



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
vom 26. April 2018¹

Rechtssache C-629/16

**CX,
Sonstiger Beteiligter:
Bezirkshauptmannschaft Schärding**

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichtshofs [Österreich])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Internationaler Straßenverkehr – Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei – Art. 9 – Zusatzprotokoll – Art. 41 und 42 – Freier Dienstleistungsverkehr – ‚Stillhalteklause‘ – Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG–Türkei – Art. 5 und 7 – Freier Warenverkehr – Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen – Türkischer Frächter, dessen Güter einen Mitgliedstaat im Transit durchqueren – Nationale Regelung, nach der für eine solche Beförderung entweder eine Genehmigung, die im Rahmen eines Kontingents erteilt wurde, das in einem zwischen dem Mitgliedstaat und der Türkei geschlossenen bilateralen Abkommen festgesetzt wurde, oder eine Einzelgenehmigung für eine Beförderung erforderlich ist, an der ein erhebliches öffentliches Interesse besteht“

I. Vorwort

1. Das Vorabentscheidungsersuchen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Geschäftsführer eines türkischen Transportunternehmens und einer österreichischen Verwaltungsbehörde, die gegen ihn wegen Durchführung einer gewerblichen Beförderung von Waren aus der Türkei über Österreich nach Deutschland, ohne über die hierfür erforderliche Genehmigung zu verfügen, eine Geldbuße verhängt hat.

2. Nach der österreichischen Regelung darf die gewerbliche Beförderung im internationalen Straßengüterverkehr in das, aus dem oder durch das österreichische Hoheitsgebiet nur im Rahmen einer Genehmigung erfolgen. Bei Frächtern mit Geschäftssitz in der Türkei (im Folgenden: türkische Frächter) kann diese Genehmigung entweder in Form einer Genehmigung erteilt werden, die im Rahmen eines Kontingents vergeben wurde, das in dem zwischen der Republik Österreich und der Türkischen Republik geschlossenen bilateralen Abkommen über den internationalen Straßentransport² (im Folgenden: türkisch-österreichisches Straßentransportabkommen) festgesetzt wurde, oder in Form einer Einzelgenehmigung für eine einzelne Beförderung, an der ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Eine solche Genehmigung wird nur dann erteilt, wenn der Antragsteller glaubhaft macht, dass die Fahrt weder durch organisatorische Maßnahmen noch durch die Wahl eines anderen Verkehrsmittels vermieden werden kann.

¹ Originalsprache: Französisch.

² Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der Türkischen Republik über den internationalen Straßentransport (BGBl. Nr. 274/1970 in der Fassung BGBl. Nr. 327/1976).

3. Das vorlegende Gericht wirft die Frage auf, ob die für türkische Frächter eingeführte österreichische Genehmigungsregelung vereinbar ist mit den Vorschriften über die Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (im Folgenden: Assoziation EWG–Türkei), insbesondere mit dem Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei³ (im Folgenden: Assoziierungsabkommen EWG–Türkei), dem Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen EWG–Türkei⁴ (im Folgenden: Zusatzprotokoll) und mit dem Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG–Türkei⁵ (im Folgenden: Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates).

4. Das vorlegende Gericht möchte zunächst wissen, ob sich der Kläger des Ausgangsverfahrens auf die Vorschriften über den freien Warenverkehr zwischen der Union und der Türkei berufen kann, um geltend zu machen, dass die österreichische Genehmigungsregelung eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im Sinne von Art. 5 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates darstelle, oder ob die genannte Regelung eher die Erbringung von Beförderungsdienstleistungen betrifft. Es möchte ferner wissen, ob die österreichische Genehmigungsregelung türkische Frächter unter Verstoß gegen Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei diskriminiert.

5. Ich werde in den vorliegenden Schlussanträgen die Gründe erläutern, aus denen ich der Ansicht bin, dass die fragliche österreichische Regelung dem Bereich der Erbringung von Beförderungsdienstleistungen zuzurechnen ist und dass die Vorschriften über das Assoziierungsabkommen EWG–Türkei dieser Regelung nicht entgegenstehen, sofern das vorlegende Gericht sich dessen vergewissert, dass sie nicht zu einer neuen Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls führt.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Assoziierungsabkommen EWG–Türkei

6. Nach Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei erkennen „[d]ie Vertragsparteien ... an, dass für den Anwendungsbereich des Abkommens unbeschadet der besonderen Bestimmungen, die möglicherweise aufgrund von Artikel 8 noch erlassen werden, dem in Artikel 7 des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft verankerten Grundsatz entsprechend jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist“.

7. Art. 10 dieses Abkommens lautet:

„(1) Die in Artikel 2 Absatz (2) vorgesehene Zollunion erstreckt sich auf den gesamten Warenaustausch.

(2) Die Zollunion umfasst

³ Dieses Abkommen wurde am 12. September 1963 von der Republik Türkei auf der einen und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft auf der anderen Seite in Ankara unterzeichnet und durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 (ABl. 1964, Nr. 217, S. 3685) im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt.

⁴ Dieses Zusatzprotokoll wurde am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichnet und durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. 1972, L 293, S. 3) im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt.

⁵ Beschluss vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion (ABl. 1996, L 35, S. 1).

- bei der Ein- und Ausfuhr für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die Türkei untereinander das Verbot von Zöllen, Abgaben gleicher Wirkung, mengenmäßigen Beschränkungen sowie sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung, welche die eigene Erzeugung in einer den Zielen des Abkommens widersprechenden Weise schützen sollen;

...“

8. Art. 14 des Abkommens bestimmt, dass „[d]ie Vertragsparteien vereinbaren, sich von den Artikeln 55, 56 und 58 bis 65 des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft leiten zu lassen, um untereinander die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs aufzuheben“.

9. Art. 15 des Abkommens sieht vor, dass „[d]ie Bedingungen und Einzelheiten der Ausdehnung der den Verkehr betreffenden Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft und der aufgrund dieser Bestimmungen ergangenen Maßnahmen auf die Türkei unter Berücksichtigung der geografischen Lage der Türkei festgelegt [werden]“.

2. Zusatzprotokoll

10. Art. 41 in Titel II Kapitel II („Niederlassungsrecht, Dienstleistungen und Verkehr“) des Zusatzprotokolls lautet:

„(1) Die Vertragsparteien werden untereinander keine neuen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einführen.

(2) Der Assoziationsrat setzt nach den Grundsätzen der Artikel 13 und 14 des Assoziierungsabkommens die Zeitfolge und die Einzelheiten fest, nach denen die Vertragsparteien die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs untereinander schrittweise beseitigen.

Der Assoziationsrat berücksichtigt bei der Festsetzung der Zeitfolge und der Einzelheiten für die verschiedenen Arten von Tätigkeiten die entsprechenden Bestimmungen, welche die Gemeinschaft auf diesen Gebieten bereits erlassen hat, sowie die besondere wirtschaftliche und soziale Lage der Türkei. Die Tätigkeiten, die in besonderem Maße zur Entwicklung der Erzeugung und des Handelsverkehrs beitragen, werden vorrangig behandelt.“

11. Im selben Kapitel des Zusatzprotokolls bestimmt dessen Art. 42:

„(1) Der Assoziationsrat dehnt die Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft, die den Verkehr betreffen, entsprechend den von ihm vor allem unter Berücksichtigung der geografischen Lage der Türkei festgelegten Einzelheiten auf die Türkei aus. Er kann unter den gleichen Bedingungen die Akte, welche die Gemeinschaft zur Durchführung dieser Bestimmungen für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr erlassen hat, auf die Türkei ausdehnen.

...“

3. Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates

12. Art. 1 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates lautet:

„Unbeschadet des Abkommens von Ankara sowie der zugehörigen Zusatz- und Ergänzungsprotokolle legt der Assoziationsrat hiermit die Vorschriften für die in den Artikeln 2 und 5 des genannten Abkommens festgelegte Durchführung der Endphase der Zollunion fest.“

13. Art. 5 in Kapitel I Abschnitt II („Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen oder der Maßnahmen gleicher Wirkung“) des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates bestimmt:

„Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Vertragsparteien verboten.“

14. Nach Art. 7 dieses Beschlusses stehen „[d]ie Artikel 5 und 6 ... Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Vertragsparteien darstellen.“

B. Österreichisches Recht

1. Güterbeförderungsgesetz

15. Gemäß § 1 des Güterbeförderungsgesetzes 1995 (BGBl. Nr. 593/1995 in der Fassung BGBl. Nr. 96/2013, im Folgenden: GütbefG) gilt dieses Gesetz insbesondere für „die gewerbsmäßige Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen des Straßenverkehrs oder solchen mit Anhängern, bei denen die Summe der höchsten zulässigen Gesamtgewichte insgesamt 3 500 kg übersteigt, durch Beförderungsunternehmen ...“.

