

DOMSTOLENS DOM

21. oktober 2003 *

I de forenede sager C-317/01 og C-369/01,

angående anmodninger, som Bundessozialgericht (Tyskland) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

Eran Abatay m.fl. (sag C-317/01),

Nadi Sahin (sag C-369/01)

mod

Bundesanstalt für Arbeit,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende 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), og af artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 om udvikling af associeringen, som det associeringsråd, der er oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, traf den 19. september 1980,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, C. Gulmann, J.N. Cunha Rodrigues og A. Rosas samt dommerne D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen (refererende dommer), F. Macken, N. Colneric og S. von Bahr,

generaladvokat: J. Mischo

justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Eran Abatay m.fl. ved Rechtsanwalt T. Helbing

— Nadi Sahin ved Rechtsanwalt R. Gutmann

— den tyske regering ved W.-D. Plessing og R. Stüwe, som befuldmægtigede

— den franske regering ved G. de Bergues og S. Pailler, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Martin og H. Kreppel,
som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 14. januar 2003 er afgivet mundtlige indlæg af Eran Abatay m.fl., af Nadi Sahin, af den tyske regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. maj 2003,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Ved kendelser af 20. juni og 2. august 2001, indgået til Domstolen henholdsvis den 13. august og 25. september 2001, har Bundessozialgericht i medfør af artikel 234 EF forelagt flere præjudicielle spørgsmål vedrørende 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 Afgørelser Indgået af De Europæiske Fællesskaber*, bind 3, s. 581, herefter »tillægsprotokollen«), og af artikel 13 i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 om udvikling af associeringen af 19. september 1980 (herefter »afgørelse nr. 1/80«). Associeringsrådet blev oprettet ved 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 »associeringsaftalen«).

- 2 Spørgsmålene er blevet rejst i to sager mellem henholdsvis Eran Abatay m.fl. og Nadi Sahin mod Bundesanstalt für Arbeit (herefter »Bundesanstalt«) vedrørende det krav, som sidstnævnte gør gældende, om, at tyrkiske lastvognschauffører i Tyskland skal være i besiddelse af en arbejdstilladelse for at udføre international godstransport ad landevej.

Retsforskrifter

Associeringsaftalen EØF-Tyrkiet

- 3 I henhold til associeringsaftalens artikel 2, stk. 1, har denne 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 (artikel 12) samt ved at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden (artikel 13) og den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 14), med henblik på at forbedre det tyrkiske folks levestandard og senere at lette Tyrkiets optagelse i Fællesskabet (fjerde betragtning i præamblen og artikel 28).

- 4 I dette øjemed omfatter associeringsaftalen en indledende fase, hvor Republikken Tyrkiet med støtte fra Fællesskabet skal styrke sin økonomi (artikel 3), en overgangsperiode, hvorunder der skal ske en gradvis oprettelse af en toldunion og en tilnærmelse af de økonomiske politikker (artikel 4) og en endelig fase, som bygger på toldunionen og indebærer styrkelse af samordningen af de kontraherende parters økonomiske politik (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 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 Fællesskabet, 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, 13, 14, 15 og 16 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 48, 49 og 50 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, gradvist indbyrdes at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed.«

9 I artikel 13 bestemmes:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel 52 til 56 og 58 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, indbyrdes at ophæve de restriktioner, som begrænser etableringsfriheden.«

10 Artikel 14 lyder:

»De kontraherende parter enes om, på grundlag af artikel 55, 56 og 58 til 65 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, indbyrdes at ophæve de restriktioner, som begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser.«

11 Artikel 15 er affattet således:

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

12 Artikel 16 er affattet således:

»De kontraherende parter erkender, at de principper, der er fastlagt i konkurrencereglerne, de fiskale bestemmelser og i bestemmelserne om tilnærmelse af lovgivningerne, som findes i afsnit I i tredje del af traktaten om oprettelse af Fællesskabet, finder anvendelse under associeringen.«

13 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. [...]«

14 Den tillægsprotokol, der ifølge sin artikel 62 udgør en integrerende del af associeringsaftalen, fastsætter i artikel 1 vilkårene, retningslinjerne og tempoet for gennemførelse af den overgangsperiode, der er omhandlet i aftalens artikel 4.

15 Tillægsprotokollen indeholder et afsnit II, der har overskriften »Bevægelighed for personer og tjenesteydelser«, hvis kapitel I vedrører »Arbejdskraften«, og kapitel II vedrører »Etableringsret, tjenesteydelser og transport«.

- 16 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 22. år for aftalens ikrafttræden og bestemmer, at associeringsrådet træffer beslutning om de nødvendige retningslinjer med henblik herpå.
- 17 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.«

- 18 Tillægsprotokollens artikel 42, stk. 1, som er indeholdt i samme afsnit II, kapitel II, bestemmer:

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

- 19 Den 19. september 1980 vedtog det associeringsråd, der blev oprettet ved associeringsaftalen, og som består dels af medlemmer af medlemsstaternes regeringer, af Rådet og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, dels af medlemmer af den tyrkiske regering (herefter »associeringsrådet«), afgørelse nr. 1/80.

- 20 Artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 er indeholdt i afgørelsens kapitel II med overskriften »Bestemmelser på det sociale område«, afsnit 1, der vedrører »Beskæftigelsesforhold og arbejdskraftens frie bevægelighed«. Artikel 6, stk. 1 og 2, er affattet således:

»1. Med forbehold af artikel 7 vedrørende familiemedlemmers frie adgang til beskæftigelse har tyrkiske arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en bestemt medlemsstat:

— efter at have haft lovlig beskæftigelse i et år ret til fornyelse af deres arbejdstilladelser i denne medlemsstat hos samme arbejdsgiver, såfremt der er beskæftigelse

- efter at have haft lovlig beskæftigelse i tre år ret til i denne medlemsstat med forbehold af den fortrinsstilling, som arbejdstagere fra Fællesskabets medlemsstater har, at modtage tilbud om anden beskæftigelse hos en arbejdsgiver efter eget valg, såfremt dette tilbud er afgivet under normale vilkår og er registreret ved den pågældende medlemsstats arbejdsmarkedsmyndigheder

- efter at have haft lovlig beskæftigelse i fire år i den pågældende medlemsstat fri adgang til enhver form for lønnet arbejde efter eget valg.

2. Årlig ferie, barselsorlov og fravær på grund af arbejdsulykker eller sygdom af kortere varighed ligestilles med perioder med lovlig beskæftigelse. Uforskyldte arbejdsløshedsperioder, der er behørigt konstateret af de kompetente myndigheder, og fravær af længere varighed på grund af sygdom er ikke, selv om de ikke ligestilles med perioder med lovlig beskæftigelse, til skade for de rettigheder, der er erhvervet gennem den forudgående beskæftigelsesperiode.«

- 21 Artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, der ligeledes er indeholdt i afsnit 1, er affattet således:

»Fællesskabets medlemsstater og Tyrkiet må ikke indføre nye begrænsninger for så vidt angår vilkårene for adgang til beskæftigelse for arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der på nævnte landes områder har opnået opholds- og arbejdstilladelse i henhold til gældende lovgivning.«

- 22 I henhold til artikel 30 trådte afgørelse nr. 1/80 i kraft den 1. juli 1980. Ifølge afgørelsens artikel 16 finder bestemmelserne i kapitel II, afsnit 1, imidlertid anvendelse fra den 1. december 1980.

