



Datum van inontvangstneming : 14/02/2017

Zaak C-629/16**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

7 december 2016

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgerichtshof (Oostenrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

22 november 2016

Verzoeker tot „Revision”:

CX

Verwaltungsgerichtshof

[OMISSIS]

22 november 2016

Het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) heeft [OMISSIS] inzake het beroep in „Revision” van CX [OMISSIS], Republiek Turkije, [OMISSIS] tegen het vonnis van het Landesverwaltungsgericht (bestuursrechter) Oberösterreich van 28 december 2015 [OMISSIS] inzake de schending van het Güterbeförderungsgesetz (betrokken instantie bij het Verwaltungsgericht: Bezirkshauptmannschaft Schärding), de volgende

beslissing

vastgesteld:

Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU de volgende prejudiciële vraag voorgelegd:

Staat het Unierecht, en in het bijzonder de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (64/733/EEG) (PB 217 van 29 december 1964, blz. 3687/64), het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst (PB L 293 van 29 december 1972, blz. 3), alsmede besluit nr. 1/95 van de Associatieraad EG-Turkije van 22 december 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de slotfase van de douane-unie (96/142/EG) (PB L 35 van 13 februari 1996, blz. 1), in de weg aan een nationale

regeling op grond waarvan in de Republiek Turkije gevestigde goederenvervoerders het grensoverschrijdend bedrijfsmatig goederenvervoer met motorvoertuigen naar of door het grondgebied van de Republiek Oostenrijk alleen mogen uitvoeren indien zij voor de motorvoertuigen beschikken over vervoersdocumenten die in het kader van een tussen Oostenrijk en Turkije op grond van een bilaterale overeenkomst vastgesteld contingent worden afgegeven, of indien zij beschikken over een vergunning voor elk afzonderlijk goederenvervoer, waarbij sprake moet zijn van een aanmerkelijk publiek belang bij het afzonderlijke goederenvervoer en de verzoeker aannemelijk moet maken dat de rit niet kan worden voorkomen door **[Or. 2]** organisatorische maatregelen te treffen of door te kiezen voor een ander vervoersmiddel?

Motivering:

I. Feiten en verloop van de procedure

- 1 Verzoeker tot „Revision” bij het Verwaltungsgerichtshof is directeur van FU <...>, een in Turkije gevestigde vennootschap die een goederenvervoersbedrijf exploiteert; in deze functie kunnen hem bestuursrechtelijke strafsancties worden opgelegd.
- 2 Bij strafrechtelijke beschikking van 17 juni 2015 heeft de Bezirkshauptmannschaft Schärding (bestuur van het kanton Schärding) aan verzoeker tot „Revision” een geldboete opgelegd ten bedrage van 1 453 EUR (vervangende hechtenis van 67 uur), omdat FU op 2 april 2015 bedrijfsmatig goederen (textiel) van Turkije door Oostenrijk met een bestemming in Duitsland heeft vervoerd, zonder te beschikken over een hiervoor vereiste toestemming.
- 3 Hiertegen heeft verzoeker tot „Revision” bezwaar ingediend bij het Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (hierna: Verwaltungsgericht).
- 4 Bij het vonnis van het Verwaltungsgericht dat thans voor het Verwaltungsgerichtshof wordt bestreden, is het bezwaar van verzoeker tot „Revision” afgewezen. Het Verwaltungsgericht heeft beslist dat verzoeker tot „Revision” inbreuk heeft gemaakt op § 23, lid 1, punt 3, en § 7, lid 1, punt 4, van het Güterbeförderungsgesetz 1995 (Oostenrijkse wet inzake goederenvervoer; hierna: „GütbefG”), BGBl nr. 593/1995, in de versie van BGBl I nr. 96/2013, juncto artikel 4, punt 1, artikel 6 en artikel 7 van de Overeenkomst tussen de Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie (federaal minister voor Handel, Bedrijven en Industrie) van de Republiek Oostenrijk en de minister van Buitenlandse Zaken van de Turkse Republiek inzake het internationale wegvervoer (hierna: „wegvervoerovereenkomst”), BGBl nr. 274/1970, in de versie van BGBl 327/1976.

Ter motivering heeft het Verwaltungsgericht in wezen aangevoerd dat de bestuurder van een vrachtwagen met oplegger geen geldige vergunning voor het

[Or. 3] internationale wegvervoer van goederen tussen Oostenrijk en Turkije heeft kunnen overleggen. Verzoeker tot „Revision” zou reeds voorafgaand aan het begin van het vervoer hebben geweten dat hij niet meer beschikte over een voor het vervoer vereiste vergunning (vervoersdocumenten overeenkomstig artikel 6, punt 2, van de wegvervoerovereenkomst). Om het concrete grensoverschrijdende goederenvervoer te kunnen uitvoeren, had hij gebruik moeten maken van de zogenoemde „Rollende Landstraße” (gecombineerd vervoer waarbij de vrachtwagen met oplegger per trein wordt vervoerd).

