



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 26. dubna 2018¹

Věc C-629/16

CX
za přítomnosti
Bezirkshauptmannschaft Schärding

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgerichtshof (Správní soud, Rakousko)]

„Řízení o předběžné otázce – Mezinárodní silniční doprava – Dohoda o přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem – Článek 9 – Dodatkový protokol – Články 41 a 42 – Volný pohyb služeb – Doložka ‚standstill‘ – Rozhodnutí Rady přidružení ES-Turecko č. 1/95 – Články 5 a 7 – Volný pohyb zboží – Opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením – Turecký dopravce zboží projíždějící přes území členského státu – Vnitrostátní právní úprava, podle níž musí být pro takovou dopravu vydáno povolení v rámci limitů kvóty stanovené na základě dvoustranné dohody uzavřené mezi členským státem a Tureckou republikou nebo individuální povolení vydané pro dopravu v závažném veřejném zájmu“

I. Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgerichtshof (Správní soud, Rakousko) je předkládána v rámci sporu mezi jednatelem turecké dopravní společnosti a rakouským správním orgánem, který mu uložil pokutu proto, že uskutečňoval komerční dopravu zboží z Turecka do Německa přes Rakousko bez povolení vyžadovaného za tímto účelem.

2. Podle rakouské právní úpravy lze mezinárodní komerční silniční dopravu zboží do Rakouska, přes Rakousko nebo z Rakouska provádět pouze na základě povolení. Pro dopravce se sídlem v Turecku (dále jen „turečtí dopravci“) může mít toto povolení buď podobu povolení vydaného v rámci kvóty stanovené na základě dvoustranné dohody o silniční dopravě uzavřené mezi Rakouskou republikou a Tureckem² (dále jen „rakousko-turecká dohoda o silniční dopravě“), nebo individuálního povolení vydaného pro jednotlivou dopravu v závažném veřejném zájmu. Toto povolení je vydáno, pouze pokud žadatel věrohodně prokáže, že cestě se nelze vyhnout organizačními opatřeními ani volbou jiného dopravního prostředku.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der Türkischen Republik über den internationalen Straßenverkehr (Dohoda mezi spolkovým ministrem obchodu, živností a průmyslu Rakouské republiky a ministrem zahraničních věcí Turecké republiky o mezinárodní silniční přepravě) (BGBl. 274/1970, ve znění BGBl. 327/1976).

3. Předkládající soud se v podstatě táže na slučitelnost rakouského režimu povolení zavedeného vůči tureckým dopravcům s ustanoveními, která upravují přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem (dále jen „přidružení EHS-Turecko“), a zejména ustanoveními uvedenými v Dohodě o přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem³ (dále jen „dohoda o přidružení EHS-Turecko“), v dodatkovém protokolu k dohodě o přidružení EHS-Turecko⁴ (dále jen „dodatkový protokol“) a také v rozhodnutí Rady přidružení ES-Turecko⁵ č. 1/95 (dále jen „rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95“).

4. Předkládající soud se nejprve táže, zda se žalobce v původním řízení může dovolávat ustanovení o volném pohybu zboží mezi Unií a Tureckem a tvrdit, že rakouský systém povolení představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením ve smyslu článku 5 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, anebo zda uvedený režim spadá spíše do oblasti poskytování dopravních služeb. Předkládající soud se mimoto táže, zda rakouský systém povolení má diskriminační účinek vůči tureckým dopravcům a porušuje článek 9 dohody o přidružení EHS-Turecko.

5. V tomto stanovisku vysvětlím důvody, pro které mám za to, že dotčená rakouská právní úprava spadá do oblasti poskytování dopravních služeb, a také, že ustanovení upravující přidružení EHS-Turecko nebrání takové právní úpravě, pokud se předkládající soud přesvědčil, že tato právní úprava neobsahuje nové omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Dohoda o přidružení mezi EHS a Tureckem

6. 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“.

7. V článku 10 dohody se stanoví, že:

„1. Celní unie ve smyslu čl. 2 odst. 2 pokrývá veškerý obchod se zbožím.

2. Celní unie zahrnuje:

- při dovozu a vývozu mezi členskými státy Společenství a Tureckem zákaz cel a poplatků s rovnocenným účinkem, množstevních omezení a dalších opatření s rovnocenným účinkem, která mají zajistit ochranu vlastních výrobků způsobem, který je v rozporu s cíli dohody;

[...]“

3 – Dohoda podepsaná dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na jedné straně a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé, uzavřená, schválená a potvrzená jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963 (Úř. věst. 1964, 217, s. 3685; Zvl. vyd. 11/11, s. 10).

4 – Protokol podepsaný v Bruselu dne 23. listopadu 1970, uzavřený, schválený a potvrzený Společenstvím prostřednictvím nařízení Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972 (Úř. věst. 1972, L 293, s. 3; Zvl. vyd. 11/11, s. 41).

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

8. V článku 14 této dohody je uvedeno, že „[s]mluvní strany se dohodly, že se při vzájemném odstranění omezení volného pohybu služeb budou inspirovat články 55, 56 a 58 až 65 Smlouvy o založení Společenství“.

9. Článek 15 této dohody stanoví, že „[p]odmínky a pravidla pro rozšíření platnosti ustanovení Smlouvy o založení Společenství a opatření přijatých na základě těchto ustanovení na Turecko v oblasti dopravy se určí s ohledem na zeměpisnou polohu Turecka“.

2. *Dodatkový protokol*

10. V kapitole II hlavy II dodatkového protokolu nadepsané „Právo usazování, služby a doprava“, zní článek 41 takto:

„1. Smluvní strany mezi sebou nebudou zavádět nová omezení svobody usazování a volného pohybu služeb.

2. Rada přidružení stanoví v souladu se zásadami uvedenými v člancích 13 a 14 dohody o přidružení harmonogram a podrobnosti, podle nichž smluvní strany vzájemně postupně zruší omezení svobody usazování a volného pohybu služeb.

Při stanovování harmonogramu a podrobností pro různé druhy činností Rada přidružení zohlední příslušná ustanovení, která již Společenství v těchto oblastech přijalo, a dále zohlední zvláštní situaci Turecka v hospodářské a sociální rovině. Přednost dostanou činnosti, které přispějí zejména k rozvoji produkce a obchodu.“

11. Čl. 42, který je součástí stejné kapitoly dodatkového protokolu stanoví:

„1. 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 může Rada rozšířit na Turecko akty, které Společenství přijalo podle těchto ustanovení pro dopravu po železnicích, silnicích a vnitrozemských vodních cestách.

[...]“

3. *Rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95*

12. Podle článku 1 rozhodnutí 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“.

13. V oddílu II první kapitoly rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, nazvané „Odstranění množstevních omezení nebo opatření s rovnocenným účinkem“, stanoví článek 5:

„Množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, jsou mezi smluvními stranami zakázána.“

14. Podle článku 7 „[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, zvířat nebo rostlin, ochranou národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu, nebo ochranu průmyslového a obchodního vlastnictví. Tyto zákazy nebo omezení však nesmějí sloužit jako prostředky svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi stranami“.

B. Rakouské právo

1. Zákon o silniční přepravě zboží

15. Podle § 1 Güterbeförderungsgesetz (zákon o přepravě zboží) z roku 1995 (BGBl. 593/1995 ve znění zveřejněném v BGBl. 96/2013, dále jen „GütbefG“), se zákon vztahuje zejména na „komerční přepravu zboží uskutečňovanou dopravními podniky pomocí silničních motorových vozidel s přívěsem nebo bez, jejichž celková přípustná hmotnost přesahuje 3 500 kilogramů“.