Nationale bestemmelser

- 23 Tillægsprotokollen blev ratificeret af Bundestag ved lov af 19. maj 1972 (BGBl. 1972 II, s. 385) og trådte i kraft i Tyskland den 1. januar 1973.
- 24 § 9 i Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (bekendtgørelse om arbejdstilladelse for ikke-tyske arbejdstagere) af 2. marts 1971 (BGBl. 1971 I, s. 152, herefter »AEVO«), i den affattelse, der var gældende den 1. januar 1973, bestemmer:

»Følgende personer er fritaget for kravet om arbejdstilladelse [...]

2. rejsende personale, der er beskæftiget med international person- og gods-transport [...], som er ansat hos virksomheder etableret inden for denne bekendtgørelses geografiske anvendelsesområde.«

- 25 Ved tiende bekendtgørelse om ændring af AEVO, vedtaget og trådt i kraft den 1. september 1993 (BGBl. 1993 I, s. 1527), blev § 9, stk. 2, ændret således, at fritagelse for kravet om arbejdstilladelse kun gælder for det rejsende personale, der er beskæftiget med international person- og godstransport, som er ansat »hos arbejdsgivere med hjemsted i udlandet«.

- 26 Den 30. september 1996 blev AEVO's § 9, stk. 2, ændret på ny (BGBl. 1996 I, s. 1491). Den version, der var gældende fra den 10. oktober 1996, var affattet således:

»Følgende personer er fritaget for kravet om arbejdstilladelse [...]

2. rejsende personale, der er beskæftiget med international person- og gods-transport, og som er ansat hos arbejdsgivere med hjemsted i udlandet, for så vidt som:

a) køretøjet er registreret i arbejdsgiverens hjemstat

b) køretøjet er registreret inden for bekendtgørelsens geografiske anvendelsesområde for så vidt angår tjenesteydelser med sædvanlig rutekørsel

[...]«

- 27 Fra den 25. september 1998 er undtagelserne til kravet om arbejdstilladelse i Tyskland reguleret ved § 9 i Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (bekendtgørelse om arbejdstilladelse for udenlandske arbejdstagere af 17.9.1998 (BGBl. 1998 I, s. 2899, herefter »ArGV«)), der erstattede AEVO. Imidlertid er AEVO's § 9, stk. 2, i den affattelse, der var gældende fra den 10. oktober 1996, gentaget uden nogen ændring i ArGV's § 9, stk. 3.

Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-317/01

- 28 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Eran Abatay m.fl. er tyrkiske statsborgere med bopæl i Tyrkiet og hovedsageligt er beskæftiget som lastvognschauffører i international godstransport. De er ansat hos Baqir Dis Tic. Ve Paz. Ltd St (herefter »Baqir Dis«) i Mersin (Tyrkiet), som er et datterselskab til Baqir GmbH, der har hjemsted i Stuttgart (Tyskland). Baqir Dis og Baqir GmbH importerer frugt og grøntsager fortrinsvis af egen avl i Tyrkiet til Tyskland. Varerne transporteres fra Tyrkiet til Tyskland på lastvogne, som er indregistreret i Tyskland af Baqir GmbH, og som bl.a. føres af Eran Abatay m.fl.
- 29 Bundesanstalt havde meddelt disse lastvognschauffører midlertidige arbejdstilladelser til og med den 30. september 1996. For tiden herefter afslog Bundesanstalt imidlertid at meddele dem nye arbejdstilladelser.
- 30 Efter søgsmål indgivet af Eran Abatay m.fl. fastslog Sozialgericht Nürnberg (Tyskland) ved kendelser af 27. oktober 1998, at sagsøgerne ikke behøvede at være i besiddelse af en arbejdstilladelse.
- 31 Ved dom af 25. juli 2000 gav Bayerisches Landessozialgericht (Tyskland) ikke Bundesanstalt medhold i appellen iværksat til prøvelse af disse kendelser.

- 32 Bayerisches Landessozialgericht fastslog, at »standstill-klausulen« i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 opretholder den retstilstand, der bestod ved begyndelsen af de tyrkiske lastvognschaufførers beskæftigelse i Tyskland, og klausulen omfatter også disse chaufførers aktivitet i Tyskland, der hører til det i nævnte bestemmelse omhandlede arbejdsmarked. Den beskæftigelse, som Eran Abatay m.fl. havde med international transport af varer i Tyskland, var oprindeligt lovlig i henhold til nævnte artikel 13, idet de nemlig i medfør af AEVO's § 9, stk. 2, i den oprindelse affattelse samt den fra den 1. september 1993 gældende affattelse som rejsende personale i international person- og godstransport ikke havde behov for en arbejdstilladelse. For så vidt angår den nye affattelse af denne bestemmelse i AEVO, der var gældende fra den 10. oktober 1996, og den hermed identiske bestemmelse i ArGV's § 9, stk. 3, litra a), der fandt anvendelse fra den 25. september 1998, er der med disse bestemmelser indført en væsentlig begrænsning i de pågældende tyrkiske lastvognschaufførers adgang til det tyske arbejdsmarked i strid med artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.
- 33 Til støtte for det »revisionssøgsmål« som Bundesanstalt har iværksat til prøvelse af Bayerisches Landessozialgerichts dom, har Bundesanstalt gjort gældende, at en »standstill-klausul« som den, der findes i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, ikke er foreskrevet til fordel for arbejdstagere. Artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 vedrører efter sin ordlyd kun tyrkiske arbejdstagere, der allerede har lovligt ophold i en medlemsstat, og finder således ikke anvendelse i den foreliggende sag. Desuden kan lovændringerne i 1993 og 1996 ikke anses for at være uforenelige med forbuddet i tillægsprotokollens artikel 41 mod at indføre nye begrænsninger mellem tillægsprotokollens parter. Hvis »standstill-klausulen« i artikel 41, der angår fri udveksling af tjenesteydelser, blev anset for at afføde indirekte virkninger for retten til adgang til beskæftigelse, ville dette være i strid med associeringsaftalens almindelige opbygning.
- 34 Heroverfor har Eran Abatay m.fl. gjort gældende, at de afgørelser, der blev truffet af Sozialgericht Nürnberg og Bayerisches Landessozialgericht, er korrekte. Ifølge Eran Abatay m.fl. følger et krav på fritagelse for arbejdstilladelse direkte af artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Subsidiært har de henvist til samme afgørelses artikel 6, hvorefter en tyrkisk arbejdstager efter ét års lovlig beskæftigelse har ret

til fornyelse af sin arbejdstilladelse hos samme arbejdsgiver. Sagsøgerne havde allerede forud for 1993 og frem til 1996 opnået en beskæftigelsesmæssig status i henhold til national arbejdslovgivning, som Bundesanstalt ikke længere ensidigt kan fratage dem.

