Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 26 april 2018 [1]

**Mål C-629/16**

**CX**
**ytterligare deltagare i rättegången:**
**Bezirkshauptmannschaft Schärding**

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Internationella vägtransporter – Associeringsavtal mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet – Artikel 9 – Tilläggsprotokollet – Artiklarna 41 och 42 – Frihet att tillhandahålla tjänster – Standstill-klausul – Beslut nr 1/95 av associeringsrådet EG-Turkiet – Artiklarna 5 och 7 – Fri rörlighet för varor – Åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner – Turkisk transportör av varor i transit genom en medlemsstat – Nationell reglering som för sådan transport kräver antingen tillstånd inom ramen för kvot enligt bilateral överenskommelse mellan medlemsstaten och Turkiet eller individuellt tillstånd för transport av betydande allmänt intresse”

## I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande som framställts av Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) ingår i en tvist mellan verkställande direktören i ett turkiskt transportföretag och en österrikisk förvaltningsmyndighet som har ådömt honom en bötespåföljd för att företaget utfört en kommersiell godstransport från Turkiet mot Tyskland genom Österrike utan att ha erforderligt tillstånd för detta.

2. Enligt österrikiska bestämmelser krävs tillstånd för internationella godstransporter på väg till, genom eller från österrikiskt territorium. För transportörer med säte i Turkiet (nedan kallade turkiska transportörer) kan ett sådant tillstånd få formen antingen av ett tillstånd utfärdat inom ramen för en kvot som fastställts i ett bilateralt avtal mellan Republiken Österrike och Republiken Turkiet om vägtransporter [2] (nedan kallat avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter) eller av ett individuellt tillstånd för en enda transport av betydande allmänt intresse. Ett sådant tillstånd utfärdas endast om sökanden anför tillräckliga bevis för att transporten inte kan undvikas genom logistiska åtgärder eller genom val av annat transportmedel.

1 Originalspråk: franska.

2 Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der Türkischen Republik über den internationalen Straßenverkehr (avtal mellan förbundsministern för handel, hantverk och industri i Republiken Österrike och ministern för utrikes ärenden i Republiken Turkiet om internationella vägtransporter) (BGB. 274/1970, i versionen i BGBl. 327/1976).

3. Den hänskjutande domstolen ställer i huvudsak frågan om den österrikiska tillståndsordningen som gäller för turkiska transportörer är förenlig med bestämmelserna om associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet (nedan kallad associeringen EEG-Turkiet), bland annat med de bestämmelser som ingår i avtalet om associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet [3] (nedan kallat associeringsavtalet EEG-Turkiet), tilläggsprotokollet till associeringsavtalet EEG-Turkiet [4] (nedan kallat tilläggsprotokollet) och beslut nr 1/95 av associeringsrådet EG-Turkiet [5] (nedan kallat associeringsrådets beslut nr 1/95).

4. Den hänskjutande domstolen frågar först om klaganden vid den nationella domstolen kan åberopa bestämmelserna om fri rörlighet för varor mellan unionen och Turkiet för att hävda att den österrikiska tillståndsordningen utgör en åtgärd med verkningar som motsvarar kvantitativa restriktioner enligt artikel 5 i associeringsrådets beslut nr 1/95 eller om denna ordning snarare hänför sig till tillhandahållandet av transporttjänster. Den hänskjutande domstolen frågar dessutom om den österrikiska tillståndsordningen har diskriminerande verkan gentemot turkiska transportörer i strid med artikel 9 i associeringsöverenskommelsen EEG-Turkiet.

5. I detta förslag till avgörande ska jag förklara skälen till att jag anser, å ena sidan, att den österrikiska regleringen faller inom området för tillhandahållandet av transporttjänster och, å andra sidan, att bestämmelserna om associeringen EEG-Turkiet inte utgör hinder för en sådan reglering, under förutsättning att den hänskjutande domstolen förvissat sig om att regleringen inte innefattar en inskränkning i den fria handeln med tjänster enligt artikel 41.1 i tilläggsprotokollet.

## II. Tillämpliga bestämmelser

### *A. Unionsrätt*

#### *1. Associeringsavtalet EEG-Turkiet*

6. Enligt artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet är de avtalsslutande parterna 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 […] all diskriminering grundad på nationalitet [ska vara] förbjuden i enlighet med den princip som anges i artikel 7 i fördraget om upprättandet av gemenskapen”.

7. I artikel 10 i avtalet föreskrivs följande:

”1. Tullunionen som behandlas i artikel 2.2 i avtalet utsträcks till att gälla all handel med varor.

2. Tullunionen innebär:

– förbud mellan medlemsstaterna i gemenskapen och Turkiet, vid både import och export, mot tullavgifter och skatter med liknande verkan och mot kvantitativa restriktioner liksom mot varje annan åtgärd med liknande verkan som syftar till att ge den inhemska produktionen ett skydd som strider mot avtalets syften;

3 Avtalet undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan. Det ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens del genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685).

4 Protokollet undertecknades i Bryssel den 23 november 1970 och ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens del genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, 1972, s. 1).

5 Beslut av den 22 december 1995 om inledandet av den definitiva fasen av tullunionen (EGT L 35, 1996, s. 1).

…”

8. I artikel 14 i avtalet föreskrivs att ”de avtalsslutande parterna överenskommer att låta sig vägledas av artiklarna 55, 56 och 58–65 i fördraget om upprättandet av gemenskapen för att sinsemellan avskaffa inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster”.

9. Artikel 15 i avtalet anger att ”villkor och former för att till Turkiet utsträcka bestämmelserna i fördraget om upprättandet av gemenskapen och de föreskrifter som antagits på grundval av dessa bestämmelser ska på transportområdet fastställas med beaktande av Turkiets geografiska läge”.

*2. Tilläggsprotokollet*

10. Artikel 41, som ingår i kapitel II i avdelning II i tilläggsprotokollet under rubriken ”Etablering, tjänster och transporter”, lyder som följer:

”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 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 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.”

11. Artikel 42, som ingår i samma kapitel i tilläggsprotokollet, föreskriver:

”1. 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.

…”

*3. Associeringsrådets beslut nr 1/95*

12. I artikel 1 i associeringsrådets beslut nr 1/95 anges att associeringsrådet, ”[u]tan att det påverkar bestämmelserna i Ankara-avtalet med tillhörande och kompletterande protokoll, [härmed] fastställer […] reglerna för genomförandet av slutfasen i tullunionen enligt artiklarna 2 och 5 i ovannämnda avtal”.

13. I avsnitt II i första kapitlet i associeringsrådets beslut nr 1/95 föreskrivs i artikel 5, under rubriken ”Avskaffande av kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan”, följande:

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

14. Enligt artikel 7 ska ”[b]estämmelserna i artiklarna 5 och 6 […] 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”.

## *B. Österrikisk rätt*

### *1. Lagen om godstransporter på väg*

15. Enligt 1 § i Güterbeförderungsgesetz (lag om godstransporter på väg) från 1995 (BGBl593/1995, i den version som publicerats i BGBl96/2013, nedan kallad GütbefG) är lagen tillämplig bland annat ”på kommersiell transport av varor utförd av transportföretag med vägmotorfordon med eller utan släpfordon och med en total tillåten vikt om mer än 3 500 kilo”.