Het Verwaltungsgericht heeft met betrekking tot de door verzoeker tot „Revision” bij het Verwaltungsgericht aangevoerde discriminatie van Turkse vervoerders in het algemeen en in concreto op grond van de contingentering bij de afgifte van de vervoersdocumenten overeenkomstig de wegvervoerovereenkomst verklaard dat een dergelijk vervoersdocument slechts één van de in § 7, lid 1, GütbefG voorziene vergunningen is. Ook voor vervoerders uit de lidstaten van de Europese Unie is een vergunning vereist, te weten een communautaire vergunning overeenkomstig verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg, PB L 300 van 14 november 2009, blz. 72 [hierna: „verordening (EG) nr. 1072/2009”], respectievelijk een CEMT-vergunning of een overige toestemming van de federale minister. Zelfs als de Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (64/733/EEG), PB 217 van 29 december 1964, blz. 3687/64 (hierna: „Associatieovereenkomst”), voorrang zou hebben en bijgevolg een gelijke behandeling als de lidstaten van de Europese Unie teweeg zou brengen, zou het verzoeker tot „Revision” niet zijn toegestaan goederen grensoverschrijdend te vervoeren, zonder te beschikken over enige vorm van toestemming. Bovendien is ook ten aanzien van de communautaire vergunningen sprake van een contingentering „in engere zin”, aangezien deze uitsluitend worden afgegeven in verhouding tot het aantal van de aan de onderneming afgegeven voertuigregistraties in de betrokken lidstaten; vervoerders uit de lidstaten genieten derhalve binnen het grondgebied van de Europese Unie geen voorkeursbehandeling ten opzichte van Turkse vervoerders, aldus het Verwaltungsgericht.

[Or. 4]

- 5 Verzoeker tot „Revision” heeft tegen dit vonnis beroep in „Revision” ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof. Daarin voert hij in wezen aan dat Oostenrijk aan Turkije niet genoeg „vergunningen” overeenkomstig § 7, lid 1, punt 4, juncto § 8, lid 3, GütbefG juncto artikel 4 e.v. van de wegvervoerovereenkomst afgeeft. Daardoor worden FU en andere Turkse vervoerders gedwongen gebruik te maken van de „Rollende Landstraße”, hetgeen meer tijd vergt en duurder is dan het gebruik van de weg. Op grond van de voorrang van het Unierecht zijn § 23, lid 2,

punt 2, junctis § 9, lid 2, en § 7, lid 1, GütbefG niet van toepassing, aldus verzoeker tot „Revision”.

In het kader van het beroep in „Revision” wordt dit samenvattend als volgt gemotiveerd: de jaarlijkse contingentering van de vervoersdocumenten die op grond van artikel 4 van de wegvervoerovereenkomst junctis § 7, lid 1, en § 8, lid 3, GütbefG voor het goederenvervoer tussen Turkije en Oostenrijk noodzakelijk zijn, maakt inbreuk op het tussen de Europese Unie en Turkije geldende associatierecht. Doordat Oostenrijk de vrije doorvoer slechts toestaat aan een beperkt aantal vervoerders en daarmee handelsstromen verplaatst naar andere, veel tijd en kosten vergende uitwijkroutes respectievelijk vervoersmiddelen („Rollende Landstraße”), beperkt het „contingentstelsel” van § 8, lid 3, GütbefG (in samenhang met het onvoldoende aantal vergunningen) het vrije verkeer van goederen (artikelen 5 en 6 van besluit nr. 1/95 van de Associatieraad EG-Turkije van 22 december 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de slotfase van de douane-unie [96/142/EG], PB L 35 van 13 februari 1996, blz. 1 [hierna: „besluit nr. 1/95”]) tussen Turkije en de Europese Unie. De doorvoerroute door Oostenrijk is één van de belangrijkste wegverbindingen tussen Turkije en de Europese Unie (vooral naar Duitsland). Bovendien discrimineert Oostenrijk door de contingentering Turkse vervoerders op grond van hun nationaliteit ten opzichte van vervoerders uit lidstaten van de Europese Unie; dit is in strijd met artikel 9 van de Associatieovereenkomst.

6 [OMISSIS] [nationale procedure]

[Or. 5]

II. Relevante bepalingen van nationaal recht

7 De bepalingen van het Güterbeförderungsgesetz 1995 (GütbefG), BGBl nr. 593/1995, luiden, voor zover hier van belang, als volgt:

„Toepassingsgebied

§ 1. (1) Deze federale wet is van toepassing op

1. het bedrijfsmatige goederenvervoer met voor het wegvervoer bestemde motorvoertuigen of met dergelijke motorvoertuigen met aanhangwagens, waarbij de som van de maximaal toelaatbare totaalgewichten in totaal hoger is dan 3.500 kg, door vervoersbedrijven,

[...]

Vergunningsplicht en soorten vergunningen

§ 2. (1) Het bedrijfsmatige goederenvervoer met motorvoertuigen mag uitsluitend worden uitgevoerd op grond van een vergunning, voor zover deze federale wet niet anders bepaalt (§ 4).

[OMISSIS]

[...]

[Or. 6]

[OMISSIS]

Grensoverschrijdend vervoer

§ 7. (1) Het bedrijfsmatige goederenvervoer met motorvoertuigen vanuit plaatsen buiten het grondgebied van Oostenrijk naar of door Oostenrijks grondgebied of van binnen het grondgebied van Oostenrijk liggende plaatsen naar het buitenland is behalve aan houders van concessies overeenkomstig § 2 ook toegestaan voor ondernemers die volgens de in de staat van de vestigingsplaats van hun onderneming geldende voorschriften bevoegd zijn goederen met motorvoertuigen te vervoeren en die houders van één van de volgende bevoegdverklaringen zijn:

1. communautaire vergunning overeenkomstig verordening (EG) nr. 1072/09,
2. vergunning op grond van de resolutie van de Raad van de Europese Conferentie van de ministers van verkeer (CEMT) van 14 juni 1973,
3. toestemming van de federale minister voor Verkeer, Innovatie en Technologie inzake het vervoer naar, door of vanuit Oostenrijk,
4. op grond van internationale overeenkomsten afgegeven vergunning van de federale minister voor Verkeer, Innovatie en Technologie.

[OMISSIS]

[Or. 7]

[...]

