



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA
od 6. travnja 2017.¹

Predmet C-65/16

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je sastavio Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szegedu, Mađarska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Međunarodni cestovni prijevoz – Sporazum o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske – Članak 9. – Odluka br. 1/95 Vijeća za pridruživanje EZ – Turska – Članci 4., 5. i 7. – Slobodno kretanje robe – Porez na promet motornih vozila – Naplata poreza na promet teških teretnih vozila registriranih u Turskoj koja prelaze preko Mađarske u tranzitu – Bilateralni sporazum koji je država članica sklopila s Turskom – Članak 3. stavak 2. UFEU-a – Uredba (EZ) br. 1072/2009 – Članak 1.”

I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku koji je sastavio Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szegedu, Mađarska) podnesen je u okviru spora između turskog prijevoznika i mađarskoga poreznog tijela koje mu je naložilo da plati iznose koje duguje na temelju poreza na promet motornih vozila koji je predviđen mađarskim zakonodavstvom.
2. Na temelju tog zakonodavstva, porez se plaća na teška teretna vozila za prijevoz robe, registrirana u državi koja nije članica Europske unije, u ovom slučaju u Turskoj, svaki puta kada prijeđu mađarsku granicu kako bi prešli preko njezina državnog područja i došli do druge države članice.
3. Sud koji je uputio zahtjev pita Sud je li takav nacionalni propis u skladu sa zahtjevima prava Unije, osobito s pravilima koja proizlaze iz Sporazuma o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Republike Turske² (u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju EEZ – Turska)³.

¹ Izvorni jezik: francuski

² Sporazum koji su 12. rujna 1963. u Ankari potpisale, s jedne strane, Republika Turska i, s druge strane, države članice EEZ-a i Zajednica te koji je sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963. (SL 1964., 217, str. 3685.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 115., str. 3.).

³ Sličan je problem iznesen Sudu u predmetu koji se pred njim vodi CX (C-629/16).

4. Najprije, sud koji je uputio zahtjev pita zabranjuje li se odredbama Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje EZ – Turska⁴ (u daljnjem tekstu: Odluka br. 1/95 Vijeća za pridruživanje) primjena poreza poput onog u glavnom postupku, s obzirom na to da predstavlja davanja s istovrsnim učinkom kao carina u smislu članka 4. te odluke ili, u suprotnom, mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza u smislu članka 5. navedene odluke, pri čemu bi se ta mjera po potrebi mogla opravdati razlozima odstupanja koji su predviđeni njezinim člankom 7.

5. Zatim, želi znati protivi li se ta vrsta poreza članku 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska kojim se zabranjuje svaka diskriminacija na nacionalnoj osnovi.

6. Naposljetku, poziva Sud da utvrdi protivi li se članku 3. stavku 2. UFEU-a kao i članku 1. stavku 2. i stavku 3. točki (a) Uredbe (EZ) br. 1072/2009 o zajedničkim pravilima za pristup tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza tereta⁵ to što tijela države članice mogu primjenjivati takav porez na temelju bilateralnog sporazuma u području prometa sklopljenog s trećom zemljom, u ovom slučaju sporazuma koji je Mađarska sklopila s Republikom Turskom.

7. Iz razloga navedenih u nastavku, smatram da na prvo postavljeno pitanje treba potvrdno odgovoriti, na način da se nacionalna mjera poput one u glavnom postupku predstavlja davanja s istovrsnim učinkom kao carina protivi članku 4. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, te da Sud stoga ne treba odgovoriti na ostala pitanja u pogledu kojih ću ipak podredno iznijeti očitovanja.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Sporazum o pridruživanju EEZ – Turska i njegov dodatni protokol

8. U skladu s člankom 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska, „[u]govorne stranke prepoznaju da je u području primjene Sporazuma, ne dovodeći u pitanje posebne odredbe koje bi mogle biti utvrđene u skladu s člankom 8., svaka diskriminacija na nacionalnoj osnovi zabranjena u skladu s načelom navedenim u članku 7. Ugovora o osnivanju Zajednice”.

9. Dodatni Protokol Sporazumu o pridruživanju EEZ – Turska, koji je 23. studenoga 1970. potpisan u Bruxellesu⁶, čini sastavni dio tog Sporazuma⁷. U njegovu se članku 41. navodi da je zadaća Vijeća za pridruživanje utvrditi, u skladu s načelima navedenim u člancima 13. i 14. navedenog Sporazuma, ritam i načine prema kojima ugovorne strane moraju među sobom postupno ukloniti ograničenja u pogledu slobode nastana i slobode pružanja usluga.

10. Na temelju članka 42. stavka 1. tog protokola, „[V]ijeće za pridruživanje, u skladu s pravilima koja utvrdi te uzimajući posebno u obzir geografski položaj Turske, proširuje na Tursku odredbe Ugovora o osnivanju Europske zajednice koje se primjenjuju na promet. Ono može pod istim uvjetima na Tursku proširiti mjere koje je Europska zajednica poduzela prilikom primjene tih odredaba na [...] cestovni promet [...]”.

4 Odluka od 22. prosinca 1995. o provedbi završne faze carinske unije (SL 1996., L 35, str. 1.)

5 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. (SL 2009., L 300, str. 72.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 235.)

6 Protokol je sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. (SL 1972., L 293., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 3.)

7 U skladu s člankom 62. navedenog protokola

2. Odluka br. 1/95 Vijeća za pridruživanje

11. U skladu s člankom 1. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, „[n]e dovodeći u pitanje odredbe Sporazuma [o pridruživanju EEZ – Turska] te njegove dodatne i dopunske protokole, Vijeće za pridruživanje EEZ – Turska u daljnjem tekstu utvrđuje načine provedbe završne faze carinske unije predviđene člankom 2. i 5. navedenog sporazuma”.

12. U poglavlju 1., naslovljenom „Slobodno kretanje robe i trgovinska politika”, odjeljku I., naslovljenom „Ukidanje carina i davanja s istovrsnim učinkom”, njegovu članku 4. predviđa se da su „uvozna ili izvozna carina i davanja s istovrsnim učinkom kao carina u potpunosti ukinuti između Zajednice i Turske na dan stupanja na snagu ove odluke. Zajednica i Turska od tog se datuma suzdržavaju od uvođenja potpuno nove uvozne ili izvozne carine ili bilo kakvog davanja s istovrsnim učinkom kao carina. Te se odredbe primjenjuju i na carine fiskalne naravi”.

13. U odjeljku II. navedenog poglavlja 1., naslovljenom „Ukidanje količinskih ograničenja ili mjere s istovrsnim učinkom”, njegovu članku 5. određuje se da su „[k]oličinska ograničenja uvoza i sve mjere s istovrsnim učinkom zabranjeni među ugovornim stranama”.

14. U skladu s njezinim člankom 7., „[č]lancima 5. i 6. ne isključuju se zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili provoza robe koji su opravdani razlozima javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti; zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka; zaštite nacionalnog blaga umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti; ili zaštite industrijskog i trgovačkog vlasništva. Međutim, te zabrane ili ograničenja ne smiju biti sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja trgovine među ugovornim stranama”.

15. U poglavlju VI. navedene odluke, naslovljenom „Opće i završne odredbe”, njegovu članku 66. određuje se da „[o]dredbe ove odluke, ako su u bitnom istovjetne odgovarajućim pravilima Ugovora o osnivanju Europske zajednice u njihovoj provedbi i primjeni na proizvode na koje se odnosi carinska unija, tumače se u skladu s presudama Suda Europskih zajednica”.

3. Uredba br. 1072/2009

16. Člankom 1. Uredbe br. 1072/2009, naslovljenim „Područje primjene”, određuje se:

„1. Ova se Uredba primjenjuje na međunarodni cestovni prijevoz tereta kao javne usluge, za vožnje koje se obavljaju na području Zajednice.

2. Kod prijevoza iz države članice u treću zemlju i obratno, ova se Uredba primjenjuje na dio vožnje na državnom području bilo koje prijedene tranzitne države članice. Ne primjenjuje se na onaj dio vožnje na državnom području države članice utovara ili istovara, sve dok se ne sklope potrebni sporazumi između Zajednice i dotične treće zemlje.

3. Do sklapanja sporazuma iz stavka 2., ova Uredba ne utječe na:

(a) odredbe koje se odnose na prijevoz iz države članice u treću zemlju i obratno, i koje su sadržane u bilateralnim sporazumima sklopljenim između država članica i tih trećih zemalja;

[...]”

17. Njezinim se člankom 2. točkom 1. pojam „vozilo”, u smislu navedene uredbe, definira kao „motorno vozilo registrirano u državi članici ili skup vozila, od kojih je barem motorno vozilo registrirano u državi članici, koja se koriste isključivo za prijevoz tereta”.

B. Nacionalno pravo

1. Sporazum Mađarska – Turska

18. Sporazum sklopljen između predsjedničkog vijeća i vlade Narodne Republike Mađarske, s jedne strane, i vlade Republike Turske, s druge strane, čiji je predmet međunarodni cestovni prijevoz, potpisan je 14. rujna 1968. u Budimpešti⁸ (u daljnjem tekstu: Sporazum Mađarska – Turska).

19. Člankom 18. stavkom 2. navedenog sporazuma predviđa se da su: „[v]ozila kojima se prevozi roba između državnog područja dviju ugovornih strana, uključujući praznu vožnju, oslobođena od poreza, dodataka, davanja i pristojbi koji se moraju platiti na državnom području druge ugovorne strane za odgovarajuću prijevoznu djelatnost, posjedovanje vozila ili pak upotrebu cesta”. Prema stavku 3. istoga članka „[v]ozila kojima se prevozi roba preko državnog područja druge ugovorne strane, uključujući praznu vožnju, podliježu porezima, dodacima, davanjima i pristojbama koji se moraju platiti za prijevoz robe i pokrivanje troškova održavanja i popravaka cesta [...]”.

2. Zakon o porezu na promet motornih vozila

20. U skladu s preambulom gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (Zakon br. LXXXII iz 1991. o porezu na promet motornih vozila)⁹ (u daljnjem tekstu: Zakon o porezu na promet motornih vozila), „Nacionalna skupština, u svrhu bolje podjele javnih troškova za cestovni promet, povećanja prihoda općinskih uprava ili, u slučaju glavnog grada, uprava gradskih četvrti, kao i u svrhu proširenja izvora financiranja potrebnih za održavanje i razvoj javne cestovne mreže, donosi ovaj Zakon o porezu na promet motornih vozila”.

21. Članak 1. tog zakona glasi kako slijedi:

„1. Porez na promet motornih vozila treba plaćati za sva vozila ili prikolice s mađarskim registarskim pločicama, kao i za sva teška teretna vozila registrirana u inozemstvu koja prometuju na državnom području Mađarske (u daljnjem tekstu zajedno: vozilo) [...]”.