- 35 Bundessozialgerichts 11. afdeling har fastslået, at ifølge tysk ret er Eran Abatay m. fl., som ansatte hos en tyrkisk arbejdsgiver, ikke berettigede til uden arbejdstilladelse at udøve beskæftigelse med international godstransport med køretøjer, der er indregistreret i Tyskland.
- 36 Den fritagelse for kravet om arbejdstilladelse, som Eran Abatay m.fl. har påberåbt sig, kan imidlertid eventuelt følge af artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 eller af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1. Ændringerne af AEVO, der trådte i kraft den 1. september 1993 og den 10. oktober 1996, vil kunne anses for nye begrænsninger af adgangen til beskæftigelse i artikel 13's forstand, eller nye begrænsninger for adgangen til fri udveksling af tjenesteydelser i artikel 41, stk. 1's forstand.
- 37 I denne forbindelse rejser spørgsmålet om disse to bestemmelsers rækkevidde adskillige problemer.
- 38 Der opstår for det første problemet, om artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, i lighed med tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, skal fortolkes således, at den indeholder et generelt forbud mod, at medlemsstaterne indfører den mindste nye begrænsning af adgangen til beskæftigelse efter det tidspunkt, hvor den del af afgørelsen, der angår beskæftigelse og arbejdskraftens frie bevægelighed, trådte i kraft, dvs. den 1. december 1980, jf. afgørelsens artikel 16, stk. 1. Imidlertid taler ordlyden af artikel 13, der i visse henseender afviger fra ordlyden af tillægsprotokollens

artikel 41, stk. 1, snarere for en fortolkning, hvorefter forbuddet mod at indføre nye begrænsninger kun vedrører det tidspunkt, hvor arbejdstagerens første ophold og første beskæftigelse på den pågældende medlemsstats område var lovlig.

39 Det er endvidere tvivlsomt, om artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 ligeledes finder anvendelse på arbejdstagere, der ligesom Eran Abatay m.fl. er beskæftigede i Tyrkiet, og som alene passerer en medlemsstat i transit som rejsende personale i international godstransport, uden at være tilknyttet det lovlige arbejdsmarked i nævnte stat. Den systematiske placering af artikel 13 — der ligesom artikel 6, 7, 10 og 11, som tilsigter gradvis integration af tyrkiske arbejdstagere og deres familiemedlemmer på værtsmedlemsstatens arbejdsmarked, er indeholdt i kapitel II, afsnit 1, i afgørelse nr. 1/80, der som nævnt i denne doms præmis 20 vedrører spørgsmål om beskæftigelse og arbejdskraftens frie bevægelighed — taler for en fortolkning, hvorefter denne bestemmelse alene vedrører arbejdstagere med tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i en medlemsstat. Imidlertid rejser lastvognschauffører som Eran Abatay m.fl. alene en på medlemsstats område i kort tid for derefter hurtigt at forlade det og vende tilbage til Tyrkiet.

40 Endelig kan spørgsmålet om, hvorvidt der af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, kan udledes et gunstigere resultat for Eran Abatay m.fl., ikke besvares entydigt. Selv om den gældende ordning i henhold til ArGV's § 9, stk. 3, litra a), sammenholdt med den nationale retstilstand på tidspunktet for tillægsprotokollens ikrafttrædelse, kunne anses for en begrænsning, som er forbudt i henhold til nævnte artikel 41, stk. 1, vedrører sidstnævnte bestemmelse imidlertid udtrykkeligt alene etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser og ikke adgangen til beskæftigelse. Der opstår således spørgsmål om, hvorvidt de pågældende tyrkiske arbejdstagere, der ikke ønsker at bosætte sig i Tyskland, og som i øvrigt kun deltager i udvekslingen af tjenesteydelser inden for rammerne af deres ansættelsesforhold, kan påberåbe sig denne bestemmelse, der har til formål at beskytte den frie udveksling af tjenesteydelser, som grundlag for de rettigheder, som de gør krav på.

41 Hvis dette spørgsmål besvares bekræftende, opstår der spørgsmålet om, hvorvidt der også foreligger en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, når indførelsen af bestemmelser, der begrænser arbejdstagernes adgang til beskæftigelse — i nærværende sag ophævelse af en fritagelse for kravet om arbejdstilladelse, der tidligere gjaldt til fordel for tyrkiske lastvognschauffører i international godstransport — indirekte vanskeliggør den frie udveksling af tjenesteydelser for de virksomheder, hvori disse arbejdstagere er beskæftiget.

42 Da Bundessozialgericht i lyset af disse omstændigheder har fundet, at løsningen af den tvist, der er indbragt for den, afhænger af en fortolkning af fællesskabsretten, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 [...] fortolkes således, at den er til hinder for indførelse af en national ordning i en EF-medlemsstat, hvorefter der i forhold til den nationale retstilstand, der var gældende den 1. december 1980, generelt fastsættes nye begrænsninger for adgangen til beskæftigelse for tyrkiske arbejdstagere, eller vedrører forbuddet i henhold til artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 kun tidspunktet for det første lovlige ophold og arbejdstagerens første lovlige beskæftigelse?

2) Finder artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 [...] også anvendelse på arbejdstagere, der er beskæftiget i Tyrkiet, og som arbejder som lastvognschauffører inden for international godstransport og regelmæssigt passerer en medlemsstat i transit uden at have tilknytning til det lovlige arbejdsmarked i denne medlemsstat?

3) Skal artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen [...] fortolkes således, at

a) en tyrkisk arbejdstager er berettiget til at påberåbe sig, at en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser er i strid med protokollen, og — i bekræftende fald —

b) at der foreligger en ny begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, når en EF-medlemsstat begrænser tyrkiske arbejdstageres adgang til arbejdsmarkedet efter tidspunktet for tillægsprotokollens ikrafttræden og skaber hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser for så vidt angår tyrkiske arbejdsgivere hos hvilke arbejdstagerne er beskæftiget?»

Sag C-369/01

- 43 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Nadi Sahin, der oprindeligt var tyrkisk statsborger, men som fik tysk statsborgerskab i 1991, driver den internationale transportvirksomhed Nadi Sahin Internationale Transporte i Göppingen (Tyskland). Han driver ligeledes et datterselskab til denne virksomhed, Anadolu Dis Ticaret AS (herefter »Anadolu Dis«), der har hjemsted i Istanbul (Tyrkiet). Nadi Sahin Internationale Transporte ejer flere lastvogne, som benyttes til international godstransport mellem Tyskland og tredjelande såsom Tyrkiet, Iran eller Irak. Samtlige lastvogne er indregistreret i Tyskland. Der er mellem Nadi Sahin Internationale Transporte og Andalou Dis indgået en »agenturkontrakt«, hvorefter Anadolu Dis anvender moderselskabets lastvogne til international godstransport.

- 44 Nadi Sahin beskæftigede allerede inden den 1. september 1993 17 tyrkiske arbejdstagere som chauffører for de tysk indregistrerede lastvogne. Arbejdstagere er tyrkiske statsborgere, bor i Tyrkiet og havde inden dette tidspunkt indgået deres ansættelseskontrakter med Anadolu Dis. Fra det kompetente tyske generalkonsulat meddeltes de tysk visum for hver transport til Tyskland.
- 45 Ifølge Bundesanstalt skulle chaufførerne indledningsvis ikke have arbejdstilladelse. Fra midten af 1995 var det imidlertid Bundesanstalts opfattelse, at beskæftigelse af udenlandske lastvognschauffører til at køre tysk indregistrerede køretøjer, ikke længere var fritaget for kravet om arbejdstilladelse, selv om chaufførerne var ansat i udenlandske virksomheder.
- 46 Ved stævning indleveret den 29. maj 1996 til Sozialgericht Ulm (Tyskland) anlagde Nadi Sahin sag med påstand om, at det blev fastslået, at de pågældende arbejdstagere er fritaget for kravet om arbejdstilladelse i forbindelse med deres aktiviteter i Tyskland. Sozialgericht Ulm afsagde kendelse om foreløbige retsmidler den 9. december 1996, hvorefter Bundesanstalt skulle udstede arbejdstilladelser til nævnte lastvognschauffører, indtil endelig dom blev afsagt vedrørende sagens realitet.
- 47 Ved afgørelse af 10. februar 1998 fastslog Sozialgericht Ulm, at de 17 lastvognschauffører var fritaget for kravet om arbejdstilladelse.
- 48 Bundesanstalt fik ikke medhold under appelsagen, idet Landessozialgericht Baden-Württemberg (Tyskland) ved kendelse af 27. juli 2000 i det væsentlige henviste til tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, for at fastslå, at den retsstilling, der var gældende den 1. januar 1973, fortsat gælder. Artikel 41, stk. 1, er til hinder for vedtagelsen af nye begrænsninger af den frie udveksling af tjenesteydelser mellem Fællesskabets medlemsstater og Republikken Tyrkiet. Den 1. januar 1973 gjaldt der intet krav om arbejdstilladelse for arbejdstagere som de pågældende lastvognschauffører.