16. I 2 § i GütbefG anges under rubriken ”Obligatoriska tillstånd och tillståndstyper”:

”(1) Kommersiell godstransport med motorfordon får inte utföras annat än med tillstånd såvida det inte i denna lag finns en bestämmelse med annat innehåll (artikel 4). […]”

17. 7 § i GütbefG med rubriken ”Internationell transport” lyder:

”(1) Förutom innehavare av tillstånd som avses i artikel 2 är rätten att företa en kommersiell godstransport med motorfordon från platser belägna utanför förbundsterritoriet till eller genom förbundsterritoriet eller från platser belägna på förbundsterritoriet till utlandet förbehållen företag som enligt lagstiftningen i den stat på vars territorium de har sitt säte får transportera varor med motorfordon och som är innehavare av något av följande tillstånd:

1. gemenskapstillstånd enligt förordning (EG) nr 1072/2009[6],

2. tillstånd utfärdat enligt resolution av den 14 juni 1973 av rådet i Europeiska transportministerkonferensen (CEMT),

3. tillstånd av ministern för transporter, innovation och teknologi som omfattar transport till, genom eller från Österrike,

4. tillstånd av ministern för transporter, innovation och teknologi enligt en internationell överenskommelse […].”

6 Europaparlamentets och rådets förordning av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (EUT L 300, 2009, s. 72)

18. I 8 § i GütbefG, rubricerad ”Utfärdande av tillstånd”, föreskrivs följande:

”(1) Tillstånd som avses i artikel 7.1 punkt 3 utfärdas för varje särskild godstransport. Det ska endast utfärdas när det finns ett betydande allmänt intresse. Det ankommer på sökanden att styrka att transporten inte kan undvikas genom organisatoriska åtgärder eller genom val av annat transportmedel. Tillstånd ska vägras när (med hänsyn särskilt till transportstrukturerna på förbundsterritoriet) den begärda godstransporten inte svarar mot något behov. I detta hänseende bör hänsyn tas till den österrikiska ekonomins och trafikens intressen, skyddet av befolkningen och miljön samt möjligheten att genomföra godstransporten genom användning av andra transportstrukturer. […]

(3) När omfattningen av den internationella godstrafiken kräver det, kan avtal ingås enligt denna förbundslag om sådan internationell transport som avses i 7 §. Avtalen ska, på villkor av reciprocitet, tillåta motorfordon registrerade i utlandet att utföra transporter till, genom eller från Österrike. Kvoter kan överenskommas mellan staterna inom gränser som måste ta hänsyn till intressen avseende Österrikes ekonomi och trafik och skyddet av befolkning och miljö. […]

(4) Den överenskomna kvoten fördelas genom ett förenklat förfarande. Behörig myndighet kan utfärda intyg om att villkoren i avtalet är uppfyllda och särskilt om att den överenskomna kvoten har respekterats (kvottillstånd) […].”

19. I 9 § i GütbefG föreskrivs följande:

”(1) Transportören är skyldig att sörja för att dokument som styrker förekomsten av tillstånd som krävs enligt artikel 7.1, vederbörligen ifyllda och, i förekommande fall, bestyrkta av behörig myndighet, finns ombord på fordonet.

(2) Föraren är skyldig, under varje internationell godstransport och under hela den tid som resan varar, att ha till sitt förfogande dokument som styrker förekomsten av tillstånd som krävs enligt artikel 7.1, vederbörligen ifyllda och, i förekommande fall, bestyrkta av behörig myndighet, och att framlägga dem för kontrollmyndigheterna på deras begäran.

[…].”

20. 23 § i GütbefG med rubriken ”Straffbestämmelser” har följande lydelse:

”(1) […] [T]ill en administrativ förseelse, som kan straffas med böter om högst 7 267 euro, gör sig den skyldig som i egenskap av företagare:

[…]

(3) genomför sådana transporter som avses i artiklarna 7–9 utan erforderligt tillstånd eller åsidosätter skyldigheter eller förbud i internationella överenskommelser;

[…].”

*2. Avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter*

21. Enligt artikel 4.1 i avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter krävs ett dokument ”för motorfordon, inklusive släpfordon, som är registrerade i en av de två staterna och som används för att transportera varor mellan dessa stater eller för att köra genom dem”. I punkt 2 i samma artikel tilläggs att ”inget dokument krävs för körningar utan last och för motorfordon med en nyttolast om mindre än 2 ton”.

22. Artikel 6 i avtalet lyder:

”1. Dokumenten upprättas för transportörerna. De ger rätt till transport med motorfordon och inbegriper släpfordon.

2. Den ena statens dokument ger rätt att genomföra transporter till eller från den andra staten och genom denna stat.

3. Dokumenten ska finnas ombord under körningen inom den stat som omfattas av dokumenten och ska framläggas för kontrollmyndigheterna i denna stat på deras begäran.”

23. I artikel 7 i avtalet föreskrivs följande:

”1. Dokumenten utfärdas av behöriga myndigheter i den stat där fordonet är registrerat som därvid företräder de behöriga myndigheterna i den andra staten inom ramen för den kvot som fastställs årligen i samråd mellan de två staterna för tiden fram till den 30 november påföljande år.

2. Behöriga myndigheter i de två staterna utväxlar det antal formulär som behövs för de transporter som avtalet omfattar.”

## III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågan och förfarandet vid EU-domstolen

24. CX är verkställande direktör i bolaget FU som har sitt säte i Turkiet och vars verksamhet består av godstransporter.

25. Genom beslut den 17 mars 2015 ålade Bezirkshauptmannschaft Schärding (förvaltningsmyndigheten i distriktet Schärding, Österrike) CX att betala böter om 1 453 euro (istället för 67 timmars frihetsberövande) för en kommersiell godstransport (textilartiklar) som den 2 april 2015 utförts av FU utan erforderligt tillstånd från Turkiet till Tyskland genom Österrike.

26. CX begärde att Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (regionala förvaltningsrätten i Oberösterreich, Österrike) skulle upphäva beslutet. Genom dom den 28 december 2015 avslog förvaltningsrätten denna begäran på grund av att CX hade brutit mot 23 § första stycket 1 punkt 3 i förening med 7 § första stycket punkt 4 i GütbefG och även mot artiklarna 4.1, 6 och 7 i avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter, eftersom föraren av fordonet inte hade kunnat förebringa det tillstånd som krävdes för genomförande av internationell godstransport mellan Österrike och Turkiet.

27. CX överklagade detta beslut till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen).

28. I beslut den 22 november 2016, som inkom till EU-domstolen den 7 december 2016, beslöt Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och att begära EU-domstolens förhandsavgörande i följande fråga:

”Utgör unionsrätten, och särskilt [associeringsavtalet EEG-Turkiet], [tilläggsprotokollet] och associeringsrådets beslut nr 1/95 […], ett hinder mot nationella bestämmelser om att godstransportföretag med säte i Republiken Turkiet får utföra internationella kommersiella godstransporter med motorfordon till eller genom Republiken Österrikes territorium endast om de för motorfordonen innehar dokument utfärdade inom ramen för kvoter som fastställts enligt bilateral överenskommelse mellan [Republiken Österrike] och [Republiken Turkiet] eller om tillstånd har utfärdats till dem för en viss godstransport, varvid ett villkor ska vara att transporten är av betydande allmänt intresse och att det ankommer på sökanden att styrka att transporten inte kan undvikas genom organisatoriska åtgärder eller genom val av annat transportmedel?”

29. Skriftliga yttranden har getts in av CX, den österrikiska regeringen, den ungerska regeringen och Europeiska kommissionen, vilka alla även var företrädda vid förhandlingen den 31 januari 2018.

## IV. Bedömning

### *A. Inledande synpunkter*

30. Enligt österrikiska bestämmelser krävs tillstånd för internationella kommersiella godstransporter på väg till, genom eller från österrikiskt territorium. För transportörer som har sitt säte i en unionsmedlemsstat kan tillståndet ha formen av ett gemenskapstillstånd som utfärdats enligt förordning nr 1072/2009.[7] För transportörer med säte i ett tredje land, inklusive Turkiet, kan däremot tillstånd vara av ett av följande slag.