Verkrijging van bevoegdverklaringen

§ 8. (1) De toestemming overeenkomstig § 7, lid 1, punt 3, wordt verleend voor afzonderlijke transporten van goederen. De toestemming mag alleen worden verleend als er sprake is van een aanmerkelijk publiek belang. De verzoeker moet aannemelijk maken dat de rit noch door organisatorische maatregelen noch door de keuze van een ander vervoersmiddel kan worden voorkomen. De toestemming moet worden geweigerd als (met name ook gelet op de reeds op het nationale

grondgebied bestaande vervoersmodaliteiten) geen behoefte bestaat aan het verzochte goederenvervoer. Hierbij moet rekening worden gehouden met de vervoersbelangen en de macro-economische belangen van Oostenrijk, de bescherming van de bevolking en het milieu alsmede de mogelijkheid het goederenvervoer door middel van andere vervoersmodaliteiten uit te voeren.

[OMISSIS]

(3) Op grond van deze federale wet kunnen overeenkomsten over het grensoverschrijdende goederenvervoer conform § 7 worden gesloten, als de omvang van het interstatelijke goederenvervoer dit vereist. In de overeenkomsten dient te worden bepaald dat motorvoertuigen met buitenlandse kentekens op basis van wederkerigheid ritten naar, door en vanuit Oostenrijk kunnen uitvoeren. Hierbij kunnen ook interstatelijke contingenten worden vastgelegd; bij de bepaling van de omvang hiervan moet rekening worden gehouden met de vervoersbelangen en de macro-economische belangen van Oostenrijk alsmede de bescherming van de bevolking en het milieu. [OMISSIS]

(4) De toewijzing van de overeengekomen contingenten geschiedt door middel van een vereenvoudigde procedure. De bevoegde autoriteit kan bevestigen dat is voldaan aan de in de overeenkomst vastgelegde voorwaarden, in het bijzonder de inachtneming van het overeengekomen contingent (zogenoemde contingentvergunning). [OMISSIS] **[Or. 8]** [OMISSIS]

(5) De minister voor Verkeer, Innovatie en Technologie regelt bij verordening de afgifte van de in lid 4 bedoelde contingentvergunning in temporeel, ruimtelijk en feitelijk opzicht, de fysieke vorm ervan, de nadere bepalingen van de afgifteprocedure alsmede de deskundigheid en de voorwaarden van het bedrijfsmatige prestatievermogen van de goederenvervoerder voor het grensoverschrijdend goederenvervoer. Nieuwe aanvragers van een contingentvergunning moeten in verhouding tot de marktaandelen van de reeds in het grensoverschrijdend goederenvervoer werkzame ondernemers naar behoren in aanmerking worden genomen. [OMISSIS]

[OMISSIS]

§ 9. (1) De ondernemer dient ervoor te zorgen dat de bewijzen van de in § 7, lid 1, vermelde bevoegdverklaringen bij elk grensoverschrijdend goederenvervoer gedurende de hele rit volledig ingevuld en, indien nodig, afgestempeld worden meegevoerd.

(2) De bestuurder dient de bewijzen van de in § 7, lid 1, bedoelde bevoegdverklaringen bij elk grensoverschrijdend goederenvervoer gedurende het hele traject volledig ingevuld en, indien nodig, afgestempeld bij zich te hebben en deze op verzoek aan de toezichtorganen (§ 21) te overleggen.

[...]

[OMISSIS] **[Or. 9]** [OMISSIS]

[OMISSIS]

[...]

Strafbepalingen

§ 23. (1) [OMISSIS] begaat een administratiefrechtelijke overtreding die wordt bestraft met een geldboete van maximaal 7 267 EUR, wie als ondernemer

[...]

3. transporten als bedoeld in de §§ 7 tot en met 9 uitvoert zonder te beschikken over de hiervoor vereiste bevoegdverklaring of geboden of verboden voortvloeiende uit internationale overeenkomsten niet in acht neemt;

[...]”

- 8 De bepalingen van de overeenkomst tussen de federale minister voor Handel, Bedrijven en Industrie van de Republiek Oostenrijk en de minister van Buitenlandse Zaken van de **[Or. 10]** Turkse Republiek inzake het internationale wegvervoer, BGBl nr. 274/1970 in de versie van BGBl nr. 327/1976 (hierna: „wegvervoerovereenkomst”), luiden, voor zover hier van belang, als volgt:

„Artikel 4

1. Voor motorvoertuigen inclusief aanhangwagens die in een van beide staten zijn geregistreerd en voor goederenvervoer tussen deze staten of in het transitoverkeer door beide staten worden gebruikt, is een vervoersdocument vereist.
2. Geen vervoersdocument is vereist voor lege ritten en voor voertuigen met een laadvermogen van maximaal 2 ton.

[...]

Artikel 6

1. De vervoersdocumenten worden afgegeven aan de vervoersbedrijven. Zij geven het recht om goederen met motorvoertuigen inclusief aanhangwagens te vervoeren.
2. Een vervoersdocument van een staat geeft het recht tot uitvoering van transporten naar en vanuit de andere staat alsmede tot de doorvoer door deze staat.

3. Vervoersdocumenten moeten gedurende de rit door het grondgebied van de staat waarvoor het vervoersdocument geldt, in het voertuig worden meegevoerd en dienen op verzoek te worden overgelegd aan de bevoegde toezichtorganen van deze staat.

Artikel 7

1. De vervoersdocumenten worden afgegeven door de bevoegde autoriteiten van de staat waarin het voertuig is geregistreerd, in naam van de bevoegde autoriteit van de andere staat in het kader van het contingent dat elk jaar in onderling overleg door de bevoegde autoriteiten van beide staten tot en met 30 november van het volgende jaar wordt vastgesteld.
2. De bevoegde autoriteiten van beide staten wisselen het vereiste aantal formulieren voor de transporten op grond van deze overeenkomst uit.