- 49 Bundesanstalt iværksatte et »revisionssøgsmål« til prøvelse af denne kendelse, idet den bl.a. gjorde gældende, at der var sket en tilsidesættelse af AEVO's § 9, stk. 2.
- 50 Nadi Sahin har derimod nedlagt påstand om, at revisionssøgsmålet forkastes. Ifølge Nadi Sahin indeholder såvel tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, som artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 en »standstill-klausul«, hvorefter det følger, at der ikke kan vedtages nye begrænsninger af den fritagelse for kravet om arbejdstilladelser, der gælder for tyrkiske arbejdstagere.
- 51 I sin forelæggelseskendelse har Bundessozialgericht, Syvende Afdeling, anført, at den fritagelse for kravet om arbejdstilladelse for lastvognschauffører, der er fastslået af Landessozialgericht Baden-Württemberg, kan vurderes forskelligt, alt efter hvem der er deres arbejdsgiver — i nærværende sag Nadi Sahin Internationale Transporte eller Anadolu Dis. Da Bundessozialgericht ikke råder over tilstrækkelige faktiske oplysninger til at foretage en sådan vurdering, er hjemvisning af sagen til Landessozialgericht en mulighed, hvilket ligeledes ville gøre det muligt for Anadolu Dis eller de tyrkiske chauffører at indtræde i sagen efterfølgende. En sådan hjemvisning kan imidlertid i givet fald vise sig overflødig, nemlig såfremt fællesskabsretlige forpligtelser indebærer, at chaufførerne har krav på, at deres fritagelse for kravet om arbejdstilladelse ikke begrænses i forhold til den retstilstand, der gjaldt i henholdsvis i 1970 og 1973. I denne forbindelse er enten tillægsprotokollens artikel 41 relevant, såfremt denne bestemmelse tillige må anses for at beskytte arbejdstagere i en situation som den, de berørte tyrkiske chauffører befinder sig i for så vidt angår gældende nationale bestemmelser om arbejdstilladelser, eller artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 eller begge bestemmelser samtidig. Imidlertid opstår der i relation til begge bestemmelser yderligere spørgsmål om, hvorvidt de tillige indeholder bestemmelser vedrørende de konkret foreliggende faktiske omstændigheder i sagen for Bundessozialgericht.
- 52 Bundessozialgericht spørger for det første, om tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, ligeledes gælder til fordel for tyrkiske lastvognschauffører. Det er i denne forbindelse relevant, om bestemmelsen også kan gøres gældende af arbejdstagere,

og i bekræftende fald, om foranstaltninger af den her foreliggende art generelt kan anses for »restriktioner« i den i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, omhandlede forstand. Den forelæggende ret har tilføjet, at det i den foreliggende sag også kan være afgørende, om arbejdstageres påberåbelse af denne bestemmelse forudsætter, at der er tale om arbejdstagere, der udelukkende arbejder for en tyrkisk arbejdsgiver, eller om en yderligere (tysk) arbejdsgiver — under en eller anden form — kan deltage i ansættelsesforholdet. Ifølge Bundessozialgericht kan en foranstaltning ikke på forhånd anses for en ny restriktion, såfremt den eneste — erhvervsdrivende — som den er bebyrdende for, er en tysk statsborger, der er bosiddende i Tyskland. Nærværende sag angår imidlertid spørgsmålet om, hvorvidt Nadi Sahin, der siden 1991 har været tysk statsborger, er berettiget til for fremtiden at beskæftige tyrkiske chauffører, der ikke har arbejdstilladelse.

- 53 Videre spørger den forelæggende ret om forholdet mellem tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80. Under faktiske omstændigheder som de foreliggende kan begrænsende foranstaltninger i henseende til lovgivningen om arbejdstilladelser både anses for en (ny) begrænsning af den status, som er indrømmet tyrkiske erhvervsdrivende i henseende til fri udveksling af tjenesteydelser, og for en (ny) begrænsning af den status, der er indrømmet tyrkiske arbejdstagere, i henseende til adgang til beskæftigelsesmarkedet. Det må således afgøres, hvilken af de to bestemmelser der skal finde anvendelse.

- 54 Endelig ønsker den forelæggende ret oplysning om, hvorvidt foranstaltninger af den her foreliggende art overhovedet skal anses for »begrænsninger« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, fordi det er tvivlsomt, om der foreligger en begrænsning af »vilkårene for adgang til beskæftigelse«, når der sker en udvidelse af kravet om arbejdstilladelse eller indføres krav herom, for beskæftigelser, der alene berører det tyske arbejdsmarked i kort tid.

55 Da Bundessozialgericht, syvende afdeling, i lyset af disse omstændigheder har fundet, at løsningen af den tvist, der foreligger for den, afhænger af en fortolkning af fællesskabsretten, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen [...] fortolkes således, at

a) en tyrkisk arbejdstager er berettiget til at påberåbe sig, at en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser er i strid med protokollen, og — i bekræftende fald —

b) at der også foreligger en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, når en EF-medlemsstat afskaffer en eksisterende fritagelse for arbejdstilladelse for tyrkiske chauffører i international godstransport, som er beskæftiget hos en (tyrkisk) arbejdsgiver med hjemsted i Tyrkiet?

2) Vedrører en sådan begrænsning alene den frie udveksling af tjenesteydelser eller henholdsvis også — eller udelukkende — vilkårene for adgang til beskæftigelse som omhandlet i artikel 13 i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 [...]?

3) Finder artikel 13 i associeringsrådets afgørelse nr. 1/80 [...] også anvendelse på tyrkiske arbejdstagere hos en arbejdsgiver med hjemsted i Tyrkiet, når disse arbejdstagere arbejder som lastvognschauffører inden for international godstransport og regelmæssigt passerer en medlemsstat i transit uden at have tilknytning til det (lovlige) arbejdsmarked i denne medlemsstat?»

- 56 Domstolens præsident har på grund af sammenhængen mellem sag C-317/01 og C-369/01 ved kendelse af 5. november 2001 besluttet at forene dem med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og domsafsigelsen i overensstemmelse med artikel 43 i Domstolens procesreglement.

De præjudicielle spørgsmål

- 57 For at kunne give den forelæggende ret en relevant besvarelse skal det indledningsvis vurderes, om tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og/eller artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 skaber umiddelbare rettigheder for en borger, som vedkommende kan påberåbe sig for en medlemsstats domstole. I bekræftende fald må det derefter afgøres, hvilken rækkevidde »standstill-klausulerne« i nævnte bestemmelser har.

Den direkte virkning af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80

- 58 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at den direkte virkning af såvel tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, som af artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 allerede fremgår af Domstolens praksis (jf. for så vidt angår tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, dom af 11.5.2000, sag C-37/98, Savas, Sml. I, s. 2927, præmis 54 og 71, og for så vidt angår artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, dom af 20.9.1990, sag C-192/89, Sevince, Sml. I, s. 3461, præmis 26). Disse bestemmelser fastsætter nemlig klart, præcist og ubetinget utvetydige »standstill-klausuler«, som indeholder en forpligtelse, som de kontraherende parter er gået ind på, og som juridisk er en ren undladelsespligt (jf. Savas-dommen, præmis 46 og 47).