16. Ustanovení § 2 GütbefG, nadepsaného „Povinné licence a typy licencí“, stanoví:

„(1) Komerční přepravu zboží za použití motorových vozidel lze provádět pouze na základě licence, nestanoví-li tento zákon jinak (§ 4). [...]“

17. Ustanovení § 7 GütbefG, nadepsaného „Mezinárodní přeprava“, stanoví:

„(1) Komerční přeprava zboží za použití motorových vozidel z míst, která se nacházejí mimo spolkové území, na spolkové území či přes spolkové území, nebo z míst nacházejících se na spolkovém území do zahraničí, je kromě vlastníků licencí podle § 2 dovolena také podnikům, které jsou oprávněny k přepravě zboží pomocí motorových vozidel na základě právních předpisů platných ve státě sídla jejich podniku a jež jsou držiteli jednoho z těchto oprávnění:

1. licence Společenství podle nařízení (ES) č. 1072/2009⁶,
2. povolení na základě rezoluce Rady ministrů Evropské konference ministrů dopravy (CEMT) ze dne 14. června 1973,
3. povolení ministra pro dopravu, inovace a technologie pokrývající přepravu do Rakouska, přes Rakousko nebo z Rakouska,
4. povolení udělené ministrem pro dopravu, inovace a technologie na základě mezinárodní dohody [...]“

18. Ustanovení § 8 GütbefG, nadepsaného „Vydávání povolení“, stanoví:

„(1) Povolení na základě § 7 odst. 1 bodu 3 se uděluje pro jednotlivé cesty. Povolení se udělí pouze tehdy, pokud k jeho udělení existuje závažný veřejný zájem. Žadatel je povinen věrohodně prokázat, že cestě se nelze vyhnout organizačními opatřeními ani volbou jiného dopravního prostředku. Povolení se neudělí, pokud (zejména také s ohledem na dopravní zařízení, která se již na spolkovém území nacházejí) požadovaná přeprava zboží není potřebná. Je přitom nutno vzít v úvahu ekonomické zájmy a dopravu v Rakousku, ochranu obyvatelstva a životního prostředí, jakož i možnost uskutečnění dopravy zboží pomocí jiných dopravních zařízení. [...]“

(3) Na základě tohoto spolkového zákona mohou být uzavírány dohody o přeshraniční přepravě zboží podle § 7, pokud to objem mezinárodní nákladní dopravy vyžaduje. V takových dohodách se stanoví, že vozidly se zahraniční poznávací značkou lze na základě vzájemnosti uskutečňovat cesty do Rakouska, přes Rakousko a z Rakouska. Je přitom možno stanovit také mezistátní kvóty, při jejichž určování je nutno zohlednit dopravní a hospodářské zájmy Rakouska a ochranu obyvatelstva a životního prostředí. [...]

6 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 21. října 2009 o společných pravidlech pro přístup na mezinárodní trh silniční přepravy zboží (Úř. věst. 2009, L 300, s. 72)

(4) Přidělení dohodnutých kvót probíhá ve zjednodušeném řízení. Příslušný orgán může vystavit potvrzení o splnění podmínek stanovených uvedenou dohodou, zejména o dodržení dohodnutých kvót (povolení kvóty) [...]“

19. Ustanovení § 9 GütbefG stanoví:

„(1) Přepravce je povinen zajistit, aby se doklady o povoleních uvedených v § 7 odst. 1 nacházely při každé cestě se zbožím přes státní hranice během celé této cesty ve vozidle, a to řádně vyplněné a případně označené příslušným orgánem.

(2) Řidič je povinen mít řádně vyplněné a případně označené doklady o oprávněních uvedených v § 7 odst. 1 při každé cestě přes hranice u sebe ve vozidle po celou dobu cesty a na požádání je předložit kontrolním orgánům.

[...]“

20. Ustanovení § 23 GütbefG, nazvaného „Sankční ustanovení“, stanoví:

„(1) [...] [P]řestupku, za který lze uložit pokutu až do výše 7 267 eur, se dopustí ten, kdo jako podnikatel

[...]

(3) provádí přepravu podle § 7 až 9 bez potřebného povolení nebo se neřídí povinnostmi či zákazy stanovenými mezinárodními dohodami;

[...]“

2. *Rakousko-turecká dohoda o silniční dopravě*

21. Podle čl. 4 odst. 1 rakousko-turecké dohody o silniční dopravě „[p]ro motorová vozidla včetně návěsů, která byla registrována v jednom z obou států a jež jsou používána k přepravě zboží mezi těmito státy nebo v tranzitní dopravě přes oba státy, je vyžadován doklad“. Odstavec 2 tohoto článku stanoví, že „[d]oklad není vyžadován v případě jízdy bez nákladu a u vozidel s užitečným zatížením do dvou tun“.

22. Článek 6 této dohody zní:

„1. Doklady se vydávají přepravním podnikům. Tyto doklady opravňují k přepravě motorovými vozidly včetně návěsů.

2. Doklad vydaný jedním ze smluvních států opravňuje k provádění přepravy do druhého smluvního státu a z druhého smluvního státu i k průjezdu druhým smluvním státem.

3. Doklady se musí po celou dobu cesty přes území státu, pro něž platí, nacházet ve vozidle a je nutno je na požádání předložit příslušným kontrolním orgánům tohoto státu.“

23. Článek 7 uvedené smlouvy stanoví:

„1. Doklady vydávají příslušné orgány státu, v němž je vozidlo registrováno, jménem příslušného orgánu druhého státu v rámci kvót, které příslušné orgány obou států každoročně vzájemně do 30. listopadu stanoví pro následující rok.

2. Příslušné orgány obou států si vymění potřebný počet formulářů pro přepravu v souladu s touto dohodou.“

III. Spor v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem

24. CX je jednatelkou společnosti FU se sídlem v Turecku, která provádí přepravu zboží.

25. Rozhodnutím ze dne 17. března 2015 uložil Bezirkshauptmannschaft Schärding (správní orgán okresu Schärding, Rakousko) CX pokutu ve výši 1 453 eur (náhradní trest odnětí svobody v délce 67 hodin), neboť společnost FU uskutečnila dne 2. dubna 2015 komerční přepravu zboží (textilu) z Turecka přes Rakousko do cílového Německa, aniž k tomu měla požadované povolení.

26. CX podal proti tomuto rozhodnutí žalobu k Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Zemský správní soud spolkové země Horní Rakousko, Rakousko). Rozsudkem ze dne 28. prosince 2015 uvedený soud žalobu zamítl z důvodu, že CX porušil ustanovení § 23 odst. 1 bodu 3 a § 7 odst. 1 bodu 4 GütbefG, jakož i čl. 4 bodu 1 a článků 6 a 7 rakousko-turecké dohody o silniční dopravě vzhledem k tomu, že řidič vozidla nemohl předložit požadované povolení pro mezinárodní přepravu zboží mezi Rakouskem a Tureckem.

27. CX podal proti tomuto rozhodnutí kasační opravný prostředek k Verwaltungsgerichtshof (Správní soud).

28. Rozhodnutím ze dne 22. listopadu 2016, které došlo Soudnímu dvoru dne 7. prosince 2016, Verwaltungsgerichtshof (Správní soud) přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru tuto předběžnou otázku:

„Odporuje unijní právo, a zejména [Dohoda o přidružení EHS-Turecko], [dodatkový protokol], jakož i rozhodnutí Rady přidružení EHS-Turecko č. 1/95 [...] vnitrostátní právní úpravě, podle níž je podnik provozující nákladní dopravu se sídlem v Turecké republice oprávněn ke komerční přeshraniční nákladní dopravě provozované motorovými vozidly na území či přes území Rakouské republiky pouze tehdy, pokud může k těmto motorovým vozidlům předložit doklady, jež byly vystaveny v rámci kvót stanovených na základě dvoustranné dohody mezi [Rakouskou republikou] a [Tureckou republikou], nebo pokud jim bylo uděleno povolení pro konkrétní cestu se zbožím, přičemž u takové konkrétní cesty se zbožím musí být dán závažný veřejný zájem a žadatel musí věrohodně prokázat, že cestě se nelze vyhnout organizačními opatřeními ani volbou jiného dopravního prostředku?“

29. Písemná vyjádření předložil CX, rakouská a maďarská vláda i Evropská komise. Všichni byli zastoupeni na jednání konaném dne 31. ledna 2018.

