

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
JEAN MISCHO

föredraget den 13 maj 2003 <sup>1</sup>

Innehållsförteckning

I — Tillämpliga bestämmelser .....	I- 12306
A — Associeringen EEG/Turkiet .....	I- 12306
B — Den nationella lagstiftningen .....	I- 12309
II — Bakgrunden och målen vid den nationella domstolen .....	I- 12310
A — Mål C-317/01 .....	I- 12310
B — Mål C-369/01 .....	I- 12311
III — Behandling av tolkningsfrågorna .....	I- 12312
A — Den första tolkningsfrågan i mål C-317/01 .....	I- 12312
1. Den hänskjutande domstolens uppfattning och de argument som åberopats vid domstolen .....	I- 12313
2. Bedömning .....	I- 12316
B — Den andra frågan i mål C-317/01 och den tredje frågan i mål C-369/01 ....	I- 12318
1. De hänskjutande domstolarnas synpunkter och de argument som åberopats vid domstolen .....	I- 12319
2. Bedömning .....	I- 12321
C — Fråga 3 b) i mål C-317/01 och fråga 1 b) i mål C-369/01 .....	I- 12324
1. De hänskjutande domstolarnas synpunkter och de argument som åberopats vid domstolen .....	I- 12325
2. Bedömning .....	I- 12328
a) Är artikel 41.1 tillämplig på transporter? Gäller målen åtgärder som hör till detta område? .....	I- 12328

1 — Originalspråk: franska.

b) Förekomsten av en ny begränsning av det fria tillhandahållandet av tjänster .....	I-12333
i) Transporterna utförs för de turkiska företagen och på deras ansvar I-12333	I-12333
— Det turkiska företaget utför transporterna med sina egna lastbilar och sina egna chaufförer .....	I-12333
— Det turkiska företaget utför transporterna med sina egna chaufförer, men med lastbilar som ägs av ett tyskt företag och som är registrerade i Tyskland .....	I-12334
ii) Transporterna utförs för ett tyskt företag och på dess ansvar .....	I-12336
— De turkiska chaufförerna är direkt anställda av det tyska företaget I-12336	I-12336
— De turkiska chaufförerna är anställda och avlönade av ett turkiskt företag .....	I-12339
D — Fråga 3 a) i mål C-317/01 och fråga 1 a) i mål C-369/01 .....	I-12343
E — Den tredje frågan i mål C-369/01 .....	I-12345
IV — Förslag till avgörande .....	I-12346

1. Bundessozialgerichts (Tyskland) sjunde och elfte avdelning har underställt domstolen frågor angående tolkningen av artikel 41.1 i tilläggsprotokollet till associeringsavtalet EEG—Turkiet från år 1963, undertecknat den 23 november 1970<sup>2</sup>, och artikel 13 i beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utveckling av associeringen, vilket har antagits av det associeringsråd som inrättades genom det ovan nämnda avtalet.<sup>3</sup>

## I — Tillämpliga bestämmelser

### A — Associeringen EEG/Turkiet

2. Avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Republiken Turkiet (nedan kallat avtalet) undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och av gemenskapen, å andra sidan. Avtalet har för gemenskapens räkning ingåtts, godkänts

2 — Tilläggsprotokollet ingicks, godkändes och bekräftades genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 1, s. 133).

3 — Beslutet trädde i kraft den 1 juli 1980. Det har inte offentliggjorts i officiella tidningen, men kan konsulteras i ett verk från Byrå för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer: *Accord d'association et protocoles CEE-Turquie et autres textes de base*, Bryssel, 1992.

och bekräftats genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 angående ingåendet av avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet.<sup>4</sup>

3. Enligt artikel 2.1 i associeringsavtalet har detta till syfte att främja en fortsatt och väl avvägd förstärkning av de kommersiella och ekonomiska förbindelserna mellan de avtalslutande parterna, även på arbetsmarknadsområdet, genom att etappvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare (artikel 12) och genom att undanröja inskränkningar i etableringsfriheten (artikel 13) och i friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 14).

4. I artikel 6 i avtalet föreskrivs att ett associeringsråd, som verkar inom gränserna för de befogenheter som detta råd har enligt avtalet, skall upprättas.

5. I artikel 12 i avtalet föreskrivs följande:

”De avtalslutande parterna skall vägledas av artiklarna 48, 49 och 50 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen för att stegvis genomföra fri rörlighet för arbetstagare mellan sig.”

6. I artikel 14 i avtalet föreskrivs följande:

”De avtalslutande parterna skall vägledas av artiklarna 55, 56 och 58—65 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen för att undanröja inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster mellan sig.”

7. Artikel 22.1 i avtalet har följande lydelse:

”Associeringsrådet har befogenhet att fatta beslut för att genomföra avtalets mål och i de fall som föreskrivs i detta. Vardera parten är skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra de beslut som fattats....”

8. I det ovannämnda tilläggsprotokollet finns en avdelning II, som har rubriken ”Rörlighet för personer och tjänster”, vars kapitel I avser ”Arbetskraft” och vars kapitel II rör ”Etablering, tjänster och transporter”. I artikel 36 i kapitel I i tilläggsprotokollet fastslås fristerna för det etappvisa genomförandet av den fria rörligheten för arbetstagare mellan gemenskapens medlemsstater och Republiken Turkiet i enlighet med principerna i artikel 12 i associeringsavtalet. I artikelns andra stycke anges att associeringsrådet skall fastställa de bestämmelser som är nödvändiga för detta syfte.

4 — EGT 217, 1964, s. 3685.

9. Artikel 41, som ingår i kapitel II i avdelning II i tilläggsprotokollet, har följande lydelse:

”1. De fördragsslutande parterna får inte insemellan införa nya begränsningar av etableringsrätten och den fria handeln med tjänster.

2. Associeringsrådet skall i enlighet med principerna i artiklarna 13 och 14 i associeringsavtalet fastställa tidsplanen för och den närmare utformningen av de fördragsslutande parternas gradvisa avskaffande av begränsningarna av etableringsrätten och den fria handeln med tjänster mellan parterna.

Associeringsrådet skall vid fastställande av tidsplanen för och den närmare utformningen av bestämmelserna för de olika typerna av verksamheter ta hänsyn till de motsvarande bestämmelser som gemenskapen redan har antagit på dessa områden, samt den särskilda ekonomiska och sociala situationen i Turkiet. De verksamheter som i särskilt hög grad bidrar till utveckling av produktion och handel skall prioriteras.”

10. Den 19 september 1980 antog associeringsrådet beslut nr 1/80 om utvecklingen av associeringen (ej publicerat, nedan kallat beslut nr 1/80).

11. Genom artikel 6 i beslut nr 1/80 har, till förmån för turkiska arbetstagare, inrättats ett system för stegvist tillträde till arbete, vilket tillåter dem att efter ett års reguljär anställning få sitt arbetstillstånd förnyat hos samma arbetsgivare, att efter tre år anta ett erbjudande om anställning inom samma yrke, med undantag för det företräde som skall ges arbetstagare från gemenskapens medlemsstater, och att efter fyra år utöva valfri avlönad verksamhet. I tredje stycket föreskrivs att artikelns tillämpning skall fastställas i nationella bestämmelser.

12. I artikel 8.1 föreskrivs att ”om ett erbjudande om anställning inom gemenskapen inte antas av arbetskraft som är tillgänglig på medlemsstaternas arbetsmarknad och om medlemsstaterna, inom ramen för sina lagar eller andra författningar, beslutar att vända sig till arbetstagare som inte är medborgare i en av gemenskapens medlemsstater för att besätta denna tjänst, skall de sträva efter att prioritera turkiska arbetstagare”.

13. Artikel 13 i beslut nr 1/80, som hör till kapitel II med rubriken ”Sociala bestämmelser”, avsnitt 1 med rubriken ”Anställ-

ning och arbetstagares fria rörlighet”, har följande lydelse:

”Gemenskapens medlemsstater och Turkiet får inte införa nya begränsningar såvitt avser villkoren för tillträde till anställning för arbetstagare och deras familjemedlemmar som har erhållit uppehålls- och arbetstillstånd inom respektive lands område i enlighet med gällande lagstiftning.”

#### B — Den nationella lagstiftningen

14. Enligt artikel 9 i Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer (förordning angående arbetstillstånd för icke-tyska arbetstagare, nedan kallad AEVO) av den 2 mars 1971 (BGBl. I, s. 152), i den lydelse som gällde den 1 januari 1973, gäller följande:

”Undantagna från kravet på arbetstillstånd är...

2. resande personal som arbetar med internationell person- och godstrafik... i företag som har säte inom tillämpningsområdet för denna förordning.”

15. Genom den tionde förordningen med ändring av AEVO, som antogs och trädde i kraft den 1 september 1993 (BGBl. I, s. 1527), ändrades artikel 9.2 så att undantaget från kravet på arbetstillstånd begränsades till resande personal som arbetar med internationell person- och godstrafik ”för arbetsgivare som är etablerade utomlands”.

16. Den 30 september 1996 (BGBl. I, s. 1491) gjordes en ny ändring i artikel 9.2 i AEVO, och den version som är tillämplig från den 10 oktober 1996 har följande lydelse:

”2. resande personal som arbetar med internationell person- och godstrafik för arbetsgivare som är etablerade utomlands i de fall

a) fordonet är registrerat i den stat där arbetsgivaren har sitt säte,

...”

17. Innehållet i artikel 9.2 i AEVO har utan ändring överförs till artikel 9.3 i Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (förordning angående arbetstillstånd för utländska

arbetstigare, nedan kallad ArGV) av den 17 september 1998 (BGBl. I, s. 2899), vilken har ersatt AEVO.

som en övergångsåtgärd ändå arbetstillstånd för förarna med giltighet till den 30 september 1996. Efter detta datum vägrade myndigheten emellertid att utfärda nya tillstånd för dem.

## II — Bakgrunden och målen vid den nationella domstolen

### A — *Mål C-317/01*

18. Eran Abatay, Abdulgam Balikci, Ismail Birer och Refik Günes (nedan kallade Eran Abatay m.fl.) är turkiska medborgare som bor i Turkiet och är verksamma som långtradarchaufförer som huvudsakligen kör internationella godstransporter. De är anställda vid Baqir Dis Tic. Ve Paz. Ltd St i Mersin (Turkiet, nedan kallat Baqir Ltd), vilket är ett dotterbolag till Baqir GmbH som är ett bolag etablerat i Stuttgart (Tyskland). Baqir Ltd och Baqir GmbH importerar frukt och grönsaker som huvudsakligen kommer från deras egna odlingar till Tyskland. Varorna transporteras från Turkiet till Tyskland med lastbilar som är registrerade på Baqir GmbH i Tyskland och som bland annat körs av Eran Abatay m.fl.

19. Efter att de nya bestämmelserna hade trätt i kraft utfärdade Bundesanstalt für Arbeit (federala arbetsmarknadsverket)

20. Efter att Eran Abatay m.fl. hade väckt talan fastställde Sozialgericht Nürnberg att de inte behövde något arbetstillstånd. Denna dom fastställdes efter överklagande av Bayerisches Landessozialgericht (Tyskland). Dessa två domstolar ansåg i huvudsak att den begränsning som införts genom de nya tyska bestämmelserna, enligt vilka Eran Abatay m.fl. ålades att inneha arbetstillstånd, utgjorde en begränsning i strid med standstill-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80.

21. Bundesanstalt für Arbeit överklagade till Bundessozialgericht och bestred överrättens tolkning av artikel 13 i beslut nr 1/80.

22. Efter detta överklagande har Bundessozialgerichts elfte avdelning i sitt beslut om hänskjutande frågat sig om inte det undantag från kravet på arbetstillstånd som parterna har gjort gällande kan följa av artikel 13 i beslut nr 1/80 eller av artikel 41.1 i tilläggsprotokollet. De ändringar i AEVO som trädde i kraft den 1 september 1993 och den 10 oktober 1996

skulle nämligen kunna anses som nya begränsningar i rätten till tillträde till arbetsmarknaden i den mening som avses i artikel 13 i beslut nr 1/80, eller som nya begränsningar i den fria handeln med tjänster i den mening som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet.

23. Det står i detta hänseende klart att dessa bestämmelser är direkt tillämpliga i medlemsstaterna, men det finns flera problem angående deras räckvidd.

24. Jag kommer att återge de tolkningsfrågor som den elfte avdelningen har ställt i detta avseende längre fram, liksom huvuddelen av de kommentarer som den har gjort i anledning av frågorna.