59 Det følger heraf, at disse to bestemmelser kan påberåbes for de nationale domstole af tyrkiske statsborgere, som bestemmelserne finder anvendelse på, med henblik på at udelukke anvendelsen af regler i national ret, der er i strid med de pågældende bestemmelser.

60 Herefter skal rækkevidden af nævnte bestemmelser fastlægges.

Rækkevidden af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og af artikel 13 i afgørelse nr. 1/80

61 Med henblik på at give en fuldstændig og relevant besvarelse af de forelagte spørgsmål skal Domstolen forud for afgørelsen af, om bestemmelserne omfatter den retlige situation for retsundergivne såsom sagsøgerne i hovedsagen, indledningsvis tage stilling til betydningen af nævnte bestemmelser og til, i hvilket omfang de indebærer, at den pågældende medlemsstat ikke kan kræve, at tyrkiske lastvognschauffører, der er beskæftiget med international godstransport på dens område, skal have en arbejdstilladelse.

Betydningen af »standstill-klausulerne« i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80

62 Hvad for det første angår tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, følger det allerede af Savas-dommens præmis 64-67, at »standstill-klausulen«, som er indeholdt i denne bestemmelse, ikke i sig selv kan tillægge en tyrkisk statsborger ret til at etablere sig eller en opholdsret direkte på grundlag af fællesskabsbestemmelserne.

- 63 I denne forbindelse har Domstolen taget udgangspunkt i sin faste praksis, hvorefter reglerne vedrørende associeringen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Tyrkiet (herefter »associeringsaftalen EØF-Tyrkiet«) ikke berører medlemsstaternes kompetence til at udstede forskrifter såvel om tyrkiske statsborgeres indrejse til landet som om betingelserne for deres første erhvervsmæssige beskæftigelse, men alene regulerer situationen for tyrkiske arbejdstagere, der allerede er lovligt tilknyttet værtsstaten efter at have haft lovlig beskæftigelse i en vis periode, i overensstemmelse med betingelserne i artikel 6 i afgørelse nr. 1/80 (jf. bl.a. Savas-dommen, præmis 58).
- 64 I præmis 59 i Savas-dommen fastslog Domstolen bl.a., at tyrkiske statsborgere i modsætning til medlemsstaternes statsborgere ikke har ret til fri bevægelighed inden for Fællesskabet, men kun har bestemte rettigheder i den værtsmedlemsstat, på hvis område de er lovligt indrejst, og hvor de i et bestemt tidsrum har haft lovlig beskæftigelse.
- 65 En tyrkisk statsborgers første adgang til en medlemsstats område er således i princippet udelukkende reguleret af den pågældende stats nationale ret, og den tyrkiske statsborger kan kun i medfør af fællesskabsretten påberåbe sig bestemte rettigheder med hensyn til udøvelse af lønnet beskæftigelse eller selvstændig erhvervsvirksomhed og som accessorium hertil rettigheder med hensyn til ophold, såfremt han allerede befinder sig i en lovlig situation i den pågældende medlemsstat (jf. Savas-dommen, præmis 65).
- 66 Imidlertid fremgår det af Savas-dommens præmis 69, at den »standstill-klausul«, der er indeholdt i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, er til hinder for, at en medlemsstat træffer nye foranstaltninger, som kan have til formål eller til følge at underkaste en tyrkisk statsborgers adgang til etablering og den accessoriske ret til ophold på medlemsstatens område betingelser, som er mere restriktive end dem, der var gældende, da tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til den pågældende medlemsstat.

- 67 Eftersom artikel 41, stk. 1, gælder for såvel etableringsretten som for den frie udveksling af tjenesteydelser, gælder samme fortolkning også for sidstnævnte frihed.
- 68 Tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, fremstår således som en nødvendig følge af associeringsaftalens artikel 13 og 14, idet den udgør det nødvendige middel til at sikre den gradvise ophævelse af nationale begrænsninger af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 69 Hvad for det andet angår artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 bemærkes, at bestemmelsens ordlyd ikke på alle punkter er identisk med ordlyden af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1.
- 70 Det forholder sig ikke desto mindre således, at »standstill-klausulerne« i hver af de to bestemmelser må tillægges samme betydning.
- 71 For det første har de to bestemmelser samme karakter, således som Domstolen allerede har fastslået i Savas-dommens præmis 50.
- 72 For det andet forfølger de samme formål, nemlig at skabe fordelagtige betingelser for den gradvise gennemførelse af henholdsvis arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsretten og den frie udveksling af tjenesteydelser ved at forbyde nationale myndigheder at indføre nye begrænsninger for nævnte friheder for ikke at gøre den gradvise virkeliggørelse af disse friheder mellem medlemsstaterne og Republiken Tyrkiet mere vanskelig.

- 73 Der er ikke blevet gjort noget argument gældende, der kan begrunde, at der gives »standstill-klausulen« vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed en mere begrænset rækkevidde end den tilsvarende klausul vedrørende etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 74 Følgelig gælder den fortolkning, som Domstolen gav i Savas-dommens præmis 69 og i denne doms præmis 66-68 af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, tilsvarende for artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, som således på generel måde er til hinder for, at medlemsstaterne giver tyrkiske statsborgere en mindre fordelagtig behandling for så vidt angår adgangen til beskæftigelse, end den behandling, de havde ret til ved »standstill-klausulens« ikrafttræden, dvs. den 1. december 1980.
- 75 Det argument, som blandt andre den tyske regering har gjort gældende, og hvorefter artikel 13 ikke påvirker medlemsstaternes ret til, selv efter den 1. december 1980, at vedtage nye begrænsninger af tyrkiske statsborgeres adgang til beskæftigelse, men alene indebærer, at begrænsningerne ikke finder anvendelse på de af dens borgere, der allerede har lovlig beskæftigelse og af denne grund har ret til ophold i værtsmedlemsstaten i forbindelse med indførelsen af nævnte begrænsninger, må forkastes. Den tyske regering udleder navnlig denne fortolkning af ordene »arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der på nævnte landes områder har opnået opholds- og arbejdstilladelse i henhold til gældende lovgivning« i artikel 13 i afgørelse nr. 1/80.
- 76 En sådan fortolkning tager imidlertid ikke den ordning, der er indført ved afgørelse nr. 1/80, i betragtning, og berøver afgørelsens artikel 13 sin effektive virkning.
- 77 Efter afgørelse nr. 2/76 om iværksættelse af associeringsaftalens artikel 12, vedtaget af associeringsrådet den 20. december 1976, udgør de sociale

bestemmelser i afgørelse nr. 1/80 således en yderligere etape af gennemførelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed på grundlag af EØF-traktatens artikel 48, 49 og 50, som efterfølgende blev til EF-traktatens artikel 48 og 49 (efter ændring nu artikel 39 EF og 40 EF) og EF-traktatens artikel 50 (nu artikel 41 EF) (jf. bl.a. dom af 26.11.1998, sag C-1/97, Birden, Sml. I, s. 7747, præmis 52, og af 19.11.2002, sag C-188/00, Kurz, Sml. I, s. 10691, præmis 40).