16. In § 2 („Konzessionspflicht und Arten der Konzessionen“) GütbefG heißt es:

„(1) Die gewerbsmäßige Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen darf nur aufgrund einer Konzession ausgeübt werden, sofern dieses Bundesgesetz nichts anderes bestimmt (§ 4).

...“

17. § 7 („Verkehr über die Grenze“) GütbefG lautet:

„(1) Die gewerbsmäßige Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen von Orten, die außerhalb des Bundesgebietes liegen, in das Bundesgebiet oder durch das Bundesgebiet hindurch, oder von innerhalb des Bundesgebietes liegenden Orten in das Ausland ist außer Inhabern von Konzessionen nach § 2 auch Unternehmen gestattet, die nach den im Staat des Standortes ihres Unternehmens geltenden Vorschriften zur Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen befugt sind und Inhaber einer der folgenden Berechtigungen sind:

1. Gemeinschaftslizenz gemäß der Verordnung [(EG) Nr. 1072/09⁶],
2. Genehmigung aufgrund der Resolution des Rates der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister (CEMT) vom 14. Juni 1973,
3. Bewilligung der Bundesministerin/des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie für den Verkehr nach, durch oder aus Österreich,

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs (ABl. 2009, L 300, S. 72).

4. aufgrund zwischenstaatlicher Abkommen vergebene Genehmigung der Bundesministerin/des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie.“

18. In § 8 („Erlangung der Berechtigungen“) GütbefG heißt es:

„(1) Die Bewilligung nach § 7 Abs. 1 Z 3 wird für einzelne Güterbeförderungen erteilt. Die Bewilligung ist nur zu erteilen, wenn daran ein erhebliches öffentliches Interesse besteht. Der Antragsteller hat glaubhaft zu machen, dass die Fahrt weder durch organisatorische Maßnahmen noch durch die Wahl eines anderen Verkehrsmittels vermieden werden kann. Die Bewilligung ist zu versagen, wenn (insbesondere auch im Hinblick auf die im Bundesgebiet bereits bestehenden Verkehrseinrichtungen) ein Bedürfnis für die beantragte Güterbeförderung nicht besteht. Dabei sind die verkehrsmäßigen und volkswirtschaftlichen Interessen Österreichs, der Schutz der Bevölkerung und der Umwelt sowie die Möglichkeit der Durchführung der Güterbeförderung im Wege anderer Verkehrseinrichtungen zu berücksichtigen.

...

(3) Auf Grundlage dieses Bundesgesetzes können Vereinbarungen über die grenzüberschreitende Beförderung von Gütern gemäß § 7 geschlossen werden, wenn der Umfang des zwischenstaatlichen Güterverkehrs dies erfordert. In den Vereinbarungen ist vorzusehen, dass Kraftfahrzeuge mit ausländischem Kennzeichen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit Fahrten nach, durch und aus Österreich durchführen können. Dabei können auch zwischenstaatliche Kontingente festgelegt werden, bei deren Ausmaß die verkehrsmäßigen und volkswirtschaftlichen Interessen Österreichs sowie der Schutz der Bevölkerung und der Umwelt zu berücksichtigen sind. ...

(4) Die Vergabe der vereinbarten Kontingente erfolgt in einem vereinfachten Verfahren. Die zuständige Behörde kann Bestätigungen darüber ausgeben, dass die in der Vereinbarung festgelegten Voraussetzungen, insbesondere die Einhaltung des vereinbarten Kontingents, gegeben sind (Kontingenterlaubnis). ...“

19. In § 9 GütbefG heißt es:

„(1) Der Unternehmer hat dafür zu sorgen, dass die Nachweise über die in § 7 Abs. 1 angeführten Berechtigungen bei jeder Güterbeförderung über die Grenze während der gesamten Fahrt vollständig ausgefüllt und erforderlichenfalls entwertet mitgeführt werden.

(2) Der Lenker hat die Nachweise über die in § 7 Abs. 1 angeführten Berechtigungen bei jeder Güterbeförderung über die Grenze während der gesamten Fahrt vollständig ausgefüllt und erforderlichenfalls entwertet im Kraftfahrzeug mitzuführen und den Aufsichtsorganen (§ 21) auf Verlangen auszuhändigen.

...“

20. § 23 („Strafbestimmungen“) GütbefG sieht vor:

„(1) ... begeht eine Verwaltungsübertretung, die mit einer Geldstrafe bis zu 7 267 Euro zu ahnden ist, wer als Unternehmer

...

3. Beförderungen gemäß §§ 7 bis 9 ohne die hierfür erforderliche Berechtigung durchführt oder Gebote oder Verbote von zwischenstaatlichen Vereinbarungen nicht einhält;

...“

2. Türkisch-österreichisches Straßentransportabkommen

21. Nach Art. 4 Abs. 1 des türkisch-österreichischen Straßentransportabkommens ist „[f]ür Kraftfahrzeuge einschließlich Anhängern, die in einem der beiden Staaten zugelassen sind und für Güterbeförderungen zwischen diesen Staaten oder im Transitverkehr durch die beiden Staaten verwendet werden, ... ein Ausweis erforderlich“. Nach Art. 4 Abs. 2 dieses Abkommens ist „[k]ein Ausweis bei Leerfahrten und für Fahrzeuge mit einer Nutzlast bis 2 Tonnen erforderlich“.

22. Art. 6 dieses Abkommens sieht vor:

„1. Die Ausweise werden den Beförderungsunternehmern ausgestellt. Sie berechtigen zur Beförderung mit Kraftfahrzeugen einschließlich Anhänger.

2. Ein Ausweis eines Staates berechtigt zur Ausübung von Beförderungen nach und aus dem anderen Staat sowie zum Transit durch diesen Staat.

3. Ausweise müssen im Fahrzeug während der Dauer der Fahrt durch das Gebiet des Staates, für den der Ausweis gilt, mitgeführt werden und sind auf Verlangen den zuständigen Überwachungsorganen dieses Staates vorzuweisen.“

23. Art. 7 dieses Abkommens bestimmt:

„1. Die Ausweise werden von den zuständigen Behörden des Staates, in dem das Fahrzeug zugelassen ist, namens der zuständigen Behörde des anderen Staates im Rahmen des Kontingentes, das jedes Jahr einvernehmlich bis 30. November für das folgende Jahr durch die zuständigen Behörden der beiden Staaten festgesetzt wird, ausgegeben.

2. Die zuständigen Behörden der beiden Staaten tauschen die erforderliche Anzahl von Formularen für die Beförderungen nach diesem Abkommen aus.“

III. Ausgangsverfahren, Vorlagefrage und Verfahren vor dem Gerichtshof

24. CX ist Geschäftsführer der FU, einer Gesellschaft mit Sitz in der Türkei, die Gütertransporte betreibt.

25. Mit Straferkenntnis vom 17. Juni 2015 verhängte die Bezirkshauptmannschaft Schärding (Österreich) gegen CX eine Geldstrafe in Höhe von 1 453 Euro (Ersatzfreiheitsstrafe von 67 Stunden), weil FU am 2. April 2015 eine gewerbsmäßige Beförderung von Gütern (Textilien) von der Türkei durch Österreich mit einem Zielort in Deutschland durchgeführt habe, ohne über eine hierfür erforderliche Bewilligung zu verfügen.

26. Dagegen erhob CX Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Österreich), das die Beschwerde mit Urteil vom 28. Dezember 2015 mit der Begründung zurückwies, dass CX dadurch gegen § 23 Abs. 1 Z 3 und § 7 Abs. 1 Z 4 GütbefG in Verbindung mit Art. 4 Z 1, Art. 6 und Art. 7 des türkisch-österreichischen Straßentransportabkommens verstoßen habe, dass der Fahrzeugführer nicht die erforderliche Genehmigung für den internationalen Straßengüterverkehr zwischen Österreich und der Türkei habe vorweisen können.

27. CX legte gegen dieses Erkenntnis Revision zum Verwaltungsgerichtshof ein.

28. Dieser hat mit Beschluss vom 22. November 2016, beim Gerichtshof eingegangen am 7. Dezember 2016, das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Steht das Unionsrecht, und zwar insbesondere das Assoziierungsabkommen EWG–Türkei, das Zusatzprotokoll sowie der Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates, einer nationalen Regelung entgegen, nach der Güterbeförderungsunternehmer mit Sitz in der Republik Türkei eine grenzüberschreitende gewerbsmäßige Güterbeförderung mit Kraftfahrzeugen nach oder durch das Gebiet der Republik Österreich nur durchführen dürfen, wenn sie für die Kraftfahrzeuge über Ausweise verfügen, die im Rahmen eines zwischen Österreich und der Türkei aufgrund eines bilateralen Abkommens festgesetzten Kontingents vergeben werden, oder ihnen eine Genehmigung für die einzelne Güterbeförderung erteilt wird, wobei an der einzelnen Güterbeförderung ein erhebliches öffentliches Interesse bestehen und der Antragsteller glaubhaft machen muss, dass die Fahrt weder durch organisatorische Maßnahmen noch durch die Wahl eines anderen Verkehrsmittels vermieden werden kann?