IV. Analýza

A. Úvodní poznámky

30. Podle dotčené rakouské právní úpravy lze mezinárodní silniční komerční dopravu zboží do Rakouska, přes Rakousko nebo z Rakouska uskutečňovat výhradně na základě povolení. Pro dopravce mající sídlo v členském státu Unie může mít toto povolení podobu licence Společenství vydané v souladu s nařízením č. 1072/2009⁷. Pro dopravce, kteří mají své sídlo v třetích zemích, včetně Turecka, může oprávnění naopak mít jednu ze dvou následujících podob.

⁷ – Toto nařízení se vztahuje pouze na vozidla registrovaná v členském státě Evropské unie. Viz čl. 1 odst. 1 a čl. 2 bod 1 a bod 2 písm. a) uvedeného nařízení, jakož i mé stanovisko ve věci Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282, bod 100). Srov. kromě toho i § 7 odst. 1 bod 1 GütbefG.

31. Zaprvé podle § 7 odst. 1 bod 4 *GütbefG* dopravci, kteří mají své sídlo ve třetí zemi, mohou využít oprávnění vydaných na základě mezinárodní dohody. Pokud jde o turecké dopravce, rakousko-turecká dohoda o silniční dopravě stanoví roční kvóty pro dopravu na základě konzultace mezi příslušnými orgány obou států⁸. Tato povolení jsou udělována tureckým dopravcům příslušnými orgány Turecka v rámci stanovené kvóty. V tomto ohledu rakouská vláda uvádí, že v současné době se Rakouská republika a Turecká republika dohodly na roční kvótě 21 000 oprávnění (základní kvóta)⁹, ke které je třeba přičíst proměnný počet kompenzačních povolení¹⁰ a rovněž povolení udělovaná v rámci Evropské konference ministrů dopravy (CEMT) (dále jen „povolení CEMT“)¹¹. Celkově má Turecko každoročně k dispozici přibližně 90 000 až 100 000 silničních tranzitních doprav přes Rakousko.

32. Zadruhé mají turečtí dopravci možnost požádat o povolení podle § 7 odst. 1 bodu 3 a § 8 odst. 1 *GütbefG* (dále jen „individuální povolení“). Toto povolení je vydáváno pouze pro jednu přepravu se závažným veřejným zájmem a za podmínky, že žadatel věrohodně prokáže, že dopravě se nelze vyhnout prostřednictvím logistických opatření ani výběrem jiného dopravního prostředku¹².

33. Svou předběžnou otázkou se předkládající soud v podstatě táže, zda rakouský režim povolení zavedený vůči tureckým dopravcům je slučitelný s ustanoveními o přidružení EHS-Turecko.

34. CX tvrdí, že tomu tak není. Zaprvé tento režim omezuje volný pohyb zboží mezi EU a Tureckem, což je v rozporu s článkem 5 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, tím, že se tranzit umožňuje pouze omezenému počtu tureckých dopravců. Kvóta stanovená pro turecké dopravce není dostatečná. Tito dopravci musejí tudíž používat tzv. „*Rollende Landstraße*“ (kombinovanou dopravu)¹³, což způsobuje dodatečné výdaje a prodlužuje dobu dopravy ve srovnání se silniční dopravou¹⁴. To znamená, že zboží z Turecka se prodražuje, a je v konečném důsledku méně konkurenceschopné. Omezení týkající se kvót pro dopravu tak mají významné hospodářské důsledky pro výrobce a odběratele zboží a ohrožují účinnost celní unie. Zadruhé rakouský systém kvót pro dopravu vede k diskriminaci tureckých dopravců, v rozporu s článkem 9 dohody o přidružení EHS-Turecko, jelikož omezení kvótami neplatí pro unijní dopravce.

35. Předkládající soud se nejprve táže, zda se CX může dovolávat volného pohybu zboží mezi EU a Tureckem, jestliže je FU podnik zabývající se dopravou zboží, který sám zboží, jež přepravuje, nevyrábí, a zejména, zda může CX tvrdit, že podmínky vztahující se na FU, pokud jde o získání povolení vyžadovaného *GütbefG*, představují opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením ve smyslu článku 5 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95. Předkládající soud se domnívá, že v tomto stadiu nemá být projednáváný případ zkoumán z hlediska volného pohybu zboží, neboť je podle jeho názoru zřejmé, že volný pohyb zboží, volný pohyb služeb a odvětví dopravy jsou v dohodě

8 – Viz čl. 7 odst. 1 rakousko-turecké dohody o silniční dopravě a § 8 odst. 3 a 4 *GütbefG*.

9 – Rakouská vláda uvádí, že poslední jednání o kvótě se konala v roce 2014 a že od té doby se turecké orgány neobrátily na rakouské orgány za účelem úpravy kvóty. Rakouská vláda mimoto vysvětluje, že každé povolení zahrnuje dvě dopravní trasy a že kvóty povolení stanovuje smíšený výbor na základě hospodářských statistik.

10 – Rakouská vláda mimoto vysvětluje, že za tři trasy uskutečněné kombinovanou dopravu získávají turečtí dopravci dvě kompenzační povolení.

11 – Pokud jde o režim CEMT, srov. zprávu Světové banky č. 85830-TR ze dne 28. března 2014, *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, bod 107 a závěrečnou zprávu ICF Consulting Ltd ze dne 14. října 2014, *Study on the economic impact on an agreement between the EU and the Republic of Turkey*, vypracovanou na žádost Komise, s. 13 až 14. V poslední uvedené zprávě se hovoří o 4 258 licencích udělených tureckým dopravcům na rok 2014 (použitelných na dopravu mezi zeměmi CEMT nebo přes tyto země). Podle § 7 odst. 1 bod 2 *GütbefG*, splňuje povolení CEMT požadavky, jež jsou na povolení kladeny.

12 – Rakouská vláda uvádí, že v letech 2015 a 2016 nebyla předložena žádná žádost o individuální povolení na základě § 7 odst. 1 bodu 3 a § 8 odst. 1 *GütbefG*.

13 – Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že se jedná o kombinovanou dopravu, kdy se tento náves dopravuje po železnici.

14 – Podle CX dosahuje čekací doba v terminálu pro kombinovanou dopravu Maribor často 97 až 107 hodin na úseku 260 km. V tomto ohledu viz výše uvedená zpráva č. 85830-TR s. 54 Světové banky, v níž se hovoří o dodatečných nákladech ve výši 250 EUR za nákladní vozidlo pro tranzit a zdvojnásobení doby tranzitní přepravy.

o přidružení EHS-Turecko považovány za vzájemně oddělené oblasti, a tato dohoda ponechává otevřené, v jaké míře a jakou rychlostí budou tyto oblasti v rámci přidružení liberalizovány. Existují důvodné domněnky pro to, že odvětví dopravy by mělo být záměrně vyčleněno a nemělo by být liberalizováno prostřednictvím volného pohybu zboží¹⁵.

36. Pokud by měl Soudní dvůr zastávat názor, že se CX může dovolávat volného pohybu zboží, a tvrdit, že dotčená rakouská právní úprava vede k omezení této svobody nebo je přinejmenším diskriminační vůči tureckým státním příslušníkům ve smyslu článku 9 dohody o přidružení EHS-Turecko, vyvstává podle předkládajícího soudu otázka, zda je toto omezení odůvodněné podle článku 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95.

37. V následující analýze se budu nejprve zabývat otázkou kvalifikace dotčené rakouské právní úpravy s ohledem na ustanovení o přidružení EHS-Turecko. V tomto ohledu vysvětlím důvody, pro které mám za to, stejně jako rakouská a maďarská vláda, jakož i Komise, že takový režim spadá do oblasti dopravních služeb a že ustanovení obsažená v rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 o volném pohybu zboží mezi Unií a Tureckem se na takovou právní úpravu nepoužijí (oddíl B.1). Zadrhé vyvrátím opačné argumenty, jež uplatnil CX, pokud jde o judikaturu Soudního dvora vztahující se k volnému pohybu zboží (oddíl B.2). Zatřetí budu posuzovat dotčenou právní úpravu v souvislosti s doložkou „standstill“ uvedenou v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, která zakazuje zavedení nových omezení volného pohybu služeb (oddíl B.3). Nakonec se budu krátce zabývat případnou diskriminací tureckých dopravců ve smyslu článku 9 dohody o přidružení EHS-Turecko (oddíl B.4).

