A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2018. július 11.*

„Előzetes döntéshozatal – Nemzetközi közúti szállítás – Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulást létrehozó megállapodás – 9. cikk – Kiegészítő jegyzőkönyv – 41. és 42. cikk – Szolgáltatásnyújtás szabadsága – *Standstill* klauzula – Az EK–Törökország Társulási Tanács 1/95 határozata – 5. és 7. cikk – Áruk szabad mozgása – A Törökországban székhellyel rendelkező árufuvarozó vállalkozások azon jogát korlátozó nemzeti szabályozás, hogy járműveik az érintett tagállam területén közlekedjenek – Az említett tagállam és Törökország közötti kétoldalú megállapodásban megállapított kvóta keretében megadott engedély vagy a nyomós közérdek által indokolt egyedi szállításhoz kiállított engedély megszerzésének kötelezettsége”

A C-629/16. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) a Bírósághoz 2016. december 7-én érkezett, 2016. november 22-i határozatával terjesztett elő a

CX

által indított,

a **Bezirkshauptmannschaft Schärding**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: M. Ilešič tanácselnök, A. Rosas, C. Toader, A. Prechal és E. Jarašiūnas (előadó) bírák,

főtanácsnok: H. Saugmandsgaard Øe,

hivatalvezető: M. Aleksejev tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2018. január 31-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– CX képviseletében V. Weiss, H. Wollmann és V. Wolfbauer Rechtsanwälte,

– az osztrák kormány képviseletében S. Rubenz, M. Klamert, J. Bauer és G. Eberhard, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: német.

– a magyar kormány képviseletében Fehér M. Z., Koós G. és Sebestyén E. E., meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében W. Mölls, Havas L., M. Afonso, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2018. április 26-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló, egyrészről a Török Köztársaság, másrészről az Európai Gazdasági Közösség tagállamai és a Közösség által 1963. szeptember 12-én Ankarában aláírt, a Közösség nevében az 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozattal megkötött, jóváhagyott és megerősített megállapodás (HL L 1. 964. 217., 3685. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 10. o., a továbbiakban: EGK-Törökország-megállapodás), a Közösség nevében az 1972. december 19-i 2760/72/EGK tanácsi rendelettel (HL 1972. L 293., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 11. kötet, 41. o.) megkötött, jóváhagyott és megerősített EGK–Törökország-megállapodáshoz csatolt, Brüsszelben 1970. november 23-án aláírt kiegészítő jegyzőkönyv (a továbbiakban: kiegészítő jegyzőkönyv) és az EK–Törökország Társulási Tanács a vámunió végső szakaszának megvalósításáról szóló, 1995. december 22-i 1/95 határozata (HL 1996. L 35., 1. o., magyar nyelven: HL 2014. L 13., 74. o., a továbbiakban: a Társulási Tanács 1/95 határozata) értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a CX által annak tárgyában indított eljárás keretében terjesztették elő, hogy a Bezirkshauptmannschaft Schärding (schärdingi kerületi közigazgatási hatóság, Ausztria) bírságot szabott ki rá a szükséges engedély nélkül Ausztria területén végzett, Törökországból kiinduló kereskedelmi jellegű áruszállítás miatt.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 Az EGK-Törökország-megállapodás 1. cikke szerint:

„Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország között a jelen megállapodással társulás jön létre.”

4 E megállapodás 2. cikke értelmében:

„(1) A[z EGK-Törökország]-megállapodás célja a Felek közötti kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok folyamatos és kiegyensúlyozott megerősítésének elősegítése, teljes mértékben figyelembe véve, hogy biztosítani kell a török gazdaság gyorsuló fejlődését, továbbá javítani kell a török lakosság foglalkoztatási szintjén és életkörülményein.

(2) Az előző bekezdésben meghatározott célok megvalósítása érdekében fokozatosan meg kell teremteni a vámuniót a 3., 4. és 5. cikkek szerint.

(3) A társulás az alábbi szakaszokból áll:

a) előkészítő szakasz;

b) átmeneti szakasz;

c) zárószakasz.”

5 Az említett megállapodás 5. cikke előírja:

„A zárószakasz a vámunión alapul, és magában foglalja a Szerződő Felek gazdaságpolitikáinak szorosabb összehangolását.”

6 Ugyanezen megállapodás 7. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A Szerződő Felek minden általános vagy különös intézkedést meghoznak, amely a[z EGK-Törökország]-megállapodás szerinti kötelezettségeik teljesítéséhez szükséges.

Tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti a[z EGK-Törökország]-megállapodás céljainak megvalósulását.”

7 Az EGK-Törökország-megállapodás 9. cikkének szövege a következő:

„A Szerződő Felek elismerik, hogy a[z EGK-Törökország]-megállapodás hatályán belül, a 8. cikk alapján meghozható különleges rendelkezések sérelme nélkül, az EGK-Szerződés 7. cikkében megállapított elvvel összhangban tilos az állampolgárságon alapuló mindennemű hátrányos megkülönböztetés.”

8 E megállapodás 10. cikke értelmében:

„(1) A[z EGK-Törökország]-megállapodás 2. cikke (2) bekezdésében meghatározott Vámunió a teljes árukereskedelemre kiterjed.

(2) A Vámunió magában foglalja:

– a Közösség tagállamai és Törökország között az áruk behozatalára és kivitelére vonatkozó vámok, azokkal azonos hatású díjak, mennyiségi korlátozások, valamint minden más, azokkal azonos hatású intézkedés tilalmát, amelyek a[z EGK-Törökország]-megállapodás célkitűzéseivel ellentétes módon kívánják óvni a nemzeti termelést;

[…]”

9 Az említett megállapodás 14. cikke előírja:

„A Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy az EGK-Szerződés 55., 56. és 58–65. cikke szolgál iránymutatásul a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó, az egymás között fennálló korlátozások megszüntetésének megvalósításához.”

10 Ugyanezen megállapodás 15. cikke szerint:

„Az EGK-Szerződés közlekedésre vonatkozó rendelkezései, valamint az e rendelkezések alapján hozott intézkedések Törökországra történő kiterjesztésének feltételeit és részleteit Törökország földrajzi fekvésének figyelembevételével kell megállapítani.”

11 A kiegészítő jegyzőkönyv „Személyek és szolgáltatások mozgása” címet viselő II. címében található, „Letelepedési jog, szolgáltatások és közlekedés” címet viselő II. fejezetben szereplő 41. cikk értelmében:

„(1) A Szerződő Felek tartózkodnak attól, hogy egymás között új korlátozásokat vezessenek be a letelepedési joggal és a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatban.

(2) A Társulási Tanács a[z EGK-Törökország]-megállapodás 13. és 14. cikke elveivel összhangban meghatározza a Szerződő Felek egymás közötti, a letelepedési jogra és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozásai fokozatos megszüntetésének ütemezését és szabályait.

A Társulási Tanács a különböző tevékenységekre vonatkozó ütemezés és szabályok meghatározásakor figyelembe veszi azokat a megfelelő rendelkezéseket, amelyeket a Közösség ezeken a területeken már elfogadott, illetve Törökország különleges gazdasági és társadalmi helyzetét. Elsőbbséget élveznek azok a tevékenységek, amelyek különös mértékben hozzájárulnak a termelés és a kereskedelem fejlődéséhez."

12 A kiegészítő jegyzőkönyv 42. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„A Társulási Tanács kiterjeszti Törökországra az EGK-Szerződés közlekedésre vonatkozó rendelkezéseit, az általa mindenekelőtt Törökország földrajzi helyzetére tekintettel megállapított szabályokkal összhangban. Ugyanezen feltételek mellett kiterjesztheti Törökországra a Közösség által az e rendelkezéseknek a vasúti, közúti és belvízi közlekedés tekintetében való végrehajtása érdekében hozott jogszabályokat is."

13 E jegyzőkönyv 62. cikke előírja, hogy e jegyzőkönyv a[z EGK-Törökország] megállapodás részét képezi.

14 A Társulási Tanács 1/95 határozatának 1. cikke értelmében:

„A[z EGK-Törökország]-megállapodás, valamint e megállapodás további és kiegészítő jegyzőkönyvei rendelkezéseinek sérelme nélkül a [Társulási Tanács] az alábbiakban megállapítja az említett megállapodás 2–5. cikkében előírt vámunió záró szakaszának végrehajtására vonatkozó szabályokat."

15 Az említett határozatnak az áruk szabad mozgására és a kereskedelempolitikára vonatkozó I. fejezetében található, a „Mennyiségi korlátozások vagy az azokkal azonos hatású intézkedések megszüntetése" címet viselő II. szakaszában szereplő 5. cikk meghatározza:

„A Szerződő Felek között tilos a behozatalra vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés."

16 Az említett határozat 6. cikke értelmében:

„A Szerződő Felek között tilos a kivitelre vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés."

17 Ugyanezen határozat 7. cikkének szövege a következő:

„Az 5. és a 6. cikk rendelkezései nem zárják ki a behozatalra, a kivitelre vagy a tranzitárukra vonatkozó olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket a közerkölcs, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme indokol. Ezek a tilalmak és korlátozások azonban nem lehetnek önkényes megkülönböztetés vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozásának eszközei."

Az osztrák jog

18 Az 1995. évi Güterbeförderungsgesetz (a közúti áruszállításról szóló 1995. évi törvény; BGBl. 593/1995. sz.; a továbbiakban: GütbefG) BGBl. I, 96/2013. számban közzétett változata 1. §-ának (1) bekezdése értelmében:

„Ezt a szövetségi törvényt kell alkalmazni a következőkre

1. fuvarozóvállalkozás által végzett kereskedelmi árufuvarozás olyan közúti gépjárművel vagy pótkocsis gépjárművel, amely legnagyobb megengedett össztömege összesen meghaladja a 3500 kilogrammot,

[…]”

19 E törvénynek a „Koncessziókötelezettség és a koncesszió fajtái” című 2. §-a az (1) bekezdésében így rendelkezik:

„E szövetségi törvény eltérő rendelkezése (4. §) hiányában a gépjárművel végzett kereskedelmi árufuvarozás csak koncesszió keretében folytatható. […]”

20 Az említett törvény 7. §-a (1) bekezdésének szövege a következő:

„A szövetségi területen kívül található helyről szövetségi területre vagy azon áthaladva, illetve a szövetségi területen található helyekről külföldre gépjárművel végzett kereskedelmi árufuvarozást folytathatnak a 2. § szerinti koncesszió jogosultjain kívül azok a vállalkozók is, akik abban az államban alkalmazandó szabályozás alapján, amelyben a vállalkozásuk székhellyel rendelkezik, gépjárművel áruszállítást végezhetnek, és akik jogosultjai az alábbi engedélyek valamelyikének:

1. a [nemzetközi közúti árufuvarozási piachoz való hozzáférés közös szabályairól szóló, 2009. október 21-i 1072/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 300., 72. o.)] szerinti közösségi engedély,

2. a [Közlekedési Miniszterek Európai Konferenciája (CEMT) tanácsának a nemzetközi közúti szállítással kapcsolatos multilaterális kvóta hatályba léptetéséről szóló 1973. június 14-i határozata szerint] kiadott engedély,

3. az Ausztriába irányuló, azon áthaladó vagy onnan induló fuvarozáshoz a szövetségi közlekedési, innovációs és technológiai miniszter által kiadott engedély,

4. kormányközi megállapodások alapján a szövetségi közlekedési, innovációs és technológiai miniszter által kiadott engedély. […]”

21 A GütbefG-nek „Az engedélyek megszerzése” című 8. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 7. § (1) bekezdésének 3. pontja szerinti engedély az egyes áruszállításokhoz adható ki. Csak akkor adható engedély, ha az engedélyezéshez nyomós közérdek fűződik. A kérelmezőnek bizonyítania kell, hogy a szállítás nem váltható ki sem szervezési intézkedésekkel, sem más közlekedési eszköz igénybevételével. Meg kell tagadni az engedély kiadását, ha (különösen a szövetségi területen már meglévő közlekedési eszközökre is tekintettel) nincs szükség a kérelemben szereplő áruszállításra. Figyelembe kell venni Ausztria közlekedési és gazdasági érdekeit, a lakosság és a környezet védelmét, valamint az áruszállítás más közlekedési eszközökkel való megvalósításának lehetőségét. […]

(3) Ezen szövetségi törvény alapján megállapodásokat lehet kötni a 7. § szerinti nemzetközi áruszállításról, ha az államok közötti áruszállítás mértéke ezt igényli. A megállapodásokban elő kell írni, hogy a külföldi forgalmi rendszámú gépjárművek a kölcsönösség alapján közlekedhetnek Ausztriába, azon áthaladhatnak, vagy onnan indulhatnak. Meg lehet állapítani államok közötti kvótákat is, amelyek mennyisége tekintetében figyelembe kell venni Ausztria közlekedési és gazdasági érdekeit, valamint a lakosság és a környezet védelmét. […]

(4) A megállapított kvóták odaítélése egyszerűsített eljárás keretében történik. Az illetékes hatóság nyilatkozhat arról, hogy teljesülnek a megállapodásban szereplő feltételek, különösen a megállapított kvóták betartása (kvótaengedély). […]

(5) A szövetségi közlekedési, innovációs és technológiai miniszter rendeletben határoz a (4) bekezdés szerinti kvótaengedély odaítélésének időbeli, területi és tárgyi szempontjairól, annak külső formájáról, az odaítélési eljárásra és a szakmai kompetenciára vonatkozó pontosabb rendelkezésekről, valamint az árufuvarozó vállalkozónak a nemzetközi áruszállítás teljesítéséhez szükséges üzemi alkalmasságának feltételeiről. A kvótaengedély kiállításának új kérelmezőit megfelelően figyelembe kell venni a már a nemzetközi áruszállítás területén tevékenykedő vállalkozók piaci részesedése tekintetében. […]”

22 E törvény 9. §-a értelmében:

„(1) A vállalkozó köteles gondoskodni arról, hogy a 7. § (1) bekezdése szerinti engedélyekre vonatkozó igazolások minden egyes nemzetközi áruszállítás során teljesen kitöltve és szükség esetén érvényesítve a gépjárműben legyenek.

(2) Minden egyes nemzetközi áruszállítás során és az út teljes időtartama alatt a 7. § (1) bekezdése szerinti engedélyeknek a gépjárművezető rendelkezésére kell állniuk teljesen kitöltve és szükség esetén érvényesítve, és adott esetben a felügyeleti szervek (21. §) kérésére részükre át kell adni azokat.

[…]”

23 Az említett törvény 23. §-a előírja:

„(1) […] 7267 euróig terjedő mértékű bírsággal sújtható szabálysértést követ el, aki vállalkozóként,

[…]

3. a 7–9. § szerinti fuvarozást végez az ehhez szükséges engedély nélkül, vagy nem tartja be a kormányközi megállapodások előírásait vagy tilalmait;

[…]”

24 Az Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der türkischen Republik über den internationalen Straßentransport (az Osztrák Köztársaság kereskedelmi, kisipari és ipari szövetségi minisztere és a Török Köztársaság külügyminisztere között létrejött, a nemzetközi közúti szállításról szóló megállapodás; BGBl. 274/1970. sz.; a továbbiakban: a közúti szállításról szóló osztrák–török megállapodás) BGBl. 327/1976. számban közzétett változata 4. cikkének szövege a következő:

„(1) A két állam egyikében engedélyezett olyan gépjárműveket pótkocsival együtt, amelyeket e két állam közötti vagy a két államon keresztül történő tranzit áruszállításhoz használnak, igazolással kell ellátni.

(2) Nincs szükség igazolásra az üresen közlekedő, valamint a legfeljebb 2 tonna raksúlyú gépkocsik esetében.

[…]”

25 E megállapodás 6. cikke kimondja:

„(1) Az igazolást a fuvarozóvállalkozás részére állítják ki. Az igazolás a gépjárművel – a pótkocsit is beleértve – való fuvarozásra jogosít.

(2) Az egyik állam igazolása a másik állam felé irányuló vagy onnan induló, valamint az ezen államon áthaladó tranzitfuvarozásra nyújt engedélyt.

(3) Az igazolásokat az igazolásban megjelölt állam területén áthaladó fuvarozás során a gépjárműben kell tartani, és adott esetben a hivatkozott állam illetékes felügyeleti szerveinek kérésére részükre át kell adni.”

26 Az említett megállapodás 7. cikkének értelmében:

„(1) Az igazolásokat annak az államnak az illetékes hatóságai, amelyben a járművet engedélyezték, a másik tagállam illetékes hatóságainak nevében állítják ki azon kvóta keretében, amelyet évente november 30-ig a két állam illetékes hatósága állapít meg közös megegyezéssel a következő év vonatkozásában.

(2) A két állam illetékes hatóságai megosztják egymással az ezen egyezmény szerinti fuvarozásokhoz szükséges mennyiségű nyomtatványt.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

27 CX a törökországi székhelyű FU társaság ügyvezetője, amely társaság nemzetközi áruszállítási tevékenységet folytat.

28 A 2015. június 15-i határozatával a schärdingi kerületi közigazgatási hatóság (Ausztria) 1453 euró összegű pénzbírságot szabott ki CX-szel szemben, mivel az FU úgy végzett kereskedelmi jellegű áruszállítást, hogy nem rendelkezett az ehhez szükséges engedéllyel. A jelen esetben egy Törökországból Németországba irányuló, Ausztrián 2015. április 2-án áthaladó textiláru-szállításról van szó.

29 E határozatot CX megtámadta a Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (felső-ausztriai regionális közigazgatási bíróság, Ausztria) előtt. Ez utóbbi a 2015. december 28-i ítéletével elutasította a keresetet, mivel úgy ítélte meg, hogy CX valóban megsértette a GütbefG 7. §-a (1) bekezdésének 4. pontjával összefüggésben értelmezett 23. §-a (1) bekezdésének 3. pontját, a közúti áruszállításról szóló osztrák–török megállapodás 4. cikkének 1. pontját, valamint 6. és 7. cikkét, mivel a jármű vezetője nem tudta bemutatni az ilyen, Ausztria területén áthaladó áruszállításhoz szükséges megfelelő engedélyt az illetékes osztrák hatóságok számára.

30 Ezen ítélettel szemben CX felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Ausztria) elé. E bíróság előtt CX azt állította, hogy a török fuvarozók számára kiállított, az Osztrák Köztársaság területére irányuló, vagy azon áthaladó nemzetközi közúti áruszállítási engedélyre vonatkozó kvóta nem elégséges, ami arra kényszeríti ezeket a fuvarozókat, hogy a *Rollende Landstraßét* („gördülő országutat”) vegyék igénybe, amely ugyan lehetővé teszi a félpótkocsik vasúti szállítását, de többletköltségeket jelent és a közúti közlekedéshez képest meghosszabbítja a szállítási időt. CX szerint ez az éves kvóta sérti az Európai Unió és a Török Köztársaság között fennálló társulási rendszert, különösen a Társulási Tanács 1/95 határozatának 5. és 6. cikkét, mivel – az EGK-Törökország-megállapodás 9. cikkével szemben – e társuláson belül korlátozza az áruk szabad mozgását és állampolgárságuk alapján hátrányos megkülönböztetésben részesíti a török fuvarozókat.

31 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy CX-nek a kérdéses áruszállításhoz a GütbefG 8. §-a (1) bekezdése alapján meg kellett volna szereznie a közlekedési, innovációs és technológiai miniszter által kiállított engedélyt vagy a kvótát létrehozó, közúti szállításról szóló osztrák-török megállapodás szerinti engedélyt. A kérdést előterjesztő bíróság pontosítja, hogy a GütbefG 8. §-ának (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 7. §-a (1) bekezdésének 3. pontja szerinti egyedi közúti áruszállítási engedély csak akkor állítható ki, ha ehhez a szállításhoz nyomós közérdek fűződik. A kérelmezőnek bizonyítania kellene, hogy a szállítás nem váltható ki sem más szervezési intézkedésekkel, sem más közlekedési eszköz igénybevételével.

32 Ez a bíróság rámutat arra, hogy az előtte folyamatban lévő ügy felveti annak a kérdését, hogy egy ilyen szabályozás hátrányosan megkülönböztető hatást gyakorol-e a török fuvarozókra. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság azt a kérdést teszi fel, hogy CX hivatkozhat-e az Unió és Törökország közötti szabad árumozgásra, noha az FU egy szállítási vállalkozás, amely nem maga gyártja az említett árukat.

33 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság azon a véleményen van, hogy az alapügyet nem lehet az áruk szabad mozgásának a szemszögéből vizsgálni, hanem azt a szállítás területén való szabad szolgáltatásnyújtásra tekintettel kell értékelni.

34 Ilyen körülmények között a Verwaltungsgerichtshof (legfelsőbb közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Ellentétes-e az uniós joggal, és különösen az [EGK–Törökország-megállapodással, a kiegészítő jegyzőkönyvvel, valamint a Társulási Tanács 1/95 határozatával] az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a Törökországban székhellyel rendelkező árufuvarozó vállalkozók csak akkor végezhetnek az Osztrák Köztársaság területére irányuló, vagy azon áthaladó, kereskedelmi jellegű nemzetközi áruszállítást gépjárművel, ha a gépjármű tekintetében rendelkeznek az Osztrák Köztársaság és a Török Köztársaság közötti kétoldalú megállapodásban megállapított kvóta keretében kiállított igazolásokkal, vagy engedélyt kaptak az egyes áruszállításokra, ahol is az adott áruszállításhoz nyomós közérdeknek kell fűződnie, és a kérelmezőnek bizonyítania kell, hogy a szállítás nem váltható ki sem szervezési intézkedésekkel, sem más közlekedési eszköz igénybevételével?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

35 A kérdést előterjesztő bíróság a kérdésével lényegében arra vár választ, hogy az EGK–Törökország-megállapodást, a kiegészítő jegyzőkönyvet, valamint a Társulási Tanács 1/95 határozatát úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, mint amely az alapügyben szerepel, és amelynek értelmében a törökországi székhelyű közúti áruszállító vállalkozások csak akkor végezhetnek ilyen szállítást e tagállam irányába, vagy e tagállam területén áthaladva, ha rendelkeznek az említett tagállam és a Török Köztársaság közötti kétoldalú megállapodásban ilyen típusú szállításra megállapított kvóta keretében kiállított igazolásokkal, vagy a nyomós közérdekre tekintettel számukra engedélyt állítottak ki.

36 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az EGK–Törökország-társulás keretében az áruk szabad mozgása, a szabad szolgáltatásnyújtás és a közlekedés eltérő szabályok hatálya alá tartozó elkülönült kérdéseket jelentenek, és ez – amint arra a főtanácsnok az indítványának 41. pontjában, a kérdést előterjesztő bíróság pedig az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben rámutatott – az érintett piacok eltérő liberalizációját tükrözi. Ugyanis, míg az áruknak az Unió és Törökország közötti szabad mozgását többek között a Társulási Tanács 1/95 határozata szabályozza, addig a szolgáltatási és közlekedési ágazat nagyrészt továbbra sem liberalizált az EGK–Törökország-társulás fejlődésének jelenlegi állása szerint.

37 Annak megállapítása érdekében, hogy egy nemzeti szabályozás egyik vagy másik szabadság körébe tartozik-e, a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az érintett szabályozás célját kell figyelembe venni (2014. január 23-i DMC-ítélet, C-164/12, EU:C:2014:20, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2017. szeptember 7-i Eqiom és Enka ítélet, C-6/16, EU:C:2017:641, 40. pont).

38 A jelen esetben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a GütbefG egy belföldi áruszállításra vonatkozó engedélyezési rendszert ír elő. Ez a rendszer a török fuvarozók esetében a közúti áruszállításról szóló osztrák-török megállapodásban megállapított kvóta keretében megadott

engedély vagy a nyomós közérdek által indokolt egyedi szállításhoz kiállított engedély formáját öltheti. Így az említett szabályozás Ausztria területén korlátozásokat rögzít a török fuvarozók nemzetközi áruszállítási piachoz való hozzáférését illetően.

39 Következésképpen, bár az alapügyben szereplő nemzeti szabályozás a címe szerint az áruszállításra vonatkozik, a célja azon feltételek meghatározása, amelyeket az Ausztria területén történő szállítási szolgáltatási tevékenység végzése érdekében – a szállított árutól függetlenül – kell teljesíteni.

40 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az alapügyben szereplő szabályozást meg kell különböztetni attól a szabályozástól, amely a 2017. október 19-i Istanbul Lojistik ítélet (C-65/16, EU:C:2017:770) alapjául szolgáló ügy tárgyát képezte. Ez utóbbi ügyben, amely a Magyarország területére történő belépésükkor az oda-, illetve a visszaútra fizetendő, tehergépjárművekre kivetett adóra vonatkozott, amelynek összege különösen a szállítható árumennyiséghez, illetve az áruk rendeltetési helyéhez kapcsolódó feltételektől függött, a Bíróság ezen ítélet 45. és 46. pontjában megállapította, hogy jóllehet az említett tehergépjárművekre kivetett adót nem magukra az árukra vetették ki, de a határ átlépésekor mégis a valamely harmadik országban nyilvántartásba vett gépjárművekkel szállított árukat terhelte, és – ennek következtében – azt az áruk szabad mozgására vonatkozó rendelkezések tekintetében kellett vizsgálni.

41 A jelen esetben, az alapügyben szereplő szabályozás nem az áruszállítással összefüggő adó megfizetését, hanem Ausztria területén a szállítási piachoz való hozzáférést biztosító előzetes engedélynek a kvóta keretei közötti vagy a nyomós közérdekre tekintettel történő megszerzését írja elő, függetlenül a szállított áruk mennyiségétől.

42 Ettől az engedélytől függ az olyan Törökországban letelepedett szállítási vállalkozásoknak az Ausztria területén történő közúti szállítási szolgáltatásnyújtása, mint amelynek az ügyvezetője CX. Ebből következik – amint azt a főtanácsnok az indítványának 69–71. pontjában is megjegyezte –, hogy az alapügyben szereplő szabályozás kifejezetten a szolgáltatási piachoz való hozzáférés feltételeit szabályozza, és nem lehet ugyanolyan módon minősíteni, mint azt az adózási természetű szabályozást, amely a jelen ítélet 40. pontjában szereplő ügy tárgyát képezte.

43 Következésképpen egy olyan szabályozást, mint amely az alapügyben szerepel, a jelen ítélet 37. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatra tekintettel úgy kell tekinteni, hogy az a szállítási szolgáltatások területéhez, nem pedig az áruk szabad mozgásának területéhez tartozik, így a Török Köztársaság és az Unió közötti szabad árumozgásról szóló olyan rendelkezések, mint a Társulási Tanács 1/95 határozatának rendelkezései, nem alkalmazhatók az alapeljárás tekintetében. E tekintetben nem releváns a CX által hivatkozott azon körülmény, hogy az alternatív útvonalak vagy közlekedési eszközök esetleges igénybevételével összefüggő többletköltség az áruk mozgására közvetett hatással lehet. Ugyanis az alapügyben szereplő szabályozás ilyen közvetett hatásának a lehetősége nem cáfolja meg azt a megállapítást, amely szerint e szabályozás célja a szállítási szolgáltatásnyújtás bizonyos feltételekhez kötése.

44 Következésképpen meg kell vizsgálni, hogy a Török Köztársaság és az Unió közötti társulás keretében létezik-e olyan rendelkezés a szállítási szolgáltatások területén, amellyel ellentétes egy olyan tagállami szabályozás, mint amely az alapügyben szerepel.

45 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EGK-Törökország-megállapodás 15. cikkéből és a kiegészítő jegyzőkönyv 42. cikkének (1) bekezdéséből az következik, hogy a Török Köztársaság földrajzi helyzetére tekintettel a szállításra vonatkozó uniós jogi rendelkezéseket, valamint az e rendelkezések alapján hozott intézkedéseket a Társulási Tanács kiterjesztheti a Török Köztársaságra. Ez azt jelenti, hogy az e tekintetben elfogadni kívánt szabályok nem szükségképpen azonosak azokkal, amelyek az EUM-Szerződés rendelkezései alapján alkalmazandók, valamint e szerződés szállításra vonatkozó rendelkezéseinek a Török Köztársaságra történő kiterjesztése csupán fakultatív jellegű (lásd ebben az értelemben: 2003. október 21-i Abatay és társai ítélet, C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 96. és 97. pont).

46 Márpedig a Társulási Tanács mind ez idáig semmilyen intézkedést nem tett annak érdekében, hogy a szállítási szolgáltatásokra alkalmazandó uniós jogi rendelkezéseket kiterjessze a Török Köztársaságra, így e harmadik állam és az Unió közötti társulás fejlődésének jelenlegi állása szerint semmilyen különös szabályozás nem létezik e területen.

47 Ezért, amíg az EGK-Törökország Társulási Tanács nem fogad el szállítási szolgáltatásokra vonatkozó szabályokat az EGK–Törökország-megállapodás 15. cikkének, illetve a kiegészítő jegyzőkönyv 42. cikke (1) bekezdésének megfelelően, addig a török fuvarozóknak az uniós szállítási piachoz való hozzáférési feltételeire továbbra is a tagállamok nemzeti szabályozásai, illetve a tagállamok és a Török Köztársaság között kötött kétoldalú megállapodások vonatkoznak. Ebből következik, hogy a szállítási szolgáltatásokat egy alapügyhöz hasonló helyzetben csak az ilyen kétoldalú megállapodásokban vagy a nemzeti szabályozásban megállapított kvóták keretei között lehet nyújtani (lásd analógia útján: 1989. július 13-i Lambregts Transportbedrijf ítélet, 4/88, EU:C:1989:320, 14. pont).

48 Ugyanakkor a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése közvetlen hatályú, tehát lehet rá hivatkozni a nemzeti bíróságok előtt azon belső jogszabályok alkalmazásának figyelmen kívül hagyása érdekében, amelyek azzal ellentétesek (2003. október 21-i Abatay és társai ítélet, C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 58. és 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

49 Ez a rendelkezés egy *standstill* klauzulát rögzít, amely az uniós tagállamokat illetően magában foglalja azon kötelezettséget, hogy tartózkodjanak minden olyan új intézkedés meghozatalától, amelynek tárgya vagy hatása az lenne, hogy valamely török állampolgár letelepedésére vagy az általa nyújtott szolgáltatásra korlátozóbb feltételek vonatkozzanak, mint amelyek az érintett tagállam esetében a kiegészítő jegyzőkönyv hatálybalépésekor voltak alkalmazandók (lásd: 2003. október 21-i Abatay és társai ítélet, C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 58, 59. és 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2009. február 19-i Soysal és Savatli ítélet, C-228/06, EU:C:2009:101, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2013. szeptember 24-i Demirkan ítélet, C-221/11, EU:C:2013:583, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2014. július 10-i Dogan ítélet, C-138/13, EU:C:2014:2066, 26. pont), vagyis az Osztrák Köztársaság esetében 1995. január 1-jén voltak alkalmazandók.

50 Amint azt a Bíróság már pontosította, ez a kötelezettség a szállítási szolgáltatások területére egyaránt alkalmazandó (2003. október 21-i Abatay és társai ítélet, C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 92. és 93. pont).

51 Annak eldöntése érdekében, hogy az ily módon rögzített *standstill* kötelezettség ellentétes-e az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló nemzeti szabályozással, meg kell vizsgálni, hogy ez utóbbi tartalmaz-e a szolgáltatásnyújtás szabadságát érintő korlátozást, és ha igen, hogy e korlátozás újnak tekinthető-e (2003. október 21-i Abatay és társai ítélet, C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 110. pont).

52 Ami azon kérdést illeti, hogy a nemzeti szabályozás tartalmaz-e szolgáltatásnyújtás szabadságát érintő korlátozást, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően az olyan belső szabályozás, amely a nemzeti területen egy másik tagállamban letelepedett vállalkozás részéről a szolgáltatásnyújtás gyakorlását engedély kiadásától teszi függővé, az EUMSZ 56. cikkben szereplő alapvető elv korlátozását jelenti (lásd ebben az értelemben: 2003. október 21-i Abatay és társai ítélet, C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 111. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

53 A jelen esetben nem vitatott, hogy az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozásnak pontosan az a célja, hogy Ausztria területén a Törökországban letelepedett vállalkozók által a szállítás terén nyújtott szolgáltatási tevékenység gyakorlását előzetes engedély kibocsátásától tegye függővé, amely a közúti áruszállításról szóló osztrák-török megállapodásban megállapított kvóta keretében megadott engedély

vagy a nyomós közérdek által indokolt egyedi szállításhoz kiállított engedély formáját ölti. Ez a Törökországban letelepedett természetes vagy jogi személyek Ausztria területén történő szabad szállítási szolgáltatásnyújtással kapcsolatos jogának korlátozásához vezet.

54 Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozás új korlátozásnak minősül-e – amit az osztrák kormány vitat –, a belső jog értelmezésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok feladata annak a meghatározása, hogy e szabályozás újszerű jelleget mutat-e abban az értelemben, hogy annak az a következménye, hogy nehezebbé válik a török fuvarozók helyzete ahhoz képest, amely azokból a szabályokból következett, amelyek rájuk Ausztriában e tagállam tekintetében a kiegészítő jegyzőkönyv hatálybalépésekor, azaz 1995. január 1-jén vonatkoztak (lásd analógia útján: 2003. október 21-i Abatay és társai ítélet, C-317/01 és C-369/01, EU:C:2003:572, 116. pont). Amint azt a főtanácsnok az indítványának 79. és 80. pontjában megjegyezte, úgy tűnik, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése értelmében vett új korlátozás kérdése nem merülhet fel különösen amiatt – fenntartva, hogy ezt a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia –, hogy az osztrák-török megállapodásban előírt kvótarendszer az Osztrák Köztársaság uniós csatlakozásának időpontjában már létezett.

55 Végül CX a kérdést előterjesztő bíróság előtt rámutat, hogy az alapeljárás tárgyát képező nemzeti szabályozás hátrányos megkülönböztetéshez vezet, megsértve ezzel az EGK-Törökország-megállapodás 9. cikkét, amely az említett megállapodás alkalmazási körében tiltja az állampolgárságon alapuló bármely megkülönböztetést, mivel a szóban forgó kvótarendszerhez kapcsolódó korlátozások csak a török fuvarozók tekintetében érvényesülnek, az Unióban letelepedett fuvarozók tekintetében pedig nem.

56 E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy az így felállított kvótarendszer nem kizárólag a török fuvarozókat célozza, mivel az osztrák hatóságok ugyanilyen típusú, kvótákat előíró megállapodásokat kötöttek más harmadik államokkal is. Másfelől az 1072/2009 rendelet az Unióban letelepedett fuvarozók számára előírja azt a kötelezettséget, hogy közösségi engedéllyel kell rendelkezniük ahhoz, hogy engedélyezzék számukra a tevékenységük Ausztria területén történő gyakorlását.

57 Következésképpen, amint azt a főtanácsnok az indítványának a 85. pontjában megállapította, a CX által hivatkozott megkülönböztetett bánásmód csak az egyrészről az Unióban letelepedett fuvarozókra, másrészről a Törökországban vagy más harmadik államokban letelepedett fuvarozókra alkalmazandó normatív keretek különbségéből adódó következmény. Míg az előbbiekre a nemzetközi szállításra vonatkozó közös szabályok, addig az utóbbiakra a – többek között – a székhelyük szerinti állam által kötött kétoldalú megállapodások által bevezetett szabályok vonatkoznak.

58 A fentiek összességéből az következik, hogy az EGK–Törökország-megállapodást, a kiegészítő jegyzőkönyvet, valamint a Társulási Tanács 1/95 határozatát úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás, mint amely az alapügyben szerepel, és amelynek értelmében a törökországi székhelyű közúti áruszállító vállalkozások csak akkor végezhetnek ilyen szállítást e tagállam irányába, vagy e tagállam területén áthaladva, ha rendelkeznek az említett tagállam és a Török Köztársaság közötti kétoldalú megállapodásban ilyen típusú szállításra megállapított kvóta keretében kiállított igazolásokkal, vagy a nyomós közérdekre tekintettel számukra engedélyt állítottak ki, feltéve hogy ez a szabályozás nem tartalmaz az említett kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése értelmében vett új korlátozást a szabad szolgáltatásnyújtásra vonatkozóan, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

A költségekről

59 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

Az Európai Gazdasági Közösség és Törökország közötti társulás létrehozásáról szóló, egyrészről a Török Köztársaság, másrészről az Európai Gazdasági Közösség tagállamai és a Közösség által 1963. szeptember 12-én Ankarában aláírt, a Közösség nevében az 1963. december 23-i 64/732/EGK tanácsi határozattal megkötött, jóváhagyott és megerősített megállapodás, a Közösség nevében az 1972. december 19-i 2760/72/EGK tanácsi rendelettel megkötött, jóváhagyott és megerősített EGK–Törökország-megállapodáshoz csatolt, Brüsszelben 1970. november 23-án aláírt kiegészítő jegyzőkönyv és az EK–Törökország Társulási Tanács a vámunió végső szakaszának megvalósításáról szóló, 1995. december 22-i 1/95 határozatának rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás, mint amely az alapügyben szerepel, és amelynek értelmében a törökországi székhelyű közúti áruszállító vállalkozások csak akkor végezhetnek ilyen szállítást e tagállam irányába, vagy e tagállam területén áthaladva, ha rendelkeznek az említett tagállam és a Török Köztársaság közötti kétoldalú megállapodásban ilyen típusú szállításra megállapított kvóta keretében kiállított igazolásokkal, vagy a nyomós közérdekre tekintettel számukra engedélyt állítottak ki, feltéve hogy ez a szabályozás nem tartalmaz az említett kiegészítő jegyzőkönyv 41. cikkének (1) bekezdése értelmében vett új korlátozást a szabad szolgáltatásnyújtásra vonatkozóan, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

Aláírások