29. CX, die österreichische und die ungarische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen abgegeben und waren jeweils in der mündlichen Verhandlung vom 31. Januar 2018 vertreten.

IV. Prüfung

A. Einführende Bemerkungen

30. Nach der fraglichen österreichischen Regelung darf eine gewerbliche Beförderung im internationalen Straßengüterverkehr in das, aus dem oder durch das österreichische Hoheitsgebiet nur im Rahmen einer Genehmigung erfolgen. Bei Frächtern mit Geschäftssitz in einem Mitgliedstaat der Union kann diese Genehmigung in Form einer Gemeinschaftslizenz gemäß der Verordnung Nr. 1072/2009⁷ erteilt werden. Bei Frächtern mit Geschäftssitz in einem Drittland, einschließlich der Türkei, kann diese Genehmigung jedoch in einer der beiden nachstehend genannten Formen ergehen.

31. Erstens können Frächter mit Sitz in einem Drittland gemäß § 7 Abs. 1 Z 4 GütbefG eine im Rahmen eines internationalen Abkommens vergebene Genehmigung erhalten. Was türkische Frächter angeht, sieht das türkisch-österreichische Straßentransportabkommen vor, dass die zuständigen Behörden der beiden Staaten für die Beförderungen einvernehmlich ein jährliches Kontingent festsetzen⁸. Diese Genehmigungen werden türkischen Frächtern von den zuständigen türkischen Behörden im Rahmen des festgelegten Kontingents erteilt. Die österreichische Regierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Republik Österreich mit der Republik Türkei gegenwärtig ein jährliches Kontingent von 21 000 Genehmigungen (Grundkontingent) vereinbart habe⁹, zuzüglich

⁷ Diese Verordnung gilt nur für Fahrzeuge, die in einem Mitgliedstaat der Union zugelassen sind. Vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Nrn. 1 und 2 Buchst. a dieser Verordnung sowie meine Schlussanträge in der Rechtssache Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282, Nr. 100). Vgl. ferner § 7 Abs. 1 Z 1 GütbefG.

⁸ Vgl. Art. 7 Abs. 1 des türkisch-österreichischen Straßentransportabkommens sowie § 8 Abs. 3 und 4 GütbefG.

⁹ Die österreichische Regierung trägt vor, dass über das Kontingent zuletzt im Jahr 2014 verhandelt worden sei. Die türkischen Behörden seien seither bei den österreichischen Behörden im Hinblick auf eine Anpassung des Kontingents nicht vorstellig geworden. Außerdem umfasse jede Genehmigung zwei Transportstrecken, und die Kontingenterlaubnisse würden von einer gemischten Kommission auf der Grundlage von Wirtschaftsstatistiken erteilt.

einer variablen Zahl von Belohnungsgenehmigungen¹⁰ und der Genehmigungen, die im Rahmen der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister (CEMT) erteilt würden (CEMT-Genehmigungen)¹¹. Insgesamt stünden der Türkei jährlich etwa 90 000 bis 100 000 Transittouren auf der Straße durch Österreich zur Verfügung.

32. Zweitens haben die türkischen Frächter die Möglichkeit, eine Genehmigung gemäß § 7 Abs. 1 Z 3 und § 8 Abs. 1 GütbefG (Einzelgenehmigung) zu beantragen. Diese Genehmigung wird nur für eine einzelne Beförderung erteilt, an der ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, und sofern der Antragsteller glaubhaft macht, dass die Fahrt weder durch organisatorische Maßnahmen noch durch die Wahl eines anderen Verkehrsmittels vermieden werden kann¹².

33. Das vorliegende Gericht möchte mit seiner Vorlagefrage wissen, ob die im Hinblick auf türkische Frächter eingeführte österreichische Genehmigungsregelung mit den Vorschriften über die Assoziation EWG–Türkei vereinbar ist.

34. CX macht geltend, dass dies nicht der Fall sei. Erstens beschränke diese Regelung unter Verstoß gegen Art. 5 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates den freien Warenverkehr zwischen der Union und der Türkei, indem sie nur einer begrenzten Zahl türkischer Frächter die Durchfuhr erlaube. Das für türkische Frächter festgelegte Kontingent sei unzureichend, so dass diese gezwungen seien, die „Rollende Landstraße“¹³ zu verwenden, was zeit- und kostenintensiver als die Benutzung der Straße sei¹⁴. Das führe dazu, dass Waren aus der Türkei teurer würden und letztlich weniger wettbewerbsfähig seien. Die mit der Kontingentierung der Beförderungen verbundenen Beschränkungen hätten demnach für die Hersteller und die Käufer dieser Waren erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen und beeinträchtigten die Wirksamkeit der Zollunion. Zweitens laufe die österreichische Regelung einer Kontingentierung der Beförderungen unter Verstoß gegen Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei auf eine Diskriminierung türkischer Frächter hinaus, da die mit der Kontingentierung verbundenen Beschränkungen nicht für Frächter der Union gälten.

35. Das vorliegende Gericht wirft zunächst die Frage auf, ob sich CX auf den freien Warenverkehr zwischen der Union und der Türkei berufen kann, obwohl FU ein Unternehmen für die Beförderung von Waren ist, das diese nicht selbst herstellt, und insbesondere, ob CX geltend machen kann, dass es sich bei den für FU geltenden Voraussetzungen für die Erlangung der nach dem GütbefG erforderlichen Genehmigung um eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen im Sinne von Art. 5 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates handelt. Der vorliegende Fall sei im jetzigen Stadium nicht unter dem Gesichtspunkt des freien Warenverkehrs zu prüfen, weil das Assoziierungsabkommen EWG–Türkei den freien Warenverkehr, den freien Dienstleistungsverkehr und den Verkehrssektor als voneinander getrennte Bereiche ansehe, die von der Assoziation in unterschiedlicher Intensität und Geschwindigkeit verwirklicht werden sollten. Es sprächen gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass der Verkehrsbereich bewusst ausgeklammert sein und nicht über die Warenverkehrsfreiheit verwirklicht werden solle¹⁵.

10 Die österreichische Regierung weist darauf hin, dass die türkischen Frächter für drei mit der Eisenbahn im „Huckepack-Verkehr“ zurückgelegte Strecken zwei Belohnungsgenehmigungen erhielten.

11 Zur CEMT-Regelung siehe Bericht Nr. 85830-TR der Weltbank vom 28. März 2014, *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, Rn. 107, und den auf Initiative der Kommission hin erstellten Abschlussbericht der ICF Consulting Ltd vom 14. Oktober 2014, *Study on the economic impact on an agreement between the EU and the Republic of Turkey*, S. 13 und 14. In diesem Abschlussbericht wird erwähnt, dass im Jahr 2014 für türkische Frächter 4 258 Genehmigungen erteilt worden seien (für Beförderungen zwischen oder durch Staaten, die der CEMT angehören). Eine CEMT-Genehmigung genügt gemäß § 7 Abs. 1 Z 2 GütbefG dem Genehmigungserfordernis.

12 Nach Angaben der österreichischen Regierung hat es in den Jahren 2015 und 2016 keine Anträge auf Erteilung einer Einzelgenehmigung im Sinne von § 7 Abs. 1 Z 3 und § 8 Abs. 1 GütbefG gegeben.

13 Gemäß der Vorlageentscheidung handelt es sich dabei um kombinierten Verkehr, bei dem der Sattelzug per Bahn befördert wird.

14 Nach Angaben von CX beträgt die Wartezeit am Maribor-Terminal oftmals 97 bis 107 Stunden, und das auf einer Strecke von 260 km. Siehe hierzu den genannten Bericht Nr. 85830-TR der Weltbank, S. 54, in dem zusätzliche Kosten in Höhe von 250 Euro pro Lkw und Durchfuhr sowie eine doppelte Beförderungsdauer genannt werden.

15 Das vorliegende Gericht verweist in diesem Zusammenhang auf eine Entscheidung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts vom 30. Juni 2011 (BVerwG, 3 C 18/10, NVwZ 2012, 247).

36. Falls der Gerichtshof befinden sollte, dass sich CX auf den freien Warenverkehr berufen könne, um geltend zu machen, dass die in Rede stehende österreichische Regelung auf eine Beschränkung dieser Freiheit hinauslaufe oder zumindest auf eine Diskriminierung türkischer Staatsangehöriger im Sinne von Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei, stelle sich, so das vorlegende Gericht, die Frage, ob diese Beschränkung aufgrund von Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates gerechtfertigt sei.