31. För det första kan transportörer med säte i ett tredje land enligt 7 § första stycket punkt 4 i GütbefG få ett tillstånd utfärdat enligt ett internationellt avtal. När det gäller turkiska transportörer ska det enligt avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter fastställas en årlig kvot av transporter i samråd mellan de behöriga myndigheterna i de två staterna[8]. Tillstånd utfärdas sedan till de turkiska transportörerna av behöriga turkiska myndigheter inom ramen för den bestämda kvoten. Den österrikiska regeringen har härvidlag angett att Republiken Österrike och Republiken Turkiet för närvarande har kommit överens om en årlig kvot om 21 000 tillstånd (baskvot)[9], vartill kommer ett varierande antal kompensationstillstånd[10] och tillstånd som utfärdas inom ramen för Europeiska transportministerkonferensen (nedan kallade CEMT-tillstånd)[11]. Totalt uppgavs Turkiet varje år förfoga över omkring 90 000–100 000 transittransporter på landsväg genom Österrike.

32. För det andra har turkiska transportörer möjlighet att begära tillstånd enligt 7 § första stycket punkt 3 och 8 § första stycket i GütbefG (individuellt tillstånd). Ett sådant tillstånd ges endast för en enskild transport som är av betydande allmänt intresse och på villkor att sökanden styrker att transporten inte kan undvikas genom logistiska åtgärder eller genom val av annat befordringssätt[12].

33. Genom sin begäran om förhandsavgörande vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få svar på om den österrikiska ordningen med tillstånd för turkiska transportörer är förenlig med bestämmelserna om associering EEG-Turkiet.

34. CX har gjort gällande att så inte är fallet. I första hand anser han att denna ordning begränsar de fria varurörelserna mellan unionen och Turkiet i strid med artikel 5 i associeringsrådets beslut nr 1/95 genom att endast tillåta transitering för ett begränsat antal turkiska transportörer. Den kvot som fastställts för turkiska transportörer är enligt hans mening otillräcklig. Därför blir dessa transportörer tvungna att använda ”Rollende Landstraße” (”rullande landsvägen”, det vill säga en kombination av

7 Denna förordning är endast tillämplig på transportfordon registrerade i en stat som är medlem av unionen. Se artikel 1.1 och artikel 2 punkterna 1 och 2 a i förordningen samt mitt förslag till avgörande i målet Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282, punkt 100). Se också artikel 7.1 punkt 1 i GütbefG.

8 Se artikel 7.1 i avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter och artikel 8 punkterna 3 och 4 i GütbefG.

9 Den österrikiska regeringen har upplyst om att de senaste förhandlingarna om kvoter ägde rum år 2014 och att de turkiska myndigheterna därefter inte har tagit kontakt med de österrikiska myndigheterna för anpassning av kvoterna. Den österrikiska regeringen förklarar vidare att varje tillstånd omfattar två transportresor och att tillståndskvoten utarbetas av en blandad kommission på grundval av ekonomisk statistik.

10 Den österrikiska regeringen har förklarat att de turkiska transportörerna erhåller två tillstånd som kompensation för tre resor som utförts genom en kombination av väg och järnväg.

11 Beträffande systemet CEMT, se Världsbankens rapport nr 85830-TR av den 28 mars 2014, *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, punkt 107, och slutrapport från ICF Consulting Ltd av den 14 oktober 2014, *Study on the economic impact on an agreement between the EU and the Republic of Turkey*, utarbetad på kommissionens initiativ, s. 13-14. Sistnämnda rapport nämner 4 258 tillstånd som beviljats turkiska transportörer för år 2014 (tillämpliga på transporter mellan eller genom medlemsstater i CEMT). Enligt artikel 7.1 punkt 2 i GütbefG uppfyller ett CEMT-tillstånd kravet på ett tillstånd.

12 Den österrikiska regeringen har upplyst om att det under åren 2015 och 2016 inte har begärts några individuella tillstånd enligt artikel 7.1 punkt 3 och artikel 8 punkt 1 i GütbefG.

landsväg och järnväg)[13], vilket medför ökade kostnader och förlänger transporttiden i jämförelse med vanlig vägtransport[14]. Som en följd av detta blir varor från Turkiet dyrare och därmed till slut mindre konkurrenskraftiga. De begränsningar som systemet med transportkvoter medför får därför enligt hans uppfattning betydande ekonomiska effekter för tillverkarna och köparna av dessa varor, vilket gör tullunionen mindre effektiv. Dessutom innebär den österrikiska ordningen med transportkvoter en diskriminering av turkiska transportörer som strider mot artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet, eftersom detsamma inte gäller för transportörer från unionen.

35. Den hänskjutande domstolen frågar först om CX kan grunda sin talan på de fria varurörelserna mellan unionen och Turkiet, eftersom FU är ett företag för varutransporter som inte själv tillverkar de varor som transporteras, och särskilt om CX kan hävda att de villkor som gäller för FU för att få ett sådant tillstånd som krävs enligt GütbefG utgör en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner enligt artikel 5 i associeringsrådets beslut nr 1/95. Den hänskjutande domstolen anser för närvarande att det aktuella målet inte bör prövas utifrån principen om fri rörlighet för varor, eftersom det enligt domstolens uppfattning framgår av associeringsavtalet EEG-Turkiet att de fria varurörelserna, det fria tillhandahållandet av tjänster och transportsektorn anses som separata områden som ska förverkligas genom associeringen i olika grad och takt. Det fanns därför goda skäl för att anse att transportområdet var avsett som ett särskilt område där genomförandet av avtalet inte skulle ske med användning av den fria rörligheten för varor.[15]

36. Om EU-domstolen skulle anse att CX kan åberopa de fria varurörelserna för att hävda att den österrikiska lagstiftningen utgör en inskränkning i denna frihet eller åtminstone en diskriminering av turkiska medborgare enligt artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet, skulle det enligt den hänskjutande domstolen finnas anledning att ställa sig frågan om denna inskränkning är förenlig med artikel 7 i associeringsrådets beslut nr 1/95.

37. I följande analys ska jag för det första uppehålla mig vid frågan hur de österrikiska bestämmelserna ska bedömas i relation till bestämmelserna om associeringen EEG-Turkiet. I det hänseendet ska jag förklara varför jag anser, i likhet med den österrikiska regeringen, den ungerska regeringen och kommissionen, att en sådan reglering hänför sig till området för transporttjänster och att de bestämmelser om fria varurörelser mellan unionen och Turkiet som avses i associeringsrådets beslut nr 1/95 inte är tillämpliga på sådana bestämmelser (avsnitt B.1). För det andra kommer jag att underkänna de argument i motsatt riktning som anförts av CX rörande domstolens praxis om fri rörlighet för varor (avsnitt B.2). För det tredje ska jag kommentera den ifrågavarande regleringen i relation till standstill-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, som förbjuder införande av nya begränsningar i friheten att tillhandahålla tjänster (avsnitt B.3). Slutligen ska jag kort uppehålla mig vid frågan om eventuell diskriminering av turkiska transportörer enligt artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet (avsnitt B.4).

13 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att det rör sig om en kombinerad transport i vilken släpfordonet transporteras på järnväg.

14 Enligt CX uppgår väntetiden på terminalen för järnvägstransporterad egendom i Maribor ofta till 97–107 timmar på en vägsträcka om 260 kilometer. Se i detta hänseende Världsbankens ovannämnda rapport nr 85830-TR, s. 54, som nämner extrakostnader om 250 euro per lastbil och transit och en fördubbling av transporttiden.

15 I denna del hänvisar den hänskjutande domstolen till ett beslut av Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Tyskland) av den 30 juni 2011 (BVerwG, Urt. v. 30.6.2011 – 3 C 18/10, NVwZ 2012, 247).

## *B. Prövning av tolkningsfrågan*

### *1. Klassificering av lagreglerna i fråga och de bestämmelser som är tillämpliga på dem*

38. Den fråga som ställts av Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) gör det först nödvändigt att ta ställning till hur lagreglerna i fråga ska klassificeras i relation till associeringen EEG-Turkiet.[16] Hänför sig en sådan reglering till bestämmelserna om fria varurörelser mellan unionen och Turkiet eller snarare till bestämmelserna om tillhandahållande av transporttjänster?

39. I likhet med den österrikiska regeringen, den ungerska regeringen och kommissionen lutar jag åt det andra alternativet.

40. I det hänseendet grundar jag mig på följande överväganden.

41. För det första kan konstateras att den fria rörligheten för varor, friheten att tillhandahålla tjänster och frågorna om transporter i associeringsavtalet EEG-Turkiet utgör separata ämnen för vilka det gäller olika regler[17]. Dessa regler återspeglar varierande grader av liberalisering av marknaderna. Medan den fria rörligheten för *varor* mellan unionen och Turkiet garanteras bland annat genom bestämmelserna i associeringsrådets beslut nr 1/95 om tullunionen[18], har områdena *tjänster* och *transporter*, så som associeringen EEG-Turkiet hittills utvecklats, i stort sett inte avreglerats[19].

42. När det särskilt gäller transportområdet anger artikel 15 i associeringsavtalet EEG-Turkiet att villkoren och metoderna för att till Turkiet utvidga bestämmelserna i fördraget om upprättandet av gemenskapen och av de rättsakter som antagits med stöd av dessa bestämmelser i fråga om transporter ska fastställas med beaktande av Turkiets geografiska situation. Dessutom föreskrivs i artikel 42 i tilläggsprotokollet att associeringsrådet ska 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 också till Turkiet utvidga tillämpningen av de rättsakter som gemenskapen antagit för genomförandet av bestämmelserna om vägtransporter.

43. Det kan emellertid konstateras att associeringsrådet hittills inte har vidtagit några åtgärder av detta slag. Som associeringen EEG-Turkiet hittills utvecklats finns det för närvarande ingen specifik reglering i fråga om transporter[20].

16 Associeringsavtalet EEG-Turkiet, tilläggsprotokollet och associeringsrådets beslut nr 1/95 ingår som en integrerad del i unionens rättsordning. Se i det hänseendet dom av den 20 september 1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, punkterna 8 och 9 och där angiven rättspraxis).

17 Se, bland annat, artiklarna 10, 14 och 15 i associeringsavtalet EEG-Turkiet, artiklarna 2–30, 41 och 42 i tilläggsprotokollet samt artiklarna 2–7 i associeringsrådets beslut nr 1/95.

18 Enligt artikel 2.1 i associeringsavtalet EEG-Turkiet har avtalet till syfte att främja fortlöpande och balanserade förstärkningar av de kommersiella och ekonomiska relationerna mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet. I det hänseendet ska det enligt artikel 2.2 stegvis upprättas en tullunion. Associeringsrådets beslut nr 1/95 bestämmer, så som det framgår av dess artikel 1, metoderna för genomförande av slutfasen i tullunionen mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet som grundas på associeringsavtalet EEG-Turkiet.

19 När det gäller standstill-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet, se emellertid punkterna 75–80 i detta förslag till avgörande.

20 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, punkt 98). I fråga om området *tjänster* har associationsrådet på grundval av artikel 41.2 i tilläggsprotokollet antagit beslut nr 2/2000 av den 11 april 2000 om inledande av förhandlingar för att förverkliga liberaliseringen av tjänster och om ömsesidigt öppnande av marknaderna för offentlig upphandling mellan gemenskapen och Turkiet (EGT L 138, 2000, s. 27). Emellertid har associeringsrådet ännu inte genomfört någon mera omfattande liberalisering på detta område. Se dom av den 24 september 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punkterna 13 och 46).

44. För det andra, när det rör sig om huruvida en nationell lagstiftning hänför sig till det ena eller andra området för fri rörlighet bör man enligt väl etablerad rättspraxis ta hänsyn till *syftet* med lagstiftningen i fråga.[21] Jag anser att detsamma gäller analogt vid klassificering av nationell lagstiftning i förhållande till de föreskrifter som reglerar associeringen EEG-Turkiet.

45. När det gäller det sakliga innehållet i de österrikiska bestämmelserna anser jag att de i huvudsak syftar till att bestämma de villkor som ska uppfyllas för att genomföra internationella kommersiella godstransporter på landsväg till, genom eller från österrikiskt territorium[22]. I detta hänseende föreskrivs bland annat i de österrikiska lagreglerna att sådana transporter endast får genomföras om det finns ett tillstånd, som för turkiska transportörer kan vara antingen ett tillstånd utfärdat inom ramen för en kvot som fastställts enligt avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter eller ett individuellt tillstånd utfärdat för transporter som är av betydande allmänt intresse.[23] Med andra ord innefattar den österrikiska regleringen begränsningar i turkiska transportörers tillträde till marknaden för internationella godstranporter på landsväg.

46. För mig råder det inget tvivel om att en sådan reglering hänför sig till området transporttjänster.

47. Till en början framgår det av domstolens praxis att friheten att transportera gods på väg, enligt den allmänna utformningen av fördragets bestämmelser, faller inom området tillhandahållande av transporttjänster[24]. Jag ser ingen anledning till att det skulle vara annorlunda i fråga om bestämmelserna avseende associeringen EEG-Turkiet.

48. Vidare kan konstateras att internationella godstransporter på väg tidigare *mellan medlemsstater* var föremål för tillståndsordningar liknande dem som nu gäller i den österrikiska regleringen för turkiska transportörer. Dessa ordningar grundade sig delvis på bilaterala kvoter mellan medlemsstater och, delvis, på gemenskapskvoter[25].

21 Se dom av den 7 september 2017, Eqiom och Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, punkt 40 och där anförd rättspraxis). I detta hänseende framgår av domstolens praxis att domstolen, när en nationell åtgärd hänför sig både till den fria rörligheten för varor och till friheten att tillhandahålla tjänster, i princip prövar frågan under endast en av dessa två grundläggande friheter om det visar sig att den ena är helt sekundär i förhållande till den andra och kan anknyta till den. Se dom av den 4 oktober 2011, Football Association Premier League m.fl. (C-403/08 et C-429/08, EU:C:2011:631, punkt 78 och där anförd rättspraxis).

22 Denna analys kan inte påverkas av att körningar utan last enligt avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter är undantagna från kvotordningen. Se punkt 21 i detta förslag till avgörande.

23 Se artikel 7.1 och artikel 8 punkterna 1, 3 och 4 i GütbefG samt artikel 4.1 och artikel 7 i avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter. Se också punkterna 30–32 i detta förslag till avgörande.

24 Dom av den 11 juni 1987, Bodin och Minguet & Thomas (241/86, EU:C:1987:280, punkt 6). I punkt 13 i domen konstaterade domstolen att tillämpningen av nationell lagstiftning rörande fordons maximala höjd som överensstämmer med de gränsvärden som fastställts i ett gemenskapsdirektiv inte kunde anses som en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion enligt artikel 30 i fördraget EEG (nu artikel 34 FEUF).