Artikel 8

[OMISSIS]

[...]

[Or. 11]

Artikel 12

[OMISSIS]”

III. Relevante Unierechtelijke bepalingen

- 9 De Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (64/733/EEG), PB 217 van 29 december 1964, blz. 3687/64 (Associatieovereenkomst), bevat de volgende bepalingen:

„TITEL I

DE BEGINSELEN

Artikel 1

Bij deze Overeenkomst wordt een associatie tot stand gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije.

Artikel 2

(1) De Overeenkomst heeft ten doel de gestadige en evenwichtige versterking van de commerciële en economische betrekkingen tussen de Partijen te bevorderen, met volledige inachtneming van de noodzaak de versnelde ontwikkeling van de economie van Turkije en de verruiming van de werkgelegenheid en de verbetering der levensomstandigheden van het Turkse volk te verzekeren.

(2) Ten einde de in het voorgaande lid genoemde doelstellingen te verwezenlijken, wordt in de geleidelijke totstandbrenging van een douane-unie voorzien, volgens de in de artikelen 3, 4 en 5 vermelde voorwaarden en uitvoeringsbepalingen.

(3) De associatie omvat:

- a) een voorbereidende fase;
- b) een overgangsfase;
- c) een definitieve fase.

[...]

Artikel 6

Ten einde de toepassing en de geleidelijke ontwikkeling van de associatieregeling te verzekeren, verenigen de Overeenkomstsluitende Partijen zich in een Associatieraad [**Or. 12**], die handelt binnen de grenzen van de hem door de Overeenkomst verleende bevoegdheden.

Artikel 7

De Overeenkomstsluitende Partijen nemen alle algemene of bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Overeenkomst voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

Zij onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen der Overeenkomst in gevaar kunnen brengen.

TITEL II

TENUITVOERLEGGING VAN DE OVERGANGSFASE

[...]

Artikel 9

De Overeenkomstsluitende Partijen erkennen, dat binnen de werkingssfeer van de Overeenkomst, en onverminderd de bijzondere bepalingen die krachtens artikel 8

zouden kunnen worden vastgesteld, elke discriminatie uit hoofde van nationaliteit is verboden, overeenkomstig het in artikel 7 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap vermelde beginsel.

Hoofdstuk 1

Douane-unie

Artikel 10

(1) De in artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst bedoelde douane-unie strekt zich uit over het gehele goederenverkeer.

(2) De douane-unie houdt in:

- het verbod tussen de lidstaten van de Gemeenschap en Turkije, bij invoer en bij uitvoer, van douanerechten, van heffingen van gelijke werking en van kwantitatieve beperkingen, alsmede van alle andere maatregelen van gelijke werking, die ten doel hebben aan de nationale productie een bescherming te verlenen, die in strijd is met de doelstellingen van de Overeenkomst;

[...]

[Or. 13]

Hoofdstuk 3

Andere bepalingen van economische aard

[...]

Artikel 14

De Overeenkomstsluitende Partijen komen overeen zich te laten leiden door de artikelen 55, 56 en 58 tot en met 65 van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, ten einde onderling de beperkingen van het vrij verrichten van diensten op te heffen.

Artikel 15

De voorwaarden waaronder, en de wijze waarop de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap, en de besluiten, genomen krachtens deze bepalingen met betrekking tot het vervoer, tot Turkije worden uitgebreid, zullen worden vastgesteld met inachtneming van de aardrijkskundige ligging van Turkije.

[...]

*TITEL III***ALGEMENE EN SLOTBEPALINGEN***Artikel 22*

(1) Voor de verwezenlijking van de in de Overeenkomst vermelde doelstellingen en in de in de Overeenkomst bedoelde gevallen is de Associatieraad bevoegd tot het nemen van besluiten. Ieder der beide Partijen is verplicht de maatregelen te nemen, nodig voor de tenuitvoerlegging van de genomen besluiten. De Associatieraad kan eveneens dienstige aanbevelingen doen.

[...]"

- 10 Het – aan de op 23 november 1970 te Brussel ondertekende Slotakte gehechte – Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst, PB L 293 van 29 december 1972, blz. 3 (hierna: „Aanvullend Protocol”) bepaalt als volgt:

„Artikel 1

In dit Protocol wordt vastgesteld onder welke voorwaarden, op welke wijze en in welk ritme de overgangsfase ten uitvoer zal worden gelegd, bedoeld in artikel 4 **[Or. 14]** van de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije.

*TITEL 1***HET VRIJE VERKEER VAN GOEDEREN***Artikel 2*

- (1) Hoofdstuk I, afdeling I, en hoofdstuk II van deze titel zijn van toepassing
- a) op in de Gemeenschap of in Turkije voortgebrachte goederen met inbegrip van die, welke geheel of gedeeltelijk zijn vervaardigd met gebruikmaking van producten uit derde landen die zich in de Gemeenschap of in Turkije in het vrije verkeer bevinden;
 - b) op goederen uit derde landen die zich in de Gemeenschap of in Turkije in het vrije verkeer bevinden.

[...]

HOOFDSTUK II

AFSCHAFFING VAN DE KWANTITATIEVE BEPERKINGEN TUSSEN DE OVEREENKOMSTSLUITENDE PARTIJEN

Artikel 21

Kwantitatieve invoerbepalingen, alsmede alle maatregelen van gelijke werking zijn, onverminderd de volgende bepalingen, tussen de Overeenkomstsluitende Partijen verboden.

Artikel 22

(1) De Overeenkomstsluitende Partijen onthouden zich ervan in hun onderlinge verkeer nieuwe kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking in te voeren.