B. K předběžné otázce

1. Ke kvalifikaci dotčené právní úpravy a ustanovením použitelným na takovou právní úpravu

38. Předběžná otázka položená Verwaltungsgerichtshof (Správní soud) vyvolává nejprve otázku týkající se kvalifikace dotčené právní úpravy s ohledem na ustanovení o přidružení EHS-Turecko¹⁶. Spadá taková právní úprava do ustanovení týkajících se volného pohybu zboží mezi Unií a Tureckem nebo se týká spíše poskytování dopravních služeb?

39. Stejně jako maďarská a rakouská vláda, jakož i Komise, se přikláním k druhému předpokladu.

40. V tomto ohledu vycházím z následujících úvah.

41. Zaprvé je třeba uvést, že v rámci přidružení EHS-Turecko tvoří volný pohyb zboží, volný pohyb služeb a doprava oddělené oblasti, jež podléhají různým pravidlům¹⁷. Tato pravidla odrážejí různě stupně liberalizace dotčených trhů. Zatímco volný pohyb zboží mezi Unií a Tureckem je zaručen zejména ustanoveními rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 o celní unii¹⁸, oblast služeb a dopravy zůstává, za současného stavu rozvoje dohody o přidružení EHS-Turecko, v zásadě neliberalizována¹⁹.

15 – V tomto ohledu předkládající soud odkazuje na rozhodnutí vydané Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) dne 30. června 2011 (BVerwG, Urt. v. 30.6.2011–3 C 18/10, NVwZ 2012, 247).

16 – Dohoda o přidružení EHS-Turecko, dodatkový protokol, jakož i rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 Rady přidružení jsou nedílnou součástí právního řádu Unie. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. září 1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, body 8 a 9 a citovaná judikatura).

17 – Viz zejména články 10, 14 a 15 dohody o přidružení EHS-Turecko, články 2 až 30, 41 a 42 dodatkového protokolu, jakož i články 2 až 7 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95.

18 – Podle čl. 2 odst. 1 dohody o přidružení EHS-Turecko je cílem této dohody podpora stálého a vyváženého posilování obchodních a hospodářských vztahů mezi Evropským hospodářským společenstvím na jedné straně a Tureckem na straně druhé. V tomto ohledu odstavec 2 uvedeného článku stanoví postupné vytvoření celní unie v po sobě jdoucích fázích. Rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 stanoví, jak vyplývá z jejího článku 1, podrobnosti provádění závěrečné fáze celní unie mezi Evropským společenstvím a Tureckem vyplývající z dohody o přidružení EHS-Turecko.

19 – Pokud jde o doložku „standstill“ uvedenou v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, je však třeba věnovat pozornost bodům 75 až 80 tohoto stanoviska.

42. Pokud se jedná zejména o oblast dopravy, článek 15 dohody o přidružení EHS-Turecko stanoví, že „[p]odmínky a pravidla pro rozšíření platnosti ustanovení Smlouvy o založení Společenství a opatření přijatých na základě těchto ustanovení na Turecko v oblasti dopravy se určí s ohledem na zeměpisnou polohu Turecka“. Mimo jiné článek 42 dodatkového protokolu stanoví, že 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 a že za stejných podmínek může Rada rozšířit na Turecko akty, které Společenství přijalo podle těchto ustanovení, zejména pro silniční dopravu.

43. Je však třeba uvést, že až do nynějška Rada přidružení nepřijala za tímto účelem žádná opatření. Za současného stavu rozvoje dohody o přidružení EHS-Turecko tedy neexistují žádné zvláštní právní předpisy v oblasti dopravy²⁰.

44. Pokud jde zadruhé o otázku, zda se vnitrostátní právní předpisy vztahují k jedné nebo druhé svobodě pohybu, je třeba podle nyní již ustálené judikatury zohlednit *předmět* dotčených právních předpisů²¹. Mám za to, že totéž platí obdobně pro kvalifikaci vnitrostátní právní úpravy s ohledem na ustanovení o přidružení EHS-Turecko.

45. Pokud jde o rakouskou právní úpravu dotčenou ve věci v původním řízení, mám za to, že jejím cílem je v zásadě určit podmínky, které je třeba splňovat pro mezinárodní silniční komerční přepravu zboží do Rakouska, přes Rakousko nebo z Rakouska²². Tato právní úprava v daném ohledu zejména stanoví, že doprava může být uskutečňována pouze na základě povolení, které může mít pro turecké dopravce buďto podobu povolení vydaného v rámci kvóty stanovené na základě rakousko-turecké dohody o silniční dopravě, nebo individuálního povolení vydávaného pro dopravu představující závažný veřejný zájem²³. Jinými slovy, dotčená rakouská právní úprava omezuje přístup tureckých dopravců na trh mezinárodní silniční přepravy zboží.

46. Podle mého názoru není pochyb o tom, že taková právní úprava spadá do oblasti dopravních služeb.

47. Na jedné straně vyplývá z judikatury Soudního dvora, že svoboda provozovat silniční přepravu zboží se v normativním kontextu ustanovení Smlouvy vztahuje na oblast poskytování služeb v oblasti dopravy²⁴. Nevidím žádný důvod, proč by tomu bylo jinak v rámci ustanovení týkajících se přidružení EHS-Turecko.

20 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. října 2003, Abatay a další (C-317/10 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 98). Pokud jde o oblast služeb, Rada přidružení přijala na základě čl. 41 odst. 2 dodatkového protokolu, rozhodnutí č. 2/2000 ze dne 11. dubna 2000 o zahájení jednání o liberalizaci sektoru služeb a o vzájemném otevření trhů veřejných zakázek mezi Společenstvím a Tureckem (Úř. věst. 2000, L 138, s. 27). Doposud však Rada přidružení v této oblasti žádnou podstatnou liberalizaci neprovedla. Viz rozsudek ze dne 24. září 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, body 13 a 46).

21 – Viz rozsudek ze dne 7. září 2017, Eqiom a Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, bod 40 a citovaná judikatura). V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pokud se vnitrostátní opatření týká jak volného pohybu zboží, tak i volného pohybu služeb, Soudní dvůr ho přezkoumá v zásadě pouze s ohledem na jednu z těchto dvou základních svobod, ukáže-li se, že jedna z uvedených svobod je zcela druhotná ve vztahu ke druhé a může být do ní zahrnuta. Viz rozsudek ze dne 4. října 2011, Football Association Premier League a další (C-403/08 a C-429/08, EU:C:2011:631, bod 78 a citovaná judikatura).

22 – Tento rozbor nemůže být dotčen okolností, že podle rakousko-turecké dohody o silniční dopravě jsou jízdy bez nákladu od režimu kvót osvobozeny. Viz bod 21 tohoto stanoviska.

23 – Viz § 7 odst. 1 a § 8 odst. 1, 3 a 4 GütefG, jakož i čl. 4 odst. 1 a čl. 7 rakousko-turecké dohody o silniční dopravě. Viz rovněž body 30 až 32 tohoto stanoviska.

24 – Viz rozsudek ze dne 11. června 1987, Bodin a Minguet & Thomas (241/86, EU:C:1987:280, bod 6). V bodě 13 tohoto rozsudku Soudní dvůr konstatoval, že uplatňování vnitrostátních právních předpisů o maximální výšce vozidel, která splňuje mezní hodnoty stanovené směrnicí Společenství, nelze považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 30 Smlouvy o EHS (nyní článek 34 SFEU).

48. Na druhé straně je třeba uvést, že mezinárodní silniční přeprava zboží *mezi členskými státy* byla dříve předmětem schvalovacích režimů podobných tomu, který je nyní zaveden dotčenými rakouskými právními předpisy vůči tureckým dopravcům. Tyto režimy byly založeny zčásti na dvoustranných kvótách mezi členskými státy a zčásti na kvótách Společenství²⁵.