37. In der nachstehenden Prüfung werde ich mich zunächst mit der Frage der Beurteilung der fraglichen österreichischen Regelung im Licht der Vorschriften über die Assoziation EWG–Türkei befassen. Ich werde in diesem Zusammenhang erläutern, weshalb ich so wie die österreichische und die ungarische Regierung und auch die Kommission der Ansicht bin, dass diese Regelung in den Bereich der Beförderungsdienstleistungen fällt und dass die Vorschriften des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates über den freien Warenverkehr zwischen der Union und der Türkei auf eine solche Regelung nicht anwendbar sind (Abschnitt B.1). Als Zweites werde ich die von CX angeführten Gegenargumente bezüglich der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum freien Warenverkehr zurückweisen (Abschnitt B.2). Als Drittes werde ich die fragliche Regelung anhand der „Stillhalteklausele“ in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls prüfen, nach der die Einführung neuer Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs untersagt ist (Abschnitt B.3). Schließlich werde ich kurz auf die Frage einer etwaigen Diskriminierung türkischer Frächter im Sinne von Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei (Abschnitt B.4) eingehen.

B. Zur Vorlagefrage

1. Zur Beurteilung der fraglichen Regelung und zu den auf eine solche Regelung anwendbaren Vorschriften

38. Die Vorlagefrage des Verwaltungsgerichtshofs ist zunächst auf die Beurteilung der fraglichen Regelung im Licht der Vorschriften über die Assoziation EWG–Türkei¹⁶ gerichtet. Fällt diese Regelung unter die Vorschriften über den freien Warenverkehr zwischen der Union und der Türkei oder unter die Vorschriften über die Erbringung von Beförderungsdienstleistungen?

39. Wie die österreichische und die ungarische Regierung sowie die Kommission tendiere ich zur zweiten Hypothese.

40. Dies stütze ich auf folgende Erwägungen.

41. Erstens ist festzustellen, dass es sich im Rahmen der Assoziation EWG–Türkei beim freien Warenverkehr, dem freien Dienstleistungsverkehr und dem Verkehr um verschiedene Bereiche handelt, für die unterschiedliche Regeln gelten¹⁷. In diesen Regeln kommt der unterschiedliche Grad der Liberalisierung der betroffenen Märkte zum Ausdruck. Während der freie Verkehr von *Waren*

¹⁶ Das Assoziierungsabkommen EWG–Türkei, das Zusatzprotokoll und der Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates sind fester Bestandteil der Unionsrechtsordnung. Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. September 1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, Rn. 8 und 9 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

¹⁷ Vgl. insbesondere die Art. 10, 14 und 15 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei, die Art. 2 bis 30, 41 und 42 des Zusatzprotokolls sowie die Art. 2 bis 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates.

zwischen der Union und der Türkei insbesondere durch die Bestimmungen des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates über die Zollunion gewährleistet ist¹⁸, sind der Bereich der *Dienstleistungen* und der des *Verkehrs* beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung der Assoziation EWG–Türkei im Wesentlichen weiterhin nicht liberalisiert¹⁹.

42. Insbesondere was den Verkehrssektor angeht, sieht Art. 15 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei vor, dass „[d]ie Bedingungen und Einzelheiten der Ausdehnung der den Verkehr betreffenden Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft und der aufgrund dieser Bestimmungen ergangenen Maßnahmen auf die Türkei ... unter Berücksichtigung der geografischen Lage der Türkei festgelegt [werden]“. Außerdem bestimmt Art. 42 des Zusatzprotokolls, dass der Assoziationsrat die Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Gemeinschaft, die den Verkehr betreffen, entsprechend den von ihm unter Berücksichtigung der geografischen Lage der Türkei festgelegten Einzelheiten auf die Türkei ausdehnt und dass er die Akte, welche die Gemeinschaft zur Durchführung dieser Bestimmungen u. a. für den Straßenverkehr erlassen hat, unter den gleichen Bedingungen auf die Türkei ausdehnen kann.

43. Allerdings ist festzustellen, dass der Assoziationsrat hierzu bislang keine Einzelheiten festgelegt hat. Beim gegenwärtigen Entwicklungsstand der Assoziation EWG–Türkei gibt es also keine spezielle Regelung für den Verkehr²⁰.

44. Zweitens ist bei der Frage, ob eine nationale Rechtsvorschrift unter die eine oder die andere Verkehrsfreiheit fällt, nach ständiger Rechtsprechung auf den *Gegenstand* der betreffenden Regelung abzustellen²¹. Ich meine, dass dies entsprechend auch für die Beurteilung einer nationalen Regelung im Licht der Vorschriften über die Assoziation EWG–Türkei gilt.

45. Die im Ausgangsverfahren in Rede stehende österreichische Regelung dient meines Erachtens im Wesentlichen dazu, die Voraussetzungen festzulegen, die erfüllt sein müssen, um gewerbliche internationale Gütertransporte auf der Straße in das, durch das oder aus dem österreichischen Hoheitsgebiet durchführen zu können²². Diese Regelung sieht hierzu insbesondere vor, dass derartige Transporte nur im Rahmen einer Genehmigung durchgeführt werden dürfen, die bei türkischen Frächtern entweder die Form einer im Rahmen des türkisch-österreichischen Straßentransportabkommens festgelegten Kontingents erteilten Genehmigung oder die Form einer Einzelgenehmigung für eine einzelne Beförderung annimmt, an der ein erhebliches öffentliches Interesse besteht²³. Anders gesagt, die in Rede stehende österreichische Regelung beschränkt den Zugang türkischer Frächter zum Markt für internationale Straßengütertransporte.

18 Das Assoziierungsabkommen EWG–Türkei hat gemäß seinem Art. 2 Abs. 1 zum Ziel, eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei zu fördern. Dazu ist in Art. 2 Abs. 2 dieses Abkommens die schrittweise Errichtung einer Zollunion vorgesehen. Im Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates sind, wie seinem Art. 1 zu entnehmen ist, die Einzelheiten für die Durchführung der Endphase der sich aus dem Assoziierungsabkommen EWG–Türkei ergebenden Zollunion zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei festgelegt.

19 Zur „Stillhalteklausele“ in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls siehe allerdings die Nrn. 75 bis 80 der vorliegenden Schlussanträge.

20 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Oktober 2003, Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 98). Was den Bereich der *Dienstleistungen* angeht, hat der Assoziationsrat gestützt auf Art. 41 Abs. 2 des Zusatzprotokolls den Beschluss Nr. 2/2000 vom 11. April 2000 über die Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Gemeinschaft und der Türkei über die Liberalisierung des Dienstleistungssektors und die gegenseitige Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte (2000/377/EG) (ABl. 2000, L 138, S. 27) erlassen. Der Assoziationsrat hat auf diesem Gebiet jedoch bislang keine substanzielle Liberalisierung vorgenommen. Vgl. Urteil vom 24. September 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, Rn. 13 und 46).

21 Vgl. Urteil vom 7. September 2017, Eqiom und Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung). In diesem Zusammenhang ist der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu entnehmen, dass dieser eine nationale Maßnahme, die sowohl den freien Warenverkehr als auch den freien Dienstleistungsverkehr betrifft, grundsätzlich nur im Hinblick auf eine dieser beiden Grundfreiheiten prüft, wenn sich herausstellt, dass die eine der beiden Freiheiten gegenüber der anderen völlig zweitrangig ist und ihr zugeordnet werden kann. Vgl. Urteil vom 4. Oktober 2011, Football Association Premier League u. a. (C-403/08 und C-429/08, EU:C:2011:631, Rn. 78 und die dort angeführte Rechtsprechung).

22 Dieser Einschätzung steht nicht entgegen, dass Leerfahrten gemäß dem türkisch-österreichischen Straßentransportabkommen von der Kontingentregelung befreit sind. Siehe Nr. 21 der vorliegenden Schlussanträge.

23 Vgl. § 7 Abs. 1 und § 8 Abs. 1, 3 und 4 GütbefG sowie Art. 4 Abs. 1 und Art. 7 des türkisch-österreichischen Straßentransportabkommens. Siehe auch die Nrn. 30 bis 32 der vorliegenden Schlussanträge.

46. Ich bezweifle nicht, dass diese Regelung in den Bereich der Beförderungsdienstleistungen fällt.

47. Zum einen ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Freiheit des Straßengütertransports im Rahmen der allgemeinen Systematik des Vertrags unter die Regelung über Dienstleistungen auf dem Gebiet des Verkehrs fällt²⁴. Ich sehe keinen Grund, warum dies im Rahmen der Vorschriften über die Assoziation EWG–Türkei anders sein sollte.

48. Zum anderen ist festzustellen, dass für internationale Straßengütertransporte *zwischen Mitgliedstaaten* früher ähnliche Genehmigungsregelungen galten wie die in Rede stehende derzeitige österreichische Regelung für türkische Frächter. Diese Regelungen beruhten teils auf bilateralen Kontingenten zwischen Mitgliedstaaten, teils auf Gemeinschaftskontingenten²⁵.