[...]

Artikel 24

Bij de inwerkingtreding van dit Protocol schaft de Gemeenschap alle kwantitatieve bepalingen op de invoer uit Turkije af. Deze liberalisatie wordt ten opzichte van Turkije geconsolideerd.

[...]

[Or. 15]

Artikel 26

(1) Uiterlijk aan het einde van een periode van tweeëntwintig jaar schaffen de Overeenkomstsluitende Partijen jegens elkander alle maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbepalingen af. De Associatieraad doet aanbevelingen voor de geleidelijke aanpassing die gedurende die periode moet plaatsvinden, en houdt daarbij rekening met de bepalingen die binnen de Gemeenschap tot stand zijn gekomen.

[...]

Artikel 29

De artikelen 21 tot en met 27 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit, of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie of en verkapt beperking van de handel tussen de Overeenkomstsluitende Partijen vormen.

[...]

TITEL II

VERKEER VAN PERSONEN EN DIENSTEN

[...]

HOOFDSTUK II

RECHT VAN VESTIGING, DIENSTEN EN VERVOER

Artikel 41

(1) De Overeenkomstsluitende Partijen voeren onderling geen nieuwe beperkingen in met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

(2) De Associatieraad bepaalt, overeenkomstig de beginselen van de artikelen 13 en 14 van de Associatieovereenkomst, het ritme waarin, en de wijze waarop de Partijen onderling geleidelijk de beperkingen met betrekking tot de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten opheffen.

Artikel 42

(1) De Associatieraad breidt, op de wijze die hij vaststelt met inachtneming van met name de geografische ligging van Turkije [**Or. 16**], het toepassingsgebied van de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap die van toepassing zijn op het vervoer uit tot Turkije. Hij kan onder dezelfde voorwaarden het toepassingsgebied van de besluiten welke uit hoofde van deze bepalingen inzake het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren door de Gemeenschap zijn genomen tot Turkije uitbreiden.

[...]

TITEL IV

ALGEMENE EN SLOTBEPALINGEN

[...]

Artikel 58

Op de onder dit Protocol vallende gebieden

- mag de door Turkije ten aanzien van de Gemeenschap, toegepaste regeling geen aanleiding geven tot enigerlei discriminatie tussen de lidstaten, hun onderdanen of hun vennootschappen;

- mag de door de Gemeenschap ten aanzien van Turkije toegepaste regeling geen aanleiding geven tot enigerlei discriminatie tussen de Turkse onderdanen of vennootschappen.

Artikel 59

Op de onder dit Protocol vallende gebieden, mag de behandeling van Turkije niet gunstiger zijn dan die welke de lidstaten elkaar toekennen krachtens het Verdrag tot oprichting van de Gemeenschap.

[...]

Artikel 62

Het Protocol en de daaraan gehechte bijlagen maken een integrerend deel uit van de Overeenkomst waarbij een Associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije.”

- 11 Besluit nr. 1/95 van de Associatieraad EG-Turkije van 22 december 1995 inzake de tenuitvoerlegging van de slotfase van de douane-unie (96/142/EG), PB L 35 van 13 februari 1996, blz. 1 (besluit nr. 1/95), bevat (onder meer) de volgende bepalingen:

„Artikel 1

Onverminderd de bepalingen van de Overeenkomst van Ankara en de aanvullende en complementaire protocollen daarop, stelt de Associatieraad hierbij de regels voor de tenuitvoerlegging van de slotfase van de [Or. 17] in de artikelen 2 en 5 van voornoemde overeenkomst voorziene douane-unie vast.

HOOFDSTUK I

VRIJ VERKEER VAN GOEDEREN EN HANDELSPOLITIEK

Artikel 2

De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op andere producten dan landbouwproducten, zoals omschreven in artikel 11 van de Associatieovereenkomst. De bijzondere bepalingen betreffende landbouwproducten vormen het voorwerp van hoofdstuk II van dit besluit.

Artikel 3

- (1) De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op goederen

- die in de Gemeenschap of Turkije zijn voortgebracht, met inbegrip van goederen die geheel of gedeeltelijk zijn verkregen uit producten uit derde landen die zich in de Gemeenschap of Turkije in het vrije verkeer bevinden;

- uit derde landen die zich in de Gemeenschap of Turkije in het vrije verkeer bevinden.

[...]

DEEL II

Afschaffing van de kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking

Artikel 5

Kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking zijn tussen de overeenkomstsluitende partijen verboden.

[...]

Artikel 7

De bepalingen van de artikelen 5 en 6 vormen geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige **[Or. 18]** discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de overeenkomstsluitende partijen vormen.

[...]

HOOFDSTUK VI

ALGEMENE SLOTBEPALINGEN

[...]

Uitlegging

Artikel 66

De bepalingen van dit besluit worden, voor zover zij wezenlijk gelijk zijn aan de dienovereenkomstige voorschriften van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met het oog op de tenuitvoerlegging en de toepassing daarvan op de onder de douane-unie vallende producten, uitgelegd overeenkomstig de ter zake dienende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.”

- 12 Besluit nr. 2/2000 van de Associatieraad EG-Turkije van 11 april 2000 betreffende het openen van onderhandelingen met het oog op de liberalisering van de diensten en de wederzijdse openstelling van de markten voor overheidsopdrachten door de Gemeenschap en Turkije (2000/377/EG), PB L 138 van 9 juni 2000, blz. 27 (hierna: besluit nr. 2/2000), luidt als volgt:

„De onderhandelingen met het oog op de liberalisering van diensten en de wederzijdse openstelling van de markten voor overheidsopdrachten tussen de Gemeenschap en Turkije nemen een aanvang in april 2000.”