2. Područje primjene ovog zakona ne obuhvaća [...], u kategoriji teških teretnih vozila registriranih u inozemstvu, vozila registrirana u državi članici Europske unije”.

22. U poglavlju II. Zakona o porezu na promet motornih vozila utvrđuju se detaljna pravila za „porez na promet nacionalnih motornih vozila”. Iznos godišnjeg poreza koji se plaća za teška teretna vozila registrirana u Mađarskoj mijenja se ovisno o masi predmetnog vozila, njegovu ovjesu i ekološkoj klasifikaciji.

23. Člankom 6. tog zakona predviđa se da porezna osnovica odgovara masi praznog teškog teretnog vozila navedenoj u službenom registru te uvećanoj za 50 % nosivosti (korisna nosivost).

24. U skladu s člankom 7. stavkom 2. navedenog zakona, ljestvica porezne stope iznosi, za svakih 100 kilograma porezne osnovice, 850 mađarskih forinti (HUF) (oko 3 eura) za teška teretna vozila sa zračnim ovjesom ili sličnim sustavom ovjesa i 1380 HUF (oko 5 eura) za druga teška teretna vozila.

25. U članku 8. tog istog zakona navode se kriteriji na temelju kojih je moguće potraživati porezne olakšice u iznosu od 20 % do 30 %, ovisno o ekološkoj kategoriji predmetnog teškog teretnog vozila.

⁸ Mađarska vlada u tom pogledu upućuje na odredbe Zakonske uredbe br. 29/1969 kojom je navedeni sporazum donesen u Mađarskoj, *Magyar Közlöny* 1969/78 (X.11.).

⁹ *Magyar Közlöny* 1991/145 (XII.26.)

26. U poglavlju III. Zakona o porezu na promet motornih vozila utvrđuju se detaljna pravila za „porez na promet vozila registriranih u inozemstvu”.

27. U skladu s člankom 10. tog zakona „[p]orez je dužan plaćati imatelj vozila”, a u skladu s člankom 11. „[p]orezna obveza nastaje na dan ulaska na državno područje Mađarske”.

28. Člankom 15. navedenog zakona određuje se:

„1. U slučaju [...] vozila najveće ukupne mase veće od 12 tona koje prometuje s dozvolom za obavljanje prijevoza, koja se upotrebljava za prijevozne usluge, treba platiti porez u iznosu od 30 000 HUF (oko 100 eura) za dolazak i povratak. U slučaju [...] vozila najveće ukupne mase veće od 12 tona koje prometuje s dozvolom za obavljanje prijevoza, koja se upotrebljava u svrhu provoza, treba platiti porez u iznosu od 60 000 HUF (oko 200 eura) za dolazak i povratak. [...]

2. Iznosi poreza utvrđeni u stavku 1. odnose se na dolazak ili povratak i na boravak na mađarskom državnom području do 48 sati po putu. Ako je boravak dulji, porez treba platiti, u skladu s odredbama gore navedenog stavka 1., za svako započeto novo razdoblje od 48 sati. [...]

3. Iznos poreza dugovan u skladu sa stavkom 1. plaća se kupnjom poreznog biljega koji mora biti zalijepljen na dozvolu za obavljanje cestovnog prijevoza – u slučaju prijevozne usluge, za cjelokupno trajanje prijevoza i, u slučaju tranzitnog prijevoza, zasebno za dolazak i povratak – od ulaska na državno područje Mađarske. Kada je zalijepljen jedan ili više poreznih biljega, porezni obveznik mora na njih obvezno naznačiti datum i vrijeme ulaska (godina – mjesec – dan – sat). Ako obveza plaćanja nije ispunjena (porezni biljeg), s dozvolom za obavljanje prijevoza, koja podliježe porezu, moguće je voziti bez sankcija samo u radijusu do 5 km od mjesta ulaska na državno područje Mađarske”.

29. Člankom 17. stavkom 2. tog istog zakona predviđa se da, „[a]ko porezni obveznik djelomično ili u potpunosti nije ispunio svoju obvezu plaćanja poreza, carinsko tijelo utvrđuje porezni dug, kao i poreznu novčanu kaznu jednaku zbroju pet iznosa tog duga [...]”.

3. *Zakon o cestovnom prometu i Uredba vlade br. 156/2009*

30. Na temelju članka 20. stavka 1. točke (a) közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Zakon br. I iz 1988. o cestovnom prometu)¹⁰ (u daljnjem tekstu: Zakon o cestovnom prometu), novčana kazna može se izreći svakoj osobi koja je povrijedila odredbe o nacionalnim ili međunarodnim uslugama cestovnog prijevoza (prijevoz putnika ili robe) za koje treba imati odobrenje i dokumente, kao što je predviđeno tim zakonom, zakonodavnim ili posebnim regulatornim aktima ili pak aktima prava Unije.

¹⁰ *Magyar Közlöny* 1988/15 (IV.21.)

31. U skladu s člankom 2. točkom (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 (Uredba vlade br. 156/2009 (VII.29.) o iznosu novčanih kazni koje se mogu izreći u slučaju povrede određenih odredbi o cestovnom prijevozu robe i putnika, o cestovnom prometu kao i o javnim zadaćama vezanim za određivanje novčane kazne)¹¹ u verziji koja se primjenjuje na ovaj slučaj:

„Za potrebe članka 20. stavka 1. točke (a) [Zakona o cestovnom prometu], osim ako je odredbama drukčije predviđeno, novčanu kaznu u iznosu predviđenom u Prilogu 1. mora platiti svaka osoba koja [...] povrijedi odredbe o odobrenjima i dokumentima potrebnima za pružanje usluga cestovnog prijevoza predviđenih člankom 3. do 34. [Uredbe vlade br. 261/2011¹²]”.

32. Na temelju točke 5. podtočke (a) Priloga 1. toj istoj uredbi, prijevoznik koji ima nevaljanu dozvolu za obavljanje cestovnog prijevoza robe mora platiti novčanu kaznu u iznosu od 300 000 HUF (oko 980 eura).

III. Glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

33. Istanbul Lojistik Ltd trgovačko je društvo registrirano u Turskoj koje se, za račun poduzetnikâ s poslovnim nastanom u Turskoj i Uniji, bavi cestovnim prijevozom robe iz Turske u države članice Unije, prelazeći, među ostalim, preko Mađarske.

34. Dana 30. ožujka 2015. Nemzeti Adó- és Vámhivatal (Nacionalna uprava za poreze i carine, Mađarska, u daljnjem tekstu: prvostupanjsko porezno tijelo) provelo je kontrolu u okolici Nagylaka (Mađarska), blizu granice s Rumunjskom, nad skupom vozila¹³ najveće ukupne mase veće od 12 tona, registriranih u Turskoj, koje je upotrebljavao Istanbul Lojistik. To je društvo bilo nositelj dozvole za provoz Mađarska – Turska za predmetno teško teretno vozilo kojim se služilo za prijevoz tekstilnih proizvoda iz Turske u Njemačku, preko Mađarske. Ta je dozvola sadržavala sve podatke koji se zahtijevaju mađarskim propisima, ali porezni biljeg, koji odgovara iznosu poreza na promet motornih vozila i dokazuje da je plaćen, nije bio zalijepljen na navedenu dozvolu.

35. Prvostupanjsko je porezno tijelo, u upravnim odlukama koje je donijelo 31. ožujka 2015., nakon navedene kontrole, utvrdilo da Istanbul Lojistik nije ispunio svoju poreznu obvezu predviđenu mađarskim Zakonom o porezu na promet motornih vozila i da posljedično njegova dozvola za provoz nije valjana. To je tijelo društvu Istanbul Lojistik naložilo plaćanje poreznog duga od 60 000 HUF (oko 200 eura), koji odgovara navedenom porezu, porezne novčane kazne u iznosu od 300 000 HUF (oko 980 eura) i upravnu novčanu kaznu u iznosu od 300 000 HUF, odnosno ukupan iznos od 660 000 HUF (oko 2150 eura).

36. Istanbul Lojistik osporavao je te upravne odluke pred Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóság (Nacionalna uprava za poreze i carine, Uprava za žalbe, Mađarska, u daljnjem tekstu: drugostupanjsko porezno tijelo) koje je odlukama od 13. svibnja 2015. potvrdilo pobijane odluke.

37. Navedeni je poduzetnik protiv potonjih odluka podnio upravnu tužbu pred Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szegedu).

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 (Uredba vlade br. 261/2011 (XII.7.) o djelatnostima cestovnog prijevoza robe uz naknadu, prijevoza robe za vlastiti račun, o djelatnostima putničkog prijevoza autobusom uz naknadu i putničkog prijevoza za vlastiti račun i o izmjeni pravnih pravila o tim djelatnostima) *Magyar Közlöny* 2011/146 (XII.7.).

¹³ Pojašnjavam da je u pravu Unije pojam „skup vozila”, među ostalim, naveden u članku 2. točki 1. Uredbe br. 1072/2009.

38. U prilog svojoj tužbi, Istanbul Lojistik tvrdi da su predmetnim odredbama Zakona o porezu na promet motornih vozila povrijeđeni članci 4. do 6. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje. Navodi da se porez, koji se ubire na promet vozila registriranih u državama koje nisu članice Unije u slučaju provoza preko Mađarske, može smatrati davanjima s istovrsnim učinkom kao carina u smislu članka 30. UFEU-a i, stoga, u smislu članka 4. navedene odluke. Prema mišljenju tužitelja, taj porez ima diskriminirajući i zaštitni učinak te predstavlja ograničenje slobodnom kretanju robe koje se protivi pravu Unije.

39. U odgovoru na tužbu, drugostupanjsko porezno tijelo zahtijeva da se tužba odbije. Tvrdi da je postupalo na temelju nacionalnog propisa o prijevozu, području u kojem se člankom 4. stavkom 2. točkom (g) UFEU-a Mađarskoj dopušta donositi zakone i primjenjivati već donesena pravila. Dodaje da porez na promet motornih vozila predstavlja trošak nastao u okviru međunarodnog prijevoza koji se ne može smatrati carinom ili davanjem s istovrsnim učinkom. Osim toga, tvrdi da, čak i da se odredbe o carinskoj uniji u ovom slučaju proglase primjenjivima, Mađarska ima pravo ograničiti slobodno kretanje robe iz Turske u okviru iznimaka koje se odnose na javni interes iz članka 36. UFEU-a, osobito onih koje se odnose na cestovnu sigurnost i javni poredak u području kaznenog progona. Naposljetku, tvrdi da se Uredbom br. 1072/2009 Mađarskoj ne zabranjuje da bilateralnim sporazumima uređuje međunarodni cestovni prijevoz robe između svojeg i turskog državnog područja.