## B — Mål C-369/01

25. Nadi Sahin, tidigare turkisk medborgare som sedan år 1991 är tysk medborgare, driver transportföretaget "Sahin Internationale Transporte" i Göppingen (Tyskland). Han är också innehavare av ett dotterbolag till detta bolag, kallat Anadolu Dis Ticaret A.S. (nedan kallat Anadolu A.S.), som har sitt säte i Istanbul (Turkiet). Företaget i Göppingen äger flera lastbilar som det använder i internationell trafik mellan Tyskland, Turkiet, Iran och Irak. Alla dessa lastbilar är registrerade i Tysk-

land. Enligt den hänskjutande domstolen finns ett agenturavtal mellan Nadi Sahins tyska företag och hans turkiska dotterbolag, enligt vilket Anadolu A.S. använder Nadi Sahins lastbilar för internationella godstransporter.

26. Handlingen betecknad agenturavtal ("Agenturvertrag"), som jag har hämtat ur den hänskjutande domstolens akt, är dock begränsad till att klargöra att det turkiska dotterbolaget har rätt att "lasta och lossa våra fordon liksom de fordon som tillhör transportföretag som vi använder samt att utföra tullformaliteter och de övriga administrativa formaliteter som har samband med detta" ("ist berechtigt, unsere Fahrzeuge sowie die Fahrzeuge der von uns eingesetzten Transportunternehmer zu ent- und beladen, die damit im Zusammenhang stehenden zollamtlichen und behördlichen Tätigkeiten vorzunehmen").

27. Den hänskjutande domstolen har även påpekat att Nadi Sahin redan före den 1 september 1993 använde 17 arbetstagare som förare för de i Tyskland registrerade lastbilarna. Dessa arbetstagare är turkiska medborgare som bor i Turkiet och som har ingått anställningsavtal med Anadolu A.S. före nämnda datum. Inför varje resa i Tyskland erhöll de ett tyskt visum från det behöriga generalkonsulatet. Den sjunde avdelningen har dock tillagt att de fastställanden av faktiska omständigheter som krävs för att kunna avgöra vem som är arbetsgivare för förarna hittills saknas.

28. I talan som väcktes den 29 maj 1996 begärde Nadi Sahin att domstolen skulle fastställa att arbetstagarna i fråga var undantagna från kravet på arbetstillstånd för sin verksamhet. Sozialgericht Ulm (Tyskland) meddelade den 9 december 1996 ett interimistiskt beslut där den förordnade att Bundesanstalt für Arbeit skulle bevilja arbetstillstånd för långtradarchaufförerna i avvaktan på ett slutligt beslut i målet i sak.

29. När målet avgjordes i sak den 10 februari 1998 konstaterade Sozialgericht Ulm emellertid att de 17 förarna i fråga var undantagna från kravet på arbetstillstånd.

30. Bundesanstalt für Arbeits überklagande ogillades av Landessozialgericht Baden-Württemberg i dom av den 27 juli 2000. Denna domstol stödde sig i huvudsak på artikel 41.1 i tilläggsprotokollet när den fann att det rättsläge som gällde den 1 januari 1973 fortfarande var relevant.

31. Bundesanstalt für Arbeit överklagade denna dom och påstod bland annat att artikel 9.2 i AEVO hade överträtts.

32. Nadi Sahin yrkade att överklagandet skulle ogillas på den grunden att såväl artikel 41.1 i tilläggsprotokollet som artikel 13 i beslut nr 1/80 innehåller en

standstill-klausul som förbjuder införandet av nya begränsningar vad gäller krav på arbetstillstånd för turkiska arbetstagare.

33. Bundessozialgerichts sjunde avdelning är tveksam till vilken räckvidd artikel 41 i tilläggsprotokollet har, till förhållandet mellan denna artikel och artikel 13 i beslut nr 1/80 liksom till den sistnämnda bestämmelsens räckvidd. Det är för att lösa dessa problem som denna domstol har ställt flera tolkningsfrågor till domstolen.

### III — Behandling av tolkningsfrågorna

34. Även om kommissionen har omgrupperat och omformulerat tolkningsfrågorna på ett bra sätt så föredrar jag att hålla mig till deras lydelse.

#### A — Den första tolkningsfrågan i mål C-317/01

35. Denna fråga lyder som följer:

”1. Skall artikel 13 i beslut nr 1/80 tolkas på så sätt att det enligt denna artikel är



förbjudet för en medlemsstat i unionen att införa nationella bestämmelser som i jämförelse med det gällande nationella rättsläget den 1 december 1980 allmänt föreskriver nya begränsningar för turkiska arbetstagares tillträde till arbetsmarknaden, eller avser förbudet mot att införa nya begränsningar enligt artikel 13 i beslut nr 1/80 endast den tidpunkt då en arbetstagare för första gången beviljas uppehållstillstånd och arbetstillstånd i enlighet med gällande lagstiftning?"

1. Den hänskjutande domstolens uppfattning och de argument som åberopats vid domstolen

36. Den *hänskjutande domstolen* har noterat att lydelsen av artikel 13 talar för den tolkning enligt vilken förbudet mot att införa nya begränsningar enligt artikel 13 endast avser den tidpunkt då arbetstagaren första gången beviljas uppehålls- och arbetstillstånd inom den berörda statens område i enlighet med gällande bestämmelser, och inte den dag då bestämmelsen första gången blev tillämplig. Denna tolkning av artikel 13 är emellertid inte den enda möjliga.

37. *Eran Abatay m.fl.* har uppfattat den första frågan i mål C-317/01 så, att den hänskjutande domstolen vill veta om artikel 13 i beslut nr 1/80 på ett abstrakt sätt förbjuder antagandet av varje bestämmelse som innebär en ny begränsning för tillträdet till arbetsmarknaden, eller om regeln avser att ta den tidpunkt då arbetstagaren första gången beviljas uppehålls-

och arbetstillstånd i enlighet med gällande lagstiftning som utgångspunkt i varje konkret fall.

38. De har gjort gällande att artikel 13 i beslut nr 1/80 förbjuder införandet av nya nationella bestämmelser angående tillträde till arbetsmarknaden som är mer restriktiva än de som var tillämpliga när artikeln trädde i kraft. De anser nämligen att villkoret i bestämmelsen, enligt vilket det krävs att de turkiska medborgarna befinner sig i värdmedlemsstaten i enlighet med gällande lagstiftning avseende uppehålls- och arbetstillstånd, endast kan innebära att personer som bor eller arbetar illegalt i en medlemsstat förhindras att dra fördel av de rättigheter som föreskrivs i artikeln.

39. *Eran Abatay m.fl.* har för övrigt bestritt frågans inverkan på tvistens utgång för det fall klagandena i målet vid den nationella domstolen redan har uppehållstillstånd i enlighet med gällande regler i medlemsstaten i fråga eller redan har ett arbete där i enlighet med de regler som gällde när de nya nationella bestämmelserna trädde i kraft. Arbets- och uppehållstillstånd i en medlemsstat överensstämmer med gällande regler så länge de följer statens lagar och författningar.<sup>5</sup> Följaktligen var *Eran Abatay* med föeras anställning förenlig med gällande regler före den ändring i AEVO som trädde i kraft den 10 oktober 1996 och faller därför inom skyddsområdet för artikel 13. Det är därför inte nödvändigt att svara på den första frågan.

<sup>5</sup> — Dom av den 26 november 1998 i mål C-1/97, *Birden* (REG 1998, s. I-7747).

40. Eran Abatay m.fl. har dessutom i andra hand åberopat artikel 6 i beslut nr 1/80 som ger en turkisk arbetstagare som tillhör den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat fritt tillträde till valfri avlönad verksamhet efter fyra års reguljär anställning i denna medlemsstat.

41. *Nadi Sahin*, som är ägare till ett internationellt transportföretag och som är klagande i målet vid den nationella domstolen i mål C-369/01, är av den uppfattningen att krav på standstill gällt ända sedan beslut nr 2/76, vilket föregick beslut nr 1/80, trädde i kraft den 20 december 1976. Artikel 7 i beslut nr 2/76 innehåller en bestämmelse som är jämförbar med artikel 13 i beslut nr 1/80 vad gäller arbetstagare. Tolkningen av dessa artiklar (som har gjorts gällande av både Bundesanstalt für Arbeit och medlemsstaterna), enligt vilken förbudet att införa nya begränsningar för tillträde till anställning hänför sig till den tidpunkt då de berörda arbetstagarna första gången beviljas uppehålls- och arbetstillstånd i enlighet med gällande lagstiftning, är paradoxal, eftersom en person som redan finns på arbetsmarknaden i en medlemsstat inte längre är i behov av en regel som förbjuder att tillträde till anställning försvåras.

42. Enligt *Nadi Sahin* stöds hans tolkning av lydelsen av artikel 13. De familjemedlemmar som gynnas genom denna artikel har uppenbarligen ännu inte anställning, eftersom de annars redan hade omfattats av reglerna i egenskap av arbetstagare. Regleringen gynnar således även arbets sökande som ännu inte fått anställning. En person

som redan har en anställning behöver inte tillträde till arbetsmarknaden, eftersom han redan har erhållit en anställning. Bestämmelsen i fråga avser att gynna tillträde till arbetsmarknaden så att tidpunkten för den första reguljära anställningen inte spelar någon roll vad gäller tillämpligheten av klausulen. Avgörande är inte heller tidpunkten för den första legala vistelsen, eftersom bestämmelsen i fråga endast anger att en illegal vistelse inte i något fall ger några rättigheter vad gäller anställning.<sup>6</sup>

43. Den tyska regeringen har ansett att det förbud att införa nya begränsningar som finns i artikel 13 i beslut nr 1/80 endast är tillämpligt från den tidpunkt då de berörda arbetstagarna första gången beviljas uppehålls- och arbetstillstånd i enlighet med gällande lagstiftning i värdmedlemsstaten. Regeringen har ansett att denna bedömning får stöd vid en jämförelse med artikel 41.1 i tilläggsprotokollet. Denna bestämmelse har en allmän giltighet, medan ordalydelsen i artikel 13 i beslut nr 1/80 har en mer begränsad räckvidd som endast avser de arbetstagare och deras familjemedlemmar som har uppehållstillstånd enligt gällande lagstiftning.

44. Enligt den tyska regeringen överensstämmer denna slutsats även med syftet med artikel 13 i beslut nr 1/80. Artikelens avser inte att varaktigt reglera den fria

6 — Se dom av den 20 september 1990 i mål C-192/89, *Sevinçe* (REG 1990, s. I-3461; svensk specialutgåva, volym 10, s. 507).

rörligheten för arbetstagare mellan Turkiet och medlemsstaterna, utan endast att garantera att situationen för de turkiska arbetstagare, som har tillträde till arbetsmarknaden i en medlemsstat enligt gällande regler, gradvis förstärks. Alla arbetstagare skall kunna vara säkra på att de rättigheter de har när de anländer till medlemsstaten inte kränks. De nationella myndigheternas befogenhet att kontrollera turkiska medborgares ankomst till den berörda medlemsstaten och deras första anställning i denna medlemsstat påverkas dock inte av syftet att förstärka de turkiska arbetstagarnas situation. Samma logik ligger bakom artikel 6 i beslut nr 1/80.

45. Den *franska regeringen* har i stort anslutit sig till den tyska regeringens ståndpunkt. Enligt den franska regeringen avser artikel 13 i beslut nr 1/80 inte att varaktigt reglera den fria rörligheten för arbetstagare mellan Turkiet och medlemsstaterna, utan endast att garantera att situationen för de turkiska arbetstagare, som har tillträde till arbetsmarknaden i en medlemsstat enligt gällande regler, gradvis förstärks. De nationella myndigheternas befogenhet att kontrollera turkiska medborgares inresa i den berörda medlemsstaten och deras första anställning i denna medlemsstat påverkas dock inte av syftet att förstärka de turkiska arbetstagarnas situation. Samma logik ligger bakom artikel 6 i beslut nr 1/80.

46. Den *nederländska regeringen* har hävdatt att själva texten i artikel 13 i beslut

nr 1/80 visar att det föreskrivna förbudet endast gäller "reguljära" arbetstagare som redan är i arbete. Standstill-skyldigheten gäller nämligen endast arbetstagare som redan har tillåtits komma in på arbetsmarknaden. Villkoren för dessa arbetstagares första inträde regleras däremot inte i artikeln. Medlemsstaterna har således behållit befogenheten att föreskriva nya begränsningar vad gäller det första inträdet på arbetsmarknaden, men de kan inte införa sådana begränsningar som påverkar arbetstagare som redan tillåtits komma in på marknaden.