- 13 Overweging 3 alsmede de artikelen 1, 2, 3 en 4 van verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg, PB L 300 van 14 november 2009, blz. 72 verordening [(EG) nr. 1072/2009] bevatten (onder meer) de volgende bepalingen:

„(3) Om te zorgen voor een coherent kader voor het internationale goederenvervoer over de weg in de hele Gemeenschap, dient deze verordening van toepassing te zijn op alle internationale vervoer op het grondgebied van de Gemeenschap. Vervoer van lidstaten naar derde landen is nog steeds overwegend geregeld bij bilaterale overeenkomsten tussen de lidstaten en die derde landen. Deze verordening dient derhalve niet van toepassing te zijn op het traject op het grondgebied van de lidstaat waar wordt geladen en gelost [Or. 19] zolang niet de nodige overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de betrokken derde landen zijn gesloten. Zij moet echter wel van toepassing zijn op het grondgebied van een lidstaat van doorvoer.

[...]

Artikel 1

Toepassingsgebied

(1) Deze verordening is van toepassing op het internationale goederenvervoer over de weg voor rekening van derden voor trajecten op het grondgebied van de Gemeenschap.

(2) In geval van vervoer vanuit een lidstaat naar een derde land en omgekeerd is deze verordening van toepassing op het traject op het grondgebied van iedere lidstaat van doorvoer. Zij is niet van toepassing op het traject over het grondgebied van de lidstaat waar de goederen worden geladen of gelost, zolang niet de noodzakelijke overeenkomst tussen de Gemeenschap en het betrokken derde land is gesloten.

(3) In afwachting van de sluiting van de in lid 2 bedoelde overeenkomsten, laat deze verordening onverlet:

- a) de bepalingen inzake vervoer vanuit een lidstaat naar een derde land en omgekeerd die zijn opgenomen in de tussen lidstaten en deze derde landen gesloten bilaterale overeenkomsten;

[...]

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder

[...]

2. „internationaal vervoer”

- a) de verplaatsingen van een geladen voertuig waarvan het punt van vertrek en het punt van aankomst zich in twee verschillende lidstaten bevinden, met of zonder doorvoer via één of meer lidstaten of derde landen,
- b) de verplaatsingen van een geladen voertuig vanuit een lidstaat naar een derde land en omgekeerd, met of zonder doorvoer via één of meer lidstaten of derde landen,

[Or. 20]

- c) de verplaatsingen van een geladen voertuig tussen derde landen met doorvoer via één of meer lidstaten, of
- d) de lege ritten in verband met het onder a), b) en c) bedoelde vervoer;

[...]

Artikel 3

Algemeen beginsel

Het internationale vervoer wordt uitgevoerd onder dekking van een communautaire vergunning en, indien de bestuurder een onderdaan van een derde land is, in combinatie met een bestuurdersattest.

Artikel 4

Communautaire vergunning

(1) De communautaire vergunning wordt door een lidstaat, overeenkomstig deze verordening, afgegeven aan alle vervoerders die goederenvervoer over de weg voor rekening van derden verrichten en die

- a) zijn gevestigd in die lidstaat overeenkomstig de communautaire wetgeving en de in die lidstaat geldende nationale wetgeving, en
- b) in de lidstaat van vestiging, overeenkomstig de communautaire wetgeving en de nationale wetgeving van die lidstaat inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van goederenvervoer over de weg, gemachtigd zijn internationaal vervoer van goederen over de weg te verrichten.

[...]”

IV. Bevoegdheid tot prejudiciële verwijzing

14 [OMISSIS]

V. Toelichtingen bij de prejudiciële vraag

- 15 Volgens het nationale recht is het bedrijfsmatige goederenvervoer met motorvoertuigen van plaatsen die buiten het Oostenrijkse grondgebied [**Or. 21**] liggen, naar of over het grondgebied van Oostenrijk gebonden aan het bestaan van een desbetreffende bevoegdheid: enerzijds is het vervoer toegestaan voor ondernemers die over een vergunning in de zin van § 2 GütbefG beschikken (§ 7, lid 1, eerste geval, GütbefG), waarvoor conform § 5, lid 1, punt 4, GütbefG een feitelijke en duurzame vestiging in Oostenrijk noodzakelijk is; anderzijds is het grensoverschrijdende vervoer overeenkomstig § 7, lid 1, tweede geval, GütbefG ook toegestaan voor ondernemers die volgens de in de staat van vestiging van hun onderneming geldende voorschriften bevoegd zijn tot het vervoer van goederen met motorvoertuigen en bovendien houder zijn van één van de in § 7, lid 1, GütbefG genoemde bevoegdverklaringen (communautaire vergunning overeenkomstig verordening (EG) nr. 1072/2009, vergunning op grond van de resolutie van de Raad van de Europese Conferentie van de ministers van verkeer [CEMT] van 14 juni 1973, toestemming overeenkomstig § 8, lid 1, GütbefG of op grond van een internationale overeenkomst).
- 16 Voor FU, die is gevestigd in Turkije en geen vestiging heeft in een lidstaat van de Europese Unie, zou slechts een van de beide laatstgenoemde bevoegdverklaringen overeenkomstig § 7, lid 1, tweede geval, GütbefG in aanmerking komen, te weten een toestemming van de Oostenrijkse minister van Verkeer, Innovatie en Technologie op grond van § 8, lid 1, GütbefG of een bevoegdverklaring op grond van de met Turkije gesloten wegvervoerovereenkomst.

- 17 Een toestemming overeenkomstig § 7, lid 1, punt 3, juncto § 8, lid 1, GütbefG kan – voor afzonderlijke goederentransporten – uitsluitend worden verleend, als hierbij een aanmerkelijk publiek belang bestaat. De verzoeker dient in dit verband echter aannemelijk te maken dat de rit niet door organisatorische maatregelen of door te kiezen voor een ander vervoersmiddel kan worden voorkomen.
- 18 Op grond van § 8, lid 3, GütbefG werd tussen Oostenrijk en Turkije de reeds genoemde wegvervoerovereenkomst gesloten. Conform artikel 4, punt 1, en artikel 6 van deze overeenkomst is voor Turkse motorvoertuigen een vervoersdocument vereist dat gedurende de rit door Oostenrijk moet worden meegevoerd en op verzoek moet worden overgelegd. Overeenkomstig artikel 7, punt 1, van de **[Or. 22]** wegvervoerovereenkomst worden deze vervoersdocumenten door de in Turkije bevoegde autoriteiten afgegeven aan Turkse goederenvervoerders; daarvoor wordt – in onderling overleg tussen de bevoegde autoriteiten van beide staten – een jaarlijks contingent vastgesteld.
- 19 Aan verzoeker tot „Revision” werd krachtens § 23, lid 1, punt 3, junctis § 7, lid 1, en § 9, lid 1, GütbefG een geldboete opgelegd, omdat hij bedrijfsmatig goederen door Oostenrijk had vervoerd zonder te beschikken over de vereiste toestemming. Voor het Verwaltungsgerichtshof voert hij aan dat Oostenrijk op grond van de wegvervoerovereenkomst onvoldoende vervoersdocumenten aan Turkije afgeeft, waardoor FU – net als andere Turkse vervoerders – gedwongen wordt gebruik te maken van de „Rollende Landstraße”.

Volgens het niet bestreden betoog van verzoeker tot „Revision” kan Turkije in de onderhandelingen niet het vereiste aantal vergunningen vorderen, omdat Turkije duidelijk meer behoefte heeft aan doorvoervergunningen door Oostenrijk dan omgekeerd Oostenrijk aan doorvoervergunningen voor Turkije.

Uit het procesdossier blijkt niet dat FU een verzoek heeft ingediend tot verlening van een toestemming krachtens § 8, lid 1, GütbefG.

- 20 In de procedure voor het Verwaltungsgerichtshof rijst thans de vraag of deze – voor Turkse goederenvervoerders geldende – nationale rechtssituatie (dus de contingentering van de voor het bedrijfsmatige goederenvervoer tussen Turkije en Oostenrijk vereiste vervoersdocumenten enerzijds alsmede als alternatief de afzonderlijke vergunning in het geval van een aanmerkelijk publiek belang anderzijds), welke jegens Turkse goederenvervoerders bij de doorvoer door Oostenrijk discriminerende gevolgen heeft, verenigbaar is met het Unierecht, inzonderheid met het uit de Associatieovereenkomst, het Aanvullend Protocol alsmede het Besluit nr. 1/95 voortvloeiende associatierecht tussen de Europese Unie en Turkije.

[Or. 23]

- 21 Naar de opvatting van het Verwaltungsgerichtshof bevat de bestaande rechtspraak van het Hof geen duidelijke richtsnoeren die een ondubbelzinnig antwoord op deze vraag mogelijk maken.
- 22 Ook in de reeds bij het Hof aanhangige prejudiciële procedure van de Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Biróság in zaak C-65/16, *Istanbul Lojistik Ltd*, <...>, is een beantwoording van de voor de beslissing door het Verwaltungsgerichtshof relevante vragen van het Unierecht niet te verwachten, aangezien de vraagstelling in dat verzoek anders is.

Naar de opvatting van het Verwaltungsgerichtshof zijn een heffing van gelijke werking als een douanerecht in de vorm van een motorrijtuigenbelasting voor Turkse motorvoertuigen, waar het in de prejudiciële procedure in zaak C-65/16 om gaat, en een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve beperking in de vorm van een contingentering van de in het bedrijfsmatige goederenvervoer tussen Turkije en Oostenrijk ingezette motorvoertuigen zowel naar hun aard als ook naar hun intensiteit verschillend vormgegeven ingrepen in de rechtsposities.

- 23 Het Verwaltungsgerichtshof ziet zich derhalve genoodzaakt het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen.
- 24 De tussen de Europese Unie en Turkije geldende rechtssituatie is aldus dat tussen Turkije en de Europese Unie overeenkomstig artikel 2 e.v. Besluit nr. 1/95 een vrij verkeer van goederen is gerealiseerd. Ten aanzien van het verkeer van diensten zijn de overeenkomstsluitende partijen echter slechts overeengekomen om onderling geen nieuwe beperkingen in te voeren (artikel 41, lid 1, van het Aanvullend Protocol), waaruit evenwel geen recht op het vrij verrichten van diensten kan worden afgeleid (zie arrest van het Hof van 19 februari 2009, C-228/06, *Soysal* en *Savatli*, punt 47); ook heeft noch artikel 14 van de Associatieovereenkomst noch artikel 41, lid 2, van het Aanvullend Protocol rechtstreekse werking (zie arrest van het Hof van 21 oktober 2003, C-317/01 en C-369/01, *Abatay* en *Sahin*, punt 101, alsmede voor de vergelijkbare **[Or. 24]** bepaling in artikel 13 van de Associatieovereenkomst en artikel 41, lid 2, van het Aanvullend Protocol arrest van het Hof van 11 mei 2000, C-37/98, *Savas*, punt 45, verder arrest van het Hof van 24 september 2013, C-221/11, *Demikran*, punten 54 e.v.). Het verkeer van diensten – met name ook de transportsector (zie artikel 15 van de Associatieovereenkomst en artikel 42, lid 1, van het Aanvullend Protocol) – is dus tot dusver niet in een vergelijkbare mate geliberaliseerd als het goederenverkeer. Op dit gebied zijn tussen de (toenmalige) Europese Gemeenschap en Turkije in april 2000 onderhandelingen begonnen (zie besluit nr. 2/2000 alsmede arrest van het Hof van 24 september 2013, C-221/11, *Demikran*, punt 13).
- 25 Tegen deze achtergrond lijkt het allereerst twijfelachtig of FU als goederenvervoerder, die blijkens het procesdossier de vervoerde goederen niet zelf vervaardigt, een beroep kan doen op het tussen de Europese Unie en Turkije

gerealiseerde vrije verkeer van goederen en inzonderheid kan aanvoeren dat de voor haar geldende voorwaarden van de bevoegdverklaring overeenkomstig het GütbefG maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve invoerbepalingen zijn. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie in verband met het vrij verkeer van goederen, zoals dit met name wordt gewaarborgd door de artikelen 34 e.v. VWEU, vloeit immers voort dat het Hof een nationale maatregel die zowel het vrije verkeer van goederen als een andere fundamentele vrijheid beperkt, in beginsel slechts toetst aan een van deze twee vrijheden, indien blijkt dat een van de vrijheden volledig ondergeschikt is aan de andere en daarmee kan worden verbonden (zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van 2 december 2010, C-108/09, *Ker-Optika bt*, punt 43). Op grond van deze rechtspraak moet worden onderzocht of in het geval van FU het vrij verkeer van goederen ten opzichte van het vrij verrichten van diensten respectievelijk ten opzichte van de bepalingen inzake de transportsector ondergeschikt is.

- 26 Het Verwaltungsgerichtshof is vooralsnog van mening dat het geval van verzoeker tot „Revision” niet onder de noemer van het vrij verkeer van goederen dient te worden beoordeeld. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie hangt de uitlegging van bepalingen **[Or. 25]** in overeenkomsten tussen de Europese Unie en derde landen immers in het bijzonder af van het beoogde doel van elk van die bepalingen in het specifieke kader ervan, en is het daarbij van groot belang om de doelstellingen en de context van de overeenkomst te vergelijken met die van het Verdrag (zie arresten van het Hof van 24 september 2013, C-221/11, *Demikran*, punten 47 e.v., en 9 februari 1982, 270/80, *Polydor Limited en RSO Records Inc.*, punten 14 e.v.). Het Verwaltungsgerichtshof acht het in dit verband van belang dat reeds de Associatieovereenkomst het goederenverkeer, het verkeer van diensten en de transportsector als van elkaar gescheiden gebieden aanmerkt en open laat dat deze door de associatie met verschillende intensiteit en snelheid worden gerealiseerd. Aangezien bovendien juist op het gebied van het vervoer rekening moet worden gehouden met de geografische ligging van Turkije (artikel 15 van de Associatieovereenkomst, artikel 42, lid 1, van het Aanvullend Protocol), bestaan er naar de opvatting van het Verwaltungsgerichtshof sterke aanwijzingen dat dit gebied bewust wordt uitgezonderd en niet via het vrij verkeer van goederen dient te worden verwezenlijkt (in die zin ook het Duitse Bundesverwaltungsgericht (hoogste bestuursrechter, Duitsland) in zijn arrest van 30 juni 2011, [OMISSIS]).
- 27 Indien het Hof van Justitie tot de conclusie zou komen dat FU zich terecht mag beroepen op een belemmering van het vrije verkeer van goederen (of in ieder geval op een discriminatie van Turkse onderdanen in de zin van artikel 9 van de Associatieovereenkomst), rijst vervolgens de vraag of de in het nationale recht voorziene maatregelen (de interstatelijke contingentering enerzijds en de afzonderlijke toestemming krachtens § 7, lid 1, punt 3, juncto § 8, lid 1, GütbefG anderzijds), die voor Turkse goederenvervoerders bij de doorvoer door Oostenrijk discriminerende gevolgen hebben, met name met het oog op artikel 7 van Besluit nr. 1/95 gerechtvaardigd zijn. Uit § 8, lid 3, GütbefG blijkt dat de interstatelijke contingenten, zoals onder meer voorzien in artikel 7, punt 1, van de

wegvervoerovereenkomst in de verhouding tussen Oostenrijk en Turkije, gerechtvaardigd moeten worden door „macro-economische belangen”, de „bescherming van de bevolking” alsmede de „bescherming [...] van het milieu” [Or. 26]; ook het vereiste van een afzonderlijke toestemming krachtens § 7, lid 1, punt 3, juncto § 8, lid 1, GütbefG wordt op vergelijkbare wijze gerechtvaardigd (zie ErlRV (toelichting op het regeringsvoorstel) [OMISSIS]: „goederenafweging [...] met inachtneming van de vervoersbelangen en macro-economische belangen van Oostenrijk [...] alsmede de nationale doelstelling van de grootschalige bescherming van het milieu in de zin van het BVG (Oostenrijkse federale grondwet) inzake grootschalige milieubescherming, [OMISSIS]”).

- 28 De juiste toepassing van het Unierecht wordt ten aanzien van deze vraag noch in de rechtspraak van het Hof van Justitie verduidelijkt, noch is deze zo evident dat redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan omtrent de wijze waarop de gestelde vraag moet worden beantwoord, zodat krachtens artikel 267 VWEU de boven geformuleerde vraag wordt voorgelegd met het verzoek om een prejudiciële beslissing.
- 29 Het Verwaltungsgerichtshof verzoekt overeenkomstig artikel 95 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof om anonimisering van de naam van verzoeker tot „Revision”.

Wenen, 22 november 2016

[OMISSIS]