40. U tim je okolnostima Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szegedu), odlukom od 18. siječnja 2016., koju je Sud zaprimio 8. veljače 2016., odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 4. [Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje] tumačiti na način da porez na promet vozila, poput onoga koji je predviđen mađarskim Zakonom o porezu na promet motornih vozila, [koji] se u skladu s [tim zakonom] plaća na teško teretno vozilo registrirano u Turskoj koje upotrebljava turski prijevoznik za prijevoz robe zbog prelaska mađarske granice tim vozilima kako bi iz Turske, prelazeći preko Mađarske kao tranzitne države članice, stigao u drugu državu članicu, predstavlja davanje s istovrsnim učinkom kao carina i stoga se protivi toj odredbi?
2. (a) Ako je odgovor na prvo pitanje negativan, treba li članak 5. [Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje] tumačiti na način da porez na promet vozila, poput onoga koji je predviđen mađarskim Zakonom o porezu na promet motornih vozila, [koji] se u skladu s [tim zakonom] plaća na teško teretno vozilo registrirano u Turskoj koje upotrebljava turski prijevoznik za prijevoz robe zbog prelaska mađarske granice tim vozilima kako bi iz Turske, prelazeći preko Mađarske kao tranzitne države članice, stigao u drugu državu članicu, predstavlja mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje i stoga se protivi toj odredbi?

(b) Treba li članak 7. [Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje] tumačiti na način da se, pozivajući se na zahtjeve cestovne sigurnosti i kaznenog progona, može primijeniti porez na promet vozila, poput onoga koji je predviđen mađarskim Zakonom o porezu na promet motornih vozila, [koji] se u skladu s [tim zakonom] plaća na teško teretno vozilo registrirano u Turskoj koje upotrebljava turski prijevoznik za prijevoz robe zbog prelaska mađarske granice tim vozilima kako bi iz Turske, prelazeći preko Mađarske kao tranzitne države članice, stigao u drugu državu članicu?
3. Treba li članak 3. stavak 2. UFEU-a i članak 1. stavak 2. i stavak 3. točku (a) Uredbe br. 1072/2009 tumačiti na način da s tim odredbama nije u skladu to da tranzitna država članica, na temelju bilateralnog sporazuma u području prometa sklopljenog s Turskom, primjenjuje porez na promet vozila, poput onoga koji je predviđen mađarskim Zakonom o porezu na promet motornih vozila, [koji] se u skladu s [tim zakonom] plaća na teško teretno vozilo registrirano u Turskoj koje upotrebljava turski prijevoznik za prijevoz robe zbog prelaska mađarske granice tim vozilima kako bi iz Turske, prelazeći preko Mađarske kao tranzitne države članice, stigao u drugu državu članicu?

4. Treba li članak 9. [Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska] tumačiti na način da porez na promet vozila, poput onoga koji je predviđen mađarskim Zakonom o porezu na promet motornih vozila, [koji] se u skladu s [tim zakonom] plaća na teško teretno vozilo registrirano u Turskoj koje upotrebljava turski prijevoznik za prijevoz robe zbog prelaska mađarske granice tim vozilima kako bi iz Turske, prelazeći preko Mađarske kao tranzitne države članice, stigao u drugu državu članicu, predstavlja diskriminaciju na nacionalnoj osnovi i stoga nije u skladu s tom odredbom?"

41. Pisana očitovanja podnijeli su Istanbul Lojistik, mađarska i talijanska vlada, kao i Europska komisija. Dopisom od 24. studenoga 2016., Sud je, u skladu s člankom 61. stavkom 1. svojeg Poslovnika, mađarskoj vladi postavio pitanje i zatražio pisani odgovor prije rasprave, što je ona i učinila. Na raspravi održanoj 19. siječnja 2017. zastupani su bili Istanbul Lojistik, mađarska vlada i Komisija.

IV. Analiza

A. Uvodne napomene

42. U skladu s preambulom mađarskog Zakona o porezu na promet motornih vozila donesenog 1991., glavni je cilj tog poreza financiranje održavanja javne cestovne mreže. Taj se porez plaća na sva vozila registrirana u Mađarskoj, kao i na sva teška teretna vozila registrirana u inozemstvu, koja prometuju na mađarskom državnom području, osim onih registriranih u drugoj državi članici Unije¹⁴. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje ne proizlazi točan razlog potonjeg izuzeća¹⁵.

43. Učestalost naplate i metoda izračuna tog poreza ovise o tome gdje je predmetno vozilo registrirano. Ako je potonje vozilo registrirano u Mađarskoj, porez se mora platiti na godišnjoj razini, a iznos ovisi o različitim karakteristikama vozila, kao što su masa praznog vozila, nosivost, eventualna opremljenost sustavom zračnog ovjesa i utjecaj na okoliš¹⁶. Nasuprot tome, ako je riječ o teškom teretnom vozilu registriranom u trećoj zemlji, njegov je imatelj dužan porez podmiriti kupnjom poreznog biljega pri svakom ulasku na mađarsko državno područje. Kada takvo inozemno vozilo, kao u glavnom postupku, ima dozvolu za provoz na tom državnom području, potrebno je platiti porezni biljeg u iznosu od 60 000 HUF (oko 200 eura) za dolazak i povratak te ga je potrebno ponovno platiti ako je boravak na tom području dulji od 48 sati¹⁷.

44. U navedenom se zakonu određuje da se neplaćanje poreza sankcionira poreznom novčanom kaznom u iznosu jednakom zbroju pet iznosa koji nije plaćen¹⁸. Usto, Zakonom o cestovnom prometu iz 1988. predviđa se upravna novčana kazna koja se plaća za prometovanje na mađarskom državnom području bez potrebnih dokumenata, u iznosu od 300 000 HUF (oko 980 eura) koji je utvrđen Uredbom vlade br. 156/2009¹⁹.

14 Vidjeti članak 1. stavke 1. i 2. navedenoga zakona.

15 Prema mišljenju talijanske vlade, činjenica da je korisnik vozila za prijevoz robe registriranog u drugoj državi članici Unije oslobođen plaćanja poreza za provoz na mađarskom državnom području opravdana je na temelju članka 5. Direktive 1999/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 1999. o naknadama koje se naplaćuju za korištenje određenih infrastrukture za teška teretna vozila (SL 1999., L 187, str. 42.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 6., str. 34.) kojom se predviđa da poreze na promet vozila navedene u članku 3. te direktive „ubire isključivo država članica u kojoj je vozilo registrirano”.

16 U skladu s odredbama poglavlja II. Zakona o porezu na promet motornih vozila, čiji je najvažniji dio naveden u točkama 22. do 25. ovog mišljenja.

17 Vidjeti odredbe poglavlja III. Zakona o porezu na promet motornih vozila, čiji je najvažniji dio naveden u točki 26. i sljedećim točkama ovog mišljenja. Kao što Komisija napominje, člankom 15. stavkom 3. tog zakona predviđa se „područje dopuštenog odstupanja” do 5 km od točke ulaska na mađarsko državno područje u kojem se sankcije ne izriču.

18 Vidjeti članak 17. stavak 2. Zakona o porezu na promet motornih vozila.

19 Vidjeti točku 30. i sljedeće točke ovog mišljenja.

45. Mađarska je porezna uprava, u skladu s tim nacionalnim odredbama, tužitelju u glavnom postupku, turskom prijevozniku, izrekla dvije novčane kazne uz plaćanje poreza na promet motornih vozila koji je to društvo trebalo platiti jer je njegovo vozilo registrirano u Turskoj ušlo u Mađarsku.

46. Najprije, sud koji je uputio zahtjev pita treba li se porez, poput onog predviđenog propisom u glavnom postupku, kvalificirati kao davanje s istovrsnim učinkom kao carina u smislu članka 4. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje koji se tumači u skladu sa sudskom praksom u pogledu članka 30. UFEU-a. Uzimajući u obzir obrazloženje iz rješenja suda koji je uputio zahtjev, čini mi se da taj sud svoja tri ostala pitanja postavlja podredno, u slučaju da Sud odgovori negativno na njegovo prvo pitanje.

47. Iz niže navedenih razloga, predložit ću Sudu da na prvo pitanje odgovori potvrdno i da stoga ne odlučuje o ostalim postavljenim pitanjima. Međutim, radi sveobuhvatnosti, relativno ću sažeto ispitati potonja pitanja.

48. Svojim prvim, drugim i četvrtim pitanjem, koja prema mojem mišljenju treba analizirati tim točnim redoslijedom, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje Sudu o tumačenju načela slobodnog kretanja robe i o nediskriminaciji s obzirom na obveze koje proizlaze iz Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska. Treće pitanje odnosi se, nasuprot tome, na podjelu nadležnosti između Unije i država članica u pogledu bilateralnih sporazuma sklopljenih s trećim zemljama u području međunarodnog cestovnog prijevoza robe.

B. Povreda slobodnog kretanja robe s obzirom na članke 4., 5. i 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje (prvo i drugo pitanje)

49. Prvo i drugo prethodno pitanje odnose se na to je li činjenica da se turskim prijevoznicima nalaže plaćanje poreza na promet motornih vozila neusklađena s odredbama Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje EZ – Turska, kojom se, kao što se predviđa njezinim člankom 1., utvrđuju načini provedbe završne faze carinske unije koja proizlazi iz Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska.

50. Konkretnije, navedena se pitanja odnose na članke 4., 5. i 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje. Člankom 4. zahtijeva se da se u trgovini između Unije i Turske u potpunosti ukinu uvozna ili izvozna carina i davanja s istovrsnim učinkom kao carina. Člankom 5. zabranjuju se količinska ograničenja uvoza i mjere s istovrsnim učinkom, u istom okviru, dok se člankom 7. omogućuje odstupanje od te zabrane te se predviđa da se takve mjere mogu opravdati osobito razlozima javnog reda, javne sigurnosti ili zaštite zdravlja i života ljudi.

51. Taj je zahtjev za prethodnu odluku novost. Međutim, iz članka 66. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje proizlazi da se odredbe te odluke, koje su u bitnom istovjetne odgovarajućim pravilima Ugovora o EZ-u (koji je postao UFEU), trebaju tumačiti u skladu s presudama Suda u tom području²⁰. Budući da je sadržaj članaka 4., 5. i 7. navedene odluke jednak sadržaju, redom, članaka 30., 34. i 36. UFEU-a, te prve članke stoga treba tumačiti uz primjenu sudske prakse Suda koja se odnosi na potonje članke.