47. Detta följer även av en systematisk läsning av artikel 13 i jämförelse med andra bestämmelser i samma beslut. Således innehåller artiklarna 6, 7, 8, 9, 10 och 11 i beslut nr 1/80 var och en hänvisning till "den reguljära arbetsmarknaden" eller till "reguljär anställning", men ingen hänvisning till själva inträdet på arbetsmarknaden.

48. Denna tolkning bekräftas också av fast rättspraxis (se bland annat domarna i målen Tetik,<sup>7</sup> punkt 21, och Savas,<sup>8</sup> punkt 58), enligt vilken medlemsstaterna fortsätter att vara behöriga att reglera det första inträdet på arbetsmarknaden. Detta konstaterande motsäger förbudet för medlemsstaterna att från ikraftträdandet av

7 — Dom av den 23 januari 1997 i mål C-171/95 (REG 1997, s. I-329).

8 — Dom av den 11 maj 2000 i mål C-37/98 (REG 2000, s. I-2927).

beslut nr 1/80 införa nya begränsningar vad gäller det första inträdet på arbetsmarknaden.

49. *Kommissionen* har erinrat om att ”beslut nr 1/80 inte ger någon rätt till fri rörlighet för turkiska arbetstagare. På det stadium som reglerna för associeringen EEG-Turkiet nu befinner sig är det fortfarande uteslutande respektive medlemsstat i Europeiska unionen som bestämmer villkoren för tillträde till statens territorium. Arbetstagarna åtnjuter inte de rättigheter som beslut nr 1/80 ger förrän de har tillåtits komma in på arbetsmarknaden i en medlemsstat”.

## 2. Bedömning

50. Detta påpekande från kommissionen är naturligtvis riktigt, liksom motsvarande ståndpunkter från medlemsstaternas regeringar.

51. I sin dom i det ovannämnda målet Savas har domstolen för övrigt uttalat följande:

”58. ... bestämmelserna om associeringen mellan EEG och Turkiet... ’inkräktar

inte’ på medlemsstaternas behörighet att reglera både turkiska medborgares inresa i respektive stat och villkoren för deras första anställning utan enbart innebär en reglering av situationen för de turkiska arbetstagare som redan är vederbörligen integrerade<sup>9</sup> på arbetsmarknaden i en medlemsstat (se bland annat dom av den 23 januari 1997 i mål C-171/95, Tetik, REG 1997, s. I-329, punkt 21).

59. Vidare har domstolen vid flera tillfällen fastslagit att turkiska arbetstagare, i motsats till medborgare i medlemsstaterna, inte har rätt att röra sig fritt inom gemenskapen utan enbart åtnjuter vissa rättigheter i den värdmedlemsstat som de lagligen har rest in i och där de har haft reguljär anställning under en bestämd tid (se bland annat domen i det ovannämnda målet Tetik, punkt 29).”

52. Domen i målet Savas hänför sig på ett generellt sätt till ”bestämmelserna om associeringen mellan EEG och Turkiet”.

53. Det kan således inte bli fråga om att tolka artikel 13 i beslut nr 1/80 på ett annat sätt, t.ex. genom att bara hänvisa till den första delen av artikeln (”Gemenskapens

<sup>9</sup> — Min kursivering.

medlemsstater och Turkiet får inte införa nya begränsningar såvitt avser villkoren för tillträde till anställning för arbetstagare och deras familjemedlemmar”) och bortse från den andra delen (”som har erhållit uppehålls- och arbetstillstånd inom respektive lands område i enlighet med gällande lagstiftning”).

54. Jag kan heller inte godta kändarna i målen vid den nationella domstolens påstående att ingen ny begränsning får införas efter den 1 december 1980 för turkiska arbetstagare som inte befann sig i en medlemsstat detta datum, utan att sådana begränsningar endast är tillåtna beträffande turkiska arbetstagare som befann sig där illegalt.

55. Jag föreslår följaktligen domstolen att fastslå att medlemsstaterna även efter den 1 december 1980 får införa nya begränsningar vad gäller turkiska arbetstagares inresa i respektive medlemsstat där de önskar tillträda en avlönad anställning.

56. Enligt artikel 13 får sådana begränsningar emellertid inte påverka de arbetstagare som redan lagligen har anställning och uppehållstillstånd i medlemsstaten i fråga vid någon tidpunkt före införandet av dessa nya begränsningar.

57. Dessa skall fortsätta att fullt ut åtnjuta de rättigheter som artikel 6 ger dem (eller, vad gäller familjemedlemmar, artikel 7).<sup>10</sup>

58. I domen i målet Kurz<sup>11</sup> har det erinrats om vad som avses med arbetstagare och med ”tillhörighet till den reguljära arbetsmarknaden”.

59. Uttrycket ”villkoren för tillträde till anställning” i artikel 13 kan nämligen inte avse något annat än de rättigheter som föreligger enligt artikel 6.

60. Låt mig påminna om att artikel 6 handlar om rätten för en arbetstagare att efter ett års reguljär anställning få sitt arbetstillstånd förnyat hos samma arbetsgivare, om denne fortfarande förfogar över en tjänst, om rätten att efter tre år anta ett erbjudande om anställning inom samma yrke och om rätten att efter fyra år utöva valfri avlönad verksamhet.

10 — Dock med reservation för skyddsklausulen i artikel 12 i beslut nr 1/80, som har följande lydelse:

”Om en medlemsstat i gemenskapen eller Turkiet får eller riskerar att få allvarliga störningar på sin arbetsmarknad som kan medföra allvarliga risker för levnadsnivån eller sysselsättningen i en region, en bransch eller ett yrke behöver den berörda medlemsstaten inte automatiskt tillämpa bestämmelserna i artiklarna 6 och 7. Den berörda staten skall informera associationsrådet om denna tillfälliga begränsning.”

11 — Dom av den 19 november 2002 i mål C-188/00 (REG 2002, s. I-10691), punkt 68.

61. Som de tyska, franska och nederländska regeringarna har anmärkt har artikel 13 således endast till syfte att förbättra (enligt bestämmelserna i artiklarna 6 och 7) situationen för de turkiska arbetstagare som redan har tillträde till arbetsmarknaden enligt gällande regler.

62. Man skulle kanske kunna invända att artikel 13 under dessa förhållanden är överflödig, eftersom medlemsstaterna redan enligt principen om *pacta sunt servanda* inte får försämra de rättigheter som arbetstagarna har erhållit enligt artiklarna 6 och 7.<sup>12</sup>

63. Jag anser dock att denna bestämmelse har en ändamålsenlig verkan genom att den bekräftar rätten för arbetstagare med uppehållstillstånd att undgå nya begränsningar, som medlemsstaterna för övrigt fortfarande har möjlighet att införa.

64. Genom att försöka ge artikel 13 en mer ändamålsenlig verkan skulle man gå emot dess lydelse och den tolkning som domstolen i domen i målet Savas har gett ”bestämmelserna om associeringen mellan EEG och Turkiet”.

65. Jag föreslår följaktligen att den första frågan i mål C-317/01 skall besvaras på följande sätt:

”Artikel 13 i beslut nr 1/80... skall tolkas på så sätt att om en medlemsstat vid någon tidpunkt efter den 1 september 1980 inför nya begränsningar för tillträde till anställning för turkiska arbetstagare, så kan dessa inte tillämpas på turkiska arbetstagare som redan lagligen får vistas och arbeta i medlemsstaten när dessa begränsningar träder i kraft.”

B — *Den andra frågan i mål C-317/01 och den tredje frågan i mål C-369/01*

66. Dessa frågor uppmärksammar den särskilda situationen för turkiska chaufförer i internationell trafik och är i stort sett identiska. De påkallar en gemensam bedömning och ett gemensamt svar. De har följande lydelse:

Mål C-317/01:

”Skall artikel 13 i beslut nr 1/80... även tillämpas vad beträffar arbetstagare som är

12 — Ovan fotnot 11, punkt 68.

anställda i Turkiet men som i sin egenskap av långtradarchaufförer i internationell godstrafik regelbundet kör genom en medlemsstat i unionen, utan att tillhöra denna medlemsstats reguljära arbetsmarknad?”

Mål C-369/01:

”Skall artikel 13 i associeringsrådets beslut nr 1/80... tillämpas även på turkiska arbetstagare som är anställda av en arbetsgivare med säte i Turkiet, vilka arbetstagare i egenskap av lastbilschaufförer i internationella godstransporter regelbundet kör genom en medlemsstat i gemenskapen, utan att tillhöra den (reguljära) arbetsmarknaden i denna medlemsstat?”

1. De hänskjutande domstolarnas synpunkter och de argument som åberopats vid domstolen

67. När det gäller dessa frågor anser jag att det är lämpligt att citera det sätt på vilket Bundessozialgerichts elfte avdelning har redogjort för problemet (den hänskjutande domstolen i målet Eran Abatay m.fl.), vilket citat den sjunde avdelningen har hänvisat till.

68. Elfte avdelningen har uttryckt sig på följande sätt:

”... Det är tveksamt huruvida artikel 13 i beslut nr 1/80 är tillämplig även på arbetstagare vilka liksom klagandena är anställda i Turkiet och som i egenskap av resande personal som kör internationella godstransporter endast kör genom en medlemsstat (Tyskland) utan att tillhöra den reguljära arbetsmarknaden i Tyskland (fråga 2).

För att avgöra huruvida en arbetstagare tillhör den reguljära arbetsmarknaden måste beaktas huruvida arbetet kan lokaliseras till en medlemsstats territorium eller har en tillräckligt nära anknytning till detta territorium, varvid särskilt skall beaktas de turkiska medborgarnas anställningsort, på eller från vilket territorium den avlönade verksamheten utövas samt den nationella lagstiftning som är tillämplig vad gäller arbete och social trygghet (domstolens dom av den 6 juni 1995 i mål C-434/93, Bozkurt, REG 1995, s. I-1475, sidan 1507 och följande sida, av den 30 september 1997 i mål C-36/96, Günaydin, REG 1997, s. I-5143, och av den 30 september 1997 i mål C-98/96, Ertanir, REG 1997, s. I-5179, se SozR 3-6935, Allg nr 3). Enligt dessa kriterier tillhör sådana arbetstagare som klagandena, vilka är anställda som långtradarchaufförer i Turkiet, *i vart fall inte den tyska arbetsmarknaden*<sup>13</sup>, eftersom

13 — Min kursivering.

de — såsom kan antas i förevarande fall — avlönas i Turkiet och är skyldiga att följa turkisk lagstiftning vad gäller arbete och social trygghet.

eftersträvar en stegvis fast integration på den tyska arbetsmarknaden, varför klagandena för övrigt inte heller kan åberopa artikel 6 i beslut nr 1/80 (fritt tillträde till anställning efter att ha arbetat på den reguljära arbetsmarknaden).

Placeringen av artikel 13 i kapitel II, avsnitt 1, i beslut nr 1/80 ('Anställning och arbetstagares fria rörlighet') samt övriga bestämmelser i detta avsnitt (särskilt artiklarna 6, 7, 10 och 11) talar för tolkningen att artikel 13 i beslut nr 1/80 endast avser arbetstagare som tillhör en medlemsstats reguljära arbetsmarknad... Att den verksamhet som utövas av utländska långtradarchaufförer, som endast i begränsad omfattning berör tyskt territorium, inte omfattas av bestämmelserna i kapitel II, avsnitt 1, i beslut nr 1/80, och alltså inte heller av artikel 13, kan bland annat bero på att bestämmelserna i det nämnda avsnittet har till ändamål att stegvis integrera turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar på arbetsmarknaden. Rättigheten att erhålla en ny anställning och därmed uppehållstillstånd inom den berörda statens område (jfr domstolens ovannämnda dom av den 20 september i målet Sevince, och dom av den 16 december 1992 i mål C-237/91, Kus, REG 1992, s. I-6781) ökar ju längre och ju mer kontinuerligt en arbetstagare dessförinnan har varit anställd i enlighet med gällande regler. Det är tveksamt huruvida sådana rättigheter korrekt kan överföras på långtradarchaufförer som regelmässigt endast för en begränsad tid kör in i en stat och därefter alltid lämnar staten igen. En fast anställning hos en utländsk arbetsgivare — vilket är nödvändigt för befrielse från kravet på arbetstillstånd enligt tysk rätt — visar att långtradarchaufförer såsom klagandena överhuvudtaget inte

Det är emellertid, såsom Landessozialgerichts bedömning visar, inte absolut nödvändigt att tillämpningsområdet för artikel 13 i beslut nr 1/80 måste begränsas till arbetstagare på den reguljära arbetsmarknaden. Bundessozialgericht delar emellertid inte Landessozialgerichts bedömning att skyddsområdet för artikel 13 i beslut nr 1/80 även måste omfatta turkiska arbetstagare som kör i internationell trafik, eftersom den inhemska arbetsmarknaden i sådana fall som det föreliggande endast berörs marginellt och det därför inte är lämpligt att tolka standstill-klausulen restriktivt. Detta skulle nämligen, utan att det finns behov därför begränsa medlemsstaternas och Turkiets möjligheter att effektivt ingripa mot missbruk av deras arbetsmarknad och ekonomiska marknad. Det är för övrigt tveksamt huruvida den tyska arbetsmarknaden i fall som det föreliggande endast berörs marginellt, när — såsom motparten i föreliggande fall har gjort gällande i de lägre instanserna — det arbete som utförs av chaufförer från läglöneländer med i Tyskland registrerade fordon kan leda till att i Tyskland boende arbetslösa chaufförer inte anställs."