25 Se rådets förordning (EEG) nr 1018/68 av den 19 juli 1968 om etablerandet av en gemenskapskvot för varutransporter på landsväg mellan medlemsstaterna (EGT L 175, 1968, s. 13). Denna förordning har följts av rådets förordning (EEG) nr 2829/72 av den 28 december 1972 om gemenskapskvot för varutransporter på landsväg mellan medlemsstaterna (EGT L 298, 1972, s. 16), som förlängdes och ändrades genom rådets förordning (EEG) nr 3256/74 av den 19 december 1974 (EGT L 349, 1974, s. 5), i sin tur förlängd genom rådets förordning (EEG) nr 3331/75 av den 18 december 1975 (EGT L 329, 1975, s. 9) och slutligen ersatt av rådets förordning (EEG) nr 3164/76 av den 16 december1976 om gemenskapskvot för godstransporter på väg mellan medlemsstater (EGT L 357, 1976, s. 1).

49. I domen parlamentet/rådet [26] konstaterade domstolen att rådet hade försummat sina skyldigheter enligt artikel 75 EEG (nu artikel 91 FEUF) genom att underlåta, bland annat, att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster i fråga om internationella transporter. Efter denna dom avskaffades successivt de bilaterala kvoterna och gemenskapskvoterna innan de ersattes, med verkan från den 1 januari 1993, av det icke kvotbaserade systemet med gemenskapstillstånd som nu är i kraft. [27] Rättsakterna om gemenskapskvoter och gemenskapstillstånd antogs i anslutning till fördragets bestämmelser om den gemensamma transportpolitiken [28].

50. Denna utveckling av lagstiftning och rättspraxis avseende de internationella transporterna mellan medlemsstater bekräftar enligt min uppfattning att en sådan nationell reglering som den nu aktuella, som innefattar en ordning med tillstånd i fråga om internationella vägtransporter, ska anses som en åtgärd inom området transporttjänster.

51. I detta sammanhang anser jag att domstolens dom i målet Lambregts Transportbedrijf [29] förtjänar särskild uppmärksamhet. I den domen fann domstolen att artikel 75.1 a och b i EEG-fördraget (nu artikel 91.1 a och b FEU) om rådets genomförande av den gemensamma transportpolitiken inte ger medlemsstaternas medborgare rättigheter som de kan åberopa vid nationella domstolar mot beslut av nationella myndigheter år 1982. Med andra ord ansåg domstolen att denna bestämmelse inte har direkt effekt som tillåter att den åberopas av en transportör som är etablerad i en medlemsstat för att rikta invändningar mot ett nationellt administrativt beslut om tillstånd till nationella och internationella transporter.

52. I det avseendet konstaterade domstolen i punkt 14 i domen att ”år 1982 var den fria rörligheten för tjänster på det internationella transportområdet enbart säkerställt inom, från eller till den medlemsstat där företaget var etablerat och *under förutsättning att det erhållit ett transporttillstånd i enlighet med de bilaterala eller gemenskapliga kvoter som gällde i denna medlemsstat*” [30]. Domstolen ansåg alltså att sådana tjänster, i avsaknad av rådets genomförande av principen om fri rörlighet för tjänster på området för internationella och nationella transporter enligt de skyldigheter som ålåg rådet enligt artikel 75.1 a och b i EEG-fördraget, endast kunde genomföras inom gränserna för bilaterala och gemenskapliga kvoter. I detta sammanhang gjorde domstolen ingen undersökning av dessa kvoters eventuella inverkan på den fria rörligheten för varor.

53. Jag anser att samma resonemang i än högre grad är tillämpligt på internationella transporter som genomförts av turkiska transportörer inom ramen för associeringen EEG-Turkiet. På den punkten bör beaktas att artikel 75.1 a och b i fördraget EEG ålade rådet en *förpliktelse* att utforma en gemensam transportpolitik, [31] men att det framgår av domstolens praxis att utvidgningen till Republiken Turkiet av fördragets bestämmelser om transporter endast var *fakultativ*. [32] I detta sammanhang har domstolen

26 Dom av den 22 maj 1985 (13/83, EU:C:1985:220).

27 Se rådets förordning (EEG) nr 1841/88 av den 21 juni 1988 om ändring av förordning nr 3164/76 (EGT L 163, 1988, s. 1). Denna förordning innefattade beslut om en ökning av den gemenskapskvoten under en övergångsperiod och om avskaffande för transportörer inom gemenskapen, med verkan från den 1 januari 1993, av gemenskapskvoter, bilaterala kvoter mellan medlemsstater och de kvoter som gällde för transittransporter till eller från tredje land. Se dessutom rådets förordning (EEG) nr 881/92 av den 26 mars 1992 om tillträde till marknaden för godstransport på väg inom gemenskapen utförd från eller till en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorium (EGT L 95, 1992, s. 1). Denna förordning har upphävts och ersatts av förordning nr 1072/2009.

28 Närmare bestämt artikel 75 i EEG-fördraget och artikel 71 i EG-fördraget (numera artikel 91 FEUF).

29 Dom av den 13 juli 1989 (4/88, EU:C:1989:320).

30 Min kursivering.

31 Se, på denna punkt, dom av den 22 maj 1985, Parlamentet/rådet (13/83, EU:C:1985:220, punkt 50).

32 I detta hänseende hänvisar domstolen till användningen av verbet ”kan” i artikel 42 i tilläggsprotokollet. Se dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 97).

konstaterat att associeringsrådet ”har ett betydligt större utrymme för skönsmässig bedömning på transportområdet”.[33] Mot denna bakgrund anser jag att, om domstolen inte tillämpade artikel 30 i EEG- fördraget (nu artikel 34 FEUF) i målet Lambregts Transportbedrijf[34], så finns det ännu starkare skäl att inte tillämpa artikel 5 i associeringsrådets beslut nr 1/95 i nu förevarande fall.

54. Härav följer enligt min mening att de turkiska transportörernas tillträde till marknaden för internationella transporter, så länge associeringsrådet inte har antagit bestämmelser om transporterna i enlighet med artikel 15 i associeringsavtalet EEG-Turkiet och artikel 42 i tilläggsprotokollet[35], förblir beroende av de villkor som uppställts av medlemsstaterna i deras nationella lagar och av de bilaterala avtal som ingåtts mellan medlemsstaterna och Republiken Turkiet[36]. Antalet transporttillstånd till turkiska transportörer blir därför beroende av bland annat de förhandlingar som förs om sådana avtal mellan de berörda staterna. Jag vill nämna att flertalet av medlemsstaterna har ingått bilaterala avtal med Republiken Turkiet och i enlighet med dessa avtal infört regler om transporttillstånd liknande dem det är fråga om i tvisten vid den nationella domstolen i förevarande fall.[37].

55. Beslut om avregleringar av transporttjänster inom ramen för associeringen EEG-Turkiet är en fråga enbart för de avtalsslutande parterna, som kan fatta beslut om detta om de finner det lämpligt efter en grundlig analys av de konkreta verkningar som ett sådant beslut skulle få med avseende bland annat på konkurrensvillkoren på den internationella transportmarknaden. En successiv avreglering av de internationella transporterna mellan medlemsstaterna skulle i det sammanhanget göra det nödvändigt att införa gemensamma regler på transportområdet.[38]

56. Under dessa förhållanden anser jag att domstolen, om den tillämpade bestämmelserna om fri rörlighet för varor mellan unionen och Turkiet på en sådan reglering som det är fråga om i detta mål, skulle riskera att åstadkomma en avreglering av internationella transporter som de avtalsslutande parterna i associeringsavtalet EEG-Turkiet hittills inte velat få till stånd.[39]

57. Vid en samlad bedömning av de överväganden som gjorts i det föregående kommer jag fram till att en sådan reglering som det är fråga om i målet vid den nationella domstolen hänför sig till området transporttjänster och att bestämmelserna i associeringsrådets beslut nr 1/95 om fri rörlighet för varor mellan unionen och Turkiet inte är tillämpliga på en sådan reglering.