- 78 Nærmere bestemt giver artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 vedrørende tyrkiske arbejdstagere, der opfylder betingelserne, præcise rettigheder vedrørende udøvelse af en beskæftigelse. Disse rettigheder, der gradvist udvides i forhold til varigheden af udøvelsen af lovligt lønnet arbejde, og som har til formål gradvist at konsolidere den pågældende persons forhold i værtsmedlemsstaten, udspringer direkte af fællesskabsretten, og de nationale myndigheder har ikke mulighed for at undergive udøvelsen af disse rettigheder betingelser eller begrænsninger, for ikke at berøve nævnte afgørelses effektive virkning (jf. bl.a. dom af 30.9.1997, sag C-36/96, Günaydin, Sml. I, s. 5143, præmis 37-40 og 50).
- 79 Det følger af det foregående, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 ikke kan have til formål at beskytte tyrkiske statsborgeres rettigheder i forbindelse med udøvelse af beskæftigelse, fordi disse rettigheder allerede fuldt ud er omfattet af samme afgørelses artikel 6.
- 80 Derimod — således som det fremgår af selve ordlyden af artikel 13 — forbyder denne bestemmelse nationale myndigheder at skærpe betingelserne for adgangen til beskæftigelse for tyrkiske statsborgere ved at indføre nye restriktive foranstaltninger for denne adgang. Denne bestemmelse er begrundet i den omstændighed — som er beskrevet i denne doms præmis 63 og 65 — at medlemsstaterne har bevaret kompetencen til at udstede forskrifter om tyrkiske statsborgeres indrejse til dens område og om dér at udøve deres første beskæftigelse.

- 81 Den fortolkning, der er gengivet i denne doms præmis 75, er paradoksalt og kan fratage artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 sit indhold, fordi en tyrkisk statsborger, som allerede har lovlig beskæftigelse i en medlemsstat, ikke længere har behov for at være beskyttet af en »standstill-klausul« vedrørende adgang til beskæftigelse, fordi en sådan adgang netop allerede er opnået, og den pågældende person er i resten af sit arbejdsliv i værtsmedlemsstaten tillagt de rettigheder, der direkte følger af samme afgørelses artikel 6. »Standstill«-forpligtelsen for så vidt angår adgang til beskæftigelse har derimod til formål at sikre, at de nationale myndigheder afstår fra at træffe foranstaltninger, der kan hindre virkeliggørelsen af formålet med afgørelse nr. 1/80, som består i at skabe fri bevægelighed for arbejdskraften, selv om allerede eksisterende nationale begrænsninger vedrørende adgangen til beskæftigelse kan opretholdes under en første etape ud fra målet om en gradvis iværksættelse af nævnte frihed (jf. i analogi hermed dom af 23.3.1983, sag 77/82, Peskeloglou, Sml. s. 1085, præmis 13).
- 82 Således som det fremgår af ordlyden, finder artikel 13 ikke blot anvendelse på tyrkiske arbejdstagere, men også på deres familiemedlemmer. For så vidt angår sidstnævnte gør afgørelse nr. 1/80 ikke deres adgang til en medlemsstats område i forbindelse med familiesammenføring med en tyrkisk arbejdstager, der allerede lovligt opholder sig i denne stat, betinget af udøvelsen af lønnet arbejde.
- 83 I lyset af det ovenfor anførte kan det således ikke gøres gældende, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 kun finder anvendelse på tyrkiske statsborgere, der allerede er integreret på en medlemsstats arbejdsmarked.
- 84 Selv om rækkevidden af artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 således ikke er begrænset til tyrkiske statsborgere, der allerede er integreret på arbejdsmarkedet i en medlemsstat, forholder det sig ikke desto mindre således, at denne bestemmelse henviser til arbejdstagere og deres familiemedlemmer, »der på nævnte landes områder har opnået opholds- og arbejdstilladelse«. Det følger af denne formulering, at nævnte »standstill-klausul« alene gælder til fordel for en tyrkisk

statsborger, hvis han har iagttaget reglerne i værtsmedlemsstaten vedrørende indrejse, ophold, og i givet fald arbejde, og hvis han befinder sig lovligt på nævnte stats område (se for så vidt angår det relaterede begreb »lovlig beskæftigelse«, der er anvendt i flere artikler i kapitel II, afsnit 1, i afgørelse nr. 1/80, Birden-dommen, præmis 51, dom af 10.2.2000, sag C-340/97, Nazli, Sml. I, s. 957, præmis 31, og Kurz-dommen, præmis 39).

- 85 De kompetente nationale myndigheder kan således selv efter afgørelse nr. 1/80's ikrafttræden forstærke de foranstaltninger, der kan træffes over for tyrkiske statsborgere, der befinder sig i en ulovlig situation.

Anvendelsen af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80

- 86 Indledningsvis bemærkes, at selv om de to bestemmelser er af samme betydning, er der ikke desto mindre udpeget et klart afgrænset område for hver af disse bestemmelser, således at de ikke kan finde anvendelse samtidig.

- 87 Hvad for det første angår artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 fremgår det klart af de sagsakter, der er oversendt til Domstolen af den forelæggende ret, at de tyrkiske statsborgere i den foreliggende sag befinder sig i en »lovlig« situation i Domstolens faste praksis' forstand, for så vidt som de har overholdt den pågældende medlemsstats love og administrative bestemmelser om såvel indrejse på statens område som erhvervsmæssig beskæftigelse (se for så vidt angår artikel 6, stk. 1, i afgørelse nr. 1/80 Birden-dommen, præmis 51, Nazli-dommen, præmis 31, og Kurz-dommen, præmis 39).

- 88 Det er nemlig ubestridt, at alle disse betingelser er opfyldt af de tyrkiske lastvognschauffører i den foreliggende sag, idet de for det første var i besiddelse af et korrekt og gyldigt visum for hvert af deres ophold i Tyskland, og idet de for det andet enten var fritaget for kravet om arbejdstilladelse eller havde en sådan tilladelse indtil det tidspunkt, hvor afgørelserne om afslag på deres anmodning om tildeling eller forlængelse af nævnte tilladelser blev truffet.
- 89 Det gælder ikke desto mindre, således som det fremgår af beskrivelsen af de faktiske omstændigheder i forelæggelseskendelsen, at tyrkiske lastvognschauffører, der udfører internationale godstransporter som de i hovedsagerne omhandlede, kun befinder sig på det tyske område i meget begrænsede perioder, alene for på dette område at indføre og aflæsse gods med oprindelse i Tyrkiet eller for på dette område at modtage gods for herefter at transportere det til lande som Tyrkiet, Iran eller Irak. Efter hver transport vender chaufførerne tilbage til Tyrkiet, hvor de bor med deres familier, og hvor den virksomhed, der har ansat dem, og som aflønner dem, har hjemsted. Sådanne tyrkiske statsborgere har således på ingen måde til hensigt at integrere sig på arbejdsmarkedet i Forbundsrepublikken Tyskland som værtsmedlemsstat.
- 90 Det følger af afgørelse nr. 1/80's opbygning og formål, at på det nuværende udviklingstrin for arbejdskraftens frie bevægelighed inden for rammerne af associeringsaftalen EØF-Tyrkiet, og med forbehold for den særlige situation for familiemedlemmer, der har ret til at blive sammenført med en tyrkisk arbejdstager, der allerede lovligt befinder sig på en medlemsstats område, har nævnte afgørelse som væsentligste formål den gradvise integration af tyrkiske arbejdstagere i sidstnævnte stat gennem lovlig beskæftigelse i en i princippet uafbrudt periode på henholdsvis et, tre eller fire år, med forbehold for de grunde til afbrydelse af ansættelsesforholdet, der er opregnet i samme afgørelses artikel 6, stk. 2.
- 91 Det følger af det foregående, at artikel 13 i afgørelse nr. 1/80, der skal læses under hensyn til den sammenhæng, som samtlige bestemmelser i denne afgørelse vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed indgår i, ikke finder anvendelse i en situation som den, der foreligger i hovedsagerne.