²⁰ Kao što na to podsjeća sud koji je uputio zahtjev, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je tumačenje odredaba prava Unije o unutarnjem tržištu moguće prenijeti na tumačenje sporazuma Unije sklopljenog s trećom zemljom kada je to izričito predviđeno odredbama samog sporazuma (vidjeti osobito presudu od 24. rujna 2013., Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, t. 44. i navedena sudska praksa).

1. Kvalifikacija kao davanja s istovrsnim učinkom kao carina u smislu članka 4. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje (prvo pitanje)

52. Prvim se prethodnim pitanjem poziva Sud da utvrdi predstavlja li porez poput onog u glavnom postupku davanje s istovrsnim učinkom kao carina koje bi se protivilo članku 4. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev ističe da su, na temelju članka 1. stavaka 1. i 2. Zakona o porezu na promet motornih vozila, imatelji vozila registriranih u drugoj državi članici Unije oslobođeni plaćanja tog poreza, dok imatelji vozila registriranih u trećoj zemlji, konkretnije Turskoj, podliježu plaćanju tog poreza za provoz na mađarskom državnom području.

53. Iz sudske prakse Suda koja se odnosi na tumačenje članka 30. UFEU-a, koji je po sadržaju u bitnome istovjetan članku 4. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje²¹, proizlazi da se pojam „davanja s istovrsnim učinkom kao carina”, u smislu tih odredbi, mora šire tumačiti tako da obuhvaća *svaku novčanu naknadu, makar i minimalnu*, kojom se, *bez obzira na naziv ili način primjene, jednostrano opterećuje*²² roba zato što je *prešla granicu*, a nije riječ o carini u strogom značenju te riječi. Cilj zbog kojeg je predmetni porez ustanovljen i namjena prihoda koju sa sobom donosi nebitni su čimbenici za ocjenu²³.

54. Kao što to ističu sud koji je uputio zahtjev, Istanbul Lojistik, talijanska vlada i Komisija, definicija navedenog pojma u biti je usmjerena na negativne učinke koji nastaju zbog takve novčane naknade. Ta naknada mora imati isti zaštitni i stoga restriktivan učinak kao i carina, što je slučaj osobito kada je njezina posljedica umjetno povećanje cijene koštanja uvezene ili izvezene robe u odnosu na domaću robu²⁴. Čini mi se da je to slučaj u ovom predmetu.

55. Najprije, napominjem da je točno da vozila registrirana u Mađarskoj također podliježu porezu koji proizlazi iz zakona koji je 1991. donio mađarski parlament. Međutim, iz odredbi tog zakona²⁵ proizlazi da su načini naplaćivanja navedenog poreza i dodatni troškovi iz njih koji nastaju u pogledu navedenih vozila znatno različiti od onih koji se primjenjuju na vozila registrirana u trećoj zemlji. Kao što sam prethodno opisao²⁶, uvjeti primjene navedenog poreza nisu uopće istovjetni kada je riječ o vozilu registriranom u Mađarskoj ili, kao u ovom slučaju, vozilu registriranom u Turskoj. Osim toga, mađarska vlada potvrđuje, na što se poziva Istanbul Lojistik, da broj dozvola za provoz oslobođenih od poreza, kojim se nastoji jamčiti jednako tržišno natjecanje između mađarskih i turskih prijevoznika²⁷ nije dovoljan da bi se pokrili stvarni zahtjevi tih turskih prijevoznika, koji su obvezni platiti sporan porez nakon što se iscrpi godišnja kvota besplatnih dozvola²⁸.

21 Naime, člankom 30. UFEU-a zabranjuje se uvozna i izvozna carina ili davanja s istovrsnim učinkom među državama članicama Unije, dok se u navedenom članku 4. određuje isto pravilo u pogledu ugovornih strana Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska.

22 Odnosno, porez koji je samoinicijativno uvela država članica, za razliku od poreza koji proizlazi iz zahtjeva prava Unije (vidjeti osobito presudu od 21. veljače 1984., St. Nikolaus Brenneri und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, t. 15.). U ovom predmetu, ne čini mi se spornim da predmetni nacionalni propis ne proizlazi iz takvih zahtjeva. Stoga se neću posebno očitovati o tom uvjetu.

23 Vidjeti osobito presude od 1. srpnja 1969., Komisija/Italija (24/68, EU:C:1969:29, t. 7. i 9.); od 8. studenoga 2005., Jersey Produce Marketing Organisation (C-293/02, EU:C:2005:664, t. 55.); od 21. lipnja 2007., Komisija/Italija (C-173/05, EU:C:2007:362, t. 42.), i od 2. listopada 2014., Orgacom (C-254/13, EU:C:2014:2251, t. 23. i 35.).

24 Vidjeti osobito presude od 14. prosinca 1962., Komisija/Luksemburg i Belgija (2/62 i 3/62, EU:C:1962:45, str. 827., predzadnja alineja); od 3. veljače 1981., Komisija/Francuska (90/79, EU:C:1981:27, t. 12.), i od 21. ožujka 1991., Komisija/Italija (C-209/89, EU:C:1991:139, t. 7.).

25 Vidjeti odredbe poglavlja II. i III. Zakona o porezu na promet motornih vozila koje su navedene u točkama 22. do 25., kao i 26., i sljedećim točkama ovog mišljenja.

26 Vidjeti točku 43. ovog mišljenja.

27 U skladu s odredbama Sporazuma Mađarska – Turska

28 Istanbul Lojistik tvrdi da mađarski sustav određuje kvote cestovnog prijevoza kojima se ograničava trgovina između Unije i Turske jer na taj način poskupljuje robu podrijetlom iz Turske i pritom se oslanja na izvješće od 14. listopada 2014. naslovljeno „Study on the economic impact of an agreement between the EU and the Republic of Turkey” koje je ICF Consulting Ltd sastavio na zahtjev Komisije i koje je dostupno na sljedećoj internetskoj adresi: http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/road_en (osobito točke v. do vi. i str. 39.).

56. U skladu s prethodno navedenom sudskom praksom²⁹, nije relevantno da utjecaj spornog poreza na konačnu cijenu robe može biti vrlo slab, kao što je to tvrdila mađarska vlada na raspravi. Dovoljno je utvrditi da su prijevoznici koji imaju vozila registrirana u Turskoj dužni snositi dodatnu naknadu, makar i minimalnu, u odnosu na one koji imaju vozila registrirana u Mađarskoj.

57. Osim toga, smatram da nije zanemarivo da je turski prijevoznik, poput tužitelja u glavnom postupku, obavezan platiti porez u iznosu od 60 000 HUF (oko 200 eura) za dolazak i povratak i to svaki put kada jedno od njegovih vozila na mađarskom državnom području prometuje u tranzitu dulje od 48 sati. Da bi se izbjegla ta dosljedna i učestala naknada, jedina bi alternativa bila zaobići to državno područje ili odabrati drugo prijevozno sredstvo, a to su rješenja koja očito uzrokuju znatna ograničenja i dodatne troškove³⁰. Prema mojem mišljenju, postoji stvarna opasnost od toga da se konkurentnost turskih prijevoznika u tim okolnostima smanji³¹.

58. Nadalje, mađarska i talijanska vlada tvrde da ne može doći do povrede slobodnog kretanja robe jer porez u glavnom postupku ne opterećuje izravno samu prevezenu robu, nego uslugu prekograničnog cestovnog prijevoza, tako da to područje nije liberalizirano u okviru Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska i Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje³². Tvrde da se porez naplaćuje svim imateljima teških teretnih vozila registriranih u trećoj zemlji koja prometuju na mađarskom državnom području te da se njegov iznos određuje ne uzimajući u obzir podrijetlo, odredište, vrstu ni količinu robe koja se prevozi, pri čemu vozilo koje se oporezuje može biti čak i prazno.

59. Međutim, ističem da se iznos poreza koji se naplaćuje tim osobama prilagođava, osobito, ovisno o najvećoj ukupnoj dopuštenoj masi predmetnog vozila i s obzirom na to obavlja li se prijevoz u svrhu prijevoznih usluga ili provoza na mađarskom državnom području³³, kriteriji koji su, prema mojem mišljenju, zapravo povezani s količinom robe koja se može prevesti odnosno s mjestom na koje ta roba mora biti isporučena. Stoga, kao i sud koji je uputio zahtjev, koji pita Sud o njegovu stajalištu u pogledu slobodnog kretanja robe, smatram da se porez u glavnom postupku ne odnosi na uslugu koju pružaju inozemni prijevoznici, nego na proizvode koje ti prijevoznici prevoze na tom državnom području.

60. Konačno, kao Istanbul Lojistik i Komisija, ističem da je Sud već presudio da „porez koji se ne primjenjuje na sam proizvod, nego na nužnu djelatnost koja se odnosi na proizvod, može biti obuhvaćen [člankom 30. UFEU-a]”³⁴. Međutim, prijevoz robe, prema mojem mišljenju, takva je djelatnost koja je neraskidivo povezana s njezinim prevoženjem i posljedično s njezinim slobodnim kretanjem. Stoga, iako se smatralo da je oporezivi događaj spornog poreza isključivo prijevoz, čini mi se da to utvrđenje nije prepreka tome da se on može kvalificirati kao davanje s istovrsnim učinkom kao carina u smislu navedenog članka 30. i članka 4. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje³⁵.

29 Vidjeti točku 53. ovog mišljenja.

30 Istanbul Lojistik i Komisija isto tako smatraju da se predmetnim porezom može povećati cijena koštanja prevezenih proizvoda, s obzirom na to da inozemni prijevoznik mora platiti traženi iznos ili odabrati dulji i stoga skuplji alternativni put.

31 Vidjeti po analogiji presudu od 21. prosinca 2011., Komisija/Austrija (C-28/09, EU:C:2011:854, t. 115. i 116.), u kojoj je Sud presudio da postojanje drugih prijevoznih sredstava ili putova ne isključuje mogućnost ograničavanja slobodnog kretanja robe.

32 U tom pogledu, samo podsjećam na to da je Sud presudio da u trenutačnom stanju razvoja pridruživanja EEZ – Turska ne postoji nikakav poseban propis u području prijevoza, ali da usluge prijevoza koje se pružaju u okviru navedenog pridruživanja nisu izuzete od općih pravila primjenjivih na pružanje usluga, a osobito na članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola Sporazumu o pridruživanju EEZ – Turska kojim se državi članici zabranjuje uvođenje novih ograničenja slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, počevši od dana stupanja na snagu navedenog protokola koji se odnosi na tu državu članicu (vidjeti presude od 21. listopada 2003., Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 92. do 102., i od 24. rujna 2013., Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, t. 37. i sljedeće točke).