49. V rozsudku *Parlament v. Rada*²⁶ Soudní dvůr rozhodl, že Rada nesplnila své povinnosti vyplývající z článku 75 EHS (nyní článek 91 SFEU) tím, že nezajistila zejména volný pohyb služeb v oblasti mezinárodní přepravy zboží. V návaznosti na tento rozsudek byly dvoustranné kvóty a kvóty Společenství postupně zrušeny a poté s účinností od 1. ledna 1993 nahrazeny systémem licencí Společenství nepodléhající kvótám, který je v současné době v platnosti²⁷. Akty týkající se kvót Společenství a licence Společenství byly přijaty na základě ustanovení Smlouvy týkajících se společné politiky v oblasti dopravy²⁸.

50. Tento vývoj legislativy a judikatury související s mezinárodní dopravou mezi členskými státy podle mého názoru potvrzuje závěr, že takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je úprava dotčená v původním řízení, která stanoví režim udělování povolení v oblasti mezinárodní silniční přepravy zboží, je třeba kvalifikovat jako opatření spadající do oblasti dopravních služeb.

51. V tomto kontextu se domnívám, že zvláštní pozornost zasluhuje rozsudek Soudního dvora ve věci *Lambregts Transportbedrijf*²⁹. V tomto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že čl. 75 odst. 1 písm. a) a b) Smlouvy o EHS [nyní čl. 91 odst. 1, písm. a) a b) SFEU] o provádění společné dopravní politiky Radou, nepřiznává státním příslušníkům členských států práva, která by mohli uplatňovat před vnitrostátními soudy vůči rozhodnutím vnitrostátních správních orgánů v roce 1982. Jinými slovy, Soudní dvůr rozhodl, že toto ustanovení nemá přímý účinek, který by umožnil, aby se jej dovolával dopravce usazený v některém členském státě za účelem zpochybnění vnitrostátního správního rozhodnutí týkajícího se povolení pro vnitrostátní a mezinárodní dopravu.

52. V tomto ohledu Soudní dvůr konstatoval v bodě 14 rozsudku, že „v roce 1982, volný pohyb služeb v odvětví mezinárodní přepravy byl zajišťován [...] jediné v rámci nebo směrem z území nebo na území členského státu, v němž je podnik usazen a s výhradou získání povolení k přepravě v souladu s dvoustrannými kvótami nebo kvótami Společenství platnými v daném členském státě“³⁰. Soudní dvůr tak měl za to, že jelikož Rada nezavedla zásadu volného pohybu služeb v oblasti vnitrostátní a mezinárodní dopravy v souladu s povinnostmi, které pro ni vyplývají z čl. 75 odst. 1 písm. a) a b) Smlouvy o EHS, tyto služby bylo možné uskutečňovat pouze v mezích dvoustranných kvót a kvót Společenství. V této souvislosti Soudní dvůr neprovedl žádné posouzení případných vlivů těchto kvót na volný pohyb zboží.

25 – Viz nařízení Rady (EHS) č. 1018/68 ze dne 19. července 1968 o vytvoření kvóty Společenství pro silniční přepravu zboží provozovanou mezi členskými státy (Úř. věst. 1968, L 175, s. 13). Toto nařízení bylo následováno nařízením Rady (EHS) č. 2829/72 ze dne 28. prosince 1972 o kvótě Společenství pro silniční přepravu zboží mezi členskými státy (Úř. věst. 1972, L 298, s. 16), jež bylo prodlouženo a pozměněno nařízením Rady (EHS) č. 3256/74 ze dne 19. prosince 1974 (Úř. věst. 1974, L 349, s. 5), prodlouženého nařízením Rady (EHS) č. 3331/75 ze dne 18. prosince 1975 (Úř. věst. 1975, L 329, s. 9), a v konečném důsledku nahrazeno nařízením Rady (EHS) č. 3164/76 ze dne 16. prosince 1976 o kvótě Společenství pro silniční přepravu zboží provozovanou mezi členskými státy (Úř. věst. 1976, L 357, s. 1).

26 – Rozsudek ze dne 22. května 1985 (13/83, EU:C:1985:220).

27 – Viz nařízení Rady (EHS) č. 1841/88 ze dne 21. června 1988, kterým se mění nařízení č. 3164/76 (Úř. věst. 1988, L 163, s. 1), které stanovilo zvýšení kvóty Společenství během přechodného období a zrušení, s účinností od 1. ledna 1993, kvót Společenství, dvoustranných kvót mezi členskými státy a kvót pro tranzitní přepravu do a z třetích zemí pro dopravce Společenství. Viz mimo jiné 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). Toto nařízení bylo zrušeno a nahrazeno nařízením č. 1072/2009.

28 – Konkrétně článek 75 Smlouvy o EHS a článek 71 Smlouvy o ES (nyní článek 91 SEU).

29 – Rozsudek ze dne 13. července 1989 (4/88, EU:C:1989:320).

30 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

53. Mám za to, že totéž platí *a fortiori* pro mezinárodní přepravu prováděnou tureckými dopravci v rámci dohody o přidružení EHS-Turecko. V tomto ohledu je třeba vzít v úvahu, že zatímco čl. 75 odst. 1 písm. a) a b) Smlouvy o EHS stanovil *povinnost* Rady zavést společnou dopravní politiku³¹, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že rozšíření ustanovení Smlouvy v oblasti dopravy na Tureckou republiku je pouze *fakultativní*³². V této souvislosti Soudní dvůr konstatoval, že Rada přidružení „má v oblasti dopravy významně rozsáhlejší možnosti pro posuzování“³³. Na základě výše uvedeného mám za to, že pokud Soudní dvůr nepoužil článek 30 Smlouvy o EHS (nyní článek 34 SFEU) ve věci *Lambregts Transportbedrijf*³⁴, není tím spíš namístě v projednávané věci použít článek 5 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95.

54. Z toho podle mého názoru vyplývá, že dokud Rada přidružení v souladu s článkem 15 dohody o přidružení mezi EHS a Tureckem a s článkem 42 dodatkového protokolu nepřijme žádná pravidla týkající se dopravy³⁵, podléhá přístup tureckých dopravců na trh mezinárodní přepravy nadále podmínkám stanoveným ve vnitrostátních předpisech členských států a ve dvoustranných dohodách mezi členskými státy a Tureckou republikou³⁶. V této souvislosti počet dopravních povolení přiznaných tureckým dopravcům závisí zejména na jednáních vedených v rámci těchto dohod mezi dotčenými státy. Chtěl bych poukázat na to, že většina členských států zavedla na základě dvoustranných dohod, které uzavřely s Tureckou republikou, režimy dopravních povolení vykazující podobnosti s režimem dotčeným v původním řízení³⁷.

55. Rozhodnutí provést liberalizaci v oblasti dopravních služeb v rámci dohody o přidružení EHS-Turecko, přísluší pouze samotným smluvním stranám, pokud to uznají za vhodné po důkladné analýze konkrétních důsledků, které by tato operace mohla mít, zejména s ohledem na soutěžní podmínky na trhu mezinárodní dopravy. V této souvislosti svědčí postupná liberalizace mezinárodní dopravy mezi členskými státy o nutnosti, aby tato liberalizace byla doplněna zavedením společných pravidel, zejména v oblasti dopravy³⁸.

56. Za těchto podmínek mám za to, že uplatní-li Soudní dvůr ustanovení o volném pohybu zboží mezi EU a Tureckem na takovou právní úpravu, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, mohlo by to vést k liberalizaci mezinárodní dopravy, kterou smluvní strany dohody o přidružení EHS-Turecko do nynější doby nezamýšlely³⁹.

57. Vzhledem ke všem předcházejícím úvahám mám za to, že taková právní úprava, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, spadá do oblasti dopravních služeb a že ustanovení obsažená v rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 o volném pohybu zboží mezi EU a Tureckem se na takovou právní úpravu nepoužijí.

31 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 22. května 1985, *Parlament v. Rada* (133/83, EU:C:1985:220, bod 50).

32 – Soudní dvůr v tomto ohledu odkazuje na použití slova „může“ v článku 42 dodatkového protokolu. Viz rozsudek ze dne 21. října 2003, *Abatay a další* (C-317/10 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 97).

33 – Viz rozsudek ze dne 21. října 2003, *Abatay a další* (C-317/10 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 96).

34 – Rozsudek ze dne 13. července 1989 (4/88, EU:C:1989:320).

35 – Viz body 42 a 43 tohoto stanoviska.

36 – Nicméně pokud jde o doložku „standstill“ uvedenou v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, viz body 75 až 80 tohoto stanoviska.

37 – Pokud jde o seznam dvoustranných dohod uzavřených mezi členskými státy a Tureckou republikou a kvóty stanovené v rámci těchto dohod, viz příloha 14 zprávy č. 85830-TR Světové banky, a příloha C výše uvedené závěrečné zprávy ICF Consulting Ltd. Pokud jde o rozdíly mezi režimy členských států, viz s. 8 až 13 poslední z těchto zpráv. Dodávám, že nařízení č. 1072/2009 výslovně odkazuje na existenci dvoustranných dohod o dopravě mezi členskými státy a třetími zeměmi. Viz bod 3 odůvodnění nařízení a čl. 1 odst. 3 písm. a) tohoto nařízení.

38 – V tomto ohledu bych chtěl uvést, že například dohoda uzavřená mezi Unií a Švýcarskou konfederací v oblasti dopravy má na jedné straně cíl liberalizovat přístup smluvních stran na své trhy silniční a železniční dopravy zboží a osob a na druhé straně stanovit podmínky koordinované dopravní politiky. Viz čl. 1 odst. 1 dohody mezi Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přepravě zboží a cestujících po železnici a silnici (Úř. věst. 2002, L 114, s. 91; Zvl. vyd. 11/41, s. 114). Viz mimo jiné Togan, S., a Bayar, G.: „Liberalizing Transport Sectors and the Effects of Infrastructure Development“, *The Liberalization of Transportation Services in the EU and Turkey*, Oxford University Press, 2016, s. 239.

39 – Otázka případného uvolnění této oblasti, je předmětem několika studií. Viz zejména výše uvedenou zprávu č. 85830-TR Světové banky, body 99 až 113, a s. 36 a násl. výše uvedené závěrečné zprávy ICF Consulting Ltd. Posledně uvedená zpráva uvádí zvýšení hodnoty obchodu mezi EHS a Tureckem o přibližně 3,5 miliardy eur v případě úplné liberalizace mezinárodní dopravy mezi Unií a Tureckem.

58. Tento závěr nemůže být zpochybněn argumenty uvedenými CX, pokud jde o judikaturu Soudního dvora týkající se volného pohybu zboží. Těmto argumentům se budu věnovat níže.

2. K předkládaným opačným argumentům

59. Na podporu své teze, podle které se ustanovení týkající se volného pohybu zboží mezi Unii a Tureckem použijí na takové právní předpisy, jako jsou ty dotčené v původním řízení, se CX dovolává několika rozsudků Soudního dvora týkajících se této svobody.

60. Zprvce se CX opírá o rozsudek ve věci Istanbul Lojistik⁴⁰. V tomto rozsudku Soudní dvůr konstatoval, že daň z motorových vozidel, jež musí hradit majitelé nákladních vozidel registrovaných v Turecku při průjezdu přes maďarské území, představuje poplatek s účinkem rovnocenným clu ve smyslu článku 4 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95⁴¹.

61. CX se domnívá, že pokud maďarský tranzitní poplatek narušuje volný pohyb zboží, musí totéž platit pro dotčenou rakouskou právní úpravu, neboť režim dopravních kvót stanovený touto právní úpravou představuje výraznější narušení volného pohybu zboží než tranzitní poplatek.

62. S tímto argumentem nesouhlasím.

63. Podle mého názoru nelze dotčenou rakouskou právní úpravu srovnávat s úpravou dotčenou ve věci Istanbul Lojistik. Na jedné straně se obě právní úpravy liší svojí *povahou*. Ve věci Istanbul Lojistik se jednalo o daňové opatření (daň), zatímco projednávaná věc se týká stanovení kvót.

64. Na druhé straně se liší svým *předmětem*. Ve věci Istanbul Lojistik se totiž Soudní dvůr domníval, že „byť není daň z provozu motorových vozidel vybírána přímo z výrobků, *postihuje zboží, které je přepravováno vozidly registrovanými ve třetí zemi*, mimo jiné v Turecku, z důvodu překročení maďarské hranice, a *nikoli z důvodu služby přepravy*“⁴². Naproti tomu rakouská právní úprava dotčená v projednávané věci se – jak jsem již uvedl – konkrétně týká stanovení podmínek, které je třeba splnit za účelem realizace dopravních služeb⁴³. Upřesňuji, že ve věci Istanbul Lojistik se Soudní dvůr omezil na přezkum daně jako takové a neprovedl žádný přezkum režimu kvót, s nímž tento poplatek souvisel⁴⁴.

40 – Rozsudek ze dne 19. října 2017 (C-65/16, EU:C:2017:770).

41 – V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, přičemž se odvolal zejména na článek 66 rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95, že výklad ustanovení Smlouvy o FEU týkající se volného pohybu zboží v rámci Unie lze použít i na ustanovení, která se týkají volného pohybu zboží uvnitř celní unie vyplývající z dohody EHS-Turecko. V tomto článku rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 se stanoví, že ustanovení tohoto rozhodnutí, pokud jsou ve své podstatě shodná s odpovídajícími ustanoveními Smlouvy o EŠ, nyní Smlouvy o FEU, se vykládají v souladu s rozhodnutími Soudního dvora vydanými v dané oblasti. Viz rozsudek ze dne 19. října 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, body 38 a 44).

42 – Kurzívou zvýraznil autor stanoviska. Viz rozsudek ze dne 19. října 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, bod 46). V tomto ohledu Soudní dvůr zdůraznil skutečnost, že dotčená maďarská daň měla být uhrazena v okamžiku vstupu nákladních vozidel na maďarské území a že výše této daně závisela na kritériích, která byla mimo jiné spojena s množstvím zboží, které mohlo být přepravováno, a jeho místem určení. Viz bod 45 uvedeného rozsudku. Viz rovněž mé stanovisko ve věci společnost Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282, bod 59).

43 – Viz bod 45 tohoto stanoviska.

44 – To platí i pro mé stanovisko ve věci Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282). Viz zejména body 49, 52 a 69 uvedeného stanoviska.

65. Zadruhé se CX dovolává řady rozsudků, ve kterých Soudní dvůr uznal souvislost mezi přepravou zboží a volným pohybem zboží v rámci Unie. V dotyčných rozsudcích Soudní dvůr rozhodl, že představuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 34 SFEU, zejména zákaz provozu pro nákladní vozidla o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny přepravující určité zboží na úseku dálnice, která představuje jednu z hlavních pozemních komunikací v daném regionu⁴⁵, a právní úprava, která by stanovila krátké doby a krátké maximální vzdálenosti u přepravy živých zvířat na porážku⁴⁶.

66. Podle CX by z této judikatury vyplývalo, že taková právní úprava, jako je úprava dotčená v původním řízení, pokud se z technického hlediska týká přepravy zboží, nutně omezuje pohyb zboží tím, že umožňuje volný tranzit pouze omezenému počtu dopravců a vede tak k odklonu obchodních toků na jiné alternativní trasy nebo k jiným druhům přepravy, které způsobují nárůst přepravní doby a nákladů⁴⁷.

67. Tento argument nemůže obstát.

68. Je totiž třeba konstatovat, že judikatura, které se dovolává CX, se týká vnitrostátních úprav, jejichž povaha je velice odlišná od povahy dotčené rakouské právní úpravy v projednávané věci.