- 92 Hvad for det andet angår tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, har den nederlandske regering i det væsentlige gjort gældende, at bestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser generelt og artikel 41, stk. 1, specielt, ikke finder anvendelse på transportområdet, der på grund af sin særlige karakter alene er reguleret i artikel 42 i samme tillægsprotokol. Inden for rammerne af traktaten er tjenesteydelser i forbindelse med transport ydermere udelukket fra ordningen vedrørende fri udveksling af tjenesteydelser og er undergivet en selvstændig ordning.
- 93 Denne fortolkning kan ikke lægges til grund.
- 94 Det skal herved bemærkes, at traktaten indeholder et afsnit, der specielt vedrører »Transport«. I overensstemmelse med EF-traktatens artikel 61, stk. 1 (efter ændring nu artikel 51, stk. 1, EF), er den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattet af bestemmelserne i nævnte afsnit.
- 95 Hvad derimod angår associeringsaftalen EØF-Tyrkiet forholder det sig imidlertid anderledes på transportområdet.
- 96 Det bemærkes i denne forbindelse, at til forskel fra traktatens principper vedrørende konkurrence, beskatning og tilnærmelse af lovgivningerne, som i henhold til associeringsaftalens artikel 16 skal finde anvendelse som sådan inden for rammerne af associeringen EØF-Tyrkiet, fremgår det af ordlyden af associeringsaftalens artikel 15 og tillægsprotokollens artikel 42, at associeringsrådet råder over et betydeligt videre skøn på transportområdet. Disse artikler bestemmer nemlig, at »[v]ilkårene for og den nærmere udformning af udstrækning« af bestemmelserne i traktaten vedrørende transport til også at omfatte Republikken Tyrkiet, fastlægges »under hensyn til Tyrkiets geografiske beliggenhed«, således at for så vidt angår associeringen er de regler, der bliver vedtaget på området, ikke nødvendigvis identiske med de regler, der gælder ifølge traktaten.

- 97 Hvad angår de retsakter, der vedtages af Fællesskabet i medfør af traktatens bestemmelser vedrørende de forskellige typer transport, følger det af anvendelsen af ordet »kan« i tillægsprotokollens artikel 42, at udstrækningen af traktatens bestemmelser på transportområdet til Republikken Tyrkiet alene er fakultativ.
- 98 Associeringsrådet har imidlertid indtil nu ikke truffet nogen som helst foranstaltning med henblik på at udstrække fællesskabsbestemmelserne på transportområdet til Republikken Tyrkiet, således at der på det nuværende udviklingstrin af associeringen EØF-Tyrkiet ikke findes nogen særlig regulering på dette område.
- 99 Under disse omstændigheder kan den retlige ordning på området for international godstransport ad landevej, således som den fremstår nu inden for rammerne af associeringen EØF-Tyrkiet, ikke sammenlignes med den ordning, der gælder på området inden for Fællesskabet, hvorfor tjenesteydelser på transportområdet for så vidt angår nævnte associering ikke kan holdes uden for de generelle regler, der gælder for tjenesteydelser, til forskel fra transporter inden for Fællesskabet.
- 100 Denne konklusion er desuden i overensstemmelse med associeringen EØF-Tyrkiets ånd og formål om gradvist at skabe visse økonomiske friheder, herunder den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 101 Det følger heraf, på samme måde, som det gælder for de tilsvarende bestemmelser i associeringsaftalen vedrørende arbejdstagere (jf. for så vidt angår aftalens artikel 12, dom af 6.6.1995, sag C-434/93, Bozkurt, Sml. I, s. 1475, præmis 19 og 20) og vedrørende selvstændige (jf. aftalens artikel 13), at nævnte artikel 14 ikke kan fortolkes således, at den indebærer en overførelse af de principper, der gælder inden for rammerne af de tilsvarende bestemmelser i fællesskabsretten, når det fører til det modsatte resultat af det resultat, der tilsigtes med associeringen EØF-Tyrkiet.

- 102 Det følger af ovenstående bemærkninger, at »standstill-klausulen« i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, finder anvendelse *ratione materiae* for situationer som dem, der er tale om i hovedsagerne.
- 103 Dette gælder så meget desto mere som nævnte sager ikke angår tekniske regler på godstransportområdet, men angår kravet om arbejdstilladelse for at gøre det muligt for tyrkiske statsborgere at præstere tjenesteydelser med transport mellem Tyrkiet og en medlemsstat.
- 104 Herefter skal tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, personelle anvendelsesområde fastlægges.
- 105 Den nævnte bestemmelse kan utvivlsomt gøres gældende af en virksomhed med hjemsted i Tyrkiet, der lovligt præsterer tjenesteydelser i en medlemsstat.
- 106 Imidlertid og af de grunde, der er udførligt beskrevet af generaladvokaten i punkt 201-204 i forslaget til afgørelse, kan tyrkiske lastvognschauffører som Eran Abatay m.fl., som er ansat af en virksomhed som den, der er nævnt i præmissen ovenfor, ligeledes gøre artikel 41, stk. 1, gældende (jf. i denne retning analogt dom af 7.5.1998, sag C-350/96, Clean Car Autoservice, Sml. I, s. 2521, præmis 19-21). Tjenesteyderens ansatte er nemlig nødvendige for, at førstnævnte kan yde sine tjenesteydelser.
- 107 Det gælder imidlertid efter fast retspraksis, at selv om retten til fri udveksling af tjenesteydelser kan påberåbes af en tjenesteyder over for den stat, hvor han er etableret, er det en betingelse, at tjenesteydelserne præsteres til modtagere, der er

etableret i en anden medlemsstat (jf. dom af 10.5.1995, sag C-384/93, Alpine Investments, Sml. I, s. 1141, præmis 30, og af 11.7.2002, sag C-60/00, Carpenter, Sml. I, s. 6279, præmis 30).

- 108 Det følger heraf, at en tysk transportvirksomhed ikke kan påberåbe sig tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, når modtageren af transporttjenesterne er etableret i Tyskland.

Betydningen af anvendelsen af tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, for en national lovgivning som den, der er tale om i hovedsagen

- 109 Indledningsvis bemærkes, at den nationale lovgivning, der er genstand for hovedsagen, siden den 10. oktober 1996 har bestemt, at tyrkiske lastvognschauffører, der er ansat af virksomheder etableret i Tyrkiet, og som gennemfører internationale godstransporter i Tyskland med lastvogne, der er registreret i denne medlemsstat, skal have en arbejdstilladelse.

- 110 Med henblik på at afgøre, om »standstill«-forpligtelsen i tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, således som fortolket i denne doms præmis 66-68, er til hinder for en national lovgivning som AEVO og ArGV, er det nødvendigt at vurdere, om denne lovgivning indebærer en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, og i bekræftende fald, om denne restriktion skal anses for en ny restriktion.