33 Vidjeti članak 15. stavak 1. Zakona o porezu na promet motornih vozila.

34 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Essent Netwerk Noord i dr. (C-206/06, EU:C:2008:33, t. 48. do 50.), kao i presudu od 17. srpnja 2008., Essent Netwerk Noord i dr. (C-206/06, EU:C:2008:413, t. 44.).

35 Vidjeti po analogiji, u pogledu poreza kvalificiranih kao nacionalni porezi, presudu od 8. studenoga 2007., Stadtgemeinde Frohnleiten i Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:657, t. 43. i sljedeće točke, i navedena sudska praksa).

61. Te dvije vlade također tvrde da se predmetni porez ne naplaćuje zato što roba prelazi granicu, kao što to zahtijeva sudska praksa Suda. Oporezivanje nije povezano s činom prelaska mađarske granice, već s prometovanjem na mađarskom državnom području s obzirom na to da ono može štetiti stanju cesta i okolišu.

62. Međutim, ta je analiza suprotna analizi suda koji je uputio zahtjev, kao što je osobito vidljivo iz teksta njegovih prethodnih pitanja. Osim toga, napominjem da se navedeni porez uvijek mora platiti prilikom „ulaska na državno područje Mađarske”, „za dolazak i povratak”, u slučaju prijevozne usluge kao i tranzitnog prijevoza, i to isključivo za promet vozila registriranih u državama koje nisu članice Unije³⁶. Stoga mi se čini da je jasna materijalna povezanost s kretanjem robe³⁷.

63. Osim toga, kao što to ističu sud koji je uputio zahtjev, Istanbul Lojistik i Komisija, iz ustaljene sudske prakse slijedi da se zabrana davanja s istovrsnim učinkom kao carina, predviđena člankom 30. UFEU-a, odnosi i na kretanje robe koja dolazi izravno iz treće zemlje i koja, kao u ovom slučaju, jednostavno prelazi državno područje jedne države članice kako bi se zatim izvezla prema drugim državama članicama. Naime, Sud je presudio da carinska unija među državama članicama nužno podrazumijeva da se među njima osigurava slobodno kretanje robe koje je jedno od temeljnih načela navedenog Ugovora i zbog kojeg postoji opće načelo slobode tranzita robe unutar Europske unije³⁸. Prema mojem mišljenju, isti pristup treba primijeniti što se tiče članka 4. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, s obzirom na to da bi dobro funkcioniranje carinske unije koje proizlazi iz Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska u suprotnom bilo ugroženo, kao što je to Sud već potvrdio u kontekstu drugih sporazuma sklopljenih s trećim zemljama³⁹.

64. Dodajem da je argument mađarske vlade prema kojem je ovdje riječ o „porezu”⁴⁰ koji je osobito opravdan održavanjem i razvojem javne cestovne mreže bespredmetan, s obzirom na to da, u skladu s gore navedenom sudskom praksom Suda, nisu odlučujući ni cilj predmetne mjere ni naziv koji su mu dodijelila nacionalna tijela⁴¹.

36 Vidjeti članke 1., 11. i 15. Zakona o porezu na promet motornih vozila.

37 Za razliku od drugih okolnosti u kojima je Sud zaključio da je predmetni porez obuhvaćen općim sustavom internih davanja na robu (vidjeti osobito presude od 5. listopada 2006., *Nádasdi i Németh*, C-290/05 i C-333/05, EU:C:2006:652, t. 40. do 42., i od 18. siječnja 2007., *Brzeziński*, C-313/05, EU:C:2007:33, t. 23 do 25.).

38 Vidjeti osobito presude od 21. lipnja 2007., *Komisija/Italija* (C-173/05, EU:C:2007:362, t. 30. do 32. i navedena sudska praksa), i od 21. prosinca 2011., *Komisija/Austrija* (C-28/09, EU:C:2011:854, t. 113. i navedena sudska praksa).

39 Vidjeti osobito presude od 5. listopada 1995., *Aprile* (C-125/94, EU:C:1995:309, t. 39.), i od 21. lipnja 2007., *Komisija/Italija* (C-173/05, EU:C:2007:362, t. 33. i 40.).

40 Mađarska vlada zaključak temelji na ideji da bi sporni porez zapravo mogao predstavljati mjeru nacionalnog poreza, u smislu sudske prakse koja se odnosi na članak 110. UFEU-a. Napominjem da se slične odredbe, koje su uostalom oblik zabrane, nalaze također u članku 50. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje. Međutim, smatram beskorisnim da Sud odlučuje u tom pogledu, s obzirom na to da mu sud koji je uputio zahtjev ne postavlja pitanje o tumačenju navedenih odredbi i da se to tumačenje ne čini nužnim za rješenje spora u glavnom postupku (vidjeti po analogiji osobito presudu od 19. rujna 2013., *Martin Y Paz Diffusion*, C-661/11, EU:C:2013:577, t. 48.). Konačno, sustav oporezivanja koji se primjenjuje na vozila registrirana u Mađarskoj toliko je različit od onog koji se primjenjuje na vozila registrirana u trećoj zemlji da se, prema mojem mišljenju, ne može kvalificirati kao „nacionalni porez” (za taj pojam vidjeti osobito presudu od 17. srpnja 2008. *Essent Netwerk Noord* i dr., C-206/06, EU:C:2008:413, t. 41.).

41 Vidjeti bilješku 23. ovog mišljenja.

65. Radi cjelovitosti, pojašnjavam da, kao i Komisija, smatram da nacionalni propis, poput onog u glavnom postupku, nije obuhvaćen iznimkama od zabrane davanja s istovrsnim učinkom kao carina čiju je mogućnost Sud dopustio⁴² u posebnim okolnostima i ako se strogo primjenjuje⁴³. Konkretno, Sud je već presudio da popravak i održavanje cestovne mreže ne mogu biti razlozi da se prijevoznicima koji prevoze robu prelazeći granice predmetnog državnog područja nametne poseban porez jer takva usluga ne pogoduje isključivo tim prijevoznicima i stoga se ne može opravdati zahtijevanje novčane naknade od njih⁴⁴.

66. Slijedom toga, s obzirom na sudsku praksu Suda koja se odnosi na članak 30. UFEU-a, smatram da je nacionalna mjera poput one u glavnom postupku davanje s istovrsnim učinkom kao carina u smislu članka 4. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje i da je stoga zabranjena navedenim člankom o robi obuhvaćenoj carinskom unijom između Europske unije i Republike Turske.

2. Postojanje mjere s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza i njezino moguće opravdanje s obzirom na članke 5. i 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje (drugo pitanje)

67. Dva dijela drugog prethodnog pitanja, koja se uzastopno odnose na članke 5. i 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, postavio je sud koji je uputio zahtjev isključivo u slučaju da Sud presudi da se nacionalna mjera u glavnom postupku ne mora kvalificirati kao davanje s istovrsnim učinkom kao carina u smislu članka 4. te iste odluke.

68. Budući da predlažem Sudu da na prvo postavljeno pitanje odgovori da navedena mjera predstavlja takav porez, smatram da ne treba odgovarati na drugo pitanje, unatoč prigovoru društva Istanbul Lojistik koje smatra da u svakom slučaju treba odlučiti o tom pitanju. Međutim, kao što to sama ta stranka napominje, iz sudske prakse Suda u pogledu odnosa između odredbi UFEU-a o slobodnom kretanju robe proizlazi da su porezne mjere, poput predmetne mjere, u načelu obuhvaćene područjem primjene posebnih odredbi, odnosno onih iz članka 30. UFEU-a, a ne zabranom količinskih ograničenja uvoza iz članaka 34. i 36. UFEU-a tako da je nacionalnu mjeru potrebno ispitati s obzirom na potonje članke samo ako prvi od njih nije primjenjiv⁴⁵. Budući da su navedeni članci u biti redom jednaki člancima 4., 5. i 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, iz prethodno navedenog proizlazi da, zbog potvrdnog odgovora na prvo pitanje, ne treba odgovoriti na drugo pitanje. Međutim, podredno ću ga ispitati kako bih obuhvatio slučaj koji predviđa sud koji je uputio zahtjev.

a) Tumačenje članka 5. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje (prvi dio drugog pitanja)

69. Prvi dio drugog prethodnog pitanja odnosi se na to može li se porez na vozila registrirana u trećoj zemlji koja prometuju u tranzitu na mađarskom državnom području kvalificirati kao mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza u smislu članka 5. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje i je li stoga zabranjen tom odredbom.

42 Podsjećam na to da su razlozi opravdanja, koji su navedeni u članku 36. UFEU-a i u članku 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje (vidjeti u tom pogledu točku 75. i sljedeće točke ovog mišljenja), isključivo primjenjivi na mjere s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje, a ne na davanja s istovrsnim učinkom kao carina (vidjeti osobito presudu od 14. lipnja 1988. Dansk Denkvit, 29/87, EU:C:1988:299, t. 32.).

43 Stoga se na novčanu naknadu, koja ispunjuje kriterije za kvalifikaciju kao davanja s istovrsnim učinkom kao carina, ipak može ne primijeniti zabrana koja iz nje proizlazi ako predstavlja „naknadu za stvarno pruženu uslugu u iznosu proporcionalnom navedenoj usluzi ili ako je obuhvaćena općim sustavom internih davanja koji sistematski obuhvaća, u skladu s istim kriterijima, nacionalne, uvezene i izvezene proizvode, ili pak ako se, pod određenim uvjetima, e zbog kontrola koje se provode da bi se ispunile obveze koje su utvrđene propisima Zajednice” (vidjeti osobito presude od 21. ožujka 1991., Komisija/Italija, C-209/89, EU:C:1991:139, t. 9., i od 8. studenoga 2005., Jersey Produce Marketing Organisation, C-293/02, EU:C:2005:664, t. 56.).

44 Vidjeti presudu od 9. rujna 2004., Carbonati Apuani (C-72/03, EU:C:2004:506, t. 32.).

45 Vidjeti osobito presude od 16. prosinca 1992., Lornoy i dr. (C-17/91, EU:C:1992:514, t. 14. i 15.); od 17. lipnja 2003., De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, t. 32. i sljedeće točke), i od 18. siječnja 2007., Brzeziński (C-313/05, EU:C:2007:33, t. 50.).

70. U obrazloženju svoje odluke, sud koji je uputio zahtjev uspostavlja poveznicu između navedenog članka 5. i članka 34. UFEU-a⁴⁶ čije su odredbe u biti stvarno istovjetne⁴⁷. S obzirom na njihovu istovjetnost, kao što se predviđa člankom 66. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, članak 5. potonje odluke treba tumačiti s obzirom na presude Suda koje se odnose na članak 34. UFEU-a⁴⁸.