49. Der Gerichtshof hat im Urteil Parlament/Rat²⁶ festgestellt, dass der Rat seine Verpflichtungen aus Art. 75 EWG-Vertrag (jetzt Art. 91 AEUV) dadurch verletzt hatte, dass er es u. a. unterlassen hatte, die Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des internationalen Verkehrs sicherzustellen. Die bilateralen und gemeinschaftlichen Kontingente wurden infolge dieses Urteils schrittweise aufgehoben, bevor sie mit Wirkung vom 1. Januar 1993 durch das derzeit geltende System der nicht kontingentierten Gemeinschaftslizenz ersetzt wurden²⁷. Die das Gemeinschaftskontingent und die Gemeinschaftslizenz betreffenden Rechtsakte wurden gestützt auf die Vertragsvorschriften über die gemeinsame Verkehrspolitik erlassen²⁸.

50. Diese Entwicklung der Gesetzgebung und der Rechtsprechung zu internationalen Transporten zwischen den Mitgliedstaaten spricht meines Erachtens dafür, dass eine nationale Regelung wie die hier in Rede stehende, die ein System zur Genehmigung internationaler Straßengütertransporte vorsieht, als eine Maßnahme anzusehen ist, die in den Bereich der Beförderungsdienstleistungen fällt.

51. In diesem Zusammenhang kommt meines Erachtens dem Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Lambregts Transportbedrijf²⁹ besondere Bedeutung zu. Der Gerichtshof hat in jenem Urteil festgestellt, dass Art. 75 Abs. 1 Buchst. a und b EWG-Vertrag (jetzt Art. 91 Abs. 1 Buchst. a und b AEUV) in Bezug auf die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik durch den Rat den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten keine Rechte gewähre, auf die sie sich gegenüber Entscheidungen, die von nationalen Behörden im Jahr 1982 getroffen wurden, vor den nationalen Gerichten berufen könnten. Er hat mit anderen Worten darauf hingewiesen, dass diese Vorschrift keine unmittelbare Wirkung hat, die es einem in einem Mitgliedstaat ansässigen Beförderungsunternehmen erlaubt, sich auf diese Vorschrift zu berufen, um die Entscheidung einer nationalen Verwaltungsbehörde über nationale und internationale Transportgenehmigungen anfechten zu können.

24 Urteil vom 11. Juni 1987, Bodin und Minguet & Thomas (241/86, EU:C:1987:280, Rn. 6). Der Gerichtshof hat in Rn. 13 jenes Urteils festgestellt, dass die Anwendung einer nationalen Regelung über die maximale Höhe von Fahrzeugen, die im Einklang mit den durch eine Richtlinie der Gemeinschaft festgesetzten Grenzwerten steht, nicht als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Art. 30 EWG-Vertrag (jetzt Art. 34 AEUV) angesehen werden könne.

25 Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1018/68 des Rates vom 19. Juli 1968 über die Bildung eines Gemeinschaftskontingents für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 1968, L 175, S. 13). Auf diese Verordnung folgte die Verordnung (EWG) Nr. 2829/72 des Rates vom 28. Dezember 1972 über das Gemeinschaftskontingent für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 1972, L 298, S. 16), verlängert und geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 3256/74 des Rates vom 19. Dezember 1974 (ABl. 1974, L 349, S. 5), die ihrerseits durch die Verordnung (EWG) Nr. 3331/75 des Rates vom 18. Dezember 1975 (ABl. 1975, L 329, S. 9) verlängert und zuletzt durch die Verordnung (EWG) Nr. 3164/76 des Rates vom 16. Dezember 1976 über das Gemeinschaftskontingent für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 1976, L 357, S. 1) ersetzt wurde.

26 Urteil vom 22. Mai 1985 (13/83, EU:C:1985:220).

27 Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1841/88 des Rates vom 21. Juni 1988 zur Änderung der Verordnung Nr. 3164/76 (ABl. 1988, L 163, S. 1), die vorsah, dass das Gemeinschaftskontingent für eine Übergangszeit erhöht und die Gemeinschaftskontingente, die bilateralen Kontingente zwischen Mitgliedstaaten sowie die Kontingente für den Transitverkehr nach oder aus Drittländern für Transportunternehmer der Gemeinschaft ab 1. Januar 1993 aufgehoben wurden. Vgl. außerdem Verordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates vom 26. März 1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten (ABl. 1992, L 95, S. 1). Diese Verordnung wurde durch die Verordnung Nr. 1072/2009 aufgehoben und ersetzt.

28 Insbesondere Art. 75 EWG-Vertrag und Art. 71 EG-Vertrag (jetzt Art. 91 AEUV).

29 Urteil vom 13. Juli 1989 (4/88, EU:C:1989:320).

52. Der Gerichtshof hat dazu in Rn. 14 des Urteils darauf hingewiesen, dass „im Jahre 1982 ... der freie Dienstleistungsverkehr im Bereich des internationalen Verkehrs ... nur innerhalb des Mitgliedstaats, in dem das Unternehmen ansässig war, sowie von dort aus und dorthin *und vorbehaltlich der Erlangung einer Genehmigung für den Verkehr gemäß den in diesem Mitgliedstaat geltenden bilateralen oder gemeinschaftlichen Kontingenten* gewährleistet war“³⁰. Daraufhin hat der Gerichtshof festgestellt, dass derartige Dienstleistungen – mangels einer Umsetzung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs im Bereich des internationalen und innerstaatlichen Verkehrs durch den Rat entsprechend der ihm gemäß Art. 75 Abs. 1 Buchst. a und b EWG-Vertrag obliegenden Verpflichtungen – nur im Rahmen der bilateralen und der gemeinschaftlichen Kontingente erbracht werden konnten. Der Gerichtshof hat in diesem Kontext nicht geprüft, welche Auswirkungen diese Kontingente möglicherweise auf den freien Warenverkehr haben können.

53. Meiner Ansicht nach gilt die gleiche Erwägung erst recht für internationale Transporte, die von türkischen Frachtern im Rahmen der Assoziation EWG–Türkei durchgeführt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich – während Art. 75 Abs. 1 Buchst. a und b EWG-Vertrag die *Verpflichtung* des Rates zur Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik vorsah³¹ – aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, dass die Ausweitung der Bestimmungen des Vertrags im Bereich des Verkehrs auf die Republik Türkei *nicht zwingend* ist³². In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof festgestellt, dass der Assoziationsrat „auf dem Gebiet des Verkehrs über einen erheblich größeren Ermessensspielraum verfügt“³³. Davon ausgehend meine ich, dass, nachdem der Gerichtshof Art. 30 EWG-Vertrag (jetzt Art. 34 AEUV) in der Rechtssache Lambregts Transportbedrijf³⁴ nicht angewandt hat, in der vorliegenden Rechtssache erst recht kein Grund besteht, Art. 5 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates anzuwenden.

54. Daraus schließe ich, dass, solange der Assoziationsrat keine Regeln für den Verkehr gemäß Art. 15 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei und Art. 42 des Zusatzprotokolls erlassen hat³⁵, der Zugang türkischer Frachter zum Markt des internationalen Verkehrs weiterhin den Bedingungen unterliegt, die sowohl in den nationalen Regelungen der Mitgliedstaaten als auch in den bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und der Republik Türkei festgelegt sind³⁶. Die Zahl der türkischen Frachtern erteilten Transportgenehmigungen hängt in diesem Zusammenhang insbesondere von den Verhandlungen ab, die von den betroffenen Staaten im Rahmen dieser Abkommen geführt wurden. Ich möchte darauf hinweisen, dass die meisten Mitgliedstaaten gestützt auf die von ihnen mit der Republik Türkei geschlossenen bilateralen Abkommen ähnliche Transportgenehmigungsregelungen eingeführt haben wie die im Ausgangsverfahren³⁷.

55. Die Entscheidung, im Rahmen der Assoziation EWG–Türkei den Bereich der Beförderungsdienstleistungen zu liberalisieren, ist allein Sache der Vertragsparteien, wenn sie dies für zweckmäßig erachten, und zwar nach einer gründlichen Prüfung der konkreten Auswirkungen, die diese Liberalisierung haben könnte, namentlich im Hinblick auf die Wettbewerbsbedingungen auf

30 Hervorhebung nur hier.

31 Vgl. hierzu Urteil vom 22. Mai 1985, Parlament/Rat (13/83, EU:C:1985:220, Rn. 50).

32 Der Gerichtshof verweist hierzu auf die Verwendung des Wortes „kann“ in Art. 42 des Zusatzprotokolls. Vgl. Urteil vom 21. Oktober 2003, Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 97).

33 Vgl. Urteil vom 21. Oktober 2003, Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 96).

34 Urteil vom 13. Juli 1989 (4/88, EU:C:1989:320).

35 Siehe die Nrn. 42 und 43 der vorliegenden Schlussanträge.

36 Vgl. jedoch im Hinblick auf die „Stillhalteklausele“ in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls die Nrn. 75 bis 80 der vorliegenden Schlussanträge.