69. Na jedné straně se předpisy v této věci netýkaly podmínek, které je třeba splňovat při provádění dopravních služeb (*podmínky přístupu na dopravní trh*), tak jako v projednávaném případě, ale spíše podmínek, za nichž lze určité zboží přepravovat (*podmínky dopravy zboží*)⁴⁸. V tomto ohledu měl Soudní dvůr za to, že uložené podmínky týkající se způsobu dopravy, délky trvání a vzdálenosti přepravy byly takové, že mohly omezit volný pohyb zboží⁴⁹.

70. Na druhé straně, na rozdíl od dotčené rakouské právní úpravy, právní předpisy, jichž se týká judikatura, které se dovolává CX, nebyly zaměřeny na určité dopravce, nýbrž se vztahovaly obecně na veškerou dopravu zboží spadající do jejich pole působnosti. V této souvislosti měl Soudní dvůr za to, že uložené dopravní podmínky mohly bránit volnému pohybu zboží, a zejména jeho volnému tranzitu⁵⁰.

45 – Rozsudky ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Rakousko (C-320/03, EU:C:2005:684), a ze dne 21. prosince 2011, Komise v. Rakousko (C-28/09, EU:C:2011:854).

46 – Rozsudek ze dne 11. května 1999, Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242). CX se dále dovolává rozsudku ze dne 9. prosince 1997, Komise v. Francie (C-265/95, EU:C:1997:595), týkajícího se násilných aktů spáchaných na území Francie ve vztahu k zemědělským produktům pocházejícím z jiných členských států; rozsudek Soudního dvora ze dne 12. června 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), týkající se úplného uzavření dálnice Brenner po dobu téměř 30 hodin, a rozsudek ze dne 23. října 2003, Rioglass a Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587), týkající se zadržení zboží na celnici, čímž došlo ke zpomalení pohybu zboží a mohlo vést k jeho úplnému zablokování.

47 – Viz také bod 34 tohoto stanoviska.

48 – Pokud jde o předmět dotčené rakouské právní úpravy, viz bod 45 tohoto stanoviska.

49 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Komise v. Rakousko (C-28/09, EU:C:2011:854, bod 114), kde Soudní dvůr uvedl, že zákaz provozu těžkých nákladních vozidel o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny přepravujících určité zboží na úseku dálnice A12 představuje „překážku pro použití tohoto způsobu dopravy pro dané produkty v tomto tranzitním koridoru přes Alpy“.

50 – Viz zejména rozsudek ze dne 15. listopadu 2005 Komise v. Rakousko (C-320/03, EU:C:2005:684, bod 66), z něhož vyplývá, že „sporné nařízení tím, že nákladním vozidlům o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny přepravujícím určité zboží zakázalo provoz na úseku silnice prvořadého významu, představující jednu ze základních pozemních komunikací mezi jižním Německem a severní Itálií, narušuje volný pohyb zboží a zejména jeho volný tranzit“. Viz rovněž v tomto smyslu rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Komise v. Rakousko (C-28/09, EU:C:2011:854, bod 116). Viz mimo jiné rozsudek ze dne 11. května 1999, Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242, bod 23). Rozsudky ze dne 9. prosince 1997, Komise v. Francie (C-265/95, EU:C:1997:595); ze dne 12. června 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), a ze dne 23. října 2003, Rioglass a Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587), se týkaly situací vedoucích k úplnému zákazu pohybu dotčeného zboží.

71. Přitom je třeba konstatovat, že rakouská právní úprava dotčená v původním řízení neukládá žádná omezení týkající se podmínek přepravy zboží z Turecka. Na základě této právní úpravy se toto zboží může volně pohybovat po silnicích směrem do Rakouska, přes Rakousko nebo z Rakouska. Omezená je pouze možnost *tureckých dopravců* toto zboží přepravovat. Jinými slovy, turecké zboží se může v Rakousku volně pohybovat, avšak nikoliv nutně v tureckých nákladních vozidlech. Dodávám, že tato právní úprava není zaměřena na zboží z Turecka, ale vztahuje se rovněž na přepravu zboží z členských států včetně Rakouska uskutečňovanou tureckými dopravci.

72. Z toho podle mého názoru vyplývá, že i za předpokladu, že by dotčená rakouská právní úprava spadala pod ustanovení o volném pohybu zboží, není tato právní úprava neslučitelná s obecnou zásadou volného tranzitu zboží uvnitř Unie, uznanou Soudním dvorem jako důsledek této svobody⁵¹.

73. Závěrem mám za to, že argumenty uvedené CX nemohou zpochybnit kvalifikaci dotčené rakouské právní úpravy jakožto opatření spadajícího do oblasti dopravních služeb. Z toho vyplývá, že ustanovení rozhodnutí Rady přidružení č. 1/95 týkající se volného pohybu zboží mezi Unií a Tureckem se na takovou právní úpravu nevztahují.

74. Taková právní úprava musí nicméně dodržovat doložku „standstill“ uvedenou v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu⁵². Touto otázkou se budu zabývat v následující části.

3. Doložka „standstill“ uvedená v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu

75. Článek 41 odst. 1 dodatkového protokolu stanoví doložku „standstill“, podle níž smluvní strany mezi sebou nebudou zavádět nová omezení, zejména volného pohybu služeb. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že toto ustanovení se může vztahovat na dopravní služby a že se jej může dovolávat podnik usazený v Turecku, který legálně poskytuje služby v některém členském státě⁵³.

76. Doložka „standstill“ obecně zakazuje zavedení jakéhokoliv nového opatření, které by mělo za cíl nebo za následek podrobení výkonu těchto hospodářských svobod tureckým státním příslušníkem na území členského státu restriktivnějším podmínkám, než jsou ty, které platily v okamžiku vstupu dodatkového protokolu v platnost ve vztahu k tomuto členskému státu⁵⁴. Aby bylo možné určit, zda uvedené ustanovení brání vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v projednávané věci, je třeba zkoumat, zda obsahuje omezení volného pohybu služeb, a v případě kladné odpovědi, zda má být toto omezení považováno za nové⁵⁵.

51 – Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Komise v. Rakousko (C-28/09, EU:C:2011:854, bod 113 a citovaná judikatura). Obecná zásada svobody tranzitu se použije rovněž v rámci dohody o přidružení EHS-Turecko. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. října 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, body 42 a 44).

52 – Předkládající soud se výslovně netáže na doložku „standstill“ uvedenou v čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu, ale táže se Soudního dvora obecně na slučitelnost sporné právní úpravy s tímto protokolem. V tomto ohledu připomínám, že v souladu s judikaturou Soudního dvora, i když tedy po formální stránce předkládající soud omezil své otázky pouze na výklad některých ustanovení unijního práva, nebrání taková skutečnost Soudnímu dvoru, aby předkládajícímu soudu poskytl všechny prvky výkladu unijního práva, které mohou být užitečné pro rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena, bez ohledu na to, zda je tento soud ve svých otázkách zmínil. V tomto ohledu přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména pak z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky unijního práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit. Viz rozsudek ze dne 19. října 2017, Otero Ramos (C-531/15, EU:C:2017:789, bod 40).

53 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. října 2003, Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, body 92, 93, 102 a 105). Podle ustálené judikatury je čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu přímo použitelný. V důsledku toho se mohou tohoto ustanovení před soudy dovolávat turečtí státní příslušníci, na něž se vztahuje. Viz rozsudek ze dne 24. září 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, bod 38 a citovaná judikatura).

54 – Viz rozsudek ze dne 24. září 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, bod 39 a citovaná judikatura).

55 – Viz rozsudek ze dne 21. října 2003, Abatay a další (C-317/01 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 110).

77. Pokud jde za prvé o otázku, zda právní úprava dotčená v původním řízení obsahuje *omezení* volného pohybu služeb, mám za to, že na tuto otázku je třeba odpovědět kladně. V tomto ohledu připomínám, že podle ustálené judikatury vnitrostátní právní úprava, která podřizuje provádění služeb na vnitrostátním území podnikem usazeným v jiném členském státě vydáním správního povolení, představuje omezení základní zásady zakotvené v článku 56 SFEU⁵⁶.