58. Denna slutsats rubbas inte av de argument som CX anför rörande domstolens praxis om fri rörlighet för varor. Jag ska i det följande behandla dessa argument.

33 Se dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 96).

34 Dom av den 13 juli 1989 (4/88, EU:C:1989:320).

35 Se punkterna 42 och 43 i detta förslag till avgörande.

36 Se emellertid i fråga om standstill-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet punkterna 75–80 i detta förslag till avgörande.

37 En förteckning över de bilaterala avtal som ingåtts mellan medlemsstaterna och Republiken Turkiet och de kvoter som bestämts på grund av dessa avtal finns i bilaga 14 till Världsbankens ovannämnda rapport nr 85830-TR och bilaga C till ovannämnda slutrapport från ICF Consulting Ltd. I fråga om skillnaderna mellan medlemsstaternas regler, se punkterna 8–13 i den sistnämnda rapporten. Det kan tilläggas att förordning nr 1072/2009 uttryckligen nämner att det finns bilaterala avtal om transporter mellan medlemsstaterna och tredjeländer. Se skäl 3 och artikel 1.3 a i denna förordning.

38 I detta hänseende vill jag som exempel nämna att avtalet på transportområdet mellan unionen och Schweiziska edsförbundet syftar dels till att liberalisera de avtalsslutande parternas tillträde till deras marknader för varu- och persontransporter på landsväg och järnväg, dels till att bestämma formerna för en samordnad transportpolitik. Se artikel 1.1 i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om gods- och persontransporter på järnväg och landsväg (EUT L 114, 2002, s. 91). Se, bland annat, Togan, S., et Bayar, G., *Liberalizing Transport Sectors and the Effects of Infrastructure Development, The Liberalization of Transportation Services in the EU and Turkey*, Oxford University Press, 2016, s.239.

39 Frågan om eventuell avreglering på detta område har varit föremål för flera studier. Se, bland annat, Världsbankens ovannämnda rapport nr 85830-TR, punkterna 99–113, och ovannämnda slutrapport från ICF Consulting Ltd, s. 36 och följande sidor. I den sistnämnda rapporten nämns en ökning av handelsvärdet EEG-Turkiet om cirka 3,5 miljarder euro vid en fullständig liberalisering av de internationella transporterna mellan unionen och Turkiet.

*2. Motsatta argument*

59. Till stöd för sin uppfattning att bestämmelserna om den fria rörligheten för varor ska tillämpas på en sådan reglering som det nu är fråga om åberopar CX ett antal domar som domstolen meddelat rörande denna frihet.

60. CX stöder sig först på domen i målet Istanbul Lojistik [40]. I den domen konstaterade domstolen att en skatt på motorfordon som ska betalas av ägare till tunga fordon registrerade i Turkiet när de kör i transit genom ungerskt territorium utgör en skatt som i fråga om effekter är likvärdig med en tullavgift i den mening som avses i artikel 4 i associeringsrådets beslut nr 1/95 [41].

61. Om den ungerska transitskatten hindrar den fria rörligheten för varor måste enligt CX:s uppfattning detsamma gälla den här aktuella österrikiska regleringen, eftersom ordningen med kvoter för transporterna enligt dessa regler utgör ett ännu större ingrepp i den fria rörligheten för varor än en transitskatt.

62. Jag blir inte övertygad av detta argument.

63. Enligt min mening kan den österrikiska regleringen inte likställas med den som saken gällde i fallet Istanbul Lojistik. För det första är de två regleringarna av olika *natur*. I målet Istanbul Lojistik rörde det sig om en fiskal åtgärd (en skatt), medan det i förevarande mål är fråga om ett kvotsystem.

64. För det andra skiljer sig regleringarna också åt när det gäller deras *syfte*. I målet Istanbul Lojistik ansåg domstolen att ”även om vägavgiften inte uppburits på varor som sådana, *belastar den varor som transporteras* med fordon registrerade i ett tredjeland, såsom Turkiet, vid passerandet av den ungerska gränsen, och *inte transporttjänsten i sig*” [42]. Däremot syftar den österrikiska regleringen det är fråga om i detta mål just, som jag redan har påpekat, till att bestämma vilka villkor som ska uppfyllas för att genomföra transporttjänster [43]. Jag vill därför poängtera att domstolen i målet Istanbul Lojistik begränsade sig till att granska skatten som sådan och att ingen prövning gjordes av den kvotordning som skatten var förbunden med [44].

40 Dom av den 19 oktober 2017 (C-65/16, EU:C:2017:770).

41 I denna fråga konstaterade domstolen, med hänvisning bland annat till artikel 66 i associeringsrådets beslut nr 1/95, att tolkningen av bestämmelserna i EUF-fördraget om den fria rörligheten för varor inom unionen kan överföras till bestämmelserna om det fria varuutbytet inom tullunionen, som grundas på avtalet EG-Turkiet. Enligt nämnda artikel 66 ska bestämmelserna i associeringsrådets beslut nr 1/95, i den mån de i sak är identiska med motsvarande regler i fördraget EG, numera EUF-fördraget, tolkas i överensstämmelse med domstolens domar på detta område. Se dom av den 19 oktober 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, punkterna 38 och 44).

42 Min kursivering. Se dom av den 19 oktober 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, punkt 46). Domstolen fäste särskild vikt vid att den ungerska skatten skulle betalas när de tunga fordonen körde in på ungerskt territorium och att skattebeloppet berodde på kriterier som bland annat gällde kvantiteten varor som kunde transporteras och deras destination. Se punkt 45 i domen. Se också mitt förslag till avgörande i målet Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282, punkt 59).

43 Se punkt 45 i detta förslag till avgörande.

44 Detta gäller även för mitt förslag till avgörande i målet Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282). Se bland annat punkterna 49, 52 och 69 i nämnda förslag till avgörande.

65. För det andra åberopar CX ett antal domar i vilka domstolen uppges ha erkänt sambandet mellan transport av varor och den fria rörligheten för varor inom unionen. I dessa domar har domstolen ansett att som en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion enligt artikel 34 FEUF skulle betraktas bland annat ett förbud för lastbilar med en vikt överstigande 7,5 ton som transporterar vissa varor att köra på en sträckning av en motorväg som utgör en av de viktigaste farlederna på marken i regionen i fråga [45], och även en reglering om korta maximitider och maximiavstånd för transport av levande djur till slaktning [46].

66. Det skulle enligt CX:s uppfattning framgå av denna rättspraxis att en sådan reglering som det nu är fråga om, även om den tekniskt sett hänför sig till transport av varor, nödvändigtvis begränsar den fria rörligheten för varor genom att endast medge fri transitering för ett begränsat antal transportörer och genom att styra varuflödena till andra reservrutter eller till transportmetoder som medför ökad tidsåtgång och högre kostnader [47].

67. Detta argument är dock inte övertygande.

68. Det kan konstateras att den rättspraxis som CX åberopat gällde nationella regleringar av helt annat slag än den österrikiska regleringen i detta mål.

69. Regleringen i de tidigare målen gällde inte de villkor som skulle uppfyllas för att få utföra transporttjänster (*villkoren för tillträde till transportmarknaden*), som i detta fall, utan snarare villkoren för att få transportera vissa varor (*villkoren för transport av varor*) [48]. I det hänseendet ansåg domstolen att de villkor som uppställts avseende transportsätt, transportens varaktighet och transportsträckans längd var sådana att de inskränkte den fria rörligheten för varorna i fråga [49].

70. Vidare skilde sig regleringarna i den rättspraxis som åberopats av CX från den österrikiska regleringen på så sätt att de inte avsåg vissa transportörer utan var generellt tillämpliga på alla godstransporter av de slag som bestämmelserna gällde. Det är utifrån ett sådant synsätt som domstolen fann att transportvillkoren kunde hindra den fria rörligheten av de berörda varorna och särskilt deras fria transitering [50].

45 Domar av den 15 november 2005, Kommissionen/Österrike (C-320/03, EU:C:2005:684), och dom av den 21 december 2011, Kommissionen/Österrike (C-28/09, EU:C:2011:854).

46 Dom av den 11 maj 1999, Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242). CX åberopar dessutom dom av den 9 december 1997, Kommissionen/Frankrike (C-265/95, EU:C:1997:595) om våldshandlingar utförda på franskt territorium mot jordbruksprodukter från andra medlemsstater, dom av den 12 juni 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333) om fullständig stängning av Brenner-motorvägen under nästan 30 timmar, och dom av den 23 oktober 2003, Rioglass och Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587) om långsam tullhantering som försenade varutransporter och kunde leda till fullständig blockering.

47 Se också punkt 34 i detta förslag till avgörande.

48 Se i fråga om syftet med den österrikiska regleringen punkt 45 i detta förslag till avgörande.

49 Se på denna punkt dom av den 21 december 2011, Kommissionen/Österrike (C-28/09, EU:C:2011:854, punkt 114), där domstolen framhöll att förbudet för lastbilar med en vikt överstigande 7,5 ton som transporterar vissa varor att köra på en sträckning av motorvägen A12 utgjorde ”ett hinder för användningen av ett visst transportsätt för dessa varor i denna transalpina transitkorridor”.

50 Se, bland annat, dom av den 15 november 2005, Kommissionen/Österrike (C-320/03, EU:C:2005:684, punkt 66), varav framgår att, ”genom sitt förbud mot tung trafik med lastbilar som väger mer än 7,5 ton och som används för transport av vissa varor på en mycket viktig del av en motorväg, vilken utgör en av huvudlederna för landtransporter mellan södra Tyskland och norra Italien, utgör [den ifrågasatta förordningen] ett hinder för den fria rörligheten av varor och, i synnerhet, för den fria transiteringen av varorna.” Se också, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Kommissionen/Österrike (C-28/09, EU:C:2011:854, punkt 116). Se även dom av den 11 maj 1999, Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242, punkt 23). Domarna av den 9 december 1997, Kommissionen/Frankrike (C-265/95, EU:C:1997:595), av den 12 juni 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), samt av den 23 oktober 2003, Rioglass och Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587), gällde situationer som innebar att varor kvarhölls och inte kunde transporteras vidare.

71. Det bör emellertid noteras att den österrikiska regleringen inte innefattade någon begränsning i fråga om villkoren för transport av varor från Turkiet. Enligt bestämmelserna kunde dessa varor förflyttas fritt på landsväg till, genom eller från österrikiskt territorium. Det var endast möjligheten för *turkiska transportörer* att transportera dessa varor som var begränsad. Med andra ord kan turkiska varor cirkulera fritt i Österrike men inte nödvändigtvis i turkiska lastbilar. Det kan tilläggas att bestämmelserna inte tar sikte på varor som kommer från Turkiet utan också gäller turkiska transportörers transporter av varor från medlemsstaterna, inklusive Österrike.

72. Av detta följer enligt min uppfattning att den österrikiska regleringen, även om den skulle vara att hänföra till bestämmelserna om fri rörlighet för varor, inte står i strid med den allmänna principen om transiteringsfrihet för varor inom unionen, som domstolen erkänner som en konsekvens av denna frihet [51].

73. Min slutsats blir därför att de argument som CX anfört inte är ägnade att ifrågasätta klassificeringen av den österrikiska regleringen som en åtgärd inom området för transporttjänster. Följaktligen är de bestämmelser som grundar sig på associeringsrådets beslut nr 1/95 om fria varurörelser mellan unionen och Turkiet inte tillämpliga på en sådan reglering.

74. Däremot måste en sådan reglering respektera standstill-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet [52]. Jag ska behandla denna fråga i följande avsnitt.

### *3. Standstill-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet*

75. Artikel 41.1 i tilläggsprotokollet innehåller en standstill-klausul enligt vilken de fördragsslutande parterna inte sinsemellan får införa nya begränsningar av, bland annat, den fria handeln med tjänster. Det framgår av domstolens praxis att denna klausul kan tillämpas på transporttjänster och att den kan åberopas av ett företag som har sitt säte i Turkiet och som lagligt utför tjänster i en medlemsstat [53].

76. Standstill-klausulen förbjuder allmänt införandet av nya åtgärder som skulle ha till syfte eller verkan att för en turkisk medborgare göra utövningen av friheten att tillhandahålla tjänster på en medlemsstats territorium till föremål för mera restriktiva villkor än dem som var tillämpliga den dag då tilläggsprotokollet trädde i kraft för medlemsstaten i fråga. [54] För att bestämma om klausulen utgör hinder för en sådan nationell reglering som är aktuell i detta mål, är det av vikt att undersöka om regleringen innefattar en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster och, om så är fallet, om inskränkningen ska anses som ny. [55]

51 Se dom av den 21 december 2011, Kommissionen/Österrike (C-28/09, EU:C:2011:854, punkt 113 och där anförd rättspraxis). Den allmänna principen om transiteringsfrihet är också tillämplig inom ramen för associeringen EEG-Turkiet. Se om detta dom av den 19 oktober 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, punkterna 42–44).

52 Den hänskjutande domstolen ställer inte uttryckligt någon fråga om standstill-klausulen i artikel 41.1 i tilläggsprotokollet men frågar EU-domstolen allmänt om den österrikiska regleringens överensstämmelse med detta protokoll. Jag erinrar i detta sammanhang om att även om den hänskjutande domstolen formellt har begränsat sina frågor till tolkningen av vissa bestämmelser i unionsrätten, så hindrar denna omständighet enligt EU-domstolens praxis inte att domstolen i sitt svar behandlar alla tolkningsfrågor som enligt unionsrätten kan underlätta bedömningen av det anhängiga målet, oavsett om den hänskjutande domstolen har hänvisat till dessa aspekter vid utformningen av sina frågor. Det ankommer på EU-domstolen att på grundval av alla de upplysningar som den hänskjutande domstolen har tillhandahållit, särskilt i motiveringen för beslutet om hänskjutande, identifiera de rättsliga omständigheter som kräver en tolkning med hänsyn till tvistens syfte. Se dom av den 19 oktober 2017, Otero Ramos (C-531/15, EU:C:2017:789, punkt 40).

53 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 92, 93, 102 och 105). Enligt fast rättspraxis har artikel 41.1 i tilläggsprotokollet direkt effekt. Alltså kan denna bestämmelse åberopas vid medlemsstaternas domstolar av de turkiska medborgare som den berör. Se dom av den 24 september 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 38 och där anförd rättspraxis).

54 Se dom av den 24 september 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

55 Se dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 110).

77. När det först gäller frågan om regleringen innefattar en *inskränkning* i den fria tjänsteutövningen anser jag att frågan bör få ett jakande svar. Jag påminner därvid om att en intern reglering, som gör utövandet av tjänster på det nationella territoriet av ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat beroende av att det utfärdas ett administrativt tillstånd enligt fast rättspraxis utgör en inskränkning i den grundläggande principen i artikel 56 FEUF [56].