37 Siehe Verzeichnis der zwischen den Mitgliedstaaten und der Republik Türkei geschlossenen bilateralen Abkommen und der im Rahmen dieser Abkommen festgelegten Kontingente in Anhang 14 des vorgenannten Berichts Nr. 85830-TR der Weltbank sowie in Anhang C des erwähnten Abschlussberichts der ICF Consulting Ltd. Zu den Unterschieden zwischen den Regelungen der Mitgliedstaaten siehe in dem letztgenannten Abschlussbericht S. 8 bis 13. Ich weise darauf hin, dass das Bestehen bilateraler Verkehrsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten in der Verordnung Nr. 1072/2009 ausdrücklich erwähnt wird. Vgl. dritter Erwägungsgrund und Art. 1 Abs. 3 Buchst. a dieser Verordnung.

dem Markt für internationale Beförderungen. In diesem Kontext zeigt sich bei der schrittweisen Liberalisierung des internationalen Verkehrs zwischen den Mitgliedstaaten die Notwendigkeit, eine solche Liberalisierung mit der Einführung gemeinsamer Regeln insbesondere auf dem Verkehrssektor einhergehen zu lassen³⁸.

56. Unter diesen Umständen bin ich der Ansicht, dass, wenn der Gerichtshof die Vorschriften über den freien Warenverkehr zwischen der Union und der Türkei auf eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende anwenden würde, dies zu einer von den Vertragsparteien des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei bislang nicht gewollten Liberalisierung im Bereich des internationalen Verkehrs führen könnte³⁹.

57. Nach alledem stelle ich fest, dass eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende in den Bereich der Beförderungsdienstleistungen fällt und dass die Bestimmungen des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates über den freien Warenverkehr zwischen der Union und der Türkei auf eine solche Regelung nicht anwendbar sind.

58. Das Vorbringen von CX hinsichtlich der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum freien Warenverkehr kann diesem Ergebnis nicht entgegenstehen. Ich werde auf dieses Vorbringen nachstehend eingehen.

2. Zu den geltend gemachten Gegenargumenten

59. CX stützt seine Auffassung, dass die Vorschriften über den freien Warenverkehr zwischen der Union und der Türkei auf eine Regelung wie die hier in Rede stehende anwendbar seien, auf eine Reihe von Urteilen des Gerichtshofs zu dieser Freiheit.

60. Als Erstes beruft sich CX auf das Urteil in der Rechtssache Istanbul Lojistik⁴⁰. Darin hat der Gerichtshof festgestellt, dass eine Kraftfahrzeugsteuer, die Halter von in der Türkei zugelassenen Lastkraftwagen, die das ungarische Hoheitsgebiet durchqueren, entrichten müssen, eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie Zölle im Sinne von Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates darstelle⁴¹.

61. CX macht geltend, wenn die ungarische Transitgebühr gegen den freien Warenverkehr verstoße, müsse dasselbe für die fragliche österreichische Regelung gelten, zumal die in dieser vorgesehene Kontingentierung von Fahrten einen stärkeren Eingriff in den freien Warenverkehr darstelle als eine Transitgebühr.

62. Dieses Argument kann mich nicht überzeugen.

38 Dazu möchte ich als Beispiel darauf hinweisen, dass das Abkommen zwischen der Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft auf dem Verkehrssektor zum Ziel hat, einerseits den Zugang der Vertragsparteien zum Güter- und Personenverkehrsmarkt auf der Straße und auf der Schiene zu liberalisieren und andererseits die Bedingungen für eine abgestimmte Verkehrspolitik festzulegen. Vgl. Art. 1 Abs. 1 des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße (ABl. 2002, L 114, S. 91). Vgl. ferner, Togan, S., und Bayar, G., „Liberalizing Transport Sectors and the Effects of Infrastructure Development“, *The Liberalization of Transportation Services in the EU and Turkey*, Oxford University Press, 2016, S. 239.

39 Die Frage einer etwaigen Liberalisierung dieses Bereichs ist Gegenstand mehrerer Studien. Vgl. insbesondere den erwähnten Bericht Nr. 85830-TR der Weltbank, Rn. 99 bis 113, und den genannten Abschlussbericht der ICF Consulting Ltd, S. 36 ff. In Letzterem wird für den Fall einer vollständigen Liberalisierung des internationalen Verkehrs zwischen der Union und der Türkei eine Steigerung des Wertes des Handels zwischen der Union und der Türkei von etwa 3,5 Mrd. Euro angegeben.

40 Urteil vom 19. Oktober 2017 (C-65/16, EU:C:2017:770).

41 Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang insbesondere unter Hinweis auf Art. 66 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates festgestellt, dass sich die Auslegung der Bestimmungen des AEU-Vertrags über den freien Warenverkehr innerhalb der Union auf die Bestimmungen übertragen lässt, die den freien Warenverkehr innerhalb der Zollunion betreffen, die durch das Assoziierungsabkommen EWG–Türkei zustande gekommen ist. Dieser Art. 66 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates sieht vor, dass die Bestimmungen dieses Beschlusses, soweit sie im Wesentlichen mit den entsprechenden Bestimmungen des EG-Vertrags – nunmehr des AEU-Vertrags – übereinstimmen, im Einklang mit der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ausgelegt werden. Vgl. Urteil vom 19. Oktober 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, Rn. 38 und 44).

63. Die in Rede stehende österreichische Regelung kann meines Erachtens der, um die es in der Rechtssache Istanbul Lojistik ging, nicht gleichgestellt werden. Zum einen unterscheiden sich die beiden Regelungen ihrem *Wesen* nach. In der Rechtssache Istanbul Lojistik handelte es sich um eine fiskalische Maßnahme (eine Steuer), während die vorliegende Rechtssache eine Kontingentierungsmaßnahme betrifft.

64. Zum anderen unterscheiden sie sich auch nach ihrem *Gegenstand*. In der Rechtssache Istanbul Lojistik hat der Gerichtshof nämlich festgestellt, dass „mit der Kraftfahrzeugsteuer, obschon sie nicht auf Erzeugnisse als solche erhoben wird, *die Waren*, die von in einem Drittland – namentlich der Türkei – zugelassenen Fahrzeugen befördert werden, bei der Überquerung der ungarischen Grenze *belastet werden und nicht ... die Beförderungsdienstleistung*“⁴². Demgegenüber geht es bei der österreichischen Regelung in der vorliegenden Rechtssache, wie erwähnt, gerade darum, die Bedingungen festzulegen, die für die Durchführung von Beförderungsdienstleistungen erfüllt sein müssen⁴³. Ich möchte betonen, dass sich der Gerichtshof in der Rechtssache Istanbul Lojistik darauf beschränkt hat, die Steuer als solche zu prüfen, und keine Prüfung der Kontingentierungsregelung vorgenommen hat, mit der diese Steuer zusammenhing⁴⁴.

65. Als Zweites beruft sich CX auf eine Reihe von Urteilen, in denen der Gerichtshof eine Verknüpfung zwischen der Güterbeförderung und dem freien Warenverkehr innerhalb der Union anerkannt habe. Der Gerichtshof hat in den betreffenden Urteilen festgestellt, dass ein Fahrverbot für Kraftfahrzeuge von über 7,5 t, die bestimmte Waren befördern, auf einem Autobahnabschnitt, der eine der wichtigsten Landverbindungen in der betreffenden Region darstellt⁴⁵, und eine Regelung, die eine kurze Höchstdauer und eine kurze Höchstwegstrecke für Schlachttiertransporte vorsieht, eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Art. 34 AEUV darstellten⁴⁶.

66. Dieser Rechtsprechung sei zu entnehmen, dass eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche, soweit sie technisch an die Warenbeförderung anknüpfe, den Warenverkehr notwendigerweise beschränke, indem sie die freie Durchfuhr nur einer beschränkten Anzahl von Frächtern erlaube und dadurch Handelsströme auf andere zeit- und kostenintensivere Ausweichrouten oder Verkehrsträger lenke⁴⁷.

67. Dem kann nicht gefolgt werden.

68. Die von CX angeführte Rechtsprechung betraf nämlich nationale Regelungen ganz anderer Art als die österreichische Regelung in der vorliegenden Rechtssache.

42 Hervorhebung nur hier. Vgl. Urteil vom 19. Oktober 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, Rn. 46). Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang hervorgehoben, dass die fragliche ungarische Steuer zum Zeitpunkt der Einreise mit den Lastkraftwagen in das ungarische Hoheitsgebiet entrichtet werden musste und dass sich die Höhe dieser Steuer nach Kriterien richtete, die u. a. auf die Menge der Waren, die befördert werden können, und deren Bestimmungsort abstellten. Vgl. Rn. 45 des Urteils. Siehe auch meine Schlussanträge in der Rechtssache Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282, Nr. 59).