- 111 Hvad angår spørgsmålet, om den nationale lovgivning indebærer en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, skal det for det første bemærkes, at ifølge fast praksis er 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 fra en administrativ myndighed, en restriktion for det grundlæggende princip i EF-traktatens artikel 59 (efter ændring nu artikel 49 EF) (jf. dom af 27.3.1990, sag C-113/89, *Rush Portuguesa*, Sml. I, s. 1417, præmis 12, af 25.7.1991, sag C-76/90, *Säger*, Sml. I, s. 4221, præmis 14, af 9.8.1994, sag C-43/93, *Vander Elst*, Sml. I, s. 3803, præmis 15, og af 9.3.2000, sag C-355/98, *Kommissionen mod Belgien*, Sml. I, s. 1221, præmis 35).

- 112 For det andet fremgår det af selve ordlyden af associeringsaftalens artikel 14 og af formålet med associeringen EØF-Tyrkiet, at principperne i henhold til EF-traktatens artikel 55 (nu artikel 45 EF) og artikel 56 (efter ændring nu artikel 46 EF) — ligesom inden for rammerne af traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser — i videst muligt omfang skal overføres på tyrkiske arbejdstagere for at ophæve restriktionerne for den frie udveksling af tjenesteydelser mellem de kontraherende parter (jf. for så vidt angår associeringsaftalens artikel 12 om arbejdskraftens frie bevægelighed, *Nazli-dommen*, præmis 55, og *Kurz-dommen*, præmis 30).
- 113 Det følger heraf, at en ordning som den, der er genstand for hovedsagen, udgør en restriktion af retten for fysiske eller juridiske personer etableret i Tyrkiet til frit at præstere tjenesteydelser i en medlemsstat.
- 114 Dette gælder så meget desto mere, når, som det er tilfældet i hovedsagerne, tildeling af en sådan arbejdstilladelse systematisk afslås, efter at ændringerne af AEVO trådte i kraft. En national ordning, som anvendes på en sådan måde, indebærer ikke blot afholdelse af supplerende administrative og økonomiske omkostninger for tjenesteyderen, men ordningen påvirker på mere generel måde sidstnævntes evne til at præstere tjenesteydelser i den pågældende medlemsstat, fordi han ikke i denne stat kan anvende sit personale til dette formål.

- 115 Det skal tilføjes, at en arbejdstilladelse, som har til formål at regulere udenlandske arbejdstageres adgang til det nationale arbejdsmarked, ikke fremstår som en passende foranstaltning for så vidt angår arbejdstagere, der er beskæftiget i en virksomhed, som er etableret i et tredjeland, og som midlertidigt udsendes til en medlemsstat med henblik på at præstere tjenesteydelser dér, men som ikke gør det med det formål at få adgang til denne stats arbejdsmarked, idet de vender tilbage til deres hjem- eller bopælsland efter udførelsen af arbejdet (jf. for så vidt angår EF-traktatens artikel 59 Rush Portuguesa-dommen, præmis 15, og Vander Elst-dommen, præmis 21).
- 116 Hvad angår spørgsmålet, om den lovgivning, der er genstand for hovedsagen, indebærer en ny restriktion, 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 lastvognschauffører i forhold til den situation, der gjaldt for dem i Tyskland på datoen for tillægsprotokollens ikrafttræden i denne medlemsstat, dvs. den 1. januar 1973.
- 117 I lyset af samtlige ovenstående betragtninger skal den forelæggende rets spørgsmål besvares med, at tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, og artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 skal fortolkes således, at

- disse to bestemmelser har direkte virkning i medlemsstaterne, således at de kan påberåbes for medlemsstaternes domstole af tyrkiske statsborgere, som bestemmelserne finder anvendelse på, for at udelukke anvendelsen af regler i national ret, der er i strid med de pågældende bestemmelser
- artikel 41, stk. 1, og artikel 13 generelt forbyder indførelse af nye nationale restriktioner for henholdsvis etableringsretten, den frie udveksling af tjenesteydelser og for arbejdskraftens frie bevægelighed fra den dag, hvor

den retsakt, som disse artikler er indeholdt i, trådte i kraft i værtsmedlemsstaten

- artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 kun finder anvendelse på tyrkiske statsborgere, hvis disse ikke blot regelmæssigt, men også i en periode, der er tilstrækkelig lang til at gøre det muligt for dem gradvist at integrere sig, befinder sig på værtsmedlemsstatens område

- under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagerne, finder tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, anvendelse på international godstransport ad landevej fra Tyrkiet, når tjenesteydelser præsteres på en medlemsstats område

- artikel 41, stk. 1, kan gøres gældende af såvel en virksomhed, der er etableret i Tyrkiet, og som præsterer tjenesteydelser i en medlemsstat, som en sådan virksomheds ansatte med henblik på at anfægte en ny restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser; derimod kan bestemmelsen ikke gøres gældende af en virksomhed, der er etableret i en medlemsstat, når modtagerne af tjenesteydelserne er etableret i samme medlemsstat

- samme 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, når der ikke allerede blev stillet krav om en sådan tilladelse på det tidspunkt, hvor tillægsprotokollen trådte i kraft

- det tilkommer den nationale ret at afgøre, om de nationale bestemmelser, der gælder for tyrkiske statsborgere såsom sagsøgerne i hovedsagerne, er mindre fordelagtige for dem end de bestemmelser, der var gældende, da tillægsprotokollen trådte i kraft.

Sagsomkostninger

- ¹¹⁸ De udgifter, der er afholdt af den tyske, den franske og den nederlandske regering, samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Bundessozialgericht ved kendelser af 20. juni og 2. august 2001, 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, og artikel 13 i afgørelse

nr. 1/80 om udvikling af associeringen, som det associeringsråd, der er oprettet ved aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, traf den 19. september 1980 skal fortolkes således, at

- disse to bestemmelser har direkte virkning i medlemsstaterne, således at de kan påberåbes for medlemsstaternes domstole af tyrkiske statsborgere, som bestemmelserne finder anvendelse på, for at udelukke anvendelsen af regler i national ret, der er i strid med de pågældende bestemmelser
- artikel 41, stk. 1, og artikel 13 generelt forbyder indførelse af nye nationale restriktioner for henholdsvis etableringsretten, den frie udveksling af tjenesteydelser og for arbejdskraftens frie bevægelighed fra den dag, hvor den retsakt, som disse artikler er indeholdt i, trådte i kraft i værtsmedlemsstaten
- artikel 13 i afgørelse nr. 1/80 kun finder anvendelse på tyrkiske statsborgere, hvis disse ikke blot regelmæssigt, men også i en periode, der er tilstrækkelig lang til at gøre det muligt for dem gradvist at integrere sig, befinder sig på værtsmedlemsstatens område
- under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagerne, finder tillægsprotokollens artikel 41, stk. 1, anvendelse på international godstransport ad landevej fra Tyrkiet, når tjenesteydelser præsteres på en medlemsstats område
- artikel 41, stk. 1, kan gøres gældende af såvel en virksomhed, der er etableret i Tyrkiet, og som præsterer tjenesteydelser i en medlemsstat, som en sådan

virksomheds ansatte med henblik på at anfægte en ny restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser; derimod kan bestemmelsen ikke gøres gældende af en virksomhed, der er etableret i en medlemsstat, når modtagerne af tjenesteydelserne er etableret i samme medlemsstat

- samme 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, når der ikke allerede blev stillet krav om en sådan tilladelse på det tidspunkt, hvor tillægsprotokollen trådte i kraft
- det tilkommer den nationale ret at afgøre, om de nationale bestemmelser, der gælder for tyrkiske statsborgere såsom sagsøgerne i hovedsagerne, er mindre fordelagtige for dem end de bestemmelser, der var gældende, da tillægsprotokollen trådte i kraft.

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

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. oktober 2003.

R. Grass

V. Skouris

Justitssekretær

Præsident