78. Pokud jde zadruhé o otázku, zda dotčená právní úprava představuje *nové* omezení, je nutno určit, zda má tato úprava charakter určité novinky v tom smyslu, že má za následek zhoršení situace tureckých dopravců v porovnání s ochranou, jež vyplývala z pravidel, která pro ně platila v Rakousku v okamžiku vstupu dodatkového protokolu v platnost ve vztahu k tomuto členskému státu⁵⁷.

79. V tomto ohledu rakouská vláda uvádí, že systém kvót stanovený v rakousko-turecké dohodě o silniční dopravě byl v platnosti již v okamžiku vstupu dodatkového protokolu v platnost ve vztahu k Rakouské republice, po jejím přistoupení k Unii dne 1. ledna 1995⁵⁸.

80. S výhradou ověření, které v tomto ohledu přísluší provést předkládajícímu soudu, se tedy zdá, že dotčená rakouská právní úprava neobsahuje žádná nová omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu⁵⁹.

4. K zásadě zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti podle článku 9 Dohody o přidružení EHS-Turecko

81. CX se domnívá, že dotčená rakouská právní úprava vede k diskriminaci vůči tureckým dopravcům a je v rozporu s článkem 9 dohody o přidružení EHS-Turecko, který zakazuje jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti v oblasti působnosti uvedené dohody, a to proto, že omezení související s režimem dopravních kvót neplatí pro dopravce usazené v Unii⁶⁰.

82. Stejně jako maďarská a rakouská vláda, jakož i Komise se domnívám, že článek 9 dohody o přidružení EHS-Turecko nebrání takové právní úpravě, jakou je úprava dotčená ve věci v původním řízení, a to z následujících důvodů.

83. Zaprvé mám za to, že článek 9 dohody o přidružení EHS-Turecko není na takovou právní úpravu použitelný. Podle svého znění se totiž toto ustanovení použije, „aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení, která mohou být vydána na základě článku 8“ též dohody⁶¹. Jestliže za současného stavu vývoje dohody o přidružení EHS-Turecko neexistují zvláštní pravidla v oblasti dopravy⁶², není možné vyloučit, že taková pravidla by mohla být přijata Radou přidružení na základě článku 15 dohody o přidružení mezi EHS a Tureckem a článku 42 dodatkového protokolu. Jak Komise správně uvádí, použití článku 9 dohody o přidružení EHS-Turecko na takovou právní úpravu, která je dotčena v původním řízení, by tedy předjímalo obsah případné právní úpravy v oblasti dopravy.

56 – Rozsudek ze dne 21. října 2003, Abatay a další (C-317/10 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 111). Podle judikatury Soudního dvora musí být zásady uznané v rámci článků Smlouvy týkajících se volného pohybu služeb v co největší možné míře uplatňovány na turecké státní příslušníky, aby se mezi smluvními stranami odstranila omezení volného pohybu služeb. Viz rozsudek ze dne 24. září 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, bod 43 a citovaná judikatura).

57 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. října 2003, Abatay a další (C-317/10 a C-369/01, EU:C:2003:572, bod 116).

58 – Podpůrně rakouská vláda tvrdí, že dotčená právní úprava je v každém případě odůvodněna naléhavým důvodem obecného zájmu, a zejména ekonomickým zájmem a ochranou obyvatel a životního prostředí. Podle Komise nic nenasvědčuje tomu, že je dotčená právní úprava neslučitelná s doložkou „standstill“. CX a maďarská vláda se nevyjádřili k otázce slčitelnosti sporné právní úpravy s doložkou „standstill“.

59 – Dodávám, že podle mého názoru neustálé přizpůsobování velikosti kvóty stanovené pro turecké dopravce na základě rakousko-turecké dohody o silniční dopravě, nemůže být považováno za nové omezení ve smyslu čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu. V tomto ohledu připomínám, že počet povolení je stanovený během dvoustranných jednání mezi dotčenými státy, přičemž jsou brány do úvahy zejména zájmy související s ekonomikou a objemem mezinárodní dopravy. Viz bod 54 tohoto stanoviska a § 8 odst. 3 GutbefG.

60 – Viz bod 34 tohoto stanoviska.

61 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

62 – Viz bod 43 tohoto stanoviska.

84. Zadruhé i za předpokladu, že by článek 9 dohody o přidružení EHS-Turecko byl použitelný na takovou právní úpravu, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, mám za to, že tato právní úprava nevede k diskriminaci ve smyslu uvedeného ustanovení.

85. V tomto ohledu je třeba konstatovat, že dotčená rakouská právní úprava nečiní žádný rozdíl na základě místa, v němž je dopravce usazen⁶³. Rozdílné zacházení, jehož se dovolává CX v závislosti na tom, zda je dopravce usazen v členském státě či nikoliv, je pouhým důsledkem různých regulačních rámců pro provozovatele usazené v Unii na straně jedné a na dopravce usazené v Turecku na straně druhé. Zatímco na první z nich se vztahují společná pravidla pro mezinárodní dopravu, zejména pravidla stanovená nařízením č. 1072/2009, na posledně jmenované se tato pravidla nevztahují.

86. Z toho vyplývá, že pouze dopravci usazení v Unii mají možnost dovolávat se licence Společenství vydané v souladu s nařízením č. 1072/2009, která je jednou z forem povolení splňujících požadavky dotčené rakouské právní úpravy. Turečtí dopravci, jejichž činnost nespadá do oblasti působnosti nařízení č. 1072/2009, takovou možnost nemají, a jsou tedy povinni využít jiných forem povolení za účelem splnění požadavků dotčené rakouské právní úpravy⁶⁴. Tento rozdíl, který je výsledkem rozdílů mezi pravidly platnými pro unijní dopravce a dopravce turecké, nemůže být odstraněn na základě článku 9 dohody o přidružení EHS-Turecko. Jinými slovy, mám za to, že tohoto ustanovení se nelze dovolávat za účelem dosažení liberalizace v oblasti mezinárodní dopravy, která dosud nebyla smluvními stranami dohody o přidružení EHS-Turecko zamýšlena⁶⁵.

87. Na tomto základě navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že článek 9 dohody o přidružení EHS-Turecko nebrání takové právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení.

V. Závěry

88. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžnou otázku položenou Verwaltungsgerichtshof (Správní soud, Rakousko) takto:

„Dohoda o přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, která byla podepsána dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na straně jedné a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé, která byla uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963, dodatkový protokol podepsaný dne 23. listopadu 1970 v Bruselu a uzavřený, schválený a potvrzený jménem Společenství nařízením Rady (EHS) č. 2760/72 ze dne 19. prosince 1972, a rozhodnutí Rady pro přidružení ES-Turecko č. 1/95 ze dne 22. prosince 1995 o provádění závěrečné etapy celní unie, nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, podle níž podniky provádějící dopravu zboží se sídlem v Turecku mohou provádět mezinárodní komerční přepravu zboží motorovými vozidly do Rakouska nebo přes jeho území pouze v případě, že pro tato motorová vozidla mají k dispozici dokumenty, které jsou vydávány v rámci kvóty stanovené na základě dvoustranné dohody mezi Rakouskou republikou a Tureckou republikou, nebo v případě, že jim bylo vydáno povolení pro jednu přepravu zboží, přičemž se rozumí, že tato přeprava musí představovat závažný veřejný zájem a že je povinností žadatele dostačujícím způsobem prokázat, že přepravě se nelze vyhnout ani prostřednictvím logistických opatření, ani volbou jiného dopravního prostředku, pokud se předkládající soud ujistil, že tato právní úprava neobsahuje žádná nová omezení volného pohybu služeb ve smyslu čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu.“

63 – Viz body 15 až 20 tohoto stanoviska.

64 – Viz body 30 až 32 tohoto stanoviska.

65 – Viz rovněž body 56 tohoto stanoviska.