71. Na temelju ustaljene sudske prakse, svaki propis država članica koji može izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno ometati trgovinu unutar Europske unije treba smatrati mjerom istovrsnog učinka kakav ima količinsko ograničenje⁴⁹. Prema mojem mišljenju, isto bi trebalo vrijediti, po analogiji, za propis države članice koji bi pod istim uvjetima mogao ometati trgovinu unutar carinske unije koja proizlazi iz Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska.

72. U ovom predmetu, kako bi odbacila kvalifikaciju kao mjere s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje, mađarska vlada tvrdi da, iako je točno da porez na promet motornih vozila u glavnom postupku vjerojatno ima učinak na slobodno kretanje robe, što se može odraziti na cijenu određenih proizvoda, taj je učinak previše neizvjestan i neizravan da bi bio kažnjiv u smislu sudske prakse Suda u tom području⁵⁰. Talijanska vlada također ističe da se naknada koja proizlazi iz spornog pravila plaća za prijevozno sredstvo, a ne za samu robu kojim se ona prevozi.

73. Međutim, čak i da Sud presudi da propis u glavnom postupku nije obuhvaćen područjem primjene članka 4. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, smatram da se njime može ograničiti trgovina između Unije i Republike Turske, što se protivi članku 5. navedene odluke. Naime, kao i Istanbul Lojistik i Komisije, smatram da bi se sporni porez u tom slučaju trebao kvalificirati kao mjera koja može ometati navedenu trgovinu jer uzrokuje dodatne troškove za robu koja se prevozi vozilima registriranim u Turskoj i slijedom toga povećava njezinu konačnu cijenu⁵¹. Osim toga, iako taj mađarski propis prvenstveno utječe na usluge prijevoza koje pružaju turski prijevoznici, prema mojem mišljenju, može se smatrati sastavnim takvom mjerom, s obzirom na to da je ostvarivanje slobode kretanja robe nužno povezano s njezinim prijevozom⁵². Stoga, čini mi se da ograničavajući učinak predmetne dodatne naknade nije previše neizravan da bi se mogao uzeti u obzir.

74. S obzirom na te elemente, podredno predlažem da se prizna da se primjena poreza poput onog u glavnom postupku može kvalificirati kao mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza robe obuhvaćene carinskom unijom sklopljenom s Turskom, u smislu članka 5. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, i slijedom toga može biti obuhvaćena zabranom predviđenom tom odredbom.

46 Komisija u elementima svojeg odgovora, koji je podredno dala na drugo pitanje, nije uključila samo te odredbe o količinskim ograničenjima uvoza, koje je naveo sud koji je uputio zahtjev, već i one o količinskim ograničenjima izvoza koje su navedene u članku 6. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje i članku 35. UFEU-a. Međutim smatram da je bolje da svoja očitovanja ograničim na predmet pitanja kako ga je postavio sud koji je uputio zahtjev.

47 Naime, člankom 34. UFEU-a zabranjuju se količinska ograničenja uvoza i sve mjere s istovrsnim učinkom među državama članicama Unije, dok se u navedenom članku 5. navodi ista zabrana koja se tiče ugovornih strana Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska.

48 Vidjeti također točku 51. ovog mišljenja.

49 Vidjeti osobito presude od 16. siječnja 2014., Juvelta (C-481/12, EU:C:2014:11, t. 16.), i od 27. listopada 2016., Audace i dr. (C-114/15, EU:C:2016:813, t. 66. i navedena sudska praksa).

50 U tom pogledu, mađarska vlada navodi osobito presude od 14. srpnja 1994., Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, t. 24.), i od 21. rujna 1999., BASF (C-44/98, EU:C:1999:440, t. 21.).

51 Vidjeti također točku 55. ovog mišljenja.

52 U tom smislu, sud koji je uputio zahtjev pravilno ističe da je Sud već više puta presudio, u pogledu načela slobodnog kretanja robe koje je navedeno u UFEU-u, da mjere koje utječu na prijevoz mogu predstavljati prepreku trgovini tim proizvodima unutar Zajednice. U tom pogledu, osobito upućuje na presudu od 21. prosinca 2011., Komisija/Austrija (C-28/09, EU:C:2011:854), u kojoj je Sud stvarno priznao da nacionalni propis kojim se zabranjuje upotreba određenih vrsta prijevoza u pojedinim mjestima ometa slobodno kretanje robe koja se njima prevozi (vidjeti točku 114. i sljedeće točke i navedenu sudsku praksu). Vidjeti također točku 60. ovog mišljenja.

b) Tumačenje članka 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje (drugi dio drugog pitanja)

75. U slučaju da Sud presudi da porez u glavnom postupku predstavlja mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje, zabranjenu člankom 5. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, drugim ga se dijelom drugog prethodnog pitanja poziva da zatim utvrdi može li se primjenom te mjere ipak pronaći valjano opravdanje u cestovnoj sigurnosti i kaznenom progonu s obzirom na odredbe članka 7. te iste odluke.

76. Kao i sud koji je uputio zahtjev, Istanbul Lojistik i Komisija, smatram da, na temelju pravila predviđenog člankom 66. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, članak 7. te odluke treba tumačiti u skladu sa sudskom praksom Suda koja se odnosi na članak 36. UFEU-a, s obzirom na to da je tekst navedenog članka 7. u biti sličan tekstu članka 36. UFEU-a⁵³.

77. Iz te sudske prakse proizlazi da je popis opravdanja navedenih u članku 36. UFEU-a, na temelju kojih je moguće prihvatiti ograničenja uvoza, izvoza ili provoza ako teže ostvarivanju ciljeva od općeg interesa, taksativne naravi i u načelu se treba usko tumačiti jer se radi o odstupanju od načela slobodnog kretanja robe⁵⁴. Prema mojem mišljenju, isti pristup treba primijeniti u pogledu popisa utvrđenog u članku 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje.

78. Istanbul Lojistik tvrdi da na tom popisu iznimaka nisu izričito navedeni razlozi na koje su se, u ovom slučaju, pozvala mađarska tijela u pokušaju da opravdaju sporni propis, odnosno, zahtjevi cestovne sigurnosti i kaznenog progona, u skladu s obranom koju je u glavnom postupku izložilo drugostupansko porezno tijelo⁵⁵.

79. Međutim, napominjem da je Sud već potvrdio da se cestovna sigurnost može uzeti u obzir na temelju članka 30. UEZ-a koji je postao članak 36. UFEU-a⁵⁶. Naime, nije moguće isključiti da se sprječavanje cestovne nesigurnosti može odnositi na ciljeve „javnog poretka” i/ili „javne sigurnosti” u smislu potonjeg članka. Prema mojem mišljenju, isto vrijedi i za potrebu da se zajamči kazneni progon koji tuženik u glavnom postupku navodi kao opravdanje⁵⁷. Stoga mi se čini da bi materijalno područje primjene članka 36. UFEU-a i, po analogiji, članka 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje u načelu moglo uključivati takve razloge opravdanja.

53 Naime, čimbenici koji omogućuju odstupanje od zabrana predviđenih člancima 34. i 35. UFEU-a, i koji su navedeni u članku 36. UFEU-a, jednaki su čimbenicima navedenima u članku 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje u pogledu zabrana predviđenih člancima 5. i 6. te odluke. Usto, navedenim člankom 36. i navedenim člankom 7. propisuje se da takva odstupanja ne smiju biti „sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja trgovine”, s jedne strane, među državama članicama i, s druge strane, među ugovornim stranama Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska.

54 Vidjeti osobito presude od 17. lipnja 1981., Komisija/Irska (113/80, EU:C:1981:139, t. 7.), i od 19. listopada 2016., Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, t. 29.).

55 Vidjeti točku 39. ovog mišljenja.

56 Vidjeti presudu od 11. lipnja 1987., Gofette i Gilliard (406/85, EU:C:1987:274, t. 7.).

57 U tom pogledu, u presudama od 17. lipnja 1987., Komisija/Italija (154/85, EU:C:1987:292, t. 13. i 14.), i od 30. travnja 1991., Boscher (C-239/90, EU:C:1991:180, t. 23.), Sud nije isključio da cilj suzbijanja preprodaje ukradene robe može biti razlog javnog poretka, u smislu navedenoga članka 36., iako je smatrao da se spornim mjerama ne poštuje načelo proporcionalnosti.

80. Nadalje, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se, osim razloga navedenih u članku 36. UFEU-a, također mogu uzeti u obzir neotklonjivi razlozi općeg interesa kako bi se opravdale prepreke slobodnom kretanju robe⁵⁸. Smatram da bi se ta sudska praksa mogla primijeniti na članak 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje. Napominjem da je Sud već presudio da suzbijanje kriminala i zaštita cestovne sigurnosti mogu biti takvi razlozi⁵⁹. Međutim, mogućnost pozivanja na te razloge u načelu je ograničena na slučajeve u kojima su predmetne nacionalne mjere jednako primjenjive⁶⁰, što, prema mojem mišljenju, nije slučaj u ovom predmetu⁶¹.

81. Konačno, nije utvrđeno da zahtjevi, koje je naveo tuženik u glavnom postupku i koji su potom ponovljeni u drugom prethodnom pitanju, odgovaraju ciljevima kojima se mađarski zakonodavac vodio kada je donosio sporan propis. U tom pogledu, ističem da su različita razmatranja u pogledu navedenih zahtjeva, s obzirom na to da su prvenstveno proračunske naravi, navedena u preambuli Zakona o porezu na promet motornih vozila⁶². Međutim, Sud je više puta isključio da se ometanje slobodnog kretanja robe može opravdati argumentima ekonomske naravi⁶³.

82. U svakom slučaju, kako je na to podsjetio sud koji je uputio zahtjev, iz ustaljene sudske prakse slijedi da, kako bi se mjera ograničavanja mogla opravdati ciljem od općeg interesa, mora biti ne samo nužna i prikladna za ostvarivanje legitimnog cilja kojem teži, nego i proporcionalna tom cilju⁶⁴. Nacionalno tijelo, koje se želi pozvati na odredbe članka 36. UFEU-a i, po analogiji, na odredbe članka 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, dužno je dokazati da su ti kriteriji u ovom slučaju stvarno ispunjeni⁶⁵.

83. U ovom slučaju, kao i Istanbul Lojistik i Komisija, smatram da mađarska tijela nisu u tom smislu iznijela dokaze s dovoljnom dokaznom vrijednosti. Čini mi se da predmetni porez nije odgovarajući instrument za ostvarivanje navedenih općih ciljeva od općeg interesa jer je upitno može li naplata tog poreza bez dodatne kontrole i to tako da se više ograničavaju samo određene kategorije teških teretnih vozila koja prometuju u Mađarskoj, odnosno one registrirane u trećoj zemlji, za razliku od onih registriranih u Mađarskoj ili drugoj državi članici, stvarno pridonijeti poboljšanju cestovne sigurnosti i pospješiti kazneni progon na tom državnom području.