43 Vgl. Nr. 45 der vorliegenden Schlussanträge.

44 Das gilt auch für meine Schlussanträge in der Rechtssache Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282). Vgl. in jenen Schlussanträgen insbesondere die Nrn. 49, 52 und 69.

45 Urteile vom 15. November 2005, Kommission/Österreich (C-320/03, EU:C:2005:684), und vom 21. Dezember 2011, Kommission/Österreich (C-28/09, EU:C:2011:854).

46 Urteil vom 11. Mai 1999, Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242). CX beruft sich zudem auf das Urteil vom 9. Dezember 1997, Kommission/Frankreich (C-265/95, EU:C:1997:595), zu Gewalttaten, die in Frankreich gegen landwirtschaftliche Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten begangen wurden, das Urteil vom 12. Juni 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), in Bezug auf eine Vollsperrung der Brennerautobahn über nahezu 30 Stunden sowie auf das Urteil vom 23. Oktober 2003, Rioglass und Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587), zu einer Maßnahme der zollamtlichen Zurückhaltung, die den Warenverkehr verzögerte und zur völligen Blockierung der Waren führen konnte.

47 Siehe auch Nr. 34 der vorliegenden Schlussanträge.

69. Zum einen bezogen sich die fraglichen Regelungen nicht auf die Bedingungen, die – wie im vorliegenden Fall – für die Durchführung von Beförderungsdienstleistungen (*Voraussetzungen für den Zugang zum Verkehrsmarkt*) erfüllt sein müssen, sondern vielmehr auf die Bedingungen für die Beförderung bestimmter Waren (*Voraussetzungen für den Waretransport*)⁴⁸. Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass die vorgeschriebenen Bedingungen hinsichtlich des Verkehrsträgers, der Dauer des Transports und der Länge des Transportwegs geeignet sind, den freien Warenverkehr zu beschränken⁴⁹.

70. Zum anderen betrafen die Vorschriften, auf die sich die von CX geltend gemachte Rechtsprechung bezieht, im Gegensatz zu der in Rede stehenden österreichischen Regelung nicht bestimmte Verkehrsunternehmen, sondern galten ganz allgemein für jede Beförderung von Waren, die unter diese Vorschriften fielen. Deshalb hat der Gerichtshof festgestellt, dass die vorgeschriebenen Beförderungsbedingungen geeignet waren, den freien Verkehr der betroffenen Waren und insbesondere die freie Warendurchfuhr zu beeinträchtigen⁵⁰.

71. Es ist festzustellen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende österreichische Regelung im Hinblick auf die Voraussetzungen für die Beförderung von Waren aus der Türkei keine Beschränkungen vorsieht. Nach dieser Regelung können diese Waren nämlich frei nach, durch und aus dem österreichischen Hoheitsgebiet befördert werden. Für *türkische Frächter* ist lediglich die Möglichkeit, diese Waren zu befördern, beschränkt. Anders gesagt, die türkischen Waren können in Österreich frei verkehren, jedoch nicht unbedingt in türkischen Lastkraftwagen. Außerdem richtet sich diese Regelung nicht gegen Waren aus der Türkei, denn sie gilt auch für die von türkischen Frachtern durchgeführte Beförderung von Waren aus den Mitgliedstaaten, einschließlich Österreich.

72. Daraus folgt meines Erachtens, dass die fragliche österreichische Regelung, selbst wenn sie unter die Vorschriften über den freien Warenverkehr fallen sollte, mit dem allgemeinen Grundsatz der Freiheit der Warendurchfuhr innerhalb der Union, den der Gerichtshof als eine Folge des freien Warenverkehrs anerkannt hat⁵¹, nicht unvereinbar ist.

73. Im Ergebnis bin ich der Ansicht, dass das Vorbringen von CX die Beurteilung der betreffenden österreichischen Regelung als eine Maßnahme, die in den Bereich der Beförderungsdienstleistungen fällt, nicht in Frage stellen kann. Demzufolge sind die Vorschriften über den freien Warenverkehr zwischen der Union und der Türkei in dem Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates auf diese Regelung nicht anwendbar.

48 Zum Gegenstand der in Rede stehenden österreichischen Regelung siehe Nr. 45 der vorliegenden Schlussanträge.

49 Vgl. hierzu das Urteil vom 21. Dezember 2011, Kommission/Österreich (C-28/09, EU:C:2011:854, Rn. 114), in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass das Verbot, einen Abschnitt der Autobahn A 12 mit Lastkraftwagen über 7,5 t zu befahren, „in diesem alpenquerenden Korridor der Benutzung eines Verkehrsträgers für die genannten Güter entgegen[steht]“.

50 Vgl. insbesondere Urteil vom 15. November 2005, Kommission/Österreich (C-320/03, EU:C:2005:684, Rn. 66), aus dem sich ergibt, dass „die streitige Verordnung[, indem sie] für bestimmte Güter befördernde Lastkraftwagen über 7,5 t ein Fahrverbot auf einem Straßenabschnitt von überragender Bedeutung, der einer der wichtigsten terrestrischen Verbindungswege zwischen Süddeutschland und Norditalien ist, verhängt, ... ganz offensichtlich den freien Warenverkehr und insbesondere die freie Warendurchfuhr [behindert]“. Vgl. auch in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2011, Kommission/Österreich (C-28/09, EU:C:2011:854, Rn. 116). Siehe auch Urteil vom 11. Mai 1999, Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242, Rn. 23). Die Urteile vom 9. Dezember 1997, Kommission/Frankreich (C-265/95, EU:C:1997:595), vom 12. Juni 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), und vom 23. Oktober 2003, Rioglass und Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587), betrafen Situationen, in denen die Beförderung der betreffenden Waren vollständig unterbunden worden war.

51 Vgl. Urteil vom 21. Dezember 2011, Kommission/Österreich (C-28/09, EU:C:2011:854, Rn. 113 und die dort angeführte Rechtsprechung). Der allgemeine Grundsatz der freien Durchfuhr gilt auch im Rahmen der Assoziation EWG–Türkei. Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Oktober 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, Rn. 42 und 44).

74. Allerdings muss eine solche Regelung die „Stillhalteklausele“ in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls berücksichtigen⁵². Auf diesen Punkt werde ich im folgenden Abschnitt eingehen.

3. Zur „Stillhalteklausele“ in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls

75. Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls sieht eine „Stillhalteklausele“ vor, nach der die Vertragsparteien untereinander keine neuen Beschränkungen einführen werden, insbesondere nicht für den freien Dienstleistungsverkehr. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann diese Klausel auf den Bereich der Beförderungsdienstleistungen angewandt und von einem Unternehmen mit Sitz in der Türkei, das rechtmäßig Dienstleistungen in einem Mitgliedstaat erbringt, geltend gemacht werden⁵³.

76. Die „Stillhalteklausele“ verbietet allgemein die Einführung neuer Maßnahmen, die den Zweck oder die Wirkung haben, die Ausübung insbesondere der Dienstleistungsfreiheit durch einen türkischen Staatsangehörigen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats restriktiveren Bedingungen als denen zu unterwerfen, die galten, als das Zusatzprotokoll in diesem Mitgliedstaat in Kraft trat⁵⁴. Um feststellen zu können, ob die genannte Klausel einer nationalen Regelung wie der hier fraglichen entgegensteht, ist daher zu prüfen, ob sie eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs beinhaltet und, falls das zu bejahen ist, ob es sich um eine neue Beschränkung handelt⁵⁵.

77. Als Erstes ist die Frage, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung eine *Beschränkung* des freien Dienstleistungsverkehrs beinhaltet, meiner Ansicht nach zu bejahen. Hierzu weise ich darauf hin, dass nach ständiger Rechtsprechung eine nationale Regelung, die die Ausübung von Dienstleistungen im Inland durch ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenes Unternehmen von der Erteilung einer behördlichen Erlaubnis abhängig macht, eine Beschränkung des in Art. 56 AEUV verankerten elementaren Grundsatzes darstellt⁵⁶.

78. Als Zweites ist bei der Frage, ob die in Rede stehende Regelung eine *neue* Beschränkung darstellt, zu prüfen, ob diese Regelung in dem Sinne neu ist, dass sie die Situation der türkischen Frächter gegenüber derjenigen erschwert, die sich aus den Vorschriften ergab, die für sie in Österreich in Bezug auf diesen Mitgliedstaat zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls galten⁵⁷.

