



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 6. dubna 2017¹

Věc C-65/16

**Istanbul Lojistik Ltd
proti
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóság**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správní a pracovní soud v Segedínu, Maďarsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Mezinárodní silniční doprava – Dohoda o přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem – Článek 9 – Rozhodnutí Rady přidružení ES-Turecko č. 1/95 – Články 4, 5 a 7 – Volný pohyb zboží – Daň z provozu motorových vozidel – Výběr poplatků z nákladních vozidel registrovaných v Turecku projíždějících Maďarskem jakožto státem tranzitu – Dvoustranná dohoda uzavřená mezi členským státem a Tureckem – Článek 3 odst. 2 SFEU – Nařízení (ES) č. 1072/2009 – Článek 1“

I. Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správní a pracovní soud v Segedínu, Maďarsko) vzešla ze sporu mezi tureckou dopravní společností a maďarským daňovým orgánem, který uložil uvedené společnosti povinnost zaplatit částky dlužné z titulu daně z provozu motorových vozidel stanovené maďarskými právními předpisy.
2. Podle těchto právních předpisů se vybírá daň z nákladních vozidel registrovaných ve státě, který není členem Evropské unie, v daném případě v Turecku, která jsou užívána k přepravě zboží, při každém překročení hranic Maďarska za účelem průjezdu přes jeho území jakožto státu tranzitu na cestě do jiného členského státu.
3. Předkládající soud se dotazuje Soudního dvora, zda je taková vnitrostátní úprava slučitelná s požadavky unijního práva, zejména s pravidly vyplývajícími z dohody, která založila přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckou republikou² (dále jen „dohoda o přidružení EHS-Turecko“)³.

¹ – Původní jazyk: francouzština.

² – Tato dohoda byla podepsána dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na jedné straně a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé a byla uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963 (Úř. věst. 1964, L 217, s. 3685; Zvl. vyd. 11/11, s. 10).

³ – Podobná problematika byla Soudnímu dvoru předložena v probíhající věci CX (C-629/16).

4. Nejprve se táže, zda ustanovení rozhodnutí Rady přidružení ES–Turecko č. 1/95⁴ (dále jen „rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95“) zakazují uplatňovat takovou daň, jako je daň dotčená v původním řízení z důvodu, že představuje poplatek s účinkem rovnocenným clu ve smyslu článku 4 tohoto rozhodnutí, nebo – pokud tomu tak není – opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu ve smyslu článku 5 uvedeného rozhodnutí, opatření, které by případně mohlo být odůvodněno výjimečnými důvody stanovenými v článku 7.

5. Dále si přeje zjistit, zda je tento typ daně v rozporu s článkem 9 dohody o přidružení EHS-Turecko, který zakazuje jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti.

6. Konečně vyzývá Soudní dvůr, aby určil, zda čl. 3 odst. 2 SFEU, jakož i čl. 1 odst. 2 a odst. 3 písm. a) nařízení (ES) č. 1072/2009 o společných pravidlech pro přístup na trh mezinárodní silniční nákladní dopravy⁵ brání tomu, aby orgány členského státu mohly uplatnit takovou daň na základě dvoustranné dohody v oblasti dopravy uzavřené s třetí zemí, v daném případě dohody uzavřené mezi Maďarskem a Tureckou republikou.

7. Z důvodů uvedených dále jsem toho názoru, že bude vhodné odpovědět na první položenou otázku kladně v tom smyslu, že takové vnitrostátní opatření jako je opatření dotčené v původním řízení, představuje poplatek s účinkem rovnocenným clu, který je neslučitelný s článkem 4 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, a nebude tedy nutné, aby Soudní dvůr odpovídal na další otázky, ke kterým se nicméně podpůrně vyjádřím.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Dohoda o přidružení EHS-Turecko a dodatkový protokol

8. Článek 9 dohody o přidružení EHS-Turecko stanoví: „Smluvní strany uznávají, že v oblasti působnosti této dohody, aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení, která mohou být vydána na základě článku 8, je v souladu se zásadou zakotvenou v článku 7 Smlouvy o založení Evropského společenství zakázána každá diskriminace na základě státní příslušnosti“.

9. K dohodě o přidružení EHS-Turecko byl připojen dodatkový protokol podepsaný v Bruselu dne 23. listopadu 1970⁶, který je nedílnou součástí této dohody⁷. Článek 41 tohoto protokolu uvádí, že Rada přidružení stanoví v souladu se zásadami vyjmenovanými v člancích 13 a 14 dohody o přidružení harmonogram a pravidla, podle kterých smluvní strany vzájemně postupně zruší omezení svobody usazování a volného pohybu služeb.

10. V souladu s čl. 42 odst. 1 tohoto protokolu „Rada přidružení rozšíří na Turecko, v souladu s pravidly, která určí s ohledem na jeho zeměpisnou polohu, ustanovení Smlouvy o založení Společenství týkající se dopravy. Za stejných podmínek Rada může rozšířit na Turecko akty, které Společenství přijalo podle těchto ustanovení pro dopravu po [...] silnicích [...]“.

4 – Rozhodnutí ze dne 22. prosince 1995 o provádění závěrečné etapy celní unie (Úř. věst. 1996, L 35, s. 1).

5 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. října 2009 (Úř. věst. 2009, L 300, s. 72).

6 – Tento dodatkový protokol byl uzavřen, schválen a potvrzen jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972 (Úř. věst. 1972, L 293, s. 1).

7 – Podle článku 62 uvedeného protokolu.

2. Rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95

11. Podle článku 1 nařízení Rady přidružení č. 1/95 „[a]niž je dotčena dohoda [o přidružení EHS-Turecko] a připojené dodatkové a doplňující protokoly, Rada přidružení EHS-Turecko stanoví níže podmínky provádění závěrečné fáze celní unie stanovené v člancích 2 a 5 uvedené dohody“.

12. Článek 4, který se nachází v části I nazvané „Odstranění cel a poplatků s rovnocenným účinkem“, která je součástí první kapitoly tohoto rozhodnutí nazvané „Volný pohyb zboží a obchodní politika“, stanoví, že „dovozní a vývozní cla, jakož i poplatky s účinkem rovnocenným clu se mezi Společenstvím a Tureckem k datu vstupu v účinnost tohoto rozhodnutí zcela zrušují. Společenství a Turecko od tohoto data nezavedou žádné nové dovozní a vývozní clo nebo jakýkoli poplatek s účinkem rovnocenným clu. Tato ustanovení se vztahují rovněž na cla fiskální povahy“.

13. Článek 5, který se nachází v uvedené první kapitole v části II nazvané „Odstranění množstevních omezení nebo opatření s rovnocenným účinkem“, stanoví že, „[m]nožstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, jsou mezi smluvními stranami zakázána“.

14. Podle článku 7 tohoto rozhodnutí „[č]lánky 5 a 6 nevylučují zákazy nebo omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu odůvodněné veřejnou mravností, veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností, ochranou zdraví a života lidí a zvířat, ochranou rostlin, ochranou národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu, nebo ochranou průmyslového a obchodního vlastnictví. Tyto zákazy nebo omezení však nesmějí sloužit jako prostředky svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi smluvními stranami“.

15. Článek 66, který se nachází v kapitole VI uvedeného rozhodnutí, nazvané „Obecná a závěrečná ustanovení“, stanoví že, „[u]stanovení tohoto rozhodnutí budou v rozsahu, v jakém se v podstatě shodují s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství, vykládána pro účely svého provedení a uplatnění ohledně zboží, na něž se vztahuje celní unie, v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropských společenství“.

3. Nařízení č. 1072/2009

16. Článek 1 nařízení č. 1072/2009, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„1. Toto nařízení se vztahuje v mezinárodní silniční přepravě zboží pro cizí potřebu na jízdy provedené na území Společenství.

2. V případě přepravy z členského státu do třetí země a naopak se toto nařízení vztahuje na část jízdy provedenou průjezdem přes území jakéhokoli členského státu. Nepoužije se na část jízdy provedenou na území členského státu nakládky nebo vykládky, pokud není uzavřena nezbytná dohoda mezi Společenstvím a danou třetí zemí.

3. Do uzavření dohod uvedených v odstavci 2 nejsou tímto nařízením dotčena:

a) ustanovení dvoustranných dohod mezi členskými státy s dotýcnými třetími zeměmi vztahující se k přepravě z členského státu do třetí země a naopak;

[...]“

17. Podle čl. 2 bodu 1 se pro účely uvedeného nařízení „vozidlem“ rozumí: „samostatné motorové vozidlo registrované v některém členském státě nebo souprava vozidel, u které je alespoň motorové vozidlo registrováno v některém členském státě, pokud jsou určeny výlučně pro nákladní přepravu“.

B. Vnitrostátní právo

1. Úmluva mezi Maďarskem a Tureckem

18. Dne 14. září 1968 byla v Budapešti podepsaná úmluva v oblasti mezinárodní silniční dopravy uzavřená mezi prezidentskou radou a vládou Maďarské lidové republiky na jedné straně a vládou Turecké republiky na straně druhé⁸ (dále jen „úmluva Maďarsko-Turecko“).

19. Článek 18 odst. 2 uvedené úmluvy stanoví, že „[v]ozidla, která zajišťují přepravu zboží mezi územími smluvních stran včetně jízd bez nákladu, jsou osvobozena od daní, přírážek, cel a poplatků, které se platí na území druhé smluvní strany z odpovídající přepravní činnosti nebo z titulu držení vozidla, nebo také z důvodu užívání silnic“. Podle odstavce 3 téhož článku „[v]ozidla, která zajišťují přepravu zboží průjezdem přes území druhé smluvní strany včetně jízd bez nákladu, podléhají daním, přírážkám, clům a poplatkům, které se platí za přepravu zboží a na pokrytí nákladů souvisejících s údržbou a opravou silnic [...]“.

2. Zákon o dani z provozu motorových vozidel

20. Podle preambule k gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (zákon č. LXXXII z roku 1991 o dani z provozu motorových vozidel)⁹ (dále jen „zákon o dani z provozu motorových vozidel“) „Národní shromáždění přijímá v zájmu co nejlepšího rozdělení veřejných nákladů spojených s automobilovou dopravou, zvýšení příjmů obecních úřadů, nebo úřadů městských částí v hlavním městě, jakož i v zájmu rozšíření nezbytných zdrojů pro financování údržby a rozvoje veřejné silniční sítě, tento zákon o dani z provozu motorových vozidel“.

21. Ustanovení § 1 tohoto zákona zní následovně:

„1. Daň z provozu motorových vozidel musí být uhrazena z každého vozidla nebo přípojného vozidla, která jsou opatřena maďarskými poznávacími značkami, jakož i z každého nákladního vozidla registrovaného v zahraničí, které se pohybuje na území Maďarska (dále společně jen ‚vozidlo‘) [...]“.

2. Oblast působnosti tohoto zákona [...] se v kategorii nákladních vozidel registrovaných v zahraničí nevztahuje na vozidla, která jsou registrována v členském stát Evropské unie.“

22. Kapitola II zákona o dani z provozu motorových vozidel stanoví podmínky „daně z vnitrostátních vozidel“. Roční výše splatné daně z nákladních vozidel registrovaných v Maďarsku se liší v závislosti na hmotnosti dotyčného vozidla, jeho systému odpružení a jeho zařazení z hlediska ochrany životního prostředí.

23. Ustanovení § 6 tohoto zákona stanoví, že základ daně odpovídá hmotnosti nenaloženého nákladního vozidla, jak je uvedena v úředním registru vozidel, zvýšené o 50 % celkové nosnosti (užitečné zatížení).

24. Podle § 7 odst. 2 uvedeného zákona je tarifní stupnice daně 850 maďarských forintů (HUF) (přibližně 3 eura) pro každou sazbu základu daně za každých započatých 100 kilogramů hmotnosti nákladních vozidel vybavených systémem vzduchového odpružení nebo obdobným systémem odpružení a 1 380 HUF (přibližně 5 eur) u všech ostatních nákladních vozidel.

8 – Maďarská vláda v tomto ohledu odkazuje na ustanovení nařízení se silou zákona č. 29/1969, kterým se uvedená úmluva v Maďarsku vyhláší, *Magyar Közlöny* 1969/78 (X.11.).

9 – *Magyar Közlöny* 1991/145 (XII.26.).

25. Ustanovení § 8 téhož zákona uvádí kritéria, která umožňují požádat o snížení daně v rozmezí 20 až 30 %, v závislosti na třídě z hlediska ochrany životního prostředí, do níž je dotyčné nákladní vozidlo zařazeno.

26. Kapitola III zákona o dani z provozu motorových vozidel stanoví podmínky „daně z vozidel registrovaných v zahraničí“.

27. Podle § 10 tohoto zákona „[d]aň platí držitel vozidla“ a podle jeho § 11 „[d]aňová povinnost vzniká dnem vstupu na území Maďarska“.

28. Ustanovení § 15 uvedeného zákona stanoví:

„1. V případě [...] vozidla o maximální přípustné hmotnosti převyšující 12 tun, které je v provozu na základě dopravního povolení pro zajištění místního spojení, musí být uhrazena daň ve výši 30 000 HUF (přibližně 100 eur) jak při výchozí cestě, tak při zpáteční cestě. V případě [...] vozidla o maximální hmotnosti převyšující 12 tun, které je v provozu na základě dopravního povolení pro výkon tranzitu, musí být uhrazena daň ve výši 60 000 HUF (přibližně 200 eur), jak při výchozí cestě, tak při zpáteční cestě. [...]

2. Částky daně uvedené v odstavci 1 se rozumí pro jednu výchozí cestu nebo pro jednu zpáteční cestu a pro pobyt na maďarském území, který nepřesáhne 48 hodin na jednu cestu. Jestliže je doba trvání pobytu delší, daň je v souladu s ustanoveními odstavce 1 výše splatná za každou další započatou dobu pobytu 48 hodin. [...]

3. Částka splatné daně podle odstavce 1 se uhradí zakoupením kolku, který musí být vylepen na povolení pro silniční dopravu – v případě místní dopravy po celou dobu trvání dopravy a v případě tranzitní dopravy odděleně pro výchozí cestu a zpáteční cestu – v okamžiku vstupu na území Maďarska. Po vylepení kolku nebo kolků musí poplatník na tento kolek či tyto kolky povinně vyznačit datum a hodinu vstupu (rok-měsíc-den-hodina). Není-li povinnost platby splněna (není zakoupen kolek), lze se pohybovat s dopravním povolením podléhajícím zdanění, aniž se dopravce vystavuje riziku sankcí pouze v okruhu maximálně 5 km okolo místa vstupu na území Maďarska.“

29. Článek 17 odst. 2 téhož zákona stanoví, že „[j]estliže daňový poplatník částečně nebo úplně porušil svoji povinnost zaplatit daň, celní úřad konstatuje daňový dluh, jakož i daňovou pokutu ve výši rovnající se pětinasobku tohoto dluhu [...]“.

3. Zákon o silničním provozu a vládní nařízení č. 156/2009

30. Podle § 20 odst. 1 písm. a) közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (zákon č. I z roku 1988 o silničním provozu)¹⁰ (dále jen „zákon o silničním provozu“) může být pokutována každá osoba, která porušila ustanovení o službách silniční dopravy (přeprava osob nebo zboží), které závisejí na povolení nebo držení příslušného dokumentu, jak je stanoveno v tomto zákoně nebo ve zvláštních legislativních či správních aktech nebo také v unijních právních aktech.

10 – *Magyar Közlöny* 1988/15 (IV.21.).

31. Podle čl. 2 písm. b) közúti áru fuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet [vládní nařízení č. 156/2009 (VII. 29.) o výši pokut, které mohou být uloženy v případě porušení některých ustanovení o silniční přepravě zboží, jakož i o povinnostech veřejného orgánu spojených s ukládáním pokut]¹¹ ve znění platném v projednávaném případě:

„Pro účely § 20 odst. 1 písm. a) zákona [o silničním provozu], není-li stanoveno jinak, je každá osoba, která [...] porušuje ustanovení o povoleních a dokumentech vyžadovaných pro zajišťování služeb silniční dopravy stanovených v člancích 3 až 34 [vládního nařízení č. 261/2011¹²] povinna zaplatit pokutu ve výši stanovené v příloze 1.“

32. Podle bodu 5) písm. a) přílohy 1 téhož nařízení musí dopravce, jehož povolení pro silniční přepravu zboží je neplatné, zaplatit pokutu ve výši 300 000 HUF (přibližně 980 eur).

III. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

33. Istanbul Lojistik Ltd je obchodní společnost registrovaná v Turecku, která na účet podniků usazených v Turecku a v Unii zajišťuje silniční přepravu zboží z Turecka do členských států Unie s průjezdem zejména přes Maďarsko.

34. Dne 30. března 2015 provedl Nemzeti Adó- és Vámhivatal (vnitrostátní orgán daňové a celní správy, Maďarsko, dále jen „daňový orgán prvního stupně“) v okolí obce Nagylak (Maďarsko) poblíž hranice s Rumunskem kontrolu soupravy vozidel¹³, u níž byla překročena maximální přípustná hmotnost 12 tun, která byla registrovaná v Turecku a jejímž provozovatelem byla společnost Istanbul Lojistik. Tato společnost měla pro dotyčné nákladní vozidlo zajištěné maďarsko-turecké povolení pro tranzit, které používala za účelem přepravy textilních výrobků z Turecka do Německa přes Maďarsko. Toto povolení mělo všechny náležitosti požadované maďarskými předpisy, avšak kolek odpovídající výši daně vyžadované pro motorová vozidla a prokazující zaplacení této daně nebyl na uvedeném povolení vylepen.

35. Po provedení této kontroly konstatoval daňový orgán prvního stupně prostřednictvím správních rozhodnutí přijatých dne 31. března 2015, že společnost Istanbul Lojistik nesplnila svoji daňovou povinnost stanovenou podle maďarského zákona o dani z provozu motorových vozidel, a že její povolení pro tranzit je tudíž neplatné. Tento správní orgán uložil společnosti Istanbul Lojistik povinnost uhradit daňový dluh ve výši 60 000 HUF (přibližně 200 eur) odpovídající uvedené dani, daňovou pokutu ve výši 300 000 HUF (přibližně 980 eur), jakož i správní pokutu ve výši 300 000 HUF, tj. celkem 660 000 HUF (přibližně 2 150 eur).

36. Společnost Istanbul Lojistik napadla tato správní rozhodnutí u Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóság (odvolací oddělení vnitrostátního orgánu daňové a celní správy, Maďarsko, dále jen „daňový orgán druhého stupně“), který rozhodnutími ze dne 13. května 2015 napadená rozhodnutí potvrdil.

37. Uvedený podnik podal proti posledně uvedeným rozhodnutím správní žalobu k Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správní a pracovní soud v Segedinu, Maďarsko).

11 – *Magyar Közlöny* 2009/107 (VII.29.).

12 – Díj ellenében végzett közúti árutovábbítási, a saját számlás áruszállítási, valamint az autóbusszal díj ellenében végzett személyszállítási és a saját számlás személyszállítási tevékenységről, továbbá az ezekkel összefüggő jogszabályok módosításáról szóló 261/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet [vládní nařízení č. 261/2011 (XII. 7.) o silniční přepravě zboží za úplatu, přepravě zboží na vlastní účet, jakož i o přepravě osob autobusem za úplatu a přepravě osob na vlastní účet, jakož i o úpravě právních pravidel vztahujících se k těmto činnostem], *Magyar Közlöny* 2011/146 (XII.7.).

13 – Upřesňuji, že v unijním právu se pojem „souprava vozidel“ vyskytuje zejména v čl. 2 bodu 1 nařízení č. 1072/2009.

38. Společnost Istanbul Lojistik na podporu své žaloby uvádí, že dotčená ustanovení zákona o dani z provozu motorových vozidel jsou v rozporu s články 4 až 6 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95. Tvrdí, že daň, která se vybírá z vozidel registrovaných ve státech, které nejsou členy Unie, v případě průjezdu přes Maďarsko jako stát tranzitu, může být považována za poplatek s účinkem rovnocenným clu ve smyslu článku 30 SFEU, a tudíž článku 4 uvedeného rozhodnutí. Tato daň má podle žalobkyně jak diskriminační, tak ochrannářský charakter a představuje omezení volného pohybu zboží v rozporu s unijním právem.

39. Žalovaný daňový orgán druhého stupně navrhuje žalobu zamítnout. Tvrdí, že jednal podle vnitrostátní úpravy o dopravě, což je oblast, kde čl. 4 odst. 2 písm. g) SFEU umožňuje Maďarsku přijímat předpisy a používat již přijatá pravidla. Dodává, že daň z provozu motorových vozidel představuje výdaj vynakládaný v rámci mezinárodní dopravy, který nelze považovat za clo ani za poplatek s rovnocenným účinkem. Dále tvrdí, že ačkoli v projednávaném případě byla ustanovení týkající se celní unie prohlášena za použitelná, je Maďarsko oprávněno omezit volný pohyb zboží pocházejícího z Turecka v souladu s výjimkami týkajícími se obecného zájmu uvedenými v článku 36 SFEU, především s ohledem na požadavky veřejného pořádku vyplývajícími z nutnosti zajistit bezpečnost silničního provozu a veřejný pořádek v souvislosti se stíháním protiprávních jednání. Konečně tvrdí, že nařízení č. 1072/2009 nezakazuje Maďarsku upravit mezinárodní silniční dopravu zboží mezi svým územím a územím Tureckem prostřednictvím dvoustranných dohod.