69. Eran Abatay m.fl. har gjort gällande att anställning och vistelse i en medlemsstat är lagliga när de sker i enlighet med lagar och andra författningar i denna stat.<sup>14</sup> I denna betydelse var klagandenas anställning laglig före ändringen av den tyska regleringen.

73. Det som talar för denna bedömning är att artikel 13 har placerats i avsnitt 1 i kapitel II, "Anställning och arbetstagares fria rörlighet", sambandet med övriga bestämmelser i detta avsnitt, särskilt artiklarna 6, 7, 10 och 11, samt syftet att stegvis integrera turkiska arbetstagare och deras familjemedlemmar på arbetsmarknaden.

70. Den omständigheten att huvuddelen av kändandenas verksamhet inte sker i en medlemsstat får inte tolkas till deras nackdel. Enligt artikel 13 är det tvärtom i sådana konkreta fall som en anställning är skyddad, oberoende av om denna anställning är internationell.

74. I det förevarande målet finns inga av de anknytningspunkter som anges i domen i det ovannämnda målet Bozkurt.

71. Kändandena har även bestritt att endast sådan verksamhet som omfattas av en medlemsstats arbetsrätt och sociala lagstiftning (det vill säga verksamhet på den "reguljära" arbetsmarknaden i en medlemsstat) är skyddad.

75. Enligt kommissionen hindrar inte standstill-klausulen i artikel 13 i beslut nr 1/80 att en medlemsstat antar nationella bestämmelser, genom vilka det undantag från kravet på arbetstillstånd, som tidigare åtnjöts av chaufförer som arbetar för en arbetsgivare som är etablerad i Turkiet och kör internationell godstrafik i lastbilar som är registrerade i den berörda medlemsstaten, avskaffas. Sådana arbetstagare har nämligen inte tillräckligt stark anknytning till denna medlemsstats territorium.

72. Den tyska regeringen har ansett att artikel 13 i beslut nr 1/80 inte är tillämplig på chaufförer som är anställda i Turkiet och därifrån kör internationell godstrafik, eftersom de inte tillhör "den reguljära arbetsmarknaden" i medlemsstaten i fråga.

## 2. Bedömning

76. Det följer av de båda frågornas formulering liksom av de hänskjutande domsto-

<sup>14</sup> — Se domen i det ovannämnda målet Birden.

larnas kommentarer att dessa redan har kommit fram till att de ifrågavarande turkiska arbetstagarna inte tillhör den reguljära tyska arbetsmarknaden, eftersom de inte uppfyller de kriterier för anknytning som har fastställts i domen i målet Bozkurt.<sup>15</sup>

77. De båda frågorna handlar således om frågan huruvida personer, vars arbeten inte har någon nära anknytning till en medlemsstats territorium, ändå kan åberopa artikel 13.

78. Ett positivt svar på denna fråga skulle först och främst förutsätta att uttrycket "arbetstagare... som har beviljats uppehålls- och arbetstillstånd... i enlighet med gällande bestämmelser" i artikel 13 i beslut nr 1/80 har en annan innebörd än uttrycket "arbetstagare på den reguljära arbetsmarknaden i en medlemsstat" i artikel 6.1 första stycket i detta beslut eller uttrycket "reguljär anställning" som förekommer i alla strecksatserna i samma bestämmelse.

79. Det tycks mig dock inte vara möjligt att ge dessa nästan identiska uttryck olika innebörd beroende på om de förekommer i den ena eller den andra artikeln i samma avsnitt i beslutet.

15 — Ovan punkt 68. Tillämpning av kriterierna i domen i målet Bozkurt leder till slutsatsen att chaufförerna tillhör den reguljära arbetsmarknaden i Turkiet.

80. Vad gäller artikel 6 använde domstolen i domen i målet Bozkurt utan åtskillnad uttrycken "d'existence d'un emploi régulier"\* (punkt 25), "régularité de l'emploi"\* (punkt 26), "caractère régulier d'un emploi"\* (punkterna 27 och 29), "turkiska medborgare som redan befinner sig på arbetsmarknaden" (punkt 30), "existence d'un emploi régulier"\* (punkt 31). [\* I den svenska översättningen av domen har de oöversatta uttrycken ovan samtliga översatts med "lagligt arbete". Övers. anm.]

81. Domstolen ansåg uppenbarligen att de uttryck som används i artikel 6 och artikel 13 är synonyma.

82. Domen i målet Bozkurt förtjänar att pekas på även i ett annat avseende. I punkt 31 i domen har domstolen nämligen uttalat att det "rör sig" om ett lagligt arbete, när fråga är om en turkisk arbetstagare som för att utöva sitt arbete enligt den tillämpliga nationella lagstiftningen inte är skyldig att ha vare sig arbetstillstånd eller uppehållstillstånd från myndigheterna i det mottagande landet. Det följer av sammanhanget att domstolen ville säga att detta kan visas "på annat sätt".

83. Vad gäller de sätt på vilka man kan visa att det är fråga om ett lagligt arbete hittar man dock i denna dom endast de tre kriterier som redan nämnts, nämligen anställningsorten, från vilket territorium den avlönade verksamheten utövas samt vilken lagstiftning som är tillämplig vad gäller arbete och social trygghet.

84. De hänskjutande domstolarna har emellertid just uppgett att "enligt dessa kriterier tillhör sådana arbetstagare som klagandena, vilka är anställda som långtradarchaufförer i Turkiet, i vart fall inte den tyska arbetsmarknaden, eftersom de — såsom kan antas i föreliggande fall — avlönas i Turkiet och är skyldiga att följa turkisk lagstiftning vad gäller arbete och social trygghet".

— Under en viss period beviljades de arbetstillstånd och medlemsstaten ansåg således att de tillhörde dess arbetsmarknad.

— De kör lastbilar som är registrerade i Tyskland.

85. Det följer således av punkt 31 i domen i målet Bozkurt att, för det fall det inte krävs arbetstillstånd enligt lagstiftningen i en medlemsstat, så innebär detta inte att arbetstagarna automatiskt skall anses ha ett lagligt arbete i den mening som avses i artikel 13, vilket kändandena har gjort gällande.

— De befinner sig i vart fall i en speciell situation eftersom de "endast i begränsad omfattning berör tyskt territorium" och de "överhuvudtaget inte eftersträvar en stegvis fast integration på den tyska arbetsmarknaden" (enligt vad de hänskjutande domstolarna uttalar).

86. Vissa skulle dock kunna lockas att helt avvika från de ovannämnda lexikaliska argumenten liksom från domstolens rättspraxis angående vad som är tillräcklig anknytning, för att med stöd av följande argument söka en ad hoc-lösning på problemet med de ifrågasvarande turkiska chaufförerna:

87. Jag anser dock inte att ett sådant synsätt kan godtas.

88. Den omständigheten att chaufförerna i fråga kör lastbilar som är registrerade i Tyskland måste omedelbart avfärdas som grund för den alternativa bedömningen.

— Chaufförerna har utövat sin verksamhet i enlighet med den tyska lagstiftningen till dess den nya och mer restriktiva lagstiftningen infördes.

89. I domen i det ovannämnda målet Bozkurt handlade det likaså om en turkisk chaufför som körde en lastbil som var

registrerad i Nederländerna, men detta hindrade inte domstolen från att fastställa andra kriterier.<sup>16</sup> I domen i målet Lopes da Veiga<sup>17</sup> nämnde domstolen förvisso den omständigheten att personen, som var portugis, arbetade på ett fartyg som seglade under nederländsk flagg, men den framhöll också fem andra "omständigheter" att ta hänsyn till för den nationella domstolen vid bedömningen av om kärandens arbete utgjorde en tillräckligt stark anknytning till Nederländerna för att det skulle vara berättigat att bevilja honom uppehållstillstånd. Det var närmare bestämt frågan om de omständigheterna att käranden arbetade för ett nederländskt rederi med säte i Nederländerna, att han hade anställts i Nederländerna, att hans anställningsförhållanden omfattades av nederländsk rätt, att han tillhörde det nederländska socialförsäkringssystemet samt att han inkomstbeskattades i Nederländerna.

90. Den omständigheten att de turkiska chaufförernas situation tidigare överensstämde med den tyska lagstiftningen kan enligt min mening inte heller motivera en ad hoc-lösning.

91. Chaufförerna omfattades av det särskilda system som i Förbundsrepubliken Tyskland gällde för alla chaufförer som körde internationell trafik och inte enbart för turkiska chaufförer.

92. Chaufförerna beviljades arbetstillstånd endast som en övergångsåtgärd för att företaget skulle kunna anpassa sig till den nya lagstiftningen.

93. Av dessa skäl föreslår jag att domstolen skall besvara den andra frågan i mål C-317/01 och den tredje frågan i mål C-369/01 på följande sätt:

"Artikel 13 i beslut nr 1/80 skall inte tillämpas beträffande turkiska arbetstagare som är anställda av en arbetsgivare med säte i Turkiet och som i egenskap av långtradarchaufförer i internationell godstrafik regelmässigt kör genom en medlemsstat i gemenskapen, utan att tillhöra denna medlemsstats reguljära arbetsmarknad."

*C — Fråga 3 b) i mål C-317/01 och fråga 1 b) i mål C-369/01*

16 — I punkt 3 i domen nämns att denne chaufför uppehöll sig i Nederländerna mellan sina resor och under sina semestrar.

17 — Dom av den 27 september 1989 i mål 9/88 (REG 1989, s. 2989), punkt 17.

94. Dessa frågor är i stort sett identiska. De påkallar en gemensam bedömning och ett gemensamt svar. De har följande lydelse:

Mål C-317/01

”Skall artikel 41.1 i tilläggsprotokollet...  
tolkas på så sätt att

- b) en begränsning av det fria tillhandahållandet av tjänster föreligger även när en medlemsstat i gemenskapen upphäver ett dittills gällande undantag från kravet på arbetstillstånd för turkiska chaufförer som kör internationella godstransporter och som arbetar för en (turkisk) arbetsgivare med säte i Turkiet?”

...

1. De hänskjutande domstolarnas synpunkter och de argument som åberopats vid domstolen

- b) en ny begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster också föreligger när en medlemsstat i unionen, efter det att tilläggsprotokollet trätt i kraft, begränsar tillträdet till arbetsmarknaden för turkiska arbetstagare och därigenom försvårar för de turkiska företag vid vilka arbetstagarna är anställda att delta i det fria tillhandahållandet av tjänster?”

95. Bundessozialgerichts *elfte avdelning* anser att det inte klart framgår huruvida det föreligger en begränsning av det fria tillhandahållandet av tjänster i den mening som avses i artikel 41.1, även när införandet av en åtgärd som den ifrågavarande indirekt försvårar för företag som sysselsätter dessa arbetstagare att delta i det fria tillhandahållandet av tjänster.

Mål C-369/01

”Skall artikel 41.1 i tilläggsprotokollet...  
tolkas på så sätt att

96. Bundessozialgerichts *sjunde avdelning* har frågat sig om åtgärder som de ifrågavarande allmänt sett skall anses vara ”begränsningar” i den mening som avses i artikel 41. Denna domstol har tillagt att det i det förevarande målet även kan vara utslagsgivande om arbetstagarnas möjlighet att åberopa artikel 41 förutsätter att det är fråga om en arbetstagare som endast har en turkisk arbetsgivare, eller om ytterligare en (tysk) arbetsgivare kan vara inblandad.

...

dad — i vilken form det vara månne — i anställningsförhållandet. Enligt nämnda domstol kan en åtgärd inte utan vidare anses vara en ny begränsning när endast en i Tyskland bosatt tysk medborgare fördelas av åtgärden i egenskap av företagare. Tvisten gäller emellertid huruvida Nadi Sahin, som är tysk medborgare sedan år 1991, i framtiden har rätt att anlita turkiska chaufförer utan arbetstillstånd.

97. *Eran Abatay m.fl.*, käranden i målet vid den nationella domstolen i mål C-317/01, anser att införandet av ett krav på arbetstillstånd för ett arbete som tidigare var befriad från detta hindrar turkiska transportföretag att fritt tillhandahålla tjänster i en medlemsstat.

98. *Nadi Sabin* har för sin del ansett att ett företags möjlighet att anlita personal för att utöva sin verksamhet innefattas i det fria tillhandahållandet av tjänster och att en skärpning av tillämpliga nationella regler, sådana som de aktuella, kan hindra tillhandahållandet av tjänster i strid med artikel 41.1 i protokollet. Nadi Sahin anser att ett företags verksamhet ur ett internationellt perspektiv inte endast består i att självt tillhandahålla tjänsterna utan även i att låta anställda sköta verksamheten.

99. Nadi Sahin har gjort en bedömning av vad som särskilt kännetecknar marknaden för internationella godstransporter, särskilt till Mellanöstern. Han har konstaterat att långväga internationella godstransporter ofrånkomligen sker på en marknad som är uppdelad mellan företag som är underställda olika rättssystem och som på grund av detta ger sina medarbetare olika löner och sociala förmåner beroende på de rättsliga och faktiska villkoren i den stat där de hör hemma. Företag i tredje land kan räkna med lägre lönekostnader, men hittar framför allt, på den arbetsmarknad som är tillgänglig för dem, lättare personal som med hänsyn till de nationella ekonomiska svårigheterna är redo att vara ifrån sina familjer under flera veckor och som har de nödvändiga språkkunskaperna för resor ända till Turkiet och till och med till länder som Iran, Jordanien och Egypten.

100. Den *tyska regeringen* anser att artikel 41.1 i protokollet inte utgör något hinder för en ändring av sådana regler som är i fråga i det nationella målet, eftersom bestämmelserna i associeringen EEG—Turkiet har en mer begränsad räckvidd än de regler som är tillämpliga inom Europeiska unionen på området för fritt tillhandahållande av tjänster.

101. Den *franska regeringen* anser att bestämmelserna om fritt tillhandahållande

av tjänster i artikel 41.1 inte är tillämpliga när ett turkiskt transportföretag, som är ett dotterbolag till ett företag med säte i Tyskland, använder fordon som är registrerade i Tyskland i moderbolagets namn för att utföra transporter mellan Turkiet och Tyskland. Eftersom det turkiska företaget har använt fordon som är registrerade i Tyskland kan myndigheterna i denna medlemsstat nämligen med fog anse att de ifrågasvarande internationella transporter i verkligheten utfördes av det tyska moderbolaget och att de turkiska långtradarchaufförerna följaktligen var skyldiga att ha arbetstillstånd i Tyskland. Artikel 41.1 i protokollet är inte tillämplig på en sådan situation. Den franska regeringen har för övrigt dragit slutsatsen att varje annan tolkning skulle möjliggöra för tyska transportföretag att kringgå den tyska arbetsrättsliga lagstiftningen genom att ställa fordon till förfogande för sina turkiska dotterbolag, så att dessa kan utföra transporter till Tyskland.

rådet skall till Turkiet utvidga tillämpningen av de bestämmelser i fördraget som avser transport..." bekräftar att de generella bestämmelserna angående tjänster inte är tillämpliga på transporter.

103. Även om det antas att artikel 41 är tillämplig i de aktuella målen anser den nederländska regeringen att artikel 41.1 måste tolkas så att medlemsstaternas befogenheter på området för fri rörlighet för arbetstagare inte bara blir skenbara. Medlemsstaterna har nämligen behållit all befogenhet att reglera turkiska medborgares tillträde till både sitt territorium och sin arbetsmarknad, i syfte att skydda stabiliteten på sina respektive arbetsmarknader. Denna befogenhet skulle bli skenbar om de åtgärder som medlemsstaterna kan vidta inom ramen för rörlighet för arbetstagare var förbjudna inom ramen för fritt tillhandahållande av tjänster.

102. Den *nederländska regeringen* anser att artikel 41 i tilläggsprotokollet inte är en bra referensram för det aktuella målet, som gäller transporttjänster. Dessa tjänster är uttryckligen undantagna från det fria tillhandahållandet av tjänster i EG-fördraget och lyder under ett eget system. Även domstolen har medgivit att bestämmelserna angående tjänster inte är tillämpliga på transporttjänster.<sup>18</sup> Artikel 42 i tilläggsprotokollet, enligt vilken "Associerings-

104. *Kommissionen* har däremot ansett att standstill-klausulen i artikel 41 i protokollet hindrar att man antar nationell lagstiftning, genom vilken man avskaffar det tidigare undantaget från kravet på arbetstillstånd för de turkiska chaufförer som kör internationella godstransporter med lastbilar som är registrerade i den berörda medlemsstaten. Skyldigheten att begära ett arbetstillstånd för varje chaufför — och, i ännu större utsträckning, vägran att meddela ett sådant tillstånd — hindrar det fria tillhandahållandet av tjänster.

18 — Se dom av den 13 december 1989 i mål C-49/89, Corsica Ferries France (REG 1989, s. 4441).

105. Kommissionen har också bestritt att det i det förevarande målet är fråga om transporttjänster.

EG (tidigare artikel 61 i EG-fördraget) anges nämligen följande:

”Fri rörlighet för tjänster på transportområdet regleras av bestämmelserna i avdelningen om transporter.”

## 2. Bedömning

106. Jag kommer först att undersöka den nederländska regeringens argument och sedan de övriga argument som har framförts vid domstolen.

108. Det är således inte möjligt att direkt tillämpa fördragsbestämmelserna angående fri rörlighet för tjänster på transportområdet, inte ens i relationerna mellan medlemsstaterna.

109. Inom ramen för relationerna med Turkiet är de relevanta bestämmelserna artiklarna 14 och 15 i associeringsavtalet och artikel 42 i tilläggsprotokollet.

a) Är artikel 41.1 tillämplig på transporter? Gäller målen åtgärder som hör till detta område?

110. Enligt artikel 14 skall ”de avtalslutande parterna... vägledas av artiklarna 55, 56 och 58—65 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen för att undanröja inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster mellan sig”.

107. Den nederländska regeringen har som ovan angetts hävdats att artikel 41.1 i tilläggsprotokollet inte utgör en bra referensram för det aktuella målet, eftersom den ifrågasatta lagstiftningen gäller transporter. I EG-fördraget är emellertid sådan verksamhet uttryckligen undantagen från den fria rörligheten för tjänster. I artikel 51.1

111. Artikel 61 i fördraget (nu artikel 51 EG) förekommer således bland de bestämmelser som de avtalslutande parterna skall vägledas av. Man kan följaktligen inte föra ett analogiresonemang utan att ta hänsyn även till denna artikel.



112. I artikel 15 i associeringsavtalet föreskrivs följande:

”Villkoren och sätten för att till Turkiet utvidga tillämpningen av de bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen och de rättsakter som antagits med tillämpning av dessa bestämmelser avseende transporter skall fastställas med hänsyn till Turkiets geografiska situation.”

113. Slutligen är artikel 42.1 i tilläggsprotokollet avfattad på följande sätt:

”Associeringsrådet skall till Turkiet utvidga tillämpningen av de bestämmelser i Fördraget om upprättandet av gemenskapen som avser transport, motsvarande de närmare bestämmelser som man utfärdat med särskild hänsyn till Turkiets geografiska situation. Associeringsrådet får enligt samma villkor till Turkiet utvidga tillämpningen av de rättsakter som gemenskapen antagit för genomförandet av bestämmelserna om järnväg, landsväg och inre vattenvägar.”

114. Enligt vad jag känner till har associeringsrådet inte antagit någon rättsakt med stöd av dessa bestämmelser.

115. Vissa invänder kanske att standstill-klausulen likväl är tillämplig på detta område, även om begränsningarna i det fria tillhandahållandet av tjänster på transportområdet skall undanröjas inom ramen för utvidgningen av den gemensamma transportpolitiken till Turkiet.

116. Så är dock inte fallet. Detta framgår mycket klart av domstolens dom i målet *Corsica Ferries France*<sup>19</sup>, vilken den nederländska regeringen har hänvisat till.

117. Detta mål handlade om en skatt som togs ut för passagerare som gick i land, gick ombord eller transfererades i de korsikanska hamnarna och vilken skeppsredaren ansvarade för. De fartyg som skötte förbindelserna mellan Korsika och det franska fastlandet var endast skyldiga att betala skatt för passagerarna vid avresan från den korsikanska hamnen, medan de fartyg som skötte förbindelserna mellan Korsika och hamnar i andra stater skulle betala skatt vid ankomsten till och vid avresan från den korsikanska hamnen.

118. I punkterna 14 och 15 i domen anförde domstolen följande:

”14. ... under åren 1981 och 1982, perioden i fråga i målet vid den nationella

19 — Ovan fotnot 18.

domstolen, hade det fria tillhandahållandet av tjänster på sjötransportområdet ännu inte genomförts... och medlemsstaterna hade följaktligen rätt att tillämpa bestämmelser av den typ som avses i målet vid den nationella domstolen.

15. Denna slutsats motsägs inte av att regleringen återinfördes i den franska hamnlagstiftningen efter att ha upphävts 1969. Artikel 62 i fördraget, som förbjuder medlemsstaterna att införa nya begränsningar i den frihet som hade uppnåtts avseende tillhandahållande av tjänster när fördraget trädde i kraft, är inte tillämplig<sup>20</sup> med hänsyn till artikel 61.1 i fördraget.”

119. Man kan följaktligen även dra slutsatsen att standstill-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet inte är tillämplig på transportsektorn.

120. Det återstår att pröva om den omtvistade åtgärden hör till denna sektor.

121. Kommissionen har invänt att den omtvistade tyska lagstiftningen inte har något att göra med transportsektorn eftersom det i själva verket handlar dels om att ställa chaufförer till förfogande, dels om uthyrning av lastbilar. Anknypningen till transportsektorn är inte mer direkt än ett enkelt köp av en lastbil skulle vara.

122. Jag anser dock att man kan göra allvarliga invändningar mot detta påstående.

123. Det skall i första hand konstateras att om domstolen i det ovannämnda målet Corsica Ferries France kunde konstatera att en skatt, som inte togs ut av passagerare som reste till Korsika från det franska fastlandet medan den togs ut på alla övriga ombord- och ilandstigningar, tillhörde transportpolitiken, måste detsamma *a fortiori* gälla en regel som gäller ”resande personal som arbetar med internationell person- och godstrafik”.

124. Det råder ingen tvekan om att det undantag från kravet på arbetstillstånd som föreskrevs i den tyska förordningen från år 1971, som avviker från det system som normalt tillämpas på medborgare från tredje land, motiverades av särdragen hos internationella transporter och särskilt av den omständigheten att icke-tysk ”resande personal” endast gör korta vistelser i Tysk-

20 — Min kursivering.

land och inte försöker integrera sig på den lokala arbetsmarknaden.<sup>21</sup>

128. Rådets förordning (EEG) nr 881/92 av den 26 mars 1992 gäller tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapen till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier.<sup>23</sup>

125. Med andra ord omfattas de ifrågavarande personerna av detta system endast på grund av att de är direkt inblandade i en transportverksamhet.

129. Denna förordning, liksom förordning nr 484/2002, grundar sig på samma artikel 75 i EG-fördraget (nu artikel 71 EG i ändrad lydelse), som förekommer under avdelningen om transporter (avdelning IV som har blivit avdelning V).

126. I andra hand, och det som utlöste problemet för kärandena i målen vid den nationella domstolen, kommer den omständigheten att undantaget från kravet på arbetstillstånd från och med år 1996 inte längre beviljades i de fall då den *lastbil* som användes inte var registrerad i den stat där arbetsgivaren hade sitt säte, utan i Tyskland. En reglering som är beroende av var lastbilarna är registrerade hör emellertid, enligt min mening, till transportområdet.

130. I den version av artikel 3.1 i förordning nr 881/92 som följer av förordning nr 484/2002 föreskrivs sammanfattningsvis att det för internationella transporter krävs ett gemenskapstillstånd i kombination med ett förartillstånd om föraren är medborgare i tredje land.

127. I tredje hand skall hänsyn tas till verkan av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 484/2002 av den 1 mars 2002 om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 881/92 och (EEG) nr 3118/93 i syfte att införa ett förartillstånd.<sup>22</sup>

131. I artikel 3.3 i förordning nr 881/92, som tillagts genom förordning nr 484/2002, föreskrivs följande:

21 — I Nederländerna faller internationella chaufförer inte heller under den allmänna utlänningspolitiken. Se domen i det i punkt 68 ovannämnda målet *Bozkurt*, punkterna 4 och 5.

22 — EGT L 76, s. 1.

23 — EGT L 95, s. 1.

”3. Förartillståndet skall utfärdas av en medlemsstat... till varje transportföretag som

— innehar ett gemenskapstillstånd, och

— i den berörda medlemsstaten lagligt *anställer* förare som är medborgare i tredje land eller lagligt använder förare som är medborgare i tredje land och som *står till transportföretagets förfogande* i överensstämmelse med de anställningsvillkor och den yrkesutbildning som fastställs för förare i samma medlemsstat,<sup>24</sup>

— i bestämmelser i lagar och andra författningar, eller, i förekommande fall,

— i kollektivavtal, enligt tillämpliga regler i den medlemsstaten.”

132. Denna förordning inför inte bara ett tillstånd (vilket inte blir obligatoriskt för-

rån den 19 mars 2003) utan stadfäster även principen att förare som är medborgare i tredje land och som står till förfogande för ett transportföretag i en medlemsstat måste användas lagligt, det vill säga med beaktande av de arbetsvillkor som denna medlemsstat har fastställt för förare som är medborgare i eller bor i denna medlemsstat. Jag återkommer till detta senare.

133. Jag vill understryka att denna reglering har antagits med stöd av artikel 71 EG. Av detta följer att en reglering som den som är i fråga i det förevarande målet även den hör till transportområdet.

134. Jag föreslår således i första hand att domstolen fastställer att artikel 41.1 i tilläggsprotokollet inte är tillämplig på en nationell reglering på transportområdet av den typ som den som är i fråga i målen vid den nationella domstolen.

135. Det är endast i andra hand som jag undersöker de övriga argumenten som har debatterats och som gäller det omvända förhållandet.

24 — Min kursivering.

b) Förekomsten av en ny begränsning av det fria tillhandahållandet av tjänster

dotterbolag till tyska företag, eller om de sker på de tyska företagens eget ansvar. Jag kommer därför att undersöka båda dessa alternativ.

136. Först vill jag påminna om vad principen om fritt tillhandahållande av tjänster består i. Enligt lydelsen i artikel 50 EG (tidigare artikel 60 i EG-fördraget) får "den som tillhandahåller en tjänst tillfälligt utöva sin verksamhet i det land där tjänsten tillhandahålls på samma villkor som landet uppställer för sina egna medborgare".

i) Transporterna utförs för de turkiska företagen och på deras ansvar

140. I detta fall kan två antaganden särskiljas.

137. Om denna princip bedöms tillsammans med standstill-klausulen innebär den i första hand att Republiken Turkiet inte kan uppställa nya hinder för tillfälliga aktiviteter som tyska transportföretag vill utöva i Turkiet. Något sådant problem förekommer dock inte i dessa mål.

— Det turkiska företaget utför transporterna med sina egna lastbilar och sina egna chaufförer

138. Förbundsrepubliken Tyskland får å sin sida inte skapa nya hinder för aktiviteter som turkiska vägtransportföretag skulle vilja utöva i Tyskland.

141. Det rör sig därvid om en typisk internationell transporttjänst.

139. I målen vid den nationella domstolen är det dock inte fastställt om de internationella transporttjänsterna utförs för och på ansvar av de turkiska företagen, vilka är

142. Förbundsrepubliken Tyskland har emellertid inte uppställt något hinder i detta avseende, eftersom undantag från kravet på arbetstillstånd beviljas för "resande personal som arbetar med internationell... trafik för arbetsgivare som är etablerade utomlands i de fall fordonet är

registrerat i den stat där arbetsgivaren har sitt säte<sup>25</sup>”.

förekomma i det förevarande fallet, nämligen att det tyska företaget hyr ut lastbilar till det turkiska företaget.

143. Det skall dock noteras att ett turkiskt företag som utför transporter med sina egna lastbilar kan stöta på begränsningar vad gäller antalet transporter som det får utföra varje år. I de bilaterala avtalen föreskrivs nämligen vanligtvis årliga kvoter. Sådana kvoter förekom också mellan medlemsstaterna fram till dess att förordning nr 881/92 trädde i kraft.

146. Enligt den omtvistade tyska regleringen har de förare som är medborgare i tredje land i detta fall inte längre rätt att bli undantagna från kravet på arbetstillstånd i Tyskland, eftersom lastbilen inte är registrerad i den stat där arbetsgivaren har sitt säte.

144. Sedan dess erhåller ägarna till lastbilar som är registrerade i en medlemsstat däremot licenser som tillåter dem att utföra ett obegränsat antal transporter per år. Detta skulle kunna förklara varför turkiska företag lockas att använda sådana lastbilar.

147. Vid förhandlingen betonade den tyska regeringen att företag med säte i tredje land redan långt innan tilläggsprotokollet trädde i kraft inte fick tillstånd att utföra transporter i Tyskland om deras lastbilar inte var registrerade i den stat där de var etablerade. Förbundsrepubliken Tyskland har således inte infört någon *ny* begränsning vad gäller turkiska företags rättigheter, utan har genom lösningen med arbetstillstånd nått en lösning som bättre upprätthåller respekten för en gammal regel som tidigare ofta överträdde.

— Det turkiska företaget utför transporterna med sina egna chaufförer, men med lastbilar som ägs av ett tyskt företag och som är registrerade i Tyskland

145. Detta antagande motsvarar ett av de två typfall som enligt kommissionen kan

148. Såvitt domstolen inte delar den uppfattning som jag i första hand har föreslagit åligger det i förekommande fall de hänskjutande domstolarna att kontrollera denna omständighet som uppenbarligen är avgörande.

<sup>25</sup> — Artikel 9.2 i AEVO i den ändrade version som nämnts ovan i punkt 16.

149. Det skall i detta sammanhang understrykas att ett tyskt transportföretag som ställer sin lastbil med motsvarande licens till förfogande för ett turkiskt företag, skulle göra sig skyldigt till en överträdelse av gemenskapsrätten.

150. I sin nyligen meddelade dom i målet Bourrasse och Perchiot<sup>26</sup> bekräftade domstolen nämligen att den fria rörligheten för en lastbil som ett företag i en medlemsstat hyr ut till ett företag med säte i en annan medlemsstat även inom gemenskapen endast är tillåten på vissa villkor. Samma sak måste *a fortiori* gälla när uthyrningen sker till ett transportföretag som har sitt säte i en icke-medlemsstat.

151. Domstolen uttryckte sig på följande sätt i denna dom:

”34. Det kan när det gäller transporttillstånden erinras om att det följer av artikel 1.1 jämförd med artikel 3.1 i förordning nr 881/92 att det krävs ett gemenskapstillstånd för att bedriva internationell yrkesmässig godstransport på väg inom gemenskapen och att det följer av artikel 5.1 och 5.2 i samma förordning att detta tillstånd skall utfärdas av myndigheterna i den medlemsstat där transportföretaget är etablerat, varvid dessa myndigheter

skall lämna ut tillståndet i original till innehavaren och en bestyrkt kopia för varje fordon som gemenskapstillståndets innehavare förfogar över, inbegripet de fordon som han innehar i enlighet med ett hyreskontrakt. Följaktligen är det inte uthyraren, utan hyresmannen som skall ansöka om gemenskapstillstånd för de hyrda fordonen hos myndigheterna i den medlemsstat där han är etablerad.

35. Det följer dessutom av artikel 5.4 i förordning nr 881/92 att gemenskapstillståndet skall ställas ut i transportföretagets namn och att detta företag inte får överlåta tillståndet på tredje man. När det är fråga om fordon som ursprungligen har använts av ett vägtransportföretag som innehar ett gemenskapstillstånd och som sedan hyrs ut till ett annat vägtransportföretag, har uthyraren följaktligen inte rätt att låta hyresmannen använda uthyrarens eget gemenskapstillstånd.”

152. Domstolen uttalade därefter att det följer av artikel 2.1 i rådets direktiv 84/647/EEG av den 19 december 1984 om användning av fordon hyrda utan förare för godstransporter på väg<sup>27</sup>, i dess lydelse enligt rådets direktiv 90/398/EEG

26 — Dom av den 7 november 2002 i de förenade målen C-228/01 och C-289/01 (REG 2002, s. I-10213).

27 — EGT L 335, s. 72; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 104.

av den 24 juli 1990<sup>28</sup>, att ”varje medlemsstat inom sitt territorium skall tillåta företag som är etablerade i en annan medlemsstat att använda hyrda fordon, under förutsättning bland annat att fordonen är registrerade eller tagna i bruk i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat där det transportföretag som är hyresman är etablerat” (punkt 40 i domen).

153. Den franska regeringen har för övrigt erinrat om att det i de avtal som gemenskapen har slutit med tredje land, såsom med Republiken Ungern<sup>29</sup>, likaså föreskrivs att ett transportföretag med säte i Ungern som utför transporttjänster mellan Ungern och gemenskapen, ovillkorligen måste använda motorfordon som är registrerade i Ungern.

154. Det innebär således att rättsförhållandet i tvisterna vid den nationella domstolen är ett hyresförhållande där ett tyskt företag hyr ut lastbilar till ett turkiskt företag — vilket det åligger den nationella domstolen att avgöra — så utgör det turkiska företags användning av dessa lastbilar i Tyskland en illegal verksamhet.

28 — EGT L 202, s. 46; svensk specialutgåva, område 7, volym 3, s. 205.

29 — Generaladvokaten Van Gerven har också tolkat regleringen på detta sätt i sitt förslag till avgörande i det andra Corsica Ferries-målet (dom av den 17 maj 1994 i mål C-18/93, REG 1993, s. I-1783), punkt 25.

155. Principen om fritt tillhandahållande av tjänster kan emellertid inte åberopas till förmån för illegal verksamhet, och den omständigheten att de turkiska arbetstagare som kör sådana lastbilar måste ha tyskt arbetstillstånd innebär följaktligen inte en begränsning av det fria tillhandahållandet av tjänster. Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet är helt enkelt inte tillämplig.

ii) Transporterna utförs för ett tyskt företag och på dess ansvar

156. I detta fall kan man särskilja två antaganden vad gäller chaufförernas ställning.

— De turkiska chaufförerna är direkt anställda av det tyska företaget

157. Enligt vad som följer av den andra frågan i mål C-317/01 och den tredje frågan i mål C-369/01 anser de hänskjutande domstolarna inte att de turkiska arbetstagarna tillhör den reguljära tyska arbetsmarknaden.

158. I sin motivering har Bundessozialgerichts sjunde avdelning dock uttalat att ”de



fastställanden av faktiska omständigheter som krävs för att kunna sluta sig till vem som är arbetsgivare för chaufförerna saknas hittills". Därefter undrar avdelningen om det kan vara utslagsgivande om det "är fråga om en arbetstagare som endast har en turkisk arbetsgivare, eller om ytterligare en (tysk) arbetsgivare kan vara inblandad — i vilken form det vara månne — i anställningsförhållandet".

159. I detta hänseende vill jag erinra om att det väsentliga kännetecknet för ett anställningsförhållande enligt domstolens fasta rättspraxis är att en person under en viss tid, till förmån för någon annan och enligt dennes anvisningar, utför tjänster i utbyte mot ersättning.<sup>30</sup>

160. I det förevarande målet kan man anta att chaufförerna i själva verket får merparten av sina anvisningar från tyska företag, men det har inte antytts att de även skulle erhålla ersättning från dessa.

161. Det är således föga sannolikt att de kan anses anställda vid tyska företag. Eftersom det kvarstår tvivel måste jag ändå

undersöka antagandet enligt vilket de turkiska chaufförerna i själva verket är anställda vid det tyska företaget.

162. Det handlar således om huruvida den omständigheten att de tyska myndigheterna kräver att de turkiska chaufförerna har arbetstillstånd utgör en begränsning för det fria tillhandahållandet av tjänster *till nackdel för det tyska transportföretaget*, om detta är arbetsgivare för dessa chaufförer.

163. Jag anser att svaret på denna fråga måste vara nekande.

164. Det skall i detta hänseende konstateras, för det fall de tyska myndigheternas krav på arbetstillstånd påverkar de tyska transportföretagen, att detta ur det fria tjänstetillhandahållandets perspektiv på sin höjd kan utgöra ett hinder för dessa företag att *exportera* tjänster.

165. I det ovannämnda målet Corsica Ferries France var det fråga om ett hinder för tjänsteexport. Innan domstolen tog itu med den ovan behandlade frågan om huruvida bestämmelserna om fritt tillhandahållande av tjänster kan tillämpas på transportområdet uttalade den att "... den franska reglering som är i fråga i målet vid den nationella domstolen kan utgöra en begräns-

30 — Se bland annat dom av den 3 juli 1986 i mål 66/85, Lawrie-Blum (REG 1986, s. 2121, svensk specialutgåva, volym 8, s. 661), punkterna 16 och 17, av den 12 maj 1998 i mål C-85/96, Martínez Sala (REG 1998, s. I-2691), punkt 32, av den 8 juni 1999 i mål C-337/97, Meusen (REG 1999, s. I-3289), och den ovannämnda domen i målet Kurz.

ning för det fria tillhandahållandet av tjänster inom gemenskapen i den mening som avses i artikel 59 första stycket i EEG-fördraget, såvitt den innebär en diskriminering mellan tjänsteutövare som utför transporter mellan en hamn på det nationella territoriet och en hamn i en annan av gemenskapens medlemsstater och tjänsteutövare som utför transporter mellan två hamnar på det nationella territoriet”.<sup>31</sup>

166. I det förevarande målet innebär den tyska regleringen dock inte någon diskriminering. Oavsett om det tyska företaget utför transporter inom Tyskland, till en annan medlemsstat eller till Turkiet påverkas dessa transporter på samma sätt av kravet på arbetstillstånd.

167. En sådan åtgärd som fastställts av en medlemsstat, som utan åtskillnad berör de egna medborgarnas tillhandahållande av tjänster inom medlemsstaten å ena sidan och dessa medborgares export av samma tjänster till en annan medlemsstat eller, som i förevarande mål, till Turkiet å andra sidan, utgör inte ett hinder för det fria tillhandahållandet av tjänster.

168. Jag anser att domstolens rättspraxis angående den fria rörligheten för varor skall tillämpas analogt.

31 — Se domen (ovan fotnot 18), punkt 7, min kursivering.

169. När det gäller artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse), som gäller importrestriktioner, har domstolen i punkt 5 i domen i målet Dassonville<sup>32</sup> uttalat att ”alla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen skall anses som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner”. Samma vida definition av begreppet hinder gäller för det fria tillhandahållandet av tjänster när det gäller import av tjänster, vilket bland annat följer av punkt 29 i domen i målet De Coster<sup>33</sup>, enligt vilken ”... artikel 59 i fördraget inte bara innebär att all form av diskriminering på grund av nationalitet av tjänsteföretag som är etablerade i andra medlemsstater skall avskaffas, utan även att varje inskränkning — även om den är tillämplig på inhemska tjänsteföretag och tjänsteföretag från andra medlemsstater utan åtskillnad — skall avskaffas som innebär att tjänster som tillhandahålls av ett tjänsteföretag som är etablerat i en annan medlemsstat, där detta företag lagligen utför liknande tjänster, förbjuds eller hindras i större utsträckning (se dom av den 25 juli 1991 i mål C-76/90, Säger, REG 1991, s. I-4221, punkt 12, och av den 9 augusti 1994 i mål C-43/93, Vander Elst, REG 1994, s. I-3803, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 16, s. I-59)”.<sup>34</sup>

170. När det däremot gäller artikel 34 i EG-fördraget (nu artikel 29 EG i ändrad lydelse), som avser exportrestriktioner, uttalade domstolen i domen i målet Groenveld<sup>34</sup> att ”... denna bestämmelse avser

32 — Dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74 (REG 1974, s. 837; svensk specialutgåva, volym 2, s. 343).

33 — Dom av den 29 november 2001 i mål C-17/00 (REG 2001, s. I-9445).

34 — Dom av den 8 november 1979 i mål 15/79 (REG 1979, s. 3409), punkt 7.

nationella åtgärder som *särskilt* har till syfte eller verkan att *hindra exportflödet* och därigenom skapa en skillnad mellan betingelserna för en medlemsstats inrikes- respektive utrikeshandel, så att den berörda medlemsstatens inhemska produktion eller inhemska marknad tillförsäkras en särskild fördel, till nackdel för produktion eller handel med andra medlemsstater ...”.<sup>35</sup>

171. På samma sätt kan en nationell reglering enligt min uppfattning anses utgöra ett hinder för det fria tillhandahållandet av tjänster endast om den påverkar importen av tjänster på ett annat sätt än den påverkar tillhandahållandet av samma tjänster inom medlemsstaten.

172. En annan tolkning skulle nämligen få till följd att den minsta förpliktelse som en medlemsstat ålägger de medborgare som är aktiva på tjänstemarknaden skulle utgöra ett hinder för det fria tillhandahållandet av tjänster, eftersom alla dessa medborgare är potentiella tjänsteexportörer. En sådan tolkning lämnar emellertid inte utrymme för händelser som begränsar sig till en enda medlemsstat, fastän det följer av fast rättspraxis att "... fördragsbestämmelserna angående fri handel med tjänster inte kan tillämpas på verksamheter som till alla

väsentliga delar är begränsade till en enda medlemsstat ...”.<sup>36</sup>

173. Av det ovan anförda följer att den omständigheten att de tyska myndigheterna kräver att de turkiska chaufförerna har arbetstillstånd inte kan utgöra ett hinder för det gränsöverskridande tillhandahållandet av tjänster som utförs av tyska företag där dessa chaufförer är anställda. Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet är således inte tillämplig på det ovan behandlade antagandet.

— De turkiska chaufförerna är anställda och avlönade av ett turkiskt företag

174. Eftersom jag fortfarande utgår från att fråga är om en transport som sker på det tyska företagets ansvar blir följaktligen en annan typ av tjänst, som kan beskrivas som chaufförer som ställs till förfogande, aktuell. Det handlar om det andra typfallet som enligt kommissionen kan förekomma i målet vid den nationella domstolen.

35 — Min kursivering. Se också bland annat dom av den 7 februari 1984 i mål 237/82, Jongeneel Kaas (REG 1984, s. 483; svensk specialutgåva volym 7, s. 489), punkt 22 av den 9 juni 1992 i mål C-47/90, Delhaize och Le Lion (REG 1992, s. I-3669), punkt 12, och av den 10 november 1992 i mål C-3/91, Exportur (REG 1992, s. I-5529; svensk specialutgåva, volym 8, s. 159), punkt 21.

36 — Dom av den 18 mars 1980 i mål 52/79, Debaue m.fl. (REG 1980, s. 833), punkt 9. Se också dom av den 23 april 1991 i mål C-41/90, Höfner och Elser (REG 1991, s. I-1979), punkt 37, och av den 17 juni 1997 i mål C-70/95, Sodemare m.fl. (REG 1997, s. I-3395), punkt 38.

175. Det turkiska företaget agerar på något sätt som förmedlare av tillfälligt arbete. Jag säger "på något sätt", eftersom det vid förhandlingen visade sig att det i det aktuella fallet varken finns kontrakt för tillhandahållande av chaufförer eller kontrakt för att hyra lastbilar. Enligt kärandena i målen vid den nationella domstolen kan situationen helt enkelt analyseras på endera sättet.

176. Det handlar således om huruvida avskaffandet av undantaget från kravet på arbetstillstånd tillsammans med den systematiska vägran att bevilja ett sådant tillstånd skapar en ny begränsning för det fria tillhandahållandet av tjänster, vilka tjänster består i att ett turkiskt företag ställer turkiska chaufförer till förfogande för ett tyskt transportföretag.

177. I detta hänseende har den tyska regeringen vid förhandlingen gjort gällande att det fram till år 1972 fanns ett generellt förbud i Tyskland mot att ställa arbetstagare till förfogande ("Leiharbeit") för ett företag. Detta förbud har därefter på vissa villkor upphävts för tyska arbetstagare och arbetstagare från andra medlemsstater. Det har behållits för arbetstagare från tredje land, inklusive turkiska arbetstagare.

178. Eftersom ett turkiskt företag inte kunde ställa turkiska arbetstagare till förfogande för ett tyskt företag innan tilläggsprotokollet trädde i kraft anser den tyska regeringen följaktligen att någon ny

begränsning inte har införts genom att undantaget från kravet på arbetstillstånd avskaffades och att ett sådant tillstånd systematiskt vägras. Även om det inte skulle ha krävts något arbetstillstånd skulle det inte ha varit tillåtet att ställa turkiska arbetstagare till förfogande.

179. Om så verkligen var fallet, och det åligger den hänskjutande domstolen att i förekommande fall kontrollera detta, uppkommer överhuvudtaget inte frågan om huruvida kravet på arbetstillstånd utgör en begränsning. Jag kan nämligen inte förstå hur kravet på arbetstillstånd kan utgöra en begränsning om verksamheten i fråga alltid har varit och fortfarande är förbjuden.

180. Om man antar att det trots allt i princip är tillåtet att ställa chaufförer till förfogande, uppkommer i andra hand frågan om huruvida det konkret är fråga om tillhandahållande av tjänster enligt definitionen i artikel 50 EG.

181. Man måste nämligen fråga sig huruvida chaufförerna verkligen "tillfälligt" (enligt det uttryck som används i artikel 50 EG) har ställts till förfogande. Det åligger de nationella domstolarna att i förekommande fall göra de bedömningar av fakta som behövs.

182. De hade i detta hänseende kunnat hänvisa till domen i målet Gebhard<sup>37</sup>, där domstolen uttalade att "den tillfälliga karaktären av... verksamheten 'skall' bedömas inte bara i förhållande till tjänstens varaktighet, utan även i förhållande till hur ofta den ägt rum, dess regelbundenhet och kontinuitet".

183. Domstolens rättspraxis tillåter också medlemsstaterna att motsätta sig skenbart tillhandahållande av tjänster. Således "... 'kan man' inte heller förvägra en medlemsstat rätten att anta bestämmelser som skall förhindra att den genom artikel 59 garanterade friheten utnyttjas av en person, som tillhandahåller tjänster och vars verksamhet helt eller huvudsakligen är riktad mot den ifrågasvarande statens territorium, i syfte att undslippa de yrkesregler som skulle vara tillämpliga för honom om han var etablerad inom den statens territorium..."<sup>38</sup>.

184. Det skall även erinras om den liknande domen i målet Rush Portuguesa<sup>39</sup>, där följande uttalas:

"Det finns anledning att påpeka att eftersom begreppet tjänster, så som detta defi-

nieras i artikel 60 i fördraget, omfattar sinsemellan mycket olikartade verksamheter kan inte samma slutsats dras i samtliga fall. Det skall särskilt medges, vilket den franska regeringen har påtalat, att ett företag som ställer arbetskraft till förfogande, även om företaget tillhandahåller tjänster i den mening som avses i fördraget, utövar verksamhet som just har till syfte att ge arbetstagare tillträde till värdmedlemsstatens arbetsmarknad. I ett sådant fall skulle artikel 216 i anslutningsakten utgöra hinder för att ett företag som tillhandahåller tjänster ställer portugisiska arbetstagare till förfogande."

185. I detta fall strävar det turkiska företaget visserligen inte efter att arbetstagarna skall få tillträde till den tyska arbetsmarknaden genom att de integreras på densamma, men det handlar om en ganska närliggande situation eftersom det är fråga om att köra tyska lastbilar enligt ett tyskt företags anvisningar. Som den nederländska regeringen har betonat måste artikel 41.1 emellertid tolkas så att de befogenheter som medlemsstaterna har behållit för att reglera turkiska medborgares tillträde till både sitt territorium och sin arbetsmarknad inte blir skenbara.

186. Slutligen kan man i detta sammanhang inte förbigå domstolens rättspraxis med tystnad, enligt vilken "... gemenskapsrätten inte utgör hinder för att medlemsstaterna utvidgar sin lagstiftning, eller de kollektivavtal som ingåtts av arbetsmarknadens parter, till att omfatta alla personer som utför avlönat arbete, om så även

37 — Dom av den 30 november 1995 i mål C-55/94 (REG 1995, s. I-4165), punkt 27.

38 — Dom av den 3 december 1974 i mål 33/74, Van Binsbergen (REG 1974, s. 1299; svensk specialutgåva, volym 2, s. 379), punkt 13. Se också dom av den 27 september 1989 i mål 130/88, Van de Bijl (REG 1988, s. 3039) punkt 26, av den 16 december 1992 i mål C-211/91, kommissionen mot Belgien (REG 1992, s. I-6757; svensk specialutgåva volym 13, s. 235), punkt 12, av den 3 februari 1993 i mål C-148/91, Veronica Omroep Organisatie (REG 1993, s. I-487; svensk specialutgåva, volym 14, s. 17), punkt 12, och av den 5 oktober 1994 i mål C-23/93, TV10 (REG 1994, s. I-4795; svensk specialutgåva, volym 16, s. 159), punkt 20.

39 — Dom av den 27 mars 1990 i mål C-113/89 (REG 1989, s. I-1417; svensk specialutgåva, volym 10, s. 389), punkt 16.

tillfälligt, inom deras territorium oavsett i vilket land arbetsgivaren är etablerad. Gemenskapsrätten förbjuder inte heller medlemsstaterna att med lämpliga medel säkerställa att dessa bestämmelser iakttas (dom av den 3 februari 1982 i målen 62/81 och 63/81, REG 1982, s. 223)".<sup>40</sup>

187. I Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster<sup>41</sup> föreskrivs dock, vad gäller utstationering av arbetstagare mellan medlemsstater och oavsett vilken lag som gäller för anställningsförhållandet, att dessa arbetstagare skall åtnjuta de arbets- och anställningsvillkor, inbegripet minimilön, som i den medlemsstat inom vars territorium arbetet utförs, är fastställda

— i bestämmelser i lagar eller andra författningar, och/eller

— i kollektivavtal.

I artikel 1.4 i detta direktiv föreskrivs för övrigt att "företag som är etablerade i en

40 — Dom i målet Rush Portuguesa (ovan fotnot 39), punkt 18. Se också domen i målet Vander Elst (ovan punkt 169), punkt 23.

41 — EGT L 18, 1997, s. 1.

icke-medlemsstat 'inte får' behandlas förmånligare än företag som är etablerade i en medlemsstat".

188. Även om dessa regler inte blev obligatoriska förrän från och med den 16 december 1999 var medlemsstaterna inte förhindrade att frivilligt tillämpa dem redan före detta datum. Enligt det stycke ur domen i målet Rush Portuguesa som citerades ovan och som återgavs nästan ordagrant i det tolfte skälet i detta direktiv "utgör' gemenskapsrätten inte... hinder för att medlemsstaterna utvidgar sin lagstiftning" osv.

189. Slutligen vill jag återigen påminna om förordning nr 484/2002, som uttryckligen stadfäster samma principer på området för vägtransporter.

190. Jag anser följaktligen att kravet på arbetstillstånd är berättigat av ett tvingande skäl av allmänt intresse om det utgör ett sätt att kontrollera att den nationella arbetsrätten och den sociala lagstiftningen iakttas, vilken medlemsstaterna har rätt att kräva enligt den ovannämnda rättspraxisen och lagstiftningen.

191. Dessa reflexioner är dock bara gjorda i andra hand. Jag föreslår således att fråga

3 b) i mål C-317/01 och fråga 1 b) i mål C-369/01 skall besvaras så, att artikel 41.1 i tilläggsprotokollet inte är tillämplig på en nationell reglering på transportområdet av den typ som den som är i fråga i målen vid den nationella domstolen.

193. De turkiska chaufförerna har hävdat att de kan åberopa artikel 41.1 i protokollet på grund av att åtgärden hindrar turkiska transportföretag att fritt tillhandahålla tjänster på en medlemsstats territorium och av denna anledning även påverkar den rättsliga ställningen för de anställda vid dessa företag.

D — *Fråga 3 a) i mål C-317/01 och fråga 1 a) i mål C-369/01*

192. Dessa identiska frågor påkallar samma svar. De har följande lydelse:

194. Enligt den tyska regeringen och kommissionen kan arbetstagarna inte med framgång åberopa artikel 41.1 i protokollet. Kommissionen har ansett att endast en arbetsgivare med säte i Turkiet har rätt att inför en nationell domstol åberopa att denna bestämmelse i associeringsavtalet EEG—Turkiet har överträtts. Varken turkiska arbetstagare som är anställda vid ett företag med säte i Turkiet eller ett företag med säte i den berörda medlemsstaten, som har band till den turkiska arbetsgivaren genom ett avtal om utförande av tjänster, har en sådan rätt.

”Skall artikel 41.1 i tilläggsprotokollet... tolkas så, att

a) en turkisk arbetstagare är berättigad att åberopa en begränsning i friheten att tillhandahålla tjänster i strid med protokollet

195. Den nederländska regeringen har för sin del hävdat att det genom analogi med domen i målet *Clear Car Autoservice*<sup>42</sup> följer att en bestämmelse som har direkt effekt, såsom artikel 41 i protokollet, inte endast kan åberopas av dem som direkt åtnjuter de förmåner som den ger (i det förevarande fallet, när det gäller fritt tillhandahållande av tjänster, arbetsgivarna) utan även av andra personer, och särskilt de arbetstagare som är anställda hos nämnda arbetsgivare.

...?”

42 — Dom av den 7 maj 1998 i mål C-350/96 (REG 1998, s. I-2521).

196. Den franska regeringen har varit tveksam till om de synpunkter som domstolen lade fram i domen i målet Clear Car Autoservice<sup>43</sup> kan överföras till det förevarande målet och om en arbetstagare som avlönas i Turkiet har rätt att åberopa standstill-klausulen vad gäller det fria tillhandahållandet av tjänster som anges i tilläggsprotokollet till avtalet. För det första reglerar gemenskapsrätten nämligen inte anställningsvillkoren för arbetstagare från Turkiet gentemot turkiska arbetsgivare. För det andra är de turkiska arbetsgivarnas anställning av arbetstagarna i fråga inte nödvändigtvis knuten till arbetsgivarnas möjlighet att tillhandahålla tjänster i gemenskapen. Den franska regeringen har hävdats att artikel 41.1 i tilläggsprotokollet endast avser etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster och inte tillträdet till anställning. Den har därmed gjort gällande att en sådan bestämmelse i första hand gäller företagen och inte de anställda vid dessa.

197. Jag har angett ovan varför jag anser att artikel 41.1 inte är tillämplig på sådana omständigheter som är aktuella vid den nationella domstolen.

198. Det är således endast i andra hand som jag skall undersöka denna fråga.

199. Det följer av domstolens dom i målet Savas<sup>44</sup> att ”artikel 41.1... har direkt effekt

i medlemsstaterna”. Om den skulle tillämpas under sådana omständigheter som dem i målet vid den nationella domstolen skulle den således kunna åberopas av de turkiska företag som ställer chaufförer till förfogande för tyska företag.

200. Jag anser att artikeln i sådant fall dessutom kan åberopas av dessa chaufförer.

201. I domen i målet Clear Car Autoservice<sup>45</sup> fastställde domstolen nämligen att en arbetsgivare som ville utse en verkställande direktör som till dess hade varit bosatt i en annan medlemsstat, liksom den verkställande direktören själv, kunde åberopa bestämmelsen om likabehandling i fråga om fri rörlighet för arbetstagare enligt artikel 48 i EG-fördraget (nu artikel 39 EG i ändrad lydelse).

202. Domstolen uttalade i detta hänseende att:

”20. ... arbetstagarnas rättighet att utan diskriminering anta anställning och vara sysselsatta, för att vara effektiv och ändamålsenlig, *måste åtföljas av arbetsgivarnas rättighet att anställa dem* med beaktande av bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare.

43 — Ovan fotnot 42.

44 — Ovan fotnot 8.

45 — Ovan fotnot 42.



21. Dessa bestämmelser skulle med lätthet kunna åsidosättas om det skulle räcka att medlemsstaterna, för att kringgå de förbud som bestämmelserna omfattar, tvingar arbetsgivarna att vid anställning av en arbetstagare tillämpa villkor som denne har att uppfylla och som, om de skulle tillämpas direkt med avseende på denne, utgör hinder mot den fria rörligheten som denne kan åberopa enligt artikel 48 i fördraget.”

203. Jag anser att ett analogt resonemang, som skulle kunna kallas ett ”spegelresonemang”, kan föras för det fall det blir omöjligt för någon som tillhandahåller tjänster att utföra en gränsöverskridande verksamhet på grund av hinder för det arbete som dennes anställda utför.

204. Genom att göra en omskrivning av den ovannämnda domen i målet *Clear Car Autoservice* kan man nämligen säga att företagets rätt att tillhandahålla tjänster utan diskriminering, för att vara effektiv och ändamålsenlig, måste åtföljas av en rättighet för arbetstagarna att utföra det uppdrag som har anförtrotts dem inom ramen för tillhandahållandet av en tjänst. Bestämmelserna om fritt tillhandahållande av tjänster skulle nämligen med lätthet kunna åsidosättas om det vore tillräckligt för medlemsstaterna, för att kunna kringgå de förbud som bestämmelserna omfattar, att tvinga arbetstagarna att uppfylla villkor för att kunna utöva sitt arbete, villkor som, om de skulle tillämpas direkt med avseende på företagen där arbetstagarna var anställ-

da, skulle utgöra begränsningar i den rätt att fritt tillhandahålla tjänster som företagen kan göra gällande.

205. I det förevarande fallet är det dock inte fråga om transaktioner mellan medlemsstater. Det fria tillhandahållandet av tjänster sker inte mellan gemenskapen och Turkiet. De turkiska arbetstagarna kan följaktligen endast åberopa den rätt som deras arbetsgivare har att inte hindras av en *ny* begränsning i tillhandahållandet av gränsöverskridande tjänster som denne vill utföra.

206. Jag föreslår följaktligen domstolen att besvara frågan så, att artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, i den utsträckning den är tillämplig på omständigheter som de i målen vid de nationella domstolarna, måste tolkas på så sätt att en turkisk arbetstagare har rätt att göra gällande en *ny* begränsning för tillhandahållandet av en tjänst som hans arbetsgivare önskar utföra.

E — *Den tredje frågan i mål C-369/01*

207. Denna fråga har följande lydelse:

”Avser en sådan begränsning endast det fria tillhandahållandet av tjänster, eller avser den även eller endast tillträde till

anställning i den mening som avses i artikel 13 i associeringsrådets beslut nr 1/80...?”

208. Av det ovan anförda följer att varken artikel 41.1 i tilläggsprotokollet eller artikel 13 i beslut nr 1/80 kan åberopas i det förevarande fallet. Det är således inte nödvändigt att besvara denna fråga separat.

209. Som ett *obiter dictum* vill jag tillägga att det finns en lösning enligt vilken man skulle undvika att de turkiska chaufförerna blir arbetslösa och att de tyska företagen blir tvungna att anlita chaufförer som varken kan det turkiska språket eller känner till de lokala sederna. Lösningen är att bevilja dessa chaufförer arbetstillstånd så länge de är anställda av de tyska företagen enligt tyska regler vad gäller arbete och social trygghet.

#### IV — Förslag till avgörande

210. På grund av ovanstående skäl föreslår jag att frågorna från Bundes-sozialgerichts sjunde och elfte avdelning besvaras enligt följande:

- 1) Artikel 13 i beslut nr 1/80 av den 19 september 1980 om utvecklingen av associeringen, antaget av det associeringsråd som skapats genom associeringsavtalet mellan EEG och Turkiet av år 1963, undertecknat den 23 november 1970, skall tolkas på så sätt att om en medlemsstat vid någon tidpunkt efter

den 1 september 1980 inför nya begränsningar för tillträde till anställning för turkiska arbetstagare, så kan dessa inte tillämpas på turkiska arbetstagare som redan lagligen får vistas och arbeta i medlemsstaten när dessa begränsningar träder i kraft.

- 2) Artikel 13 i associeringsrådets beslut nr 1/80 skall inte tillämpas beträffande turkiska arbetstagare som är anställda av en arbetsgivare med säte i Turkiet och som i egenskap av långtradarchaufförer i internationell godstrafik regelmässigt kör genom en medlemsstat i gemenskapen, utan att tillhöra denna medlemsstats reguljära arbetsmarknad.
- 3) Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet till associeringsavtalet mellan EEG och Turkiet skall tolkas så, att den inte är tillämplig på en nationell reglering på transportområdet av den typ som den som är i fråga i målen vid den nationella domstolen.
- 4) Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, i den utsträckning den är tillämplig på omständigheter som de i målen vid de nationella domstolarna, måste tolkas på så sätt att en turkisk arbetstagare har rätt att göra gällande en ny begränsning för tillhandahållandet av en tjänst som hans arbetsgivare önskar utföra.