52 Das vorliegende Gericht wirft die Frage nach der „Stillhalteklausele“ in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls nicht ausdrücklich auf, sondern fragt den Gerichtshof ganz allgemein, ob die fragliche Regelung mit dem genannten Protokoll vereinbar ist. Ich möchte in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs, auch wenn das vorliegende Gericht seine Fragen formal auf die Auslegung einiger Vorschriften des Unionsrechts beschränkt hat, dies den Gerichtshof nicht daran hindert, dem Gericht alle Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts zu geben, die für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens von Nutzen sein können, und zwar unabhängig davon, ob es bei seiner Fragestellung darauf Bezug genommen hat. Der Gerichtshof hat insoweit aus dem gesamten von dem einzelstaatlichen Gericht vorgelegten Material, insbesondere aus der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Unionsrechts herauszuarbeiten, die unter Berücksichtigung des Gegenstands des Rechtsstreits einer Auslegung bedürfen. Siehe Urteil vom 19. Oktober 2017, Otero Ramos (C-531/15, EU:C:2017:789, Rn. 40).

53 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Oktober 2003, Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 92, 93, 102 und 105). Nach ständiger Rechtsprechung hat Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls unmittelbare Wirkung. Folglich kann diese Vorschrift von türkischen Staatsangehörigen, auf die sie anwendbar ist, in den Mitgliedstaaten vor Gericht geltend gemacht werden. Vgl. Urteil vom 24. September 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

54 Vgl. Urteil vom 24. September 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

55 Vgl. Urteil vom 21. Oktober 2003, Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 110).

56 Urteil vom 21. Oktober 2003, Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 111). Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs sollen die im Rahmen der Vertragsbestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr geltenden Grundsätze so weit wie möglich auf die türkischen Staatsangehörigen übertragen werden, um zwischen den Vertragsparteien die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zu beseitigen. Vgl. Urteil vom 24. September 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

57 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Oktober 2003, Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 116).

79. Die österreichische Regierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass das in dem türkisch-österreichischen Straßentransportabkommen vorgesehene Kontingentierungssystem bereits gegolten habe, als das Zusatzprotokoll für die Republik Österreich mit ihrem Beitritt zur Union am 1. Januar 1995 in Kraft getreten sei⁵⁸.

80. Vorbehaltlich einer Prüfung dieses Punktes, die Sache des vorlegenden Gerichts ist, sieht es daher so aus, dass die fragliche österreichische Regelung keine neue Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls enthält⁵⁹.

4. Zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Hinblick auf Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei

81. Nach Ansicht von CX läuft die österreichische Regelung unter Verstoß gegen Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei, wonach im Rahmen des Anwendungsbereichs dieses Abkommens jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist, auf eine Diskriminierung türkischer Frächter hinaus, weil die Beschränkungen im Zusammenhang mit dem System einer Kontingentierung der Beförderungen nicht für Frächter mit Sitz in der Union gälten⁶⁰.

82. Ich bin ebenso wie die österreichische und die ungarische Regierung sowie die Kommission der Auffassung, dass Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegensteht, und zwar aus folgenden Gründen.

83. Erstens ist Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei meines Erachtens auf eine solche Regelung nicht anwendbar. Diese Vorschrift gilt nämlich ihrem Wortlaut nach „unbeschadet der besonderen Bestimmungen, die *möglicherweise* aufgrund von Artikel 8 [dieses Abkommens] *noch erlassen werden*“⁶¹. Beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung der Assoziation EWG–Türkei gibt es zwar keine besonderen Bestimmungen für den Verkehr⁶², doch ist nicht auszuschließen, dass der Assoziationsrat derartige Bestimmungen gemäß Art. 15 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei und Art. 42 des Zusatzprotokolls erlässt. Würde Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei auf eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende angewandt, so würde dies, wie die Kommission zu Recht hervorhebt, dem Inhalt einer etwaigen Regelung auf dem Gebiet des Verkehrs vorgreifen.

84. Zweitens bin ich der Ansicht, dass, selbst wenn Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei auf eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende anwendbar wäre, eine solche Regelung nicht auf eine Diskriminierung im Sinne dieser Vorschrift hinausläuft.

85. Dazu ist festzustellen, dass die fragliche österreichische Regelung nicht nach dem Ort des Sitzes des Transportunternehmens unterscheidet⁶³. Die von CX geltend gemachte unterschiedliche Behandlung der Frächter, je nachdem, ob sie in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland ansässig sind, ist lediglich die Folge der unterschiedlichen Rechtsrahmen für Transportunternehmen mit Sitz in

58 Hilfsweise macht die österreichische Regierung geltend, dass die fragliche Regelung jedenfalls aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sei, insbesondere aus volkswirtschaftlichen Gründen sowie zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt. Nach Ansicht der Kommission gibt es keine Anhaltspunkte für eine Unvereinbarkeit der fraglichen Regelung mit der „Stillhalteklausele“. CX und die ungarische Regierung sind auf die Frage der Vereinbarkeit der fraglichen Regelung mit der „Stillhalteklausele“ nicht eingegangen.

59 Überdies bin ich der Ansicht, dass die fortlaufende Anpassung des *Umfangs* des für türkische Frächter im Rahmen des türkisch-österreichischen Straßentransportabkommens festgelegten Kontingents nicht als eine neue Beschränkung im Sinne von Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls anzusehen ist. Ich verweise hierzu darauf, dass die Zahl der Genehmigungen von den betroffenen Staaten in bilateralen Verhandlungen festgelegt wird, insbesondere unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen und des Umfangs des internationalen Verkehrs. Vgl. Nr. 54 der vorliegenden Schlussanträge und § 8 Abs. 3 GütbefG.

60 Vgl. Nr. 34 der vorliegenden Schlussanträge.

61 Hervorhebung nur hier.

62 Vgl. Nr. 43 der vorliegenden Schlussanträge.

63 Vgl. Nrn. 15 bis 20 der vorliegenden Schlussanträge.

der Union auf der einen und Transportunternehmen mit Sitz in der Türkei auf der anderen Seite. Für die Erstgenannten gelten die gemeinsamen Regeln für den internationalen Verkehr wie sie u. a. in der Verordnung Nr. 1072/2009 festgelegt sind, während die Letztgenannten diesen Regeln nicht unterliegen.

86. Daraus folgt, dass nur Frächter mit Sitz in der Union die Möglichkeit haben, sich auf eine gemäß der Verordnung Nr. 1072/2009 ausgestellte Gemeinschaftslizenz zu berufen, welche eine der Formen einer Genehmigung darstellt, die den Anforderungen der fraglichen österreichischen Regelung entspricht. Für türkische Frächter, deren Tätigkeit nicht in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fällt, besteht diese Möglichkeit nicht, und sie müssen deshalb auf andere Formen einer Genehmigung zurückgreifen, um die Anforderungen der in Rede stehenden österreichischen Regelung zu erfüllen⁶⁴. Dieser Unterschied, der darauf zurückzuführen ist, dass für Frächter der Union auf der einen und für türkische Frächter auf der anderen Seite unterschiedliche Regeln gelten, kann nicht auf dem Weg über Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei beseitigt werden. Ich bin mit anderen Worten der Ansicht, dass diese Vorschrift nicht geltend gemacht werden kann, um eine von den Vertragsparteien des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei bislang nicht gewollte Liberalisierung im Bereich des internationalen Verkehrs herbeizuführen⁶⁵.

87. Auf dieser Grundlage schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegensteht.

V. Ergebnis

88. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefrage des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs wie folgt zu antworten:

Das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei, unterzeichnet am 12. September 1963 in Ankara von der Republik Türkei einerseits sowie von den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits, sowie geschlossen, gebilligt und bestätigt im Namen der Gemeinschaft durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963, das Zusatzprotokoll, unterzeichnet am 23. November 1970 in Brüssel und geschlossen, gebilligt und bestätigt im Namen der Gemeinschaft durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972, sowie der Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG–Türkei vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion stehen einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen nicht entgegen, nach der Güterbeförderungsunternehmen mit Sitz in der Republik Türkei eine grenzüberschreitende gewerbsmäßige Güterbeförderung mit Kraftfahrzeugen nach oder durch das Gebiet der Republik Österreich nur durchführen dürfen, wenn sie für die Kraftfahrzeuge über Ausweise verfügen, die im Rahmen eines zwischen der Republik Österreich und der Republik Türkei aufgrund eines bilateralen Abkommens festgesetzten Kontingents vergeben werden, oder ihnen eine Genehmigung für die einzelne Güterbeförderung erteilt wird, wobei an der einzelnen Güterbeförderung ein erhebliches öffentliches Interesse bestehen und der Antragsteller glaubhaft machen muss, dass die Fahrt weder durch organisatorische Maßnahmen noch durch die Wahl eines anderen Verkehrsmittels vermieden werden kann, sofern sich das vorlegende Gericht dessen vergewissert, dass diese Regelung keine neue Beschränkung für den freien Dienstleistungsverkehr im Sinne von Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls beinhaltet.

⁶⁴ Vgl. Nrn. 30 bis 32 der vorliegenden Schlussanträge.

⁶⁵ Vgl. auch Nr. 56 der vorliegenden Schlussanträge.