84. Usto, čak i pod pretpostavkom da su svi prethodni uvjeti ispunjeni, iz konačnog teksta dvaju gore navedenih članaka proizlazi da takva mjera ne smije biti sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja. Međutim, budući da sustav poreza koji se plaća na motorna vozila koja prometuju na mađarskom državnom području ovisi o tome je li predmetno vozilo registrirano u Mađarskoj, drugoj državi članici Unije ili trećoj zemlji⁶⁶, čini mi se da je različito i nepovoljnije postupanje u potonjem slučaju, bez objektivnog razloga, čimbenik proizvoljne diskriminacije⁶⁷.

58 Sud je naknadno mnogo puta podsjetio na otvorenu mogućnost iz presude od 20. veljače 1979., Rewe-Zentral, poznate pod nazivom „Cassis de Dijon” (120/78, EU:C:1979:42, t. 8. i sljedeće točke), (vidjeti osobito presudu od 16. travnja 2013., Las, C-202/11, EU:C:2013:239, t. 28.).

59 Vidjeti osobito presude od 10. travnja 2008., Komisija/Portugal (C-265/06, EU:C:2008:210, t. 38.); od 10. veljače 2009., Komisija/Italija (C-110/05, EU:C:2009:66, t. 60.), i od 6. listopada 2015., Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, t. 43.).

60 Vidjeti osobito presudu od 17. lipnja 1981., Komisija/Irska (113/80, EU:C:1981:139, t. 10.). Čini mi se da Sud, u svojoj novijoj sudskoj praksi, nije toliko stavio naglasak na taj uvjet (vidjeti osobito presude od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 75. i 76., i od 12. studenoga 2015., Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, t. 108. i 110.).

61 Vidjeti također točku 84. ovog mišljenja.

62 Vidjeti točku 20. ovog mišljenja. U svojim pisanim i usmenim očitovanjima, mađarska je vlada potvrdila da se u preambuli navedenog zakona navodi da se taj porez smatrao nužnim za povećanje proračunskih sredstava dostupnih za održavanje cestovne infrastrukture. Dodala je da se štetom, koju osobito prouzrokuju teška teretna vozila, opravdavallo povećanje porezne osnovice kako bi se, barem neizravno, također rješavala pitanja povezana sa zaštitom okoliša i cestovnom sigurnosti.

63 Vidjeti osobito presudu od 25. listopada 2001., Komisija/Grčka (C-398/98, EU:C:2001:565, t. 30. i navedena sudska praksa).

64 Vidjeti osobito presudu od 21. lipnja 2016. New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, t. 48.).

65 Vidjeti osobito presude od 8. studenoga 1979., Denkavit Futtermittel (251/78, EU:C:1979:252, t. 24.), i od 5. veljače 2004., Komisija/Italija (C-270/02, EU:C:2004:78, t. 22. i sljedeće točke).

66 Za različite sustave, vidjeti točke 43. i 55. ovog mišljenja.

67 Među drugim čimbenicima diskriminacije, napominjem da je smanjenje poreza predviđeno za vozila sa sustavom zračnog ovjesa koja manje uništavaju ceste i/ili koja manje štete okolišu, ali samo ako su registrirana u Mađarskoj (vidjeti točke 24. i 25. ovog mišljenja), a ne ako su registrirana u inozemstvu.

85. Prema mojem mišljenju, na temelju tih razmatranja nije moguće prihvatiti opravdanja koja navode mađarska tijela. Zaključno, smatram da, ako bi se porez glavnom postupku kvalificirao kao mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza u smislu članka 5. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, razlozi izneseni u obrani ne mogu biti dovoljni da bi se opravdala takva nacionalna mjera u skladu s člankom 7. navedene odluke.

C. Povreda načela nediskriminacije na nacionalnoj osnovi s obzirom na članak 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska (četvrto pitanje)

86. Četvrto prethodno pitanje nadovezuje se na prvo i drugo pitanje, s obzirom na to da se odnosi na isti normativni okvir, odnosno na obveze koje proizlaze iz sporazuma sklopljenih između EZ-a (koji je postao Unija) i Turske⁶⁸. Čini mi se stoga poželjnim prvo razmotriti četvrto pitanje prije nego što ispitam treće pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev.

87. Sudu se u biti postavlja pitanje treba li članak 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska, kojim se zabranjuje svaka diskriminacija na nacionalnoj osnovi u području primjene navedenog sporazuma, tumačiti na način da mu se protivi propis poput onog u glavnom postupku, s obzirom na to da se njime obvezuje imatelje teških teretnih vozila registriranih u inozemstvu, u ovom slučaju u Turskoj, na plaćanje posebnog poreza, dok su imatelji takvih vozila registriranih u državi članici Unije oslobođeni tog poreza⁶⁹.

88. U obrazloženju svoje odluke, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se pita je li sporni porez diskriminirajući u odnosu na turske prijevoznike i treba li stoga smatrati da nije u skladu s člankom 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska ni s člankom 18. UFEU-a. Naime, sadržaj tih dvaju članaka jednak je jer se u stavku 1. potonjeg članka navodi načelo prema kojem je svaka diskriminacija na nacionalnoj osnovi zabranjena u području primjene Ugovorâ⁷⁰. Dodajem da se u članku 9. navedenog sporazuma izričito upućuje na isto „načelo [nediskriminacije] navedeno u članku 7. Ugovora o osnivanju [EEZ-a]” koji odgovara članku 18. UFEU-a⁷¹.

89. Komisija smatra da nije potrebno posebno odgovoriti na četvrto prethodno pitanje, s obzirom na to da se problematika koja se odnosi na eventualnu diskriminaciju na nacionalnoj osnovi već trebala ispitati u okviru prva dva pitanja, ako Sud priznaje da je predmetni nacionalni propis obuhvaćen područjem primjene članaka 4. do 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje i, stoga, područjem primjene Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska⁷².

68 Iako se četvrto pitanje odnosi na Sporazum o pridruživanju EEZ – Turska, dok se prva dva pitanja odnose na Odluku br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, ti su instrumenti međusobno usko povezani jer je navedena odluka donesena u svrhu uspostave završne faze carinske unije među ugovornim stranama koje su sklopile navedeni sporazum, kao što se navodi u naslovu te odluke, njezinoj preambuli i članku 1.

69 U pogledu tog oslobođenja, vidjeti točku 42. ovog mišljenja.

70 Načelo zajamčeno i člankom 21. stavkom 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). U presudi od 2. lipnja 2016., Komisija/Nizozemska (C-233/14, EU:C:2016:396, t. 76.), Sud je podsjetio na to da se zabrana iz članka 18. UFEU-a primjenjuje u svim situacijama koje ulaze u područje primjene *ratione materiae* prava Unije.

71 Člankom 37. Dodatnog protokola navedenom sporazumu predviđa se posebna primjena tog načela u području rada te se navodi da: „[u] pogledu uvjeta rada i naknade za rad, pravilima koja svaka država članica primjenjuje na radnike s turskim državljanstvom koji su zaposleni u Zajednici ne smije se provoditi diskriminacija na temelju državljanstva između takvih radnika i radnika koji su državljani ostalih država članica Zajednice”.

72 U tom pogledu, navodi presudu od 30. travnja 2014., Pflieger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 31. do 36.) u kojoj se podsjeća na to da kad se država članica radi opravdavanja propisa koji predstavljaju prepreku izvršavanju jedne od sloboda predviđenih Ugovorima poziva na neotklonjive razloge općeg interesa, to opravdanje mora se tumačiti u svjetlu općih načela prava Unije, a osobito općih načela zajamčenih Poveljom, među kojima je načelo nediskriminacije na nacionalnoj osnovi.

90. Osobito je točno da države članice mogu donijeti mjere kojima se ograničava slobodno kretanje robe i koje bi bile opravdane jednim od razloga navedenih u članku 36. UFEU-a samo pod uvjetom da nisu sredstvo proizvoljne diskriminacije⁷³, kriterij koji bi trebalo analizirati u okviru drugog dijela drugog pitanja⁷⁴, ako Sud želi odlučivati o tom pitanju.

91. Budući da preporučam da se na prvo pitanje odgovori potvrdno, smatram da nije potrebno odgovoriti na četvrto pitanje jer je dovoljno da Sud utvrdi postojanje samo jednog razloga neusklađenosti s pravom Unije među svim tim razlozima koje je redom naveo sud koji je uputio zahtjev. Točnije, ako bi Sud smatrao, kao što predlažem, da je predmetni propis obuhvaćen zabranom davanja s istovrsnim učinkom kao carina koja se navodi u članku 4. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, prema mojem mišljenju, ne bi bilo potrebno, s obzirom na sudsku praksu u pogledu odnosa između članka 18. UFEU-a i odredbi UFEU-a o temeljnim slobodama kretanja⁷⁵, tumačiti članak 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska.

D. Podjela nadležnosti između Unije i država članica s obzirom na članak 3. stavak 2. UFEU-a i članak 1. stavak 2. i stavak 3. točku (a) Uredbe br. 1072/2009 (treće pitanje)

92. Iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je treće prethodno pitanje postavljeno samo ako bi Sud presudio da porez u glavnom postupku ne predstavlja ni davanje s istovrsnim učinkom kao carina ni mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza u smislu, redom, članaka 4. i 5. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje. Budući da predlažem da se na prvo pitanje postavljeno Sudu odgovori potvrdno, prema mojem mišljenju, nije potrebno odgovoriti na treće pitanje. Međutim, iznijet ću u tom pogledu nekoliko očitovanja radi sveobuhvatnosti.

93. Treće se pitanje u biti odnosi na podjelu nadležnosti između Unije i država članica u pogledu sporazuma sklopljenih s trećim zemljama u području međunarodnog cestovnog prijevoza robe. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je tuženik u glavnom postupku, odnosno drugostupanjsko porezno tijelo, tvrdio da Mađarska može slobodno uređivati međunarodni prijevoz robe bilateralnim sporazumima na temelju članka 4. stavka 2. točke (g) UFEU-a prema kojem se „[p]odijeljena nadležnost između Unije i država članica primjenjuje [...], [među ostalim područjima, u] prometu”, i s obzirom na odredbe Uredbe br. 1072/2009. To stajalište dijele mađarska i talijanska vlada i Komisija. Nasuprot tomu, Istanbul Lojistik tvrdi da Unija ima implicitnu isključivu nadležnost u navedenom području.

94. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev želi odrediti zadržavaju li mađarska tijela svoje pravo izvršenja bilateralnog sporazuma koji je Mađarska 1968. potpisala s Republikom Turskom i čijim se člankom 18. stavkom 3. predviđa oporezivanje turskih vozila kojima se roba prevozi prelazeći preko mađarskog državnog područja⁷⁶. Pita se može li se stoga porez, koji je predmet glavnog postupka, primijeniti na temelju te odredbe.