78. När det sedan rör sig om huruvida regleringen i fråga utgör en *ny* inskränkning gäller det att avgöra om den framstår som en nyhet på så sätt att den leder till att försämra de turkiska transportörernas situation i jämförelse med hur den var enligt de regler som gällde för dem i Österrike när tilläggsprotokollet trädde i kraft för denna medlemsstat. [57]

79. I den frågan framhåller den österrikiska regeringen att systemet med kvoter enligt avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter gällde redan när tilläggsprotokollet trädde i kraft för Republiken Österrike vid dess tillträde till unionen den 1 januari 1995 [58].

80. Med förbehåll för en kontroll på denna punkt, som det åligger den hänskjutande domstolen att göra, synes alltså den österrikiska regleringen inte innefatta en ny inskränkning i det fria utövandet av tjänster enligt artikel 41.1 i tilläggsprotokollet [59].

*4. Principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet enligt artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet*

81. CX anser att den österrikiska regleringen utgör diskriminering av turkiska transportörer i strid med artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet som förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet vid tillämpning av avtalet. Det framgår av domstolens praxis att denna klausul kan tillämpas på transporttjänster och att den kan åberopas av ett företag som har sitt säte i Turkiet och som lagligt utför tjänster i en medlemsstat. [60]

82. Liksom den österrikiska regeringen, den ungerska regeringen och kommissionen anser jag att artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet inte utgör hinder för en sådan reglering som den som är aktuell i detta mål och det av följande skäl.

83. För det första anser jag att artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet inte är tillämplig på en sådan reglering. Enligt dess ordalydelse gäller den ”utan att det påverkar tillämpningen av andra särskilda bestämmelser som *kan komma att antas* med stöd av artikel 8”i associeringsavtalet. [61] Om det, på nuvarande stadium av utvecklingen av associeringen EEG-Turkiet, inte finns några specifika regler om transporter, [62] kan inte uteslutas att sådana regler kan komma att antas av associeringsrådet enligt

56 Dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl. (C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkt 111). Enligt domstolens praxis ska de principer som gäller inom ramen för artiklarna i fördraget om frihet att tillhandahålla tjänster överföras så långt som möjligt till turkiska medborgare för att mellan de fördragsslutande parterna avlägsna inskränkningar i det fria utövandet av tjänster. Se dom av den 24 september 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 43 och där anförd praxis).

57 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, punkt 116).

58 I andra hand har den österrikiska regeringen gjort gällande att regleringen i fråga i vart fall rättfärdigas av ett betydande allmänt intresse, bland annat av ekonomiska intressen och av behovet att skydda befolkningen och miljön. Enligt kommissionens uppfattning finns ingenting som tyder på att regleringen skulle strida mot standstill-klausulen. CX och den ungerska regeringen har inte uttalat sig i frågan om regleringens överensstämmelse med standstill-klausulen.

59 Jag vill tillägga att den fortlöpande anpassningen av *storleken* på den kvot som bestäms för de turkiska transportörerna enligt avtalet Österrike-Turkiet om vägtransporter enligt min mening inte kan anses som en ny inskränkning enligt artikel 41.1 i tilläggsprotokollet. På den punkten erinrar jag om att antalet tillstånd bestäms i bilaterala förhandlingar mellan de berörda staterna, varvid hänsyn tas bland annat till de intressen som hänger samman med ekonomin och omfattningen av internationell trafik. Se punkt 54 i detta förslag till avgörande och artikel 8.3 i GütbefG.

60 Se punkt 34 i detta förslag till avgörande.

61 Min kursivering.

62 Se punkt 43 i detta förslag till avgörande.

artikel 15 i associeringsavtalet EEG-Turkiet och artikel 42 i tilläggsprotokollet. Som kommissionen med fog framhåller, skulle tillämpning av artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet på en sådan reglering som det är fråga om i detta mål föregripa innehållet i en eventuell reglering på transportområdet.

84. För det andra anser jag att, även om artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet var tillämplig på en sådan reglering som den som är i fråga i detta mål, så skulle en sådan reglering inte utgöra diskriminering enligt denna bestämmelse.

85. I det hänseendet finns anledning att konstatera att den österrikiska regleringen inte gör någon åtskillnad med avseende på den ort där transportören är etablerad.[63] Den olikhet i behandling som åberopas av CX, beroende på om transportören är etablerad eller inte i en medlemsstat, är endast en konsekvens av de olika ramverk som gäller för transportörer som är etablerade i unionen, å ena sidan, och de transportörer som är etablerade i Turkiet, å andra sidan. Medan de första är underkastade gemensamma regler för internationella transporter, särskilt de som kommit till stånd genom förordning nr 1072/2009, gäller dessa regler inte för de andra.

86. Av detta följer att endast de transportörer som är etablerade i unionen har möjlighet att få ett gemenskapstillstånd utfärdat enligt förordning nr 1072/2009, som utgör en av de former av tillstånd som svarar mot ifrågavarande österrikiska reglering. För turkiska transportörer vilkas verksamhet inte faller under tillämpningsområdet för denna förordning finns inte denna möjlighet, och dessa transportörer är därför tvungna att få tillgång till andra former av tillstånd för att uppfylla kraven i den aktuella österrikiska lagstiftningen.[64] Denna skillnad, som beror på olikheter mellan de regler som gäller för unionens transportörer och dem som är tillämpliga på turkiska transportörer kan inte avlägsnas med tillämpning av artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet. Med andra ord anser jag att denna bestämmelse inte kan åberopas för att nå en sådan avreglering av de internationella transporterna som de avtalsslutande parterna i associeringsavtalet EEG-Turkiet hittills inte har velat genomföra.[65]

87. Av dessa skäl föreslår jag att domstolen konstaterar att artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet inte utgör hinder för en sådan lagstiftning som den som föreligger i målet vid den nationella domstolen.

## V. Förslag till avgörande

88. På grund av vad som anförts i det föregående föreslår jag att domstolen svarar på följande sätt på den fråga som ställts av Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike):

Avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemensakapen och Turkiet, som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och medlemsstaterna i EEG och kommissionen, å andra sidan, och som ingicks, godkändes och bekräftades för kommissionen genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963, tilläggsprotokollet undertecknat den 23 november 1970 i Bryssel och ingånget, godkänt och bekräftat i gemenskapens namn genom förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972, och beslut nr 1/95 av associeringsrådet EG-Turkiet av den 22 december 1995 om införandet av den definitiva fasen i tullunionen utgör inte hinder mot en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell vid den nationella domstolen i detta mål, enligt vilken företag för transport av varor med säte i Republiken Turkiet inte får genomföra internationella godstransporter med motorfordon till, genom eller från Republiken Österrikes territorium om de inte innehar dokument som utfärdas inom ramen för en kvot som fastställts enligt bilateral överenskommelse mellan Republiken Österike och

63 Se punkterna 15–20 i detta förslag till avgörande.

64 Se punkterna 30–32 i detta förslag till avgörande.

65 Se också punkt 56 i detta förslag till avgörande.

Republiken Turkiet eller ett tillstånd har utfärdats för dem för en viss transport av varor på grund av att transporten är av betydande allmänt intresse, varvid det ankommer på sökanden att styrka att transporten inte kan undvikas genom logistiska åtgärder eller genom val av ett annat transportmedel, såvida den hänskjutande domstolen försäkrat sig om att lagstiftningen inte innebär någon ny inskränkning i det fria tillhandahållandet av tjänster enligt artikel 41.1 i tilläggsprotokollet.