40. V tomto kontextu se rozhodnutím ze dne 18. ledna 2016, které Soudnímu dvoru došlo dne 8. února 2016, Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správní a pracovní soud v Segedínu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být článek 4 [rozhodnutí Rady přidružení ES-Turecko č. 1/95] vykládán v tom smyslu, že taková daň, jako je daň upravená maďarským zákonem o dani z provozu motorových vozidel, kterou je podle tohoto zákona zatíženo nákladní vozidlo s tureckou poznávací značkou, jehož provozovatelem je turecký dopravce a které je užíváno k přepravě zboží, uložená z důvodu překročení maďarské hranice během cesty z Turecka do jiného členského státu přes Maďarsko jakožto členský stát tranzitu, představuje poplatek s účinkem rovnocenným clu, a není tedy slučitelná s výše uvedeným článkem?
- 2 a) Pro případ, že bude odpověď na první předběžnou otázku záporná, musí být článek 5 [rozhodnutí Rady přidružení ES-Turecko č. 1/95] vykládán v tom smyslu, že taková daň, jako je daň upravená maďarským zákonem o dani z provozu motorových vozidel, kterou je podle tohoto zákona zatíženo nákladní vozidlo s tureckou poznávací značkou, jehož provozovatelem je turecký dopravce a které je užíváno k přepravě zboží, uložená z důvodu překročení maďarské hranice během cesty z Turecka do jiného členského státu přes Maďarsko jakožto členský stát tranzitu, představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, a není tedy slučitelná s výše uvedeným článkem?
- b) Musí být článek 7 [rozhodnutí Rady přidružení ES-Turecko č. 1/95] vykládán v tom smyslu, že taková daň, jako je daň upravená maďarským zákonem o dani z provozu motorových vozidel, kterou je podle tohoto zákona zatíženo nákladní vozidlo s tureckou poznávací značkou, jehož provozovatelem je turecký dopravce a které je užíváno k přepravě zboží, ukládaná z důvodu překročení maďarské hranice během cesty z Turecka do jiného členského státu přes Maďarsko jakožto členský stát tranzitu, může být uplatněna na základě důvodů týkajících se zajištění bezpečnosti silničního provozu a stíhání protiprávních jednání?
- 3) Musí být čl. 3 odst. 2 SFEU a čl. 1 odst. 2 a odst. 3 písm. a) nařízení č. 1072/2009 vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát tranzitu na základě dvoustranné dohody uzavřené s Tureckem v oblasti dopravy uplatnil takovou daň, jako je daň upravená maďarským zákonem o dani z provozu motorových vozidel, kterou je podle tohoto zákona zatíženo nákladní vozidlo

s tureckou poznávací značkou, jehož provozovatelem je turecký dopravce a které je užíváno k přepravě zboží, z důvodu překročení maďarské hranice během cesty z Turecka do jiného členského státu přes Maďarsko jakožto členský stát tranzitu?

- 4) Musí být článek 9 [dohody o přidružení mezi EHS a Tureckem] vykládán v tom smyslu, že taková daň, jako je daň upravená maďarským zákonem o dani z provozu motorových vozidel, kterou je podle tohoto zákona zatíženo nákladní vozidlo registrované v Turecku, jehož provozovatelem je turecký dopravce a které je užíváno k přepravě zboží, ukládaná z důvodu překročení maďarské hranice během cesty z Turecka do jiného členského státu přes Maďarsko jakožto členský stát tranzitu, představuje diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, a není tedy s výše uvedeným článkem slučitelná?“

41. Písemná vyjádření předložily společnost Istanbul Lojistik, maďarská a italská vláda, jakož i Evropská komise. Soudní dvůr dopisem ze dne 24. listopadu 2016 položil maďarské vládě podle čl. 61 odst. 1 svého jednacího řádu otázku se žádostí o písemnou odpověď před jednáním, čemuž maďarská vláda vyhověla. Jednání dne 19. ledna 2017 se zúčastnily společnost Istanbul Lojistik, maďarská vláda a Komise.

IV. Analýza

A. Úvodní poznámky

42. Podle preambule maďarského zákona o dani z provozu motorových vozidel přijatého v roce 1991 je hlavním cílem této daně financovat údržbu veřejné silniční sítě. Tato daň se vybírá ze všech vozidel registrovaných v Maďarsku, jakož i ze všech nákladních vozidel, která jsou registrovaná v zahraničí a která se pohybují na území Maďarska s výjimkou vozidel registrovaných v jiném členském státě Unie¹⁴. Přesný důvod posledně uvedeného osvobození z předkládacího rozhodnutí nevyplývá¹⁵.

43. Četnost výběru a metoda výpočtu této daně se liší v závislosti na místě registrace dotyčného vozidla. Jestliže je posledně uvedené vozidlo registrované v Maďarsku, musí být daň hrazena ročně a její výše závisí na různých vlastnostech vozidla, jako je jeho hmotnost bez nákladu a jeho nosnost, jeho případné vybavení systémem odpružení i jeho dopadem na životní prostředí¹⁶. Naopak jestliže se jedná o nákladní vozidlo registrované ve třetí zemi, je jeho držitel povinen zaplatit daň prostřednictvím zakoupení kolku při každém vstupu na maďarské území. Pokud – jako tomu bylo ve sporu v původním řízení – je takové zahraniční vozidlo vybaveno povolením pro tranzit na tomto území, je cena kolku ve výši 60 000 HUF (přibližně 200 eur) splatná jak pro výchozí cestu, tak pro zpáteční cestu a platbu je nutno opakovat, jakmile doba trvání pobytu na tomto území přesáhne 48 hodin¹⁷.

14 – Viz § 1 odst. 1 a 2 uvedeného zákona

15 – Podle italské vlády je skutečnost, že je uživatel vozidla přepravujícího zboží, které je registrované v jiném členském státě Unie, osvobozen od povinnosti zaplatit daň z titulu průjezdu maďarským územím jakožto státu tranzitu, odůvodněna na základě článku 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly (Úř. věst. 1999, L 187, s. 42; Zvl. vyd. 07/04, s. 372), který stanoví, že poplatky z vozidel vyjmenovaných v článku 3 této směrnice „[vybírání] pouze členský stát, v němž je vozidlo evidováno“.

16 – Podle ustanovení kapitoly II zákona o dani z provozu motorových vozidel, jehož podstatná část je zmíněna v bodech 22 až 25 tohoto stanoviska.

17 – Viz ustanovení kapitoly III zákona o dani z provozu motorových vozidel, jehož podstatná část je zmíněna v bodech 26 a násl. tohoto stanoviska. Jak uvádí Komise, § 15 odst. 3 tohoto zákona stanoví ve vzdálenosti 5 km okolo bodu vstupu na maďarské území „zónu tolerance“, v níž se sankce neukládá.

44. Uvedený zákon uvádí, že porušení povinnosti zaplatit daň je postihováno daňovou pokutou ve výši rovnající se pětinasobku částky, která nebyla uhrazena¹⁸. Navíc zákon o provozu na pozemních komunikacích z roku 1988 stanoví správní pokutu, která má být zaplacená z důvodu pohybu na maďarském území bez požadovaných dokumentů, jejíž výše je vládním nařízením č. 156/2009 stanovena na 300 000 HUF (přibližně 980 eur)¹⁹.

45. Právě na základě těchto vnitrostátních ustanovení uložil maďarský správní orgán žalobkyni v původním řízení, turecké dopravní společnosti, nad rámec daně z provozu motorových vozidel dvě pokuty, které měla tato společnost uhradit z důvodu vstupu do Maďarska svého vozidla registrovaného v Turecku, jehož byla držitelem.

46. Předkládající soud se nejprve táže, zda taková daň jako je daň stanovená úpravou dotčenou v původním řízení, musí být kvalifikována jako daň s účinkem rovnocenným clu ve smyslu článku 4 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 vykládaném ve světle judikatury vztahující se k článku 30 SFEU. Vzhledem k odůvodnění předkládacího rozhodnutí mám za to, že další tři otázky pokládá jen podpůrně pro případ, že by Soudní dvůr odpověděl na první předběžnou otázku záporně.

47. Z níže uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na první dotaz kladně, a tudíž nerozhodoval o ostatních položených otázkách. Nicméně pro úplnost tyto posledně uvedené otázky relativně stručným způsobem přezkoumám.

48. Předkládající soud se svými prvními dvěma a čtvrtou předběžnou otázkou, které je vhodné podle mého názoru analyzovat právě v tomto pořadí, dotazuje Soudního dvora na výklad zásad volného pohybu zboží a zákazu diskriminace z hlediska povinností, které vyplývají z dohody o přidružení EHS-Turecko. Třetí předběžná otázka se naproti tomu týká rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy, pokud jde o dvoustranné dohody uzavřené se třetími zeměmi v oblasti mezinárodní silniční dopravy zboží.

B. K zásahu do volného pohybu zboží z hlediska článků 4, 5 a 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 (první a druhá předběžná otázka)

49. První dvě předběžné otázky se týkají toho, zda uložení povinnosti zaplatit daň z provozu motorových vozidel tureckým přepravním je neslučitelné s ustanoveními rozhodnutí Rady přidružení ES-Turecko č. 1/95, které podle svého článku 1 stanoví podrobnosti provádění závěrečné fáze celní unie vyplývající z dohody o přidružení EHS-Turecko.

50. Uvedené otázky se konkrétně týkají článků 4, 5 a 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95. Článek 4 vyžaduje, aby dovozní nebo vývozní cla, jakož i poplatky s účinkem rovnocenným clu byly v rámci obchodování mezi Unií a Tureckem zcela zrušeny. Článek 5 ve stejném rámci zakazuje množstevní omezení dovozu a opatření s rovnocenným účinkem, zatímco článek 7 umožňuje učinit z tohoto zákazu výjimku a stanoví, že taková opatření mohou být odůvodněna zejména důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví a života lidí.

18 – Viz § 17 odst. 2 zákona o dani z provozu motorových vozidel.

19 – Viz body 30 a násl. tohoto stanoviska.

51. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce má bezprecedentní charakter. Z článku 66 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 však vyplývá, že ustanovení tohoto rozhodnutí, která jsou v podstatě shodná s odpovídajícími pravidly Smlouvy o ES (nyní SFEU), musí být vykládána v souladu s rozsudky Soudního dvora vydanými v dané oblasti²⁰. Vzhledem k tomu, že znění článků 4, 5 a 7 uvedeného rozhodnutí odpovídá znění článků 30, 34 a 36 SFEU, bude tedy vhodné vyložit první uvedené články podle judikatury Soudního dvora vztahující se k posledně uvedeným článkům.

1. Ke kvalifikaci poplatku jakožto poplatku s účinkem rovnocenným clo ve smyslu článku 4 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 (první předběžná otázka)

52. První předběžná otázka vyzývá Soudní dvůr, aby určil, zda taková daň jako je daň dotčená v původním řízení, představuje poplatek s účinkem rovnocenným clo, který je v rozporu s článkem 4 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že podle § 1 odst. 1 a 2 zákona o dani z provozu motorových vozidel jsou držitelé vozidel registrovaných v jiném členském státě Unie osvobozeni od povinnosti platit tuto daň, zatímco držitelé vozidel registrovaných ve třetí zemi, a konkrétně v Turecku, jsou touto daní zatíženi z titulu průjezdu přes maďarské území jakožto stát tranzitu.

53. Z judikatury Soudního dvora týkající se výkladu článku 30 SFEU, který je v podstatě shodný s článkem 4 nařízení Rady přidružení č. 1/95²¹, vyplývá, že pojem „poplatek s účinkem rovnocenným clo“ musí být ve smyslu těchto ustanovení chápán široce „jakožto zahrnující *jakékoli finanční zatížení, byť minimální, které se ukládá jednostranně*²², *bez ohledu na jeho název nebo způsob vybírání*, a které *postihuje zboží z důvodu skutečnosti, že překračuje hranici*, pokud není clem jako takovým. Cíl, pro který byl dotčený poplatek zaveden, jakož i určení příjmů, které z něho vyplývají, jsou pro účely posouzení irelevantní²³.

54. Jak zdůrazňují předkládající soud, společnost Istanbul Lojistik, italská vláda a Komise, definice uvedeného pojmu se soustředí především na negativní účinky, které takové finanční zatížení vyvolává. Posledně uvedené zatížení musí mít stejný ochrannářský, a tedy omezující důsledek jako clo, což platí obzvláště v případě, kdy vede k umělému zvýšení nákladové ceny dováženého nebo vyváženého zboží ve srovnání s vnitrostátním zbožím²⁴. O takový případ se podle mého názoru jedná v projednávané věci.

55. Nejprve podotýkám, že je pravda, že vozidla registrovaná v Maďarsku také podléhají dani vyplývající ze zákona přijatého maďarským parlamentem v roce 1991. Z ustanovení tohoto zákona však vyplývá²⁵, že podmínky výběru uvedené daně, jakož i dodatečné náklady, které z ní vůči uvedeným vozidlům vyplývají, jsou podstatně jiné oproti podmínkám a nákladům, kterým podléhají vozidla registrovaná ve třetí zemi. Jak jsem to popsal výše²⁶, podmínky uplatnění uvedené daně nejsou vůbec

20 – Jak připomíná předkládající soud, z ustálené judikatury vyplývá, že výklad ustanovení unijního práva týkajících se vnitřního trhu může být použit i pro výklad dohody uzavřené mezi Uní a třetím státem, jestliže se v dané dohodě nacházejí výslovná ustanovení stanovená za tímto účelem (viz zejména rozsudek ze dne 24. září 2013, Demirkan C-221/11, EU:C:2013:583, bod 44 a citovaná judikatura).

21 – Článek 30 SFEU totiž zakazuje dovozní a vývozní cla a poplatky s rovnocenným účinkem mezi členskými státy Unie, zatímco uvedený článek 4 zavádí stejné pravidlo, pokud jde o strany dohody o přidružení mezi EHS a Tureckem.

22 – A sice poplatek zavedený členským státem z vlastní iniciativy na rozdíl od poplatku vyplývajícího z požadavků unijního práva (viz zejména rozsudek ze dne 21. února 1984, St. Nikolaus Brenneri und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, bod 15). V této věci se mi jeví nepochybné, že dotčená vnitrostátní úprava z takových požadavků nevyplývá. Nebudu se proto této podmínce podrobněji věnovat.

23 – Viz zejména rozsudky ze dne 1. července 1969, Komise v. Itálie (24/68, EU:C:1969:29, body 7 a 9); ze dne 8. listopadu 2005, Jersey Produce Marketing Organisation (C-293/02, EU:C:2005:664, bod 55); ze dne 21. června 2007, Komise v. Itálie (C-173/05, EU:C:2007:362, bod 42), jakož i ze dne 2. října 2014, Orgacom (C-254/13, EU:C:2014:2251, body 23 a 35).

24 – Viz zejména rozsudky ze dne 14. prosince 1962, Komise v. Lucembursko a Belgie (2/62 a 3/62, EU:C:1962:45, s. 827, předposlední pododstavec); ze dne 3. února 1981, Komise v. Francie (90/79, EU:C:1981:27, bod 12), jakož i ze dne 21. března 1991, Komise v. Itálie (C-209/89, EU:C:1991:139, bod 7).

25 – Viz ustanovení kapitol II a III zákona o dani z provozu motorových vozidel, která jsou zmíněna v bodech 22 až 25 a 26 a násl. tohoto stanoviska.

26 – Viz bod 43 tohoto stanoviska.

shodné v závislosti na tom, zda jde o vozidlo registrované v Maďarsku, nebo jako je tomu v projednávaném případě, o vozidlo registrované v Turecku. Kromě toho maďarská vláda uznává, na což poukazuje společnost Istanbul Lojistik, že počet povolení pro tranzit osvobozených od daně, který má zaručit rovnou konkurenci mezi maďarskými a tureckými dopravci²⁷, nestačí k pokrytí skutečné potřeby posledně uvedených dopravců, kteří po vyčerpání ročního přidělu bezplatných povolení musí spornou daň platit²⁸.

56. V souladu s výše citovanou judikaturou²⁹ není podstatné, že dopad dotčené daně na konečnou cenu zboží může být velmi slabý, jak během jednání tvrdila maďarská vláda. Postačí konstatovat, že dopravci, kteří jsou držiteli vozidel registrovaných v Turecku, jsou povinni nést dodatečné zatížení, byť minimální, ve srovnání s dopravci, kteří jsou držiteli vozidel registrovaných v Maďarsku.

57. Navíc se domnívám, že není zanedbatelné, že taková turecká dopravní společnost jako je žalobkyně v původním řízení, je povinna zaplatit daň ve výši 60 000 HUF (přibližně 200 eur), jak pro výchozí cestu, tak pro zpáteční cestu, a pokaždé, když jedno z jejích vozidel projíždí přes maďarské území déle než 48 hodin. Jedinými alternativami, jak se vyhnout této podstatné a opakující se platbě, je zvolit dlouhou objízdnu trasu, díky níž nedojde ke vstupu na toto území, nebo zvolit jiné způsoby dopravy, což jsou řešení, která vyvolávají zjevně nemalé obtíže a která sama o sobě vyvolávají dodatečné náklady³⁰. Existuje tak podle mého názoru skutečné riziko, že konkurenceschopnost tureckých dopravců je v tomto kontextu omezena³¹.

58. Maďarská a italská vláda dále namítají, že k narušení volného pohybu zboží dojít nemůže, vzhledem k tomu, že daň dotčená v původním řízení zatěžuje nikoli přímo přepravované zboží jako takové, ale službu, kterou představuje přeshraniční silniční doprava, přičemž posledně uvedená oblast není v rámci dohody o přidružení EHS-Turecko a rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 liberalizována³². Uvedené vlády tvrdí, že daň zatěžuje všechny držitele nákladních vozidel registrovaných ve třetí zemi, které se pohybují na maďarském území, a že její výše je stanovena bez ohledu na původ nebo určení přepravovaného zboží, či na jeho povahu nebo množství, jelikož zpoplatněné vozidlo může být dokonce prázdné.

59. Zdůrazňuji však, že výše daně vybírané od těchto osob se liší zejména v závislosti na celkové přípustné hmotnosti dotčeného vozidla a podle toho, zda je probíhající doprava prováděna za účelem místního spojení nebo tranzitu přes maďarské území³³, tedy kritérií, která se podle mého názoru ve skutečnosti pojí k množství zboží, které lze přepravit, respektive k místu, kam toto zboží má být dodáno. Tudíž se stejně jako předkládající soud, který se dotazuje Soudního dvora v souvislosti s hlediskem volného pohybu zboží, domnívám, že daň dotčená v původním řízení se vztahuje nikoli na službu, která je poskytována zahraničními dopravci, ale na výrobky, které jsou díky této službě na tomto území v oběhu.

27 – Podle ustanovení úmluvy Maďarsko-Turecko.

28 – Společnost Istanbul Lojistik tvrdí, že maďarský systém zavádí silniční kvóty, které omezují obchod mezi Uníí a Tureckem, neboť činí turecké výrobky dražšími, když se opírá o zprávu ze dne 14. října 2014 nadepsanou „Study on the economic impact of an agreement between the EU and the Republic of Turkey“, která byla vypracována na žádost Komise ICF Consulting Ltd a je dostupná na následující internetové adrese: http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/road_en (zejména s. v až vi. a s. 39).

29 – Viz bod 53 tohoto stanoviska.

30 – Společnost Istanbul Lojistik a Komise se rovněž domnívají, že dotčená daň může zvýšit nákladovou cenu přepravovaného zboží, jelikož cizí dopravce musí buď uhradit požadovanou částku, nebo zvolit delší, a tudíž dražší náhradní trasu.

31 – Analogicky viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Komise v. Rakousko (C-28/09, EU:C:2011:854, body 115 a 116), ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že existence jiných způsobů dopravy nebo náhradních tras nevylučuje možnost omezení volného pohybu zboží.

32 – V této věci jednoduše připomínám, že Soudní dvůr rozhodl, že za současného stavu přidružení EHS-Turecko neexistuje v oblasti dopravy žádná zvláštní úprava, ale dopravní služby poskytované v rámci tohoto přidružení nejsou vyloučeny z působnosti obecných pravidel, která se na poskytování služeb vztahují, a zejména čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu k dohodě o přidružení EHS-Turecko, který zakazuje členskému státu zavádět po vstupu dodatkového protokolu v platnost nová omezení svobody usazování a volného pohybu služeb (viz rozsudky ze dne 21. října 2003, Abatay a další, C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, body 92 až 102, jakož i ze dne 24. září 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, body 37 a násl.).

33 – Viz článek 15 odst. 1 zákona o dani z provozu motorových vozidel.

60. Navíc stejně jako společnost Istanbul Lojistik a Komise podotýkám, že Soudní dvůr již rozhodl, že „poplatek, který je vybírán nikoli z výrobků jako takových, ale z nezbytné činnosti ve vztahu k výrobku, může spadat do působnosti [článku 30 SFEU]“³⁴. Přeprava zboží přitom představuje podle mého názoru takovou činnost, neboť je nerozlučitelně spjatá s přemísťováním zboží a tedy i s jeho volným pohybem. Proto, i když budeme za důvod existence sporné daně považovat výhradně dopravu, zdá se mi, že toto konstatování nebrání tomu, aby tato daň mohla být kvalifikována jako poplatek s účinkem rovnocenným clu ve smyslu uvedeného článku 30, jakož i článku 4 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95³⁵.

61. Tyto dvě vlády též tvrdí, že dotčená daň se nevybírá z důvodu, že zboží překračuje hranici, jak to vyžaduje judikatura Soudního dvora. Zdanění se vztahuje nikoli ke skutečnosti překročení maďarské hranice, ale k pohybu na maďarském území, vzhledem k tomu, že tento pohyb může škodit stavu silnic a životnímu prostředí.

62. Tato analýza je však v rozporu s analýzou, kterou učinil předkládající soud, jak vyplývá zejména ze znění jeho předběžných otázek. Navíc podotýkám, že uvedená daň musí být vždy uhrazena v okamžiku „vstupu na maďarské území“ „z důvodu výchozí cesty, respektive zpáteční cesty“ jak v případě místní dopravy, tak v případě tranzitní dopravy, a to výhradně z vozidel registrovaných ve státech Unie, které nejsou členy Unie³⁶. Věcná souvislost s pohybem zboží se mi tak jeví jasná³⁷.

63. Kromě toho, jak zdůrazňují předkládající soud, společnost Istanbul Lojistik a Komise, podle ustálené judikatury platí, že zákaz poplatků s účinkem rovnocenným clu stanovený v článku 30 SFEU se vztahuje na pohyb zboží přímo pocházejícího z třetího státu, které se – jako v projednávaném případě – jednoduše pohybuje územím členského státu jakožto státu tranzitu, aby bylo následně vyvezeno do dalších členských států. Soudní dvůr totiž rozhodl, že celní unie mezi členskými státy nutně implikuje, aby byl mezi nimi zajištěn volný pohyb zboží, který představuje jednu ze základních zásad smlouvy a jehož důsledkem je existence obecné zásady volného tranzitu zboží uvnitř Evropské unie³⁸. Stejný přístup musí být podle mého názoru zvolen, pokud jde o článek 4 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, jelikož řádné fungování celní unie vyplývající z dohody o přidružení EHS-Turecko by jinak bylo ohroženo, jak již Soudní dvůr připustil v souvislosti s jinými dohodami uzavřenými s třetími státy³⁹.

64. Dodávám, že argument maďarské vlády, podle něhož se jedná o „daň“⁴⁰, která je odůvodněna zejména údržbou a rozvojem veřejné silniční sítě, není relevantní, jelikož ani cíl dotyčného opatření, ani název, který mu vnitrostátní orgány daly, nejsou podle výše uvedené judikatury Soudního dvora rozhodující⁴¹.

34 – Viz stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Essent Netwerk Noord a další (C-206/06, EU:C:2008:33, body 48 až 50), jakož i rozsudek ze dne 17. července 2008, Essent Netwerk Noord a další (C-206/06, EU:C:2008:413, bod 44).

35 – Viz analogicky ve věci poplatků označených za vnitrostátní zdanění rozsudek ze dne 8. listopadu 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten a Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:657, body 43 a násl., jakož i citovaná judikatura).

36 – Viz § 1, 11 a 15 zákona o dani z provozu motorových vozidel.

37 – Na rozdíl od jiných okolností, za kterých Soudní dvůr dovodil, že dotčená daň spadala do obecného režimu vnitrostátních poplatků na zboží (viz zejména rozsudky ze dne 5. října 2006, Nádasdi a Németh, C-290/05 a C-333/05, EU:C:2006:652, body 40 až 42, jakož i ze dne 18. ledna 2007, Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, body 23 až 25).

38 – Viz zejména rozsudky ze dne 21. června 2007, Komise v. Itálie (C-173/05, EU:C:2007:362, body 30 až 32 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 21. prosince 2011, Komise v. Rakousko (C-28/09, EU:C:2011:854, bod 113 a citovaná judikatura).

39 – Viz zejména rozsudky ze dne 5. října 1995, Aprile (C-125/94, EU:C:1995:309, body 39 a násl.), jakož i ze dne 21. června 2007, Komise v. Itálie (C-173/05, EU:C:2007:362, body 33 až 40).

40 – Maďarská vláda rozvíjí úvahu okolo myšlenky, že sporná daň může ve skutečnosti představovat opatření vnitrostátního zdanění ve smyslu judikatury vztahující se k článku 110 SFEU. Podotýkám, že obdobná ustanovení, navíc zakazující povahy, se nacházejí také v článku 50 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95. Domnívám se však, že je zbytečné, aby se Soudní dvůr vyslovil v tomto ohledu, jelikož se ho předkládající soud nedotazuje na výklad uvedených ustanovení a tento výklad se nejvíce nezbytný za účelem řešení sporu v původní řízení (viz analogicky zejména rozsudek ze dne 19. září 2013, Martin Y Paz Diffusion, C-661/11, EU:C:2013:577, bod 48). Navíc poplatkový režim uplatňovaný na vozidla registrovaná v Maďarsku je natolik odlišný od režimu uplatňovaného na vozidla registrovaná ve třetí zemi, že kvalifikaci za „vnitrostátní zdanění“ není podle mého názoru možné přijmout (k tomuto pojmu viz rozsudek ze dne 17. července 2008, Essent Netwerk Noord a další, C-206/06, EU:C:2008:413, bod 41).

41 – Viz poznámka pod čarou 23 tohoto stanoviska.

65. Pro úplnost upřesňuji, že stejně jako Komise jsem toho názoru, že taková vnitrostátní úprava jako je úprava v původním řízení, nespadá mezi důvody výjimek ze zákazu poplatků s účinkem rovnocenným clu, u nichž Soudní dvůr připustil, že je možné⁴² je za výjimečných a striktních podmínek uplatnit⁴³. Soudní dvůr již především rozhodl, že důvody opravy a údržby silniční sítě nemohou umožnit, aby byla uložena zvláštní daň provozovatelům, kteří přepravují zboží a přitom překračují hranice dotčeného území, jelikož z takové služby nemají prospěch výlučně posledně uvedený provozovatelé, a nelze tak ospravedlnit požadavek na finanční protiplnění z jejich strany⁴⁴.

66. Vzhledem k judikatuře Soudního dvora vztahující se k článku 30 SFEU jsem tedy toho názoru, že takové vnitrostátní opatření, jako je opatření dotčené v původním řízení, představuje poplatek s účinkem rovnocenným clu ve smyslu článku 4 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, a je tudíž, pokud jde o zboží, na které se vztahuje celní unie mezi Evropskou unií a Tureckou republikou, uvedeným článkem zakázáno.

2. K existenci opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu a jeho případnému odůvodnění z hlediska článků 5 a 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 (druhá předběžná otázka)

67. Obě části druhé předběžné otázky, které se postupně týkají článků 5 a 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, jsou předkládajícím soudem předloženy pouze pro případ, že Soudní dvůr rozhodne, že vnitrostátní opatření, které je předmětem sporu v původním řízení, nelze kvalifikovat jako poplatek s účinkem rovnocenným clu ve smyslu článku 4 téhož rozhodnutí.

68. Vzhledem k tomu, že Soudnímu dvoru navrhuji, aby na první z položených otázek odpověděl ve smyslu, že uvedené opatření představuje poplatek tohoto druhu, navrhuji neodpovídat na druhou otázku, bez ohledu na námitku vyjádřenou společností Istanbul Lojistik, která se domnívá, že by bylo vhodné rozhodnout o této otázce v každém případě. Jak však tato strana sama uvádí, z judikatury Soudního dvora týkající se vztahu mezi ustanoveními SFEU týkajícími se volného pohybu zboží vyplývá, že opatření fiskální povahy, jako je zde dotčené opatření, v zásadě spadají do oblasti působnosti zvláštních ustanovení, a sice ustanovení článku 30 SFEU, a nikoli zákazu množstevních omezení dovozu, který je upraven v článcích 34 a 36 SFEU, takže je namístě přezkoumat vnitrostátní opatření z hlediska posledně uvedených ustanovení pouze v případě, že prvně uvedený článek není použitelný⁴⁵. Při vědomí, že uvedené články se v podstatě shodují s články 4, 5 a 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, z výše uvedeného vyplývá, že kladná odpověď na první otázku činí odpověď na druhou otázku zbytečnou. Nicméně podpůrně tuto druhou otázku přezkoumám, abych posoudil hypotézu navrhovanou předkládajícím soudem.

42 – Připomínám, že důvody ospravedlnění, které jsou uvedené v článku 36 SFEU, stejně jako v článku 7 nařízení Rady přidružení č. 1/1995 (k této problematice viz body 75 a násl. tohoto stanoviska), jsou použitelné výlučně vůči opatřením s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, a nikoli vůči poplatkům s účinkem rovnocenným clu (viz zejména rozsudek ze dne 14. června 1988, Dansk Denkavit, 29/87, EU:C:1988:299, bod 32).

43 – Finanční zatížení, které splňuje kvalifikační kritéria poplatku s účinkem rovnocenným clu, tak může nicméně uniknout příslušnému zákazu, jestliže „představuje odměnu za skutečně poskytnutou službu v částce přiměřené zmíněné službě nebo je součástí obecného systému vnitřních poplatků, který se soustavně, podle stejných kritérií, týká vnitrostátních produktů a vyvezených nebo dovezených produktů nebo rovněž za určitých podmínek, pokud je vybírána z důvodu kontrol prováděných k dodržení povinností, které ukládá právní úprava Společenství“ (viz zejména rozsudky ze dne 21. března 1991, Komise v. Itálie, C-209/89, EU:C:1991:139, bod 9, jakož i ze dne 8. listopadu 2005, Jersey Produce Marketing Organisation, C-293/02, EU:C:2005:664, bod 56).

44 – Viz rozsudek ze dne 9. září 2004, Carbonati Apuani (C-72/03, EU:C:2004:506, bod 32).

45 – Viz zejména rozsudky ze dne 16. prosince 1992, Lomoy a další (C-17/91, EU:C:1992:514, body 14 a 15); ze dne 17. června 2003, De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, body 32 a násl.), jakož i ze dne 18. ledna 2007, Brzeziński (C-313/05, EU:C:2007:33, bod 50).

a) K výkladu článku 5 nařízení Rady přidružení č. 1/95 (první část druhé předběžné otázky)

69. První část druhé předběžné otázky vyvolává otazník, zda daň uložená na vozidla registrovaná ve třetí zemi, která projíždějí přes území Maďarska jakožto státu tranzitu, může být kvalifikována jako opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu ve smyslu článku 5 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, a je tudíž tímto ustanovením zakázána.

70. Předkládající soud v odůvodnění svého rozhodnutí zavádí paralelu mezi uvedeným článkem 5 a článkem 34 SFEU⁴⁶, jejichž ustanovení jsou skutečně v podstatě shodná⁴⁷. Vzhledem k jejich rovnocennosti je třeba, jak stanoví článek 66 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, vykládat článek 5 posledně uvedeného rozhodnutí ve světle rozsudků Soudního dvora týkajících se článku 34 SFEU⁴⁸.

71. Podle ustálené judikatury je každou obchodní úpravu členských států, která je způsobilá, přímo či nepřímo, skutečně nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Evropské unie, třeba považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení⁴⁹. Totéž musí podle mého názoru platit analogicky pro úpravu členského státu, která může za stejných podmínek ohrozit obchod uvnitř celní unie vyplývající z dohody o přidružení EHS-Turecko.

72. V projednávané věci maďarská vláda v zájmu odmítnutí kvalifikace jako opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení tvrdí, že daň z provozu motorových vozidel dotčená v původním řízení sice pravděpodobně má dopad na volný pohyb zboží, který se může promítnout do ceny některých výrobků, ale že tento dopad je příliš náhodný a příliš nepřímý na to, aby byl postižitelný ve smyslu judikatury Soudního dvora v dané oblasti⁵⁰. Italská vláda se dovolává rovněž toho, že platba vyplývající ze sporného pravidla zatěžuje dopravní prostředek, a nikoli zboží samotné, které je tímto dopravním prostředkem přepravováno.

73. Nicméně i kdyby Soudní dvůr rozhodl, že úprava dotčená v původním řízení nespadá do oblasti působnosti článku 4 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, mám za to, že může způsobit omezení obchodu mezi Unií a Tureckou republikou, které je v rozporu s článkem 5 uvedeného rozhodnutí. Stejně jako společnost Istanbul Lojistik a Komise se totiž domnívám, že sporná daň musí být v tomto případě označena za opatření, které může narušit uvedený obchod, jelikož vyvolává dodatečné náklady u zboží, které je přepravováno vozidly registrovanými v Turecku, a tudíž zvyšuje konečnou cenu tohoto zboží⁵¹. Kromě toho, i když tato maďarská úprava ovlivňuje především dopravní služby poskytované tureckými dopravci, může být podle mého názoru považována za zakládající takové opatření, jelikož využívání volného pohybu zboží nutně souvisí s přepravou tohoto zboží⁵². Zdá se mi tak, že omezující účinek dotčeného dodatečného zatížení není natolik nepřímý, aby nemohl být vzat do úvahy.

46 – Komise v odpovědích, které předkládá – podpůrně – ve věci druhé předběžné otázky, zmiňuje nejen tato ustanovení týkající se množstevních omezení dovozu, která uvádí předkládající soud, ale rovněž ustanovení týkající se množstevních omezení vývozu, která se nacházejí v článku 6 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 a v článku 35 SFEU. Považuji však za vhodnější soustředit mé vyjádření na předmět otázky tak, jak byla předložena předkládajícím soudem.

47 – Článek 34 SFEU totiž zakazuje množstevní omezení dovozu a veškerá opatření s rovnocenným účinkem mezi členskými státy Unie, zatímco uvedený článek 5 vyjadřuje stejný zákaz, pokud jde o smluvní strany dohody o přidružení EHS-Turecko.

48 – Viz též bod 51 tohoto stanoviska.

49 – Viz zejména rozsudky ze dne 16. ledna 2014, Juvelta (C-481/12, EU:C:2014:11, bod 16), jakož i ze dne 27. října 2016, Audace a další (C-114/15, EU:C:2016:813, bod 66 a citovaná judikatura).

50 – V tomto ohledu cituje maďarská vláda zejména rozsudky ze dne 14. července 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, bod 24), jakož i ze dne 31. září 1999, BASF (C-44/98, EU:C:1999:440, bod 21).

51 – Viz též bod 55 tohoto stanoviska.

52 – V tomto smyslu předkládající soud správně zdůrazňuje, že v souvislosti se zásadou volného pohybu zboží zakotvenou v SFEU Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že opatření ovlivňující dopravu mohou založit překážku obchodu s těmito výrobky uvnitř Společenství. V tomto ohledu předkládající soud odkazuje zejména na rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Komise v. Rakousko (C-28/09, EU:C:2011:854), kde Soudní dvůr skutečně připustil, že vnitrostátní úprava zakazující použití některých způsobů dopravy na určených místech narušuje volný pohyb zboží přepravovaného pomocí těchto dopravních prostředků (viz body 114 a násl., jakož i citovaná judikatura). Viz též bod 60 tohoto stanoviska.

74. Vzhledem k těmto skutečnostem navrhuji podpůrně připustit, že zavedení takové daně jako je daň dotčená v původním řízení, může být označeno za opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu zboží, na které se vztahuje celní unie uzavřená s Tureckem, ve smyslu článku 5 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, a může tak spadat do působnosti zákazu stanoveného tímto ustanovením.

b) K výkladu článku 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 (druhá část druhé předběžné otázky)

75. V případě, že by Soudní dvůr rozhodl, že daň dotčená v původním řízení skutečně představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, které je zakázané článkem 5 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, druhá část druhé předběžné otázky jej vyzývá, aby následně určil, zda uplatnění tohoto opatření může být přesto platně odůvodněné potřebou zajistit bezpečnost silničního provozu a stíhání protiprávních jednání z hlediska ustanovení článku 7 téhož rozhodnutí.

76. Domnívám se stejně jako předkládající soud, společnost Istanbul Lojistik a Komise, že podle pravidla stanoveného v článku 66 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 musí být článek 7 tohoto rozhodnutí vykládán v souladu s judikaturou Soudního dvora týkající se článku 36 SFEU, jelikož znění uvedeného článku 7 je v podstatě obdobou znění posledně uvedeného článku⁵³.

77. Z této judikatury vyplývá, že seznam důvodů vyjmenovaných v článku 36 SFEU – které umožňují připustit omezení dovozu, vývozu a tranzitu, pokud tato omezení sledují cíle obecného zájmu – má taxativní charakter a v zásadě musí být předmětem striktního výkladu, jelikož se jedná o výjimku ze zásady volného pohybu zboží⁵⁴. Stejný přístup musí být podle mého názoru použit i ve vztahu k seznamu, který se nachází v článku 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95.

78. Společnost Istanbul Lojistik tvrdí, že v tomto seznamu výjimek se záměrně nevyskytují důvody, kterých se v projednávané věci dovolávají maďarské orgány s cílem odůvodnit spornou úpravu, a sice důvody zajištění bezpečnosti silničního provozu a stíhání protiprávních jednání, které daňový orgán druhého stupně uvedl na svoji na obhajobu ve sporu v původním řízení⁵⁵.

79. Podotýkám však, že Soudní dvůr již připustil, že zajištění bezpečnosti silničního provozu může být vzato v úvahu z titulu článku 30 Smlouvy o ES, nyní článek 36 SFEU⁵⁶. Nelze totiž vyloučit, že prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu může souviset s cíli „veřejného pořádku“ nebo „veřejné bezpečnosti“ ve smyslu posledně uvedeného článku. Totéž podle mě platí, i pokud jde o nutnost zajistit stíhání protiprávních jednání, kterou žalovaná strana předkládá jako odůvodnění v původním řízení⁵⁷. Zdá se mi tak, že oblast věcné působnosti článku 36 SFEU, a analogicky oblast věcné působnosti článku 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, mohou v zásadě zahrnout takové důvody ospravedlnění.

53 – Faktory umožňující učinit výjimku ze zákazů stanovených v člancích 34 a 35 SFEU, které jsou vyjmenované v článku 36 SFEU, jsou stejné jako důvody citované v článku 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 v souvislosti se zákazy stanovenými v člancích 5 a 6 tohoto rozhodnutí. Navíc jak uvedený článek 36, tak uvedený článek 7 stanoví, že takové výjimky nesmějí sloužit „jako prostředek svévolné diskriminace ani zastřeného omezování obchodu“ mezi členskými státy na jedné straně a mezi smluvními stranami dohody o přidružení EHS-Turecko na straně druhé.

54 – Viz zejména rozsudky ze dne 17. června 1981, Komise v. Irsko (113/80, EU:C:1981:139, bod 7), jakož i ze dne 19. října 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, bod 29).

55 – Viz bod 39 tohoto stanoviska.

56 – Viz rozsudek ze dne 11. června 1987, Gofette a Gilliard (406/85, EU:C:1987:274, bod 7).

57 – V tomto smyslu Soudní dvůr v rozsudcích ze dne 17. června 1987, Komise v. Itálie (154/85, EU:C:1987:292, body 13 a 14), jakož i ze dne 30. dubna 1991, Boscher (C-239/90, EU:C:1991:180, bod 23), nevyloučil, že cíl zabránit obchodu s kradenými věcmi může představovat důvod veřejného pořádku, ve smyslu článku 36, i když usoudil, že sporná opatření nerespektovala zásadu proporcionality.

80. Z ustálené judikatury Soudního dvora navíc vyplývá, že kromě důvodů vyjmenovaných v článku 36 SFEU mohou být pro odůvodnění překážek volného pohybu zboží vzaty v úvahu též naléhavé důvody obecného zájmu⁵⁸. Domnívám se, že tato judikatura může být analogicky použita i na článek 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95. Podotýkám, že Soudní dvůr již rozhodl, že boj s kriminalitou a ochrana bezpečnosti silničního provozu mohou představovat důvody tohoto typu⁵⁹. Avšak možnost dovolávat se posledně uvedených důvodů je v zásadě omezena na případy, kdy jsou dotčená vnitrostátní opatření použitelná bez rozdílu⁶⁰, což podle mého názoru není případ v této věci⁶¹.

81. Navíc není prokázáno, že důvody předložené žalovanou stranou v původním řízení, následně převzaté ve druhé předběžné otázce, skutečně odpovídají cílům, které sledoval maďarský zákonodárce, když přijal spornou úpravu. V tomto ohledu podotýkám, že různá vysvětlení uvedených důvodů, jelikož jsou hlavně rozpočtové povahy, se nacházejí v preambuli k zákonu o dani z provozu motorových vozidel⁶². Soudní dvůr však opakovaně vyloučil, že důvody hospodářské povahy mohou odůvodnit narušení volného pohybu zboží⁶³.

82. V každém případě, jak připomíná předkládající soud, podle ustálené judikatury platí, že k tomu, aby omezující opatření mohlo být ospravedlněno důvodem obecného zájmu, musí být nejen nezbytné a vhodné k dosažení legitimního sledovaného cíle, ale také tomuto cíli přiměřené⁶⁴. Vnitrostátnímu orgánu, který se hodlá opřít o ustanovení článku 36 SFEU a analogicky článku 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, přísluší, aby prokázal, že tato kritéria jsou skutečně v projednávaném případě naplněna⁶⁵.

83. V daném případě se stejně jako společnost Istanbul Lojistik a Komise domnívám, že maďarské orgány v tomto smyslu nepředložily dostatek důkazů. Zdá se mi, že dotčená daň nepředstavuje vhodný nástroj k uskutečnění dovolávaných cílů obecného zájmu, neboť je pochybné, že samotný výběr této daně bez další kontroly, více omezující pouze vůči určitým kategoriím nákladních vozidel projíždějících Maďarskem – a sice vozidlům registrovaným ve třetích zemích oproti vozidlům registrovaným v Maďarsku nebo jiném členském státě – může skutečně přispět ke zlepšení bezpečnosti silničního provozu a podpořit stíhání protiprávních jednání na tomto území.

58 – Možnost otevřená rozsudkem ze dne 20. února 1979, Rewe Zentral (120/78, EU:C:1979:42, body 8 a násl.), takřečeného „Cassis de Dijon“, byla později Soudním dvorem mnohokrát připomenuta (viz zejména rozsudek ze dne 16. dubna 2013, Las C-202/11, EU:C:2013:239, bod 28).

59 – Viz zejména rozsudky ze dne 10. dubna 2008, Komise v. Portugalsko (C-265/06, EU:C:2008:210, bod 38); ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie (C-110/05, EU:C:2009:66, bod 60), jakož i ze dne 6. října 2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, bod 43).

60 – Viz zejména rozsudek ze dne 17. června 1981, Komise v. Irsko (113/80, EU:C:1981:139, bod 10). Zdá se mi, že Soudní dvůr ve své novější judikatuře klade na tuto podmínku menší důraz (viz zejména rozsudky ze dne 1. července 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, body 75 a 76, jakož i ze dne 12. listopadu 2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, body 108 a 110).

61 – Viz též bod 84 tohoto stanoviska.

62 – Viz bod 20 tohoto stanoviska. Maďarská vláda ve svých písemných i ústních vyjádřeních potvrdila, že preambule k uvedenému zákonu uvádí, že tato daň je považována za nezbytnou z důvodu zvýšení rozpočtových možností na údržbu silniční infrastruktury. Dodala, že škodlivé vlivy vznikající v důsledku provozu nákladních vozidel ospravedlňují zvýšení základu daně, aby tak byly alespoň nepřímo řešeny i otázky životního prostředí a bezpečnosti silničního provozu.

63 – Viz zejména rozsudek ze dne 25. října 2001, Komise v. Řecko (C-398/98, EU:C:2001:565, bod 30 a citovaná judikatura)

64 – Viz zejména rozsudek ze dne 21. června 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, bod 48).

65 – Viz zejména rozsudky ze dne 8. listopadu 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, EU:C:1979:252, bod 24), a ze dne 5. února 2004, Komise v. Itálie (C-270/02, EU:C:2004:78, body 22 a násl.).

84. Navíc za předpokladu, že všechny předchozí podmínky budou splněny, ze závěrečného znění obou výše uvedených článků vyplývá, že takové opatření nesmí být prostředkem svévolné diskriminace ani zastřeného omezování. Vzhledem k tomu, že se však režim daně vybírané z vozidel pohybujících se na maďarském území liší v závislosti na tom, zda je dotčené vozidlo registrované v Maďarsku, v jiném členském státě Unie nebo ve třetí zemi⁶⁶, zdá se mi, že rozdílné a nepříznivější zacházení, které se uplatňuje v tomto posledně uvedeném případě bez prokázání objektivního důvodu, představuje faktor svévolné diskriminace⁶⁷.

85. Tyto důvody podle mého názoru vyvracejí odůvodnění, která předkládají maďarské orgány. Závěrem mám za to, že za předpokladu, že daň dotčená v původním řízení bude kvalifikována jako opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu ve smyslu článku 5 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, nestačí důvody předložené na obhajobu k odůvodnění takového vnitrostátního opatření podle článku 7 uvedeného rozhodnutí.

C. K porušení zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti z hlediska článku 9 dohody o přidružení EHS-Turecko (čtvrtá předběžná otázka)

86. Čtvrtá předběžná otázka je pokračováním první a druhé předběžné otázky, jelikož se týká stejného normativního rámce jako tyto otázky, a sice povinností vyplývajících z dohod uzavřených mezi ES (nyní Unií) a Tureckem⁶⁸. Zdá se mi tak vhodné věnovat se této otázce před přezkumem třetí z předběžných otázek předložených předkládající soudem.

87. Soudní dvůr je v podstatě dotazován, zda článek 9 dohody o přidružení EHS-Turecko, který v oblasti uplatňování uvedené dohody zakazuje jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti, musí být vykládán v tom smyslu, že je v rozporu s úpravou, jako je úprava dotčená v původním řízení, protože ta zavazuje držitele nákladních vozidel registrovaných v zahraničí, v projednávaném případě v Turecku, k uhrazení zvláštní daně, zatímco držitelé takových vozidel registrovaných v členském státě Unie jsou od této daně osvobozeni⁶⁹.

88. Předkládající soud v odůvodnění svého rozhodnutí upřesňuje, že si klade otázku, zda je sporná daň diskriminační vůči tureckým dopravcům, a zda tudíž musí být považována za neslučitelnou s článkem 9 dohody o přidružení EHS-Turecko, jakož i s článkem 18 SFEU. Znění těchto dvou článků je totiž shodné, neboť odstavec 1 posledně uvedeného článku stanoví zásadu, podle níž je jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti v rámci použití Smluv zakázána⁷⁰. Dodávám, že článek 9 uvedené dohody výslovně odkazuje na stejnou „zásadu [zákazu diskriminace] zakotvenou v článku 7 Smlouvy o [EHS]“, který odpovídá článku 18 SFEU⁷¹.

66 – K těmto různým režimům viz body 43 a 55 tohoto stanoviska.

67 – Mezi dalšími diskriminačními faktory patří, že se počítá s úlevou na dani pro vozidla, která jsou vybavena systémem vzduchového odpružení a méně poškozují silnice, a která méně zatěžují životní prostředí, ale pouze pokud jsou registrovaná v Maďarsku (viz body 24 a 25 tohoto stanoviska), a nikoli jsou-li registrovaná v zahraničí.

68 – I když se čtvrtá otázka týká dohody o přidružení EHS-Turecko, zatímco první dvě otázky se týkají rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, jsou tyto nástroje mezi sebou úzce propojeny, protože uvedené rozhodnutí bylo přijato s cílem provést závěrečnou etapu celní unie zavedené mezi smluvními stranami, které tuto dohodu uzavřely, jak naznačují jak název tohoto rozhodnutí, tak jeho preambule a jeho článek 1.

69 – K tomuto osvobození viz bod 42 tohoto stanoviska.

70 – Zásada je rovněž zakotvena v čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Soudní dvůr připomněl v rozsudku ze dne 2. června 2016, Komise v. Nizozemí (C-233/14, EU:C:2016:396, bod 76), že zákaz uvedený v článku 18 SFEU se uplatňuje na všechny situace spadající *ratione materiae* do oblasti působnosti unijního práva.

71 – Článek 37 dodatkového protokolu k uvedené dohodě stanoví zvláštní uplatnění této zásady v pracovní oblasti, kdy zní, že „[p]okud se jedná o pracovní podmínky a odměňování, pravidla, která každý členský stát přijme pro pracovníky turecké státní příslušnosti zaměstnané ve Společenství, nesmí být založena na diskriminaci na základě státní příslušnosti vzhledem k pracovníkům pocházejícím z jiných členských států Společenství“.

89. Komise se domnívá, že není nutné odpovídat zvlášť na čtvrtou předběžnou otázku, neboť problematika související s případnou diskriminací na základě státní příslušnosti již měla být přezkoumána v rámci prvních dvou předběžných otázek, pokud Soudní dvůr připustí, že dotyčná vnitrostátní úprava spadá do oblasti působnosti článků 4 až 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, a tudíž i do oblasti působnosti dohody o přidružení EHS-Turecko⁷².

90. Je především pravda, že členské státy mohou přijímat opatření omezující volný pohyb zboží, která jsou odůvodněna jedním z důvodů vyjmenovaných v článku 36 SFEU, jen za podmínky, že neslouží jako prostředek svévolné diskriminace⁷³, což je kritérium, které by mělo být zkoumáno v rámci druhé části druhé otázky⁷⁴, pokud se Soudní dvůr rozhodne se k ní vyjádřit.

91. S ohledem na to, že na první otázku navrhuji odpovědět kladně, považuji za zbytečné odpovídat na čtvrtou otázku, jelikož postačí, aby Soudní dvůr konstatoval existenci jediné příčiny rozporu s právem Unie mezi všemi příčinami postupně uvedenými předkládajícím soudem. Přesněji řešeno, jestliže Soudní dvůr shledá, jak navrhuji, že dotčená úprava spadá do působnosti zákazu poplatků s účinkem rovnocenným clu, který je vyjádřený v článku 4 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, nebude ve světle judikatury týkající se vztahu mezi článkem 18 SFEU a ustanoveními Smlouvy o FEU o základních svobodách pohybu⁷⁵ podle mého názoru třeba, aby přistupoval k výkladu článku 9 dohody o přidružení EHS-Turecko.

D. K rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy z hlediska čl. 3 odst. 2 SFEU a čl. 1 odst. 2 a odst. 3 písm. a) nařízení č. 1072/2009 (třetí předběžná otázka)

92. Z odůvodnění předkládacího rozhodnutí vyplývá, že třetí předběžná otázka se pokládá pouze pro případ, že Soudní dvůr rozhodne, že daň dotčená v původním řízení nepředstavuje ani daň s účinkem rovnocenným clu, ani opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení dovozu ve smyslu článků 4, respektive 5 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95. S ohledem na to, že Soudnímu dvoru navrhuji, aby na první z položených otázek odpověděl kladně, není podle mého názoru třeba odpovídat na třetí otázku. Nicméně ve snaze o úplnost předložím k tomuto tématu několik vyjádření.

93. Třetí otázka se v podstatě týká rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy, pokud jde o dohody uzavírané s třetími státy v oblasti mezinárodní silniční přepravy zboží. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že strana žalovaná v původním řízení, a sice daňový orgán druhého stupně, tvrdila, že Maďarsko může svobodně upravovat mezinárodní silniční přepravu zboží prostřednictvím dvoustranných dohod v souladu s čl. 4 odst. 2 písm. g) SFEU, podle kterého se „[s]dílená pravomoc Unie a členských států [...] uplatňuje [mimo jiné v oblasti] dopravy“, jakož i z hlediska ustanovení nařízení č. 1072/2009. Tento pohled sdílí maďarská a italská vláda i Komise. Společnost Istanbul Lojistik naproti tomu tvrdí, že Unie má v uvedené oblasti implicitní výlučnou pravomoc.

72 – V tomto ohledu cituje rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Pflieger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, body 31 až 36), kde se připomíná, že pokud se členský stát dovolává naléhavých důvodů obecného zájmu pro odůvodnění úpravy, která může narušit výkon jedné ze základních svobod stanovených smlouvami, musí být toto odůvodnění vykládáno v souladu s obecnými principy unijního práva, a zejména základními právy zaručenými Listinou, mezi nimiž se nachází zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti.

73 – Shodné pravidlo se nachází jak v článku 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, tak v článku 29 *in fine* dodatkového protokolu k dohodě o přidružení EHS-Turecko.

74 – Viz body 75 a násl. tohoto stanoviska.

75 – Viz zejména rozsudky ze dne 19. června 2014 Strojírny Prostějov a ACO Industries Tábor (C-53/13 C-80/13, EU:C:2014:2011, body 31 a násl.); ze dne 18. prosince 2014, Generali-Providencia Biztosító (C-470/13, EU:C:2014:2469, body 30 a násl.), jakož i ze dne 29. října 2015, Nagy (C-583/14, EU:C:2015:737, bod 24), které připomínají, že článek 18 SFEU se neuplatňuje, jestliže jsou použitelná ustanovení SFEU o volném pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu, která stanoví zvláštní pravidla zákazu diskriminace.

94. Předkládající soud si konkrétně přeje určit, zda maďarské orgány mohou po právu provádět dvoustrannou dohodu, kterou Maďarsko uzavřelo s Tureckou republikou v roce 1968 a jejíž čl. 18 odst. 3 stanoví zdanění tureckých vozidel, která zajišťují přepravu zboží průjezdem přes maďarské území⁷⁶. Soud si klade otázku, zda zdanění, které je předmětem sporu v původním řízení, může být tudíž prováděno na základě tohoto ustanovení.

95. Tento soud v tomto ohledu připomíná výlučnou pravomoc Unie pro uzavření mezinárodních dohod, která je stanovena v čl. 3 odst. 2 SFEU⁷⁷, a zmiňuje, že v souladu s judikaturou Soudního dvora „pokaždé, když Společenství k provedení společné politiky předvídané ve Smlouvě přijme ustanovení, jimiž se, ať již jakoukoli formou, zavádějí společná pravidla, nemají členské státy nadále již právo, ať už jednají jednotlivě, či dokonce i společně, sjednávat závazky vůči třetím zemím, které se dotýkají těchto pravidel“⁷⁸. Připomínám, že takto uvedená zásada byla později upravena Soudním dvorem, který zejména upřesnil, že pokud Unie nedisponuje svěřenými pravomocemi⁷⁹, její případná pravomoc, tím spíše výlučné povahy, musí být založena na konkrétní analýze dotýčných ustanovení⁸⁰.

96. Předkládající soud na podporu své žádosti uvádí, že nařízení č. 1072/2009 právě zavedlo společná pravidla pro přístup na trh mezinárodní silniční přepravy zboží, která platí na celém území Unie, a že v souladu s bodem 3 jeho odůvodnění⁸¹ a s jeho čl. 1 odst. 2 první větou⁸² se má tento nástroj uplatňovat v každém členském státě, kterým – jak tomu bylo v případě Maďarska ve sporu v původním řízení – projíždí jakožto státem tranzitu vozidlo přepravující zboží z třetí země do členského státu (a naopak)⁸³.

97. Předkládající soud se konkrétně dotazuje Soudního dvora, zda i přesto, že Unie v dané oblasti přijala právní předpisy, mohou maďarské orgány stále postupovat podle úmluvy Maďarsko-Turecko⁸⁴ a dovolávat se čl. 1 odst. 3 písm. a) nařízení č. 1072/2009, podle něhož „[d]o uzavření dohod uvedených v odstavci 2 nejsou tímto nařízením dotčena [...] ustanovení dvoustranných dohod mezi členskými státy s dotýčnými třetími zeměmi vztahující se k přepravě z členského státu do třetí země a naopak“⁸⁵.

76 – Povinnost uhradit splatné daně „z přepravy zboží a pro pokrytí nákladů spojených s údržbou a opravou silnic“ zatěžuje tato turecká vozidla i v případě tranzitních cest, které provádějí bez nákladu. Podle odst. 3 uvedeného § 18 musí maďarská vozidla, která projíždějí Tureckem reciprocně uhradit daně stejné povahy, které jsou na jeho území v platnosti. Z odstavce 2 téhož ustanovení vyplývá, že vozidla registrovaná v jednom ze států, které jsou smluvními stranami této dvoustranné dohody, jsou naproti tomu osvobozena od daní splatných „z titulu přepravy zboží, držení vozidel nebo užívání silnic“, jestliže území státu druhé smluvní strany je jejich konečným místem určení.

77 – Podle znění uvedeného odstavce 2 „[v]e výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost“.

78 – Předkládající soud odkazuje na body 17 až 19 rozsudku ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada (22/70, EU:C:1971:32).

79 – Podle čl. 5 odst. 1 a 2 SFEU

80 – Viz zejména judikaturu citovanou v názoru generálního advokáta Jääskinen týkajícího se posudku 1/13 [(Přistoupení třetích států k Haagské úmluvě), EU:C:2014:2292, body 58 a násl.], jakož i v posudku 1/13 [(Přistoupení třetích států k Haagské úmluvě) ze dne 14. října 2014, (EU:C:2014:2303, body 71 a násl.) a v posudku 3/15 (Smlouva z Marrákeše o přístupu ke zveřejněným dílům) ze dne 14. února 2017 (EU:C:2017:114, bod 108)].

81 – Podle tohoto bodu 3 odůvodnění „[a]by byl ve Společenství zajištěn soudržný rámec pro mezinárodní silniční nákladní dopravu, mělo by se [nařízení č. 1072/2009] vztahovat na veškerou mezinárodní dopravu na území Společenství. Na dopravu ze členských států do třetích zemí se nadále ve značné míře vztahují dvoustranné dohody mezi členskými státy a danými třetími zeměmi. Toto nařízení by se proto nemělo použít na část jízdy provedenou na území členského státu nakládky nebo vykládky, pokud nebyly mezi Společenstvím a příslušnými třetími zeměmi uzavřeny nezbytné dohody. Mělo by se však vztahovat na průjezd přes území jakéhokoli členského státu“.

82 – Podle znění uvedené první věty se nařízení č. 1072/2009 vztahuje „[v] případě přepravy z členského státu do třetí země a naopak [...] na část jízdy provedenou průjezdem přes území jakéhokoli členského státu“.

83 – Připomínám, že v projednávaném případě vozidlo podléhající sporné dani vyjelo z Turecka a směřovalo přes Maďarsko do Německa.

84 – Předkládající soud a společnost Istanbul Lojistik se neshodují ohledně bodu, zda je tato možnost potvrzena nebo vyvrácena zprávou ICF Consulting Ltd, která je zmiňována v poznámce pod čarou 28 tohoto stanoviska (viz s. 6, bod. 2.1 a s. 8, bod 2.2 uvedené zprávy).

85 – Maďarská vláda tvrdí, že Unie nemá v této oblasti výlučnou pravomoc, jelikož toto ustanovení nařízení č. 1072/2009, které výslovně zohledňuje dvoustranné dohody uzavřené mezi členskými státy a třetími státy, stanoví, že takové dohody zůstávají účinné, dokud nejsou nahrazeny ustanoveními přijatými na úrovni Unie.

98. Z druhé věty odst. 2 čl. 1 tohoto nařízení totiž vyplývá, že nařízení č. 1072/2009 „[se] nepoužije [...] na část jízdy provedenou na území členského státu nakládky nebo vykládky, *pokud není uzavřena nezbytná dohoda mezi Společenstvím a danou třetí zemí*“⁸⁶, na rozdíl od uplatnitelnosti uvedeného nařízení, které se podle první věty téhož odstavce vztahuje pouze na situace, v nichž je členský stát Unie předmětem tranzitu⁸⁷.

99. Uvedená druhá věta nicméně není podle mého názoru v projednávaném případě relevantní, jak uvádí Istanbul Lojistik a jak připouští sám předkládající soud, neboť maďarské území zde představuje pouze místo tranzitu, a nikoli místo nakládky nebo vykládky dotyčného zboží.

100. Stejně jako maďarská a italská vláda především zdůrazňují, že spor v původním řízení nespadá do věcné oblasti působnosti nařízení č. 1072/2009, jelikož jeho čl. 2 bod 1 stanoví, že tento nástroj se vztahuje pouze na vozidla pro nákladní přepravu zboží registrovaná v některém členském státu Unie⁸⁸, zatímco vozidlo, které sporná rozhodnutí zatížila maďarskou daň, bylo registrováno v Turecku.

101. Proto se podpůrně domnívám, že jelikož nařízení č. 1072/2009 není v takovém případě, jako je případ v původním řízení, použitelné, nemohou jeho ustanovení bránit tomu, aby maďarské orgány za účelem uložení povinnosti zaplatit spornou daň v tomto případě použily čl. 18 odst. 3 úmluvy Maďarsko-Turecko.

V. Závěry

102. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr, odpověděl na otázky položené Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správní a pracovní soud v Segedinu, Maďarsko) následujícím způsobem:

„Článek 4 rozhodnutí Rady přidružení ES-Turecko č. 1/95 ze dne 22. prosince 1995 o provádění závěrečné etapy celní unie musí být vykládán v tom smyslu, že taková daň z provozu motorových vozidel, jako je daň dotčená v původní řízení, která se vybírá od všech držitelů nákladních vozidel registrovaných ve státě, který není členem Evropské unie, a projíždějících přes Maďarsko jakožto stát tranzitu do jiného členského státu, a která musí být uhrazena při každém překročení maďarské hranice, představuje vůči zboží, na které se vztahuje uvedená celní unie, poplatek s účinkem rovnocenným clu, a je tudíž tímto článkem zakázána.

Vzhledem k odpovědi na první předběžnou otázku není třeba odpovídat na druhou, třetí a čtvrtou předběžnou otázku.“

86 – Kurziva provedena autorem stanoviska. Podobná ustanovení se nacházela již v bodě 3 odůvodnění a v článku 1 nařízení Rady (EHS) č. 881/92 ze dne 26. března 1992 o přístupu na trh silniční přepravy zboží uvnitř Společenství na území nebo z území členského státu nebo procházející územím jednoho nebo více členských států (Úř. věst, 1992, L 95, s. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 370), které nařízení č. 1072/2009 nahradilo.

87 – Viz rovněž bod 3 jeho odůvodnění citovaný v poznámce pod čarou 81 tohoto stanoviska

88 – Uvedený bod 1 totiž definuje pojem „vozidlo“ ve smyslu tohoto nařízení jako „samostatné motorové vozidlo registrované v některém členském státě nebo souprav[u] vozidel, u které je alespoň motorové vozidlo registrováno v některém členském státě, pokud jsou určeny výlučně pro nákladní přepravu“.