⁷³ Isto se pravilo nalazi u članku 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje i u članku 29. *in fine* Dodatnog protokola Sporazumu o pridruživanju EEZ – Turska.

⁷⁴ Vidjeti točku 75. i sljedeće točke ovog mišljenja.

⁷⁵ Vidjeti osobito presude od 19. lipnja 2014., Strojírny Prostějov i ACO Industries Tábó (C-53/13 i C-80/13, EU:C:2014:2011, t. 31. i sljedeće točke); od 18. prosinca 2014., Generali-Providencia Biztosító (C-470/13, EU:C:2014:2469, t. 30. i sljedeće točke), i od 29. listopada 2015., Nagy (C-583/14, EU:C:2015:737, t. 24.), u kojima se podsjeća na to da se članak 18. UFEU-a ne primjenjuje kada su primjenjive odredbe UFEU-a o slobodnom kretanju roba, osoba, usluga ili kapitala i kada se njima predviđaju posebna pravila nediskriminacije.

⁷⁶ Obvezu plaćanja poreza dugovanog „za prijevoz robe i pokrivanje troškova održavanja i popravaka cesta” ta turska vozila snose čak i za praznu vožnju u tranzitu. Na temelju stavka 3. navedenog članka 18. mađarska vozila koja prelaze preko Turske u tranzitu recipročno moraju platiti poreze iste vrste koji su na snazi na njezinu državnom području. Iz stavka 2. tog istog članka proizlazi da su vozila registrirana u jednoj od država koje su ugovorne strane tog bilateralnog sporazuma, nasuprot tomu, oslobođena od poreza dugovanih „za prijevoz robe, posjedovanje vozila ili uporabu cesta” kada je njihovo krajnje odredište državno područje druge države koja je ugovorna strana.

95. U tom pogledu, taj sud navodi isključivu nadležnost Unije za sklapanje međunarodnih sporazuma, predviđenu člankom 3. stavkom 2. UFEU-a⁷⁷, i navodi da, prema sudskoj praksi Suda, „svaki put kad Zajednica u cilju provedbe zajedničke politike predviđene Ugovorom usvoji odredbe kojima se propisuju zajednička pravila, bez obzira na to u kojem su obliku, države članice više nemaju pravo, bilo da djeluju samostalno ili čak zajednički, prema trećim državama preuzimati obveze koje utječu na ta pravila”⁷⁸. Podsjećam na to da je tako navedeno načelo Sud kasnije ograničio i osobito pojasnio da se, s obzirom na to da Unija raspolaže samo dodijeljenim ovlastima⁷⁹, njezina eventualna nadležnost, osobito kada je isključive naravi, mora temeljiti na konkretnoj analizi predmetnih odredbi⁸⁰.

96. U prilog svojem zahtjevu, sud koji je uputio zahtjev navodi da se Uredbom br. 1072/2009 pravilno utvrđena zajednička pravila za pristup tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza robe koja vrijede u cijeloj Uniji i da se, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 3.⁸¹ i njezinom prvom rečenicom članka 1. stavka 2.⁸², taj instrument primjenjuje u svim tranzitnim državama članicama preko kojih se, kao što je u glavnom postupku bio slučaj s Mađarskom, vozilom prevozi roba iz treće zemlje u državu članicu (ili obratno)⁸³.

97. Konkretnije, pita Sud jesu li mađarska tijela, iako je Unija donijela zakonodavstvo u tom području, mogla i dalje proizvoditi učinak Sporazuma Mađarska – Turska⁸⁴ pozivajući se na članak 1. stavak 3. točku (a) Uredbe br. 1072/2009, u skladu s kojim „[d]o sklapanja sporazuma iz stavka 2., [ta] Uredba ne utječe na [...] odredbe koje se odnose na prijevoz iz države članice u treću zemlju i obratno, i koje su sadržane u bilateralnim sporazumima sklopljenim između država članica i tih trećih zemalja”⁸⁵.

98. Naime, iz *druge rečenice* stavka 2. njezina članka 1. proizlazi da se Uredba br. 1072/2009 „ne primjenjuje [...] na onaj dio vožnje na državnom području države članice utovara ili istovara, sve dok se ne sklope potrebni sporazumi između Zajednice i dotične treće zemlje”⁸⁶, za razliku od primjenjivosti navedene uredbe koja je predviđena u *prvoj rečenici* tog istog stavka u pogledu situacija u kojima se preko države članice Unije prelazi samo u tranzitu⁸⁷.

99. Međutim, navedena druga rečenica, prema mojem mišljenju, nije relevantna u ovom slučaju jer je, kao što to navodi Istanbul Lojistik i kao što to priznaje sam sud koji je uputio zahtjev, mađarsko državno područje ovdje bilo samo tranzitni put, a ne mjesto utovara ili istovara predmetne robe.

77 U skladu s navedenim stavkom 2. „Unija ima [...] isključivu nadležnost za sklapanje međunarodnog sporazuma kada je njegovo sklapanje predviđeno zakonodavnim aktom Unije ili ako je takav sporazum potreban kako bi Uniji omogućio izvršavanje njezine unutarnje nadležnosti ili u mjeri u kojoj bi njegovo sklapanje moglo utjecati na zajednička pravila ili izmijeniti njihov opseg”.

78 Sud koji je uputio zahtjev upućuje na točke 17. do 19. presude od 31. ožujka 1971., Komisija/Vijeće, poznate pod nazivom „AETR” (22/70, EU:C:1971:32).

79 U skladu s člankom 5. stavcima 1. i 2. UEU-a

80 Vidjeti osobito sudsku praksu navedenu u stajalištu nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena koje se odnosi na mišljenje 1/13 ((Pristup trećih država Haškoj konvenciji) (EU:C:2014:2292, t. 58. i sljedeće točke), u mišljenju 1/13 (Pristup trećih država Haškoj konvenciji), od 14. listopada 2014. (EU:C:2014:2303, t. 71. i sljedeće točke) i u mišljenju 3/15 (Ugovor iz Marakeša o pristupu objavljenim djelima), od 14. veljače 2017. (EU:C:2017:114, t. 108.).

81 U skladu s tom uvodnom izjavom 3., „[k]ako bi se osigurao skladan okvir za međunarodni cestovni prijevoz u cijeloj Zajednici, [Uredba br. 1072/2009] trebala bi se primjenjivati na sav međunarodni prijevoz na području Zajednice. Prijevoz iz države članice u treće zemlje još uvijek je u velikoj mjeri uređen bilateralnim sporazumima između država članica i tih trećih zemalja. Stoga, sve dok se ne sklope potrebni sporazumi između Zajednice i dotičnih trećih zemalja, ova se Uredba ne bi smjela primjenjivati na onaj dio vožnje na državnom području države članice u sklopu koje se teret utovara ili istovara. Morala bi se, međutim, primjenjivati na državnom području tranzitne države članice”.

82 U skladu s navedenom prvom rečenicom, Uredba br. 1072/2009 primjenjiva je „[k]od prijevoza iz države članice u treću zemlju i obratno, [...] na dio vožnje na državnom području bilo koje prijedene tranzitne države članice”.

83 Podsjećam na to da je, u ovom slučaju, vozilo koje podliježe plaćanju spornog poreza krenulo iz Turske do Njemačke, preko Mađarske.

84 Sud koji je uputio zahtjev i Istanbul Lojistik imaju suprotna stajališta o tome je li ta mogućnost potvrđena ili osporena izvješćem društva ICF Consulting Ltd koje je navedeno u bilješci 28. ovog mišljenja (vidjeti str. 6. točku 2.1. i str. 8. točku 2.2. navedenog izvještaja).

85 Mađarska vlada tvrdi da Unija nema isključivu nadležnost u tom području jer se tom odredbom Uredbe br. 1072/2009, kojom se izričito uzimaju u obzir bilateralni sporazumi sklopljeni između država članica i trećih zemalja, predviđa da ti sporazumi ostaju na snazi dok se ne zamijene odredbama donesenima na razini Unije.

86 Moje isticanje. Slične se odredbe već nalaze u trećoj uvodnoj izjavi i članku 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 881/92 od 26. ožujka 1992. o pristupu tržištu cestovnog prijevoza robe unutar Zajednice koji se obavlja prema ili iz državnog područja države članice ili prelaskom preko državnog područja jedne ili više država članica (SL 1992., L 95, str. 1.), koju je zamijenila Uredba br. 1072/2009.

87 Vidjeti i njezinu uvodnu izjavu 3. navedenu u bilješci 81. ovog mišljenja.

100. Usto, kao i mađarska i talijanska vlada te Komisija, ističem da glavni postupak nije obuhvaćen materijalnim područjem primjene Uredbe br. 1072/2009, s obzirom na to da se njezinim člankom 2. točkom 1. predviđa da se taj instrument odnosi isključivo na vozila za prijevoz tereta koja su registrirana u državi članici Unije⁸⁸, dok je vozilo koje u skladu s osporavanim odlukama podliježe plaćanju mađarskog poreza registrirano u Turskoj.

101. Posljedično, podredno smatram da, s obzirom na to da Uredba br. 1072/2009 nije primjenjiva u slučaju kao što je onaj u glavnom postupku, njezinim se odredbama ne može protiviti to da se mađarska tijela mogu osloniti na članak 18. stavak 3. Sporazuma Mađarska – Turska da bi naložila plaćanje spornog poreza u tom slučaju.

V. Zaključak

102. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na pitanja koja je uputio Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Sud za upravne i radne sporove u Szegedu, Mađarska) odgovori na sljedeći način:

Članak 4. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje EZ – Turska od 22. prosinca 1995. o provedbi završne faze carinske unije treba tumačiti na način da porez na promet motornih vozila poput onog u glavnom postupku, koji se naplaćuje svim imateljima teških teretnih vozila registriranih u državi koja nije članica Europske unije koji prelaze preko mađarskog državnog područja u tranzitu kako bi došli do druge države članice, i koji se mora platiti pri svakom prelasku mađarske granice, predstavlja davanje s istovrsnim učinkom kao carina u pogledu robe obuhvaćene navedenom unijom i stoga je zabranjen tim člankom.

S obzirom na odgovor na prvo prethodno pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo, treće i četvrto prethodno pitanje.

⁸⁸ Naime, navedenom se točkom 1. pojam „vozilo”, u smislu te uredbe, definira kao svako „motorno vozilo registrirano u državi članici ili skup vozila, od kojih je barem motorno vozilo registrirano u državi članici, koja se koriste isključivo za prijevoz tereta”.