hvis de råder over dokumenter, der udstedes inden for rammerne af en kvote, der er fastsat for denne type af transport i medfør af den bilaterale aftale, der er indgået mellem den nævnte medlemsstat og Republikken Tyrkiet, eller de har fået meddelt en tilladelse i medfør af en væsentlig offentlig interesse, for så vidt som denne lovgivning ikke indebærer en ny restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i den nævnte tillægsprotokols artikel 41, stk. 1, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter