



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 11 juli 2018\*

”Begäran om förhandsavgörande – Internationella vägtransporter – Avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet – Artikel 9 – Tilläggsprotokoll – Artiklarna 41 och 42 – Frihet att tillhandahålla tjänster – ’*Standstill*’-klausul – Beslut nr 1/95 fattat av associeringsrådet för EG och Turkiet – Artiklarna 5 och 7 – Fri rörlighet för varor – Nationell lagstiftning som begränsar rätten för företag för varutransporter etablerade i Turkiet att framföra sina fordon i den berörda medlemsstaten – Skyldighet att erhålla antingen ett tillstånd som utfärdas inom ramen för en kvot som fastställts i ett bilateralt avtal som ingåtts mellan nämnda medlemsstat och Turkiet, eller ett tillstånd som utfärdas för en enda transport av väsentligt allmänintresse”

I mål C-629/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgerichtshof (Förvaltningsdomstolen, Österrike) genom beslut av den 22 november 2016, som inkom till domstolen den 7 december 2016, i ett förfarande som inlemts av

**CX**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Bezirkshauptmannschaft Schärding**

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Rosas, C. Toader, A. Prechal, och E. Jarašiūnas (referent),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 31 januari 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- CX, genom V. Weiss, H. Wollmann och V. Wolfbauer, Rechtsanwälte,
- Österrikes regering, genom S. Rubenz, M. Klamert, J. Bauer och G. Eberhard, samtliga i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: tyska.

- Ungerns regering, genom M.Z. Fehér, G. Koós och E.E. Sebestyén, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom W. Mölls, L. Havas och M. Afonso, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 26 april 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685) (nedan kallat avtalet EEG-Turkiet), av tilläggsprotokollet, undertecknat den 23 november 1970 i Bryssel, som är fogat till avtalet EEG-Turkiet, och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, 1972, s. 1) (nedan kallat tilläggsprotokollet), och av beslut nr 1/95 av associeringsrådet EG-Turkiet av den 22 december 1995 om genomförande av den slutgiltiga fasen av tullunionen (EGT L 35, 1996, s. 1) (nedan kallat beslut nr 1/95 av associeringsrådet).
- 2 Begäran har framställts i ett förfarande som anhängiggjorts av CX rörande böter som Bezirkshauptmannschaft Schärding (administrativ myndighet för distriktet Schärding, Österrike) har ålagt vederbörande för att ha genomfört en kommersiell transport av varor från Turkiet på det österrikiska territoriet utan att inneha det tillstånd som krävs.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

- 3 I artikel 1 i avtalet EEG-Turkiet föreskrivs följande:

”Genom detta avtal upprättas en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet.”

- 4 Artikel 2 i avtalet har följande lydelse:

”1. Avtalet [EEG-Turkiet] syftar till att främja ett fortlöpande och väl avvägt stärkande av de ekonomiska och handelsmässiga förbindelserna mellan parterna med beaktande av nödvändigheten att säkerställa en snabb utveckling av Turkiets ekonomi och att höja sysselsättningsnivån samt förbättra levnadsvillkoren för det turkiska folket.

2. För att uppnå de mål som anges i föregående punkt, ska det gradvisa upprättandet av en tullunion ske på de villkor och det sätt som anges i artiklarna 3, 4 och 5.

3. Avtalet omfattar:

- a) en förberedande fas,
- b) en övergångsfas,

c) en slutfas.”

5 I artikel 5 i nämnda avtal föreskrivs följande:

”Slutfasen grundar sig på tullunionen och innebär att samordningen av parternas ekonomiska politik förstärks.”

6 Artikel 7 i samma avtal har följande lydelse:

”De avtalsslutande parterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter som följer av [avtalet EEG-Turkiet] fullgörs.

De skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att målen i [avtalet EEG-Turkiet] uppnås.”

7 Artikel 9 i [avtalet EEG-Turkiet] har följande lydelse:

”De avtalsslutande parterna är ense om att inom tillämpningsområdet för detta avtal och utan att det påverkar tillämpningen av andra särskilda bestämmelser som antas med stöd av artikel 8, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden i enlighet med den princip som anges i artikel 7 i fördraget om upprättandet av [Europeiska ekonomiska gemenskapen].”

8 Artikel 10 i avtalet har följande lydelse:

”1. Den tullunion som föreskrivs enligt artikel 2.2 [i avtalet EEG-Turkiet] omfattar all handel med varor.

2. Tullunionen omfattar

– vid in- och utförsel för gemenskapens medlemsstater och Turkiet bland annat förbud mot tullar, avgifter med motsvarande verkan, kvantitativa restriktioner samt andra åtgärder med motsvarande verkan, som syftar till att skydda den egna produktionen på ett sådant sätt att det står i strid mot något av målen i [avtalet EEG-Turkiet].

...”

9 I artikel 14 i nämnda avtal föreskrivs följande:

”De avtalsslutande parterna ska vägledas av artiklarna 55, 56 och 58–65 i fördraget om upprättandet av [EEG] för att undanröja inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster mellan sig.”

10 I artikel 15 i avtalet föreskrivs följande:

”Villkoren och sätten för att till Turkiet utvidga tillämpningen av de bestämmelser i fördraget om upprättandet av [EEG] och de rättsakter som antagits med tillämpning av dessa bestämmelser avseende transporter skall fastställas med hänsyn till Turkiets geografiska situation.”

11 I artikel 41 i tilläggsprotokollet, som ingår i kapitel II, som har rubriken ”Etableringsrätt, tjänster och transporter”, i avdelning II, med rubriken ”Rörlighet för personer och tjänster” i detta protokoll, föreskrivs följande:

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

2. Associeringsrådet skall i enlighet med principerna i artiklarna 13 och 14 i avtalet [EEG-Turkiet] 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 fastställandet 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.”

12 I artikel 42.1 i tilläggsprotokollet föreskrivs följande:

”Associeringsrådet skall utsträcka de bestämmelser i fördraget om upprättandet av [EEG] som är tillämpliga på transporter till Turkiet i enlighet med den utformning av bestämmelserna som rådet fastställer särskilt med beaktande av Turkiets geografiska läge. 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.”

13 I artikel 62 i detta protokoll föreskrivs att protokollet utgör en integrerad del av avtalet EEG-Turkiet.

14 Artikel 1 i rådets beslut nr 1/95 har följande lydelse:

”Utan att det påverkar bestämmelserna i [avtalet EEG–Turkiet] med tillhörande och kompletterande protokoll, fastställer associeringsrådet härmed reglerna för genomförandet av slutfasen i tullunionen enligt artiklarna 2 och 5 i ovannämnda avtal.”

15 Artikel 5 i beslutet, som återfinns i kapitel I om fri rörlighet för varor och handelspolitiken i avsnitt II, med rubriken ”Avskaffande av kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan” i nämnda beslut, föreskriver följande:

”Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan de avtalsslutande parterna.”

16 Artikel 6 i detta beslut har följande lydelse:

”Kvantitativa exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan de avtalsslutande parterna.”

17 Artikel 7 i samma beslut har följande lydelse:

”Bestämmelserna i artiklarna 5 och 6 skall inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet, eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller intresset att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan de avtalsslutande parterna.”

### Österrikisk rätt

18 I 1 § första stycket i Güterbeförderungsgesetz 1995 (1995 års lag om godstransporter på väg, BGBl. 593/1995), i den lydelse som publicerades i BGBl. I 96/2013 (nedan kallad GütbefG), föreskrivs följande:

”Denna lag gäller för

1. transportföretags kommersiella godstransporter i vägtrafik med motorfordon med eller utan släp, där den högsta tillåtna totalvikten sammanlagt överstiger 3 500 kg,

...”

19 I 2 § i denna lag, med rubriken ”Obligatoriska tillstånd och typer av tillstånd”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Kommersiella godstransporter med motorfordon får endast utföras med koncession, om inget annat föreskrivs i denna lag (4 §). ...”

20 I 7 § första stycket i nämnda lag föreskrivs följande:

”Kommersiella godstransporter med motorfordon från orter som ligger utanför det österrikiska territoriet till eller genom det österrikiska territoriet eller från det österrikiska territoriet till utlandet får utföras av innehavare av koncession enligt 2 § samt av företag som enligt den lagstiftning som är tillämplig i den stat där deras företag är etablerat får transportera varor med motorfordon och som bland annat innehar ett CEMT-tillstånd, rätt att transportera varor till eller genom förbundsterritoriet eller från orter belägna inom förbundsterritoriet till utlandet samt innehar någon av följande behörigheter:

1. ett gemenskapstillstånd som överensstämmer med [Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (EUT L 300, 2009, s. 72)],
2. tillstånd som beviljas enligt [resolution från Europeiska transportministerkonferensen (CEMT), av den 14 juni 1973, om genomförandet av en multilateral kvot för internationella vägtransporter],
3. tillstånd från förbundsministern för transport, innovation och teknik för transport till, genom eller från Österrike.
4. tillstånd som utfärdats av förbundsministern för transport, innovation och teknik på grundval av mellanstatliga avtal. ...”

21 I 8 § GütbefG, med rubriken ”Utfärdande av tillstånd”, föreskrivs följande:

”(1) Tillstånd enligt 7§ första stycket led 3 utfärdas för enskilda godstransporter. Tillstånd ska utfärdas endast i de fall då det föreligger ett betydande allmänintresse. Sökanden ska då särskilt kunna styrka att det inte varit möjligt att undvika denna körning genom organisatoriska åtgärder eller val av annat transportmedel. Tillståndet ska vägras om (särskilt mot bakgrund av transportinfrastrukturen i landet) den begärda transporten av varor inte fyller ett behov. I samband med detta ska hänsyn tas till Österrikes transportrelaterade och nationalekonomiska intressen, skyddet av befolkning och miljö samt möjligheten att genomföra godstransporter med andra transportsätt. ...

(3) Med stöd av denna lag får det ingås avtal om gränsöverskridande godstransporter enligt 7 §, om de mellanstatliga godstransporterna är av en sådan omfattning att detta krävs. I avtalen ska det föreskrivas att utlandsregistrerade motorfordon får köra till, genom och från Österrike enligt principen om ömsesidighet. I samband med detta kan det även fastställas mellanstatliga kvoter, med hänsyn till omfattningen av Österrikes transportrelaterade och nationalekonomiska intressen samt skyddet av befolkning och miljö. ...

(4) De överenskomna kvoterna tilldelas genom ett förenklat förfarande. Behörig myndighet kan utfärda intyg om att de i avtalet fastställda förutsättningarna är uppfyllda, och i synnerhet att den överenskomna kvoten har följts (kvottillstånd). ...

(5) Kvottillståndet enligt punkt 4 ska utfärdas genom en förordning från förbundsministern för transport, innovation och teknik som reglerar de närmare bestämmelserna för tilldelningsförfarandet vad gäller tidsmässiga, rumsliga och tekniska aspekter och den yttre formen, samt godstransportföretagets yrkeskompetens och förutsättningar för att kunna bedriva gränsöverskridande godstransporter. Förstagångsansökningar om kvottillstånd ska bedömas med hänsyn till marknadsandelarna för de företag som redan bedriver gränsöverskridande godstransporter. ...”

22 I 9 § i denna lag föreskrivs följande:

”(1) Företaget är skyldigt att vid all gränsöverskridande godstransport och under hela resan säkerställa att de handlingar som styrker behörighet enligt 7 § första stycket finns tillgängliga, ifyllda och om så krävs försedda med stämpel.

(2) Föraren är skyldig att vid all gränsöverskridande godstransport och under hela resan ha de handlingar som styrker behörighet enligt 7 § stycke 1 tillgängliga, om så krävs försedda med stämpel, och uppvisa dem för kontrollmyndigheterna (21 §) när dessa så begär.

...”

23 I 23 § i nämnda lag föreskrivs följande:

”(1) ... [B]egår en administrativ överträdelse och ska åläggas böter med upp till 7 267 euro, om denne i egenskap av företag

...

3. utför transporter enligt 7–9 §§ utan att ha nödvändig behörighet eller inte följer påbud eller förbud i mellanstatliga avtal.

...”

24 I 4 § i Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel und Gewerbe Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der Republik über internationalen Straßentransport türkischen (avtalet mellan den federala ministern för handel, hantverk och industri för Republiken Österrike och utrikesministern för Republiken Turkiet om internationella vägtransporter, BGBl. 274/1970), i den lydelse som publicerades i BGBl. 327/1976 (nedan kallat avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter), stadgas följande:

”1. Intyg krävs för motorfordon, inbegripet släp, som är registrerade i en av de båda staterna och som används för godstransporter mellan dessa båda stater eller i transittrafik genom de båda staterna.

2. Intyg krävs ej vid körning utan last eller för fordon med en nyttolast upp till 2 ton.

...”

25 I 6 § i avtalet stipuleras följande:

”1. Dessa intyg utfärdas till transportföretagen. De ger behörighet att utföra transporter med motorfordon inbegripet släp.

2. Ett intyg utfärdat av en stat ger rätt att utföra transporter till och från den andra staten samt att utföra transitttransporter genom denna stat.

3. Intygen ska vara tillgängliga i fordonet under hela resan genom den stat som intyget avser och ska uppvisas för de behöriga kontrollmyndigheterna i denna stat när dessa så begär.”

26 I 7 § i nämnda avtal föreskrivs följande:

”1. Intygen utfärdas av de behöriga myndigheterna i den stat där fordonet är registrerat, det vill säga den behöriga myndigheten i den andra staten, inom ramen för den kvot som de behöriga myndigheterna i samförstånd fastställt för kommande år till och med den 30 november.

2. De behöriga myndigheterna i respektive stat ska utbyta det antal blanketter som krävs för transporter enligt detta avtal.”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan**

27 CX är verkställande direktör för företaget FU, som har säte i Turkiet och som genomför internationella vägtransporter av varor.

28 Genom beslut av den 17 juni 2015, ålade den administrativa myndigheten för distriktet Schärding (Österrike) CX böter på 1 453 euro, av det skälet att FU hade vidtagit en kommersiell transport av varor utan att inneha det tillstånd som krävs för detta ändamål. I det aktuella fallet rörde det sig om en transport textilvaror, den 2 april 2015, från Turkiet till Tyskland genom Österrike.

29 CX väckte talan mot detta beslut vid Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Regionala förvaltningsdomstolen i Oberösterreich, Österrike). Genom avgörande av den 28 december 2015 ogillade nämnda domstol talan med motiveringen att CX faktiskt hade överträtt bestämmelserna i 23 § första stycket led 3 och 7§ första stycket led 4 GütbefG, liksom i 4 § led 1, 6 § och 7 § i avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter, eftersom föraren av fordonet inte kunde visa de behöriga myndigheterna det tillstånd som krävs för att utföra en sådan transport genom Österrike.

30 CX överklagade avgörandet till den hänskjutande domstolen, Verwaltungsgerichtshof (Förvaltningsdomstolen, Österrike). Vid nämnda domstol gjorde CX gällande att kvoten för tillstånd för internationella vägtransporter av varor till eller genom österrikiskt territorium är otillräcklig för turkiska transportföretag, vilket innebär att dessa transportföretag tvingas använda systemet ”Rollende Landstraße” (”rullande landsväg”), som gör det möjligt för påhängsvagnar att transporteras på järnväg, men till en extra kostnad och med långsammare transport i förhållande till vägtransport. CX menar att den årliga kvoten strider mot reglerna om associering mellan Europeiska unionen och Republiken Turkiet, särskilt artiklarna 5 och 6 i associeringsrådets beslut nr 1/95, eftersom den begränsar den fria rörligheten för varor inom ramen för denna associering och diskriminerar turkiska transportföretag på grund av deras nationalitet, vilket strider mot artikel 9 i avtalet mellan EEG och Turkiet.

31 Den hänskjutande domstolen har angett att för transport av varor som är aktuella i det nationella målet borde CX ha erhållit ett tillstånd från ministern för transport, innovation och teknologi enligt 8 § första stycket GütbefG eller ett tillstånd utfärdat enligt avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter om

upprättandet av ett kvotsystem. Den hänskjutande domstolen har angett att ett tillstånd för en enda transport av varor kan utfärdas enligt 7 § första stycket led 3 jämförd med 8 § första stycket GütbefG, endast om en sådan transport är av väsentligt allmänintresse. Det ankommer på sökanden att visa att transporten inte kan utföras medelst andra organisatoriska åtgärder eller medelst ett annat transportmedel.

- 32 Den hänskjutande domstolen anger att den fråga som uppkommer i målet är huruvida ett sådant system har en diskriminerande verkan i förhållande till turkiska transportföretag. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida CX kan åberopa den fria rörligheten för varor mellan unionen och Turkiet trots att FU är ett transportföretag som inte själv tillverkar de aktuella varorna.
- 33 I detta avseende anser den hänskjutande domstolen att tvisten i det nationella målet inte ska prövas mot bakgrund av den fria rörligheten för varor, men mot bakgrund av friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet.
- 34 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof (Förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Utgör unionsrätten, och särskilt avtalet [EEG-Turkiet], tilläggsprotokollet ... och beslut nr 1/95 av associeringsrådet ..., hinder för en nationell bestämmelse där det fastställs att godstransportföretag med säte i Turkiet endast får genomföra gränsöverskridande kommersiella godstransporter med motorfordon till eller genom Republiken Österrikes territorium om de för dessa motorfordon har särskilda intyg som har utfärdats inom ramen för fastställda kvoter med stöd av ett bilateralt avtal mellan Republiken Österrike och Republiken Turkiet eller om företaget har fått ett tillstånd för den enskilda godstransporten, för vilket krävs att det för just denna godstransport föreligger ett betydande allmänintresse och att sökanden ska kunna visa att det inte varit möjligt att undvika denna körning genom organisatoriska åtgärder eller val av annat transportmedel?”

### Prövning av tolkningsfrågan

- 35 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i avtalet mellan EEG och Turkiet, tilläggsprotokollet och associeringsrådets beslut nr 1/95 ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken transportföretag med säte i Turkiet kan utföra en sådan transport till eller genom denna medlemsstat endast om de innehar handlingar som utfärdats inom ramen för en kvot som fastställts för denna typ av transporter enligt det bilaterala avtal som ingåtts mellan denna medlemsstat och Republiken Turkiet eller ett tillstånd har utfärdats på grund av att det föreligger ett övervägande allmänintresse.
- 36 I detta avseende ska det erinras om att fri rörlighet för varor, frihet att tillhandahålla tjänster och transporter, inom ramen för associeringen EEG-Turkiet, utgör separata ämnesområden som omfattas av skilda bestämmelser som speglar, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 41 i sitt förslag till avgörande och den hänskjutande domstolen har angett i sin begäran om förhandsavgörande, varierande grader av avreglering av de berörda marknaderna. Medan fri rörlighet för varor mellan unionen och Turkiet bland annat regleras av associeringsrådets beslut nr 1/95, är områdena för tjänster och transporter fortfarande i allt väsentligt inte avreglerade i det nuvarande utvecklingskedet av associeringen mellan EEG och Turkiet.
- 37 För att avgöra om en nationell lagstiftning omfattas av den ena eller den andra av dessa friheter, följer det av domstolens praxis att det är nödvändigt att beakta syftet med bestämmelserna i fråga (dom av den 23 januari 2014, DMC, C-164/12, EU:C:2014:20, punkt 29 och där angiven rättspraxis, och dom av den 7 september 2017, Egiom och Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, punkt 40).



- 38 I förevarande fall framgår det av begäran om förhandsavgörande att GütbefG föreskriver ett system med tillstånd för godstransporter på det nationella territoriet. Detta system kan för turkiska transportföretag komma till uttryck i form av ett tillstånd inom de kvotgränser som fastställs i avtalet Österrike-Turkiet om vägtransport eller tillstånd som utfärdats för en enda transport av väsentligt allmänintresse. Lagstiftningen ställer således upp restriktioner med avseende på turkiska transportföretags tillträde till marknaden för internationella vägtransporter av varor inom Österrikes territorium.
- 39 Även om den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet, enligt dess rubrik, avser transport av varor, syftar den de facto till att fastställa de villkor som måste uppfyllas för att utöva transportverksamhet på österrikiskt territorium, oberoende av de varor som transporteras.
- 40 I detta avseende bör det noteras att den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet skiljer sig från den som var i fråga i det mål som gav upphov till domen av den 19 oktober 2017 i Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770). I det sistnämnda målet, som rörde skatt på tunga lastbilar som skulle betalas när de reste in i Ungern både vid inresan och utresan och vars belopp varierade beroende på bland annat kvantiteten av varor som kunde transporteras liksom bestämmelseorten, slog domstolen fast i punkterna 45 och 46 i den domen att, även om skatten på tunga lastbilar inte togs ut på den transporterade varan som sådan, belastade den ändå varor som transporterades med fordon som är registrerade i tredjeland när de passerade gränsen och måste följaktligen prövas mot bakgrund av bestämmelserna om fri rörlighet för varor.
- 41 I förevarande fall kräver den lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen inte att en skatt ska betalas i samband med transport av varor, utan att ett tillstånd ska inhämtas för tillträde till transportmarknaden på österrikiskt territorium, vilket tillstånd utfärdas med beaktande av en kvot eller ett övervägande allmänintresse, oberoende av den mängd varor som transporteras.
- 42 För transportföretag som är etablerade i Turkiet, såsom det för vilket CX är verkställande direktör, är tillhandahållandet av transporttjänster på österrikiskt territorium avhängigt detta tillstånd. Såsom även generaladvokaten har påpekat i punkterna 69–71 i sitt förslag till avgörande, följer härav att den nationella lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen i synnerhet påverkar tillträdet till marknaden för tjänster och kan inte betraktas på samma sätt som den skattelagstiftning som var i fråga i det mål som anges i punkt 40 i förevarande dom.
- 43 En sådan lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet ska, mot bakgrund av den rättspraxis som nämnts i punkt 37 i denna dom, anses falla inom området för transporttjänster och inte den fria rörligheten för varor, vilket innebär att bestämmelserna om den fria rörligheten för varor mellan Republiken Turkiet och unionen, såsom de i associeringsrådets beslut nr 1/95, inte är tillämpliga på det nationella målet. Den omständigheten som CX gör gällande att tilläggsavgiften som är knuten till den eventuella användningen av vägar eller andra transportsätt kan ha indirekt inverkan på den fria rörligheten för varor, är inte relevant i detta avseende. Risken för en sådan indirekt effekt av den omtvistade lagstiftningen förändrar nämligen inte den omständigheten att lagstiftningen syftar till att ålägga tillhandahållandet av transporttjänster.
- 44 Det är därför nödvändigt att pröva om det i associeringen mellan Republiken Turkiet och EU finns en bestämmelse på området för transporttjänster som utgör hinder för en sådan lagstiftning i en medlemsstat som den som är i fråga i det nationella målet.
- 45 I detta avseende ska det erinras om att det framgår av artikel 15 i avtalet mellan EEG och Turkiet och artikel 42.1 i tilläggsprotokollet att de bestämmelser i unionsrätten som är tillämpliga för transport och rättsakter som antagits med stöd av dessa bestämmelser kan utvidgas av associeringsrådet till att avse Republiken Turkiet bland annat med beaktande av landets geografiska läge. Detta medför att de bestämmelser som ska antas på området inte nödvändigtvis är identiska med de som är tillämpliga

enligt EUF-fördraget och att utvidgningen av bestämmelserna i detta fördrag till Republiken Turkiet endast är fakultativ (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl., C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkterna 96 och 97).

- 46 Associationsrådet har emellertid inte ännu vidtagit någon åtgärd i syfte att unionsbestämmelserna på transportområdet ska omfatta Republiken Turkiet, vilket innebär att det i det nuvarande utvecklingsskedet av associeringen mellan EEG och Turkiet inte finns några särskilda bestämmelser på detta område.
- 47 Så länge som associeringsrådet inte har antagit bestämmelser om transporttjänster i enlighet med artikel 15 i avtalet mellan EEG och Turkiet och artikel 42.1 i tilläggsprotokollet, fortsätter turkiska transportföretags tillträde till transportmarknaderna i unionen att regleras av medlemsstaternas nationella regler och bilaterala avtal mellan medlemsstaterna och Republiken Turkiet. Av detta följer att transporttjänster i en sådan situation som den som är i fråga i det nationella målet endast kan tillhandahållas med beaktande av de kvoter som fastställts i dessa bilaterala avtal eller nationell lagstiftning (se, analogt, dom av den 13 juli 1989, Lambregts Transportbedrijf, 4/88, EU:C:1989:320, punkt 14).
- 48 Vidare har artikel 41.1 i tilläggsprotokollet direkt effekt och kan således åberopas vid de nationella domstolarna för att hindra tillämpningen av nationella bestämmelser som är oförenliga med denna (dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl., C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkterna 58 och 59 och där angiven rättspraxis).
- 49 Denna bestämmelse innehåller en '*standstill*'-klausul som vad avser EU:s medlemsstater innebär en skyldighet att avstå från att anta nya åtgärder som skulle ha till syfte eller verkan att en turkisk medborgares etablering eller tillhandahållande av en tjänst underkastas restriktivare villkor än de som gällde vid ikraftträdandet av tilläggsprotokollet i den berörda medlemsstaten (se dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl., C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkterna 58, 59 och 66 samt där angiven rättspraxis, dom av den 19 februari 2009, Soysal och Savatli, C-228/06, EU:C:2009:101, punkt 47 och där angiven rättspraxis, dom av den 24 september 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 39 och där angiven rättspraxis, och dom av den 10 juli 2014, Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, punkt 26). Vad beträffar Österrike är detta datum den 1 januari 1995.
- 50 Såsom domstolen redan har slagit fast gäller denna skyldighet även inom sektorn för transporttjänster (dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl., C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkterna 92 och 93).
- 51 För att avgöra om det sålunda angivna kravet på *standstill* utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet, är det nödvändigt att pröva huruvida en sådan lagstiftning innebär en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster och, om så är fallet, huruvida en sådan inskränkning bör betraktas som ny (dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl., C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 110).
- 52 Beträffande frågan om den nationella lagstiftningen medför begränsningar av friheten att tillhandahålla tjänster erinrar domstolen för det första om att en nationell lagstiftning, som föreskriver att ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat måste ha ett administrativt tillstånd för att få tillhandahålla tjänster inom det nationella territoriet, enligt fast rättspraxis utgör en inskränkning i en av de grundläggande principer som anges i artikel 56 FEUF (se dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl., C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 111 och där angiven rättspraxis).
- 53 I förevarande fall är det ostridigt att den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet just syftar till att underkasta tillhandahållandet av aktörer som är etablerade i Turkiet av tjänster på transportområdet på österrikiskt territorium ett tillstånd som utfärdas inom de kvotgränser som

fastställs i avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter, eller ett tillstånd som utfärdas för en enda transport av väsentligt allmänintresse. Detta utgör en inskränkning av rätten för fysiska eller juridiska personer som är etablerade i Turkiet att fritt tillhandahålla transporttjänster i Österrike.

- 54 Vad gäller frågan om den aktuella nationella lagstiftningen utgör en ny inskränkning, vilket den österrikiska regeringen bestrider, ankommer det på de nationella domstolarna, som är ensam behöriga att tolka nationell rätt, att avgöra om denna lagstiftning är ny i den meningen att den får till följd att de turkiska företagarnas situation försämrats i förhållande till den situation som förelåg enligt de bestämmelser som var tillämpliga på dem i Österrike när tilläggsprotokollet trädde i kraft för denna medlemsstat, det vill säga den 1 januari 1995 (se, analogt, dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl., C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 116). Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 79 och 80 i sitt förslag till avgörande, förefaller det, med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll, att, särskilt mot bakgrund av det faktum att det kvotsystem som föreskrivs enligt avtalet Österrike-Turkiet var inrättat redan vid tidpunkten för Republiken Österrikes anslutning till Europeiska unionen, det inte kan vara fråga om en ny inskränkning i den mening som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet.
- 55 Slutligen har CX vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet leder till en diskriminering i strid med artikel 9 i avtalet mellan EEG och Turkiet, enligt vilken all diskriminering på grund av nationalitet inom avtalets tillämpningsområde är förbjuden, i den mån som begränsningarna i det kvotsystem som är i fråga i målet vid den nationella domstolen endast gäller turkiska transportföretag och inte dem som är etablerade i unionen.
- 56 I detta avseende bör det noteras att turkiska transportföretag inte är de enda som omfattas av kvotsystemet. De österrikiska myndigheterna har nämligen ingått samma typ av avtal om kvoter med andra tredjeländer. Det ska tilläggas att förordning nr 1072/2009 omfattar en skyldighet för transportföretag som är etablerade i unionen att inneha gemenskapstillstånd för att kunna bedriva sin verksamhet på det österrikiska territoriet.
- 57 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 85 i sitt förslag till avgörande, är således den skillnad i behandling som åberopats av CX endast följden av att olika regelverk gäller för transportföretag som är etablerade i Europeiska unionen, å ena sidan, och transportföretag som är etablerade i Turkiet eller i andra tredjeländer, å andra sidan. Medan de förstnämnda personerna är underkastade gemensamma regler för internationella transporter, är de sistnämnda underkastade bestämmelser som fastställs genom bilaterala avtal som förhandlas fram bland annat av det land där de är etablerade.
- 58 Mot denna bakgrund ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Bestämmelserna i avtalet mellan EEG och Turkiet, tilläggsprotokollet och associeringsrådets beslut nr 1/95 ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken transportföretag med säte i Turkiet kan utföra en sådan transport till eller genom denna medlemsstat endast om de innehar handlingar som utfärdats inom ramen för en kvot som fastställs för denna typ av transporter enligt det bilaterala avtal som ingåtts mellan denna medlemsstat och Republiken Turkiet eller ett tillstånd har utfärdats på grund av att det föreligger ett övervägande allmänintresse, i den mån denna lagstiftning inte innehåller någon ny inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

### **Rättegångskostnader**

- 59 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

**Bestämmelserna i avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963, i tilläggsprotokollet, undertecknat den 23 november 1970 i Bryssel, som är fogat till avtalet EEG-Turkiet, och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 och i beslut nr 1/95 av associeringsrådet EG-Turkiet av den 22 december 1995 om genomförande av den slutgiltiga fasen av tullunionen, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken transportföretag med säte i Turkiet kan utföra en sådan transport till eller genom denna medlemsstat endast om de innehar handlingar som utfärdats inom ramen för en kvot som fastställts för denna typ av transporter enligt det bilaterala avtal som ingåtts mellan denna medlemsstat och Republiken Turkiet eller ett tillstånd har utfärdats på grund av att det föreligger ett övervägande allmänintresse, i den mån denna lagstiftning inte innehåller någon ny inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.**

Underskrifter