



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA
od 26. travnja 2018.¹

Predmet C-629/16

CX

uz sudjelovanje:

Bezirkshauptmannschaft Schärding

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Međunarodni cestovni prijevoz – Sporazum o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske – Članak 9. – Dodatni protokol – Članci 41. i 42. – Sloboda pružanja usluga – Klausula o mirovanju (*standstill*) – Odluka br. 1/95 Vijeća za pridruživanje EZ-Turska – Članci 5. i 7. – Slobodno kretanje robe – Mjere s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje – Turski prijevoznik robe koji prelazi preko države članice u provozu – Nacionalni propis u skladu s kojim takav prijevoz podliježe odobrenju dodijeljenom u granicama kvota određenih na temelju bilateralnog sporazuma sklopljenog između države članice i Turske ili pojedinačnoj dozvoli za prijevoz koji predstavlja prevladavajući javni interes”

I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku koji je podnio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) podnesen je u okviru spora između upravitelja turskog društva za prijevoz i austrijskog upravnog tijela koje mu je odredilo novčanu kaznu zbog obavljanja komercijalnog prijevoza robe iz Turske prema Njemačkoj prelaskom preko Austrije a da nije raspolagao odobrenjem potrebnim u tu svrhu.

2. Na temelju austrijskog propisa, međunarodni komercijalni cestovni prijevoz robe prema, preko ili iz austrijskog državnog područja može se obavljati samo na temelju odobrenja. *Za prijevoznike sa sjedištem u Turskoj* (u daljnjem tekstu: turski prijevoznici) to odobrenje može biti u obliku odobrenja koje se izdaje u granicama kvote određene na temelju bilateralnog sporazuma sklopljenog između Republike Austrije i Republike Turske o cestovnom prijevozu² (u daljnjem tekstu: Sporazum Austrija – Turska o cestovnom prijevozu) ili dozvole za pojedinačni prijevoz za koji postoji prevladavajući javni interes. Takva dozvola izdaje se samo ako je podnositelj zahtjeva u dovoljnoj mjeri utvrdio da cestovni prijevoz nije moguće izbjeći organizacijskim mjerama ni odabirom drugog prijevoznog sredstva.

¹ Izvorni jezik: francuski

² Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der Türkischen Republik über den internationalen Straßenverkehr (Sporazum između saveznog ministra trgovine, obrta i industrije Republike Austrije i ministra vanjskih poslova Republike Turske o međunarodnom cestovnom prijevozu) (BGBl. 274/1970, u verziji BGBl. 327/1976).

3. Sud koji je uputio zahtjev se u biti pita o usklađenosti austrijskog sustava odobrenja uspostavljenog za turske prijevoznike s odredbama kojima se uređuje pridruživanje između Europske ekonomske zajednice i Turske (u daljnjem tekstu: pridruživanje EEZ – Turska), osobito onih predviđenih Sporazumom o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske³ (u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju EEZ – Turska), Dodatnim protokolom uz Sporazum o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske⁴ (u daljnjem tekstu: Dodatni protokol), kao i Odlukom br. 1/95 Vijeća za pridruživanje EZ – Turska⁵ (u daljnjem tekstu: Odluka br. 1/95 Vijeća za pridruživanje).

4. Sud koji je uputio zahtjev najprije pita može li se tužitelj u glavnom postupku pozvati na odredbe koje se odnose na slobodno kretanje robe između Unije i Turske kako bi utvrdio da austrijski sustav odobrenja predstavlja mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje u smislu članka 5. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje ili je navedeni sustav više obuhvaćen pružanjem usluga prijevoza. Sud koji je uputio zahtjev osim toga pita ima li austrijski sustav odobrenja diskriminirajući učinak u odnosu na turske prijevoznike, čineći time povredu članka 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska.

5. U ovom mišljenju pojasnit ću razloge zbog kojih smatram, s jedne strane, da je predmetni austrijski propis obuhvaćen područjem pružanja usluga prijevoza i, s druge strane, da se takav propis ne protivi odredbama kojima se uređuje pridruživanje EEZ – Turska, pod uvjetom da se sud koji je uputio zahtjev uvjeri da taj propis ne sadržava novo ograničenje u pogledu slobode pružanja usluga u smislu članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Sporazum o pridruživanju EEZ – Turska

6. 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”.

7. Članak 10. Sporazuma određuje:

„1. Carinska unija predviđena u članku 2. stavku 2. Sporazuma obuhvaća sveukupnu razmjenu robe.

2. Carinska unija obuhvaća:

- zabranu, prilikom uvoza i izvoza, carina i poreza s istim učinkom i kvantitativnih ograničenja između država članica Zajednice i Turske, kao i zabranu svih drugih mjera s jednakim učinkom čiji je cilj nacionalnoj proizvodnji osigurati zaštitu koja je u suprotnosti sa ciljevima Sporazuma;

[...]”

3 Sporazum su 12. rujna 1963. u Ankari potpisale, s jedne strane, Republika Turska i, s druge strane, države članice EEZ-a i Zajednica te 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.).

4 Protokol je potpisan u Bruxellesu 23. studenoga 1970. te sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972. (SL 1972., L 293., str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 54., str. 3.).

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

8. Na temelju članka 14. Sporazuma, „[u]govorne stranke sporazumne su da će se voditi člancima 55. i 56. te člancima od 58. do 65. Ugovora o osnivanju Zajednice kako bi među sobom uklonile ograničenja u pogledu slobode pružanja usluga”.

9. Članak 15. Sporazuma propisuje da „[u]vjeti i načini proširenja na Tursku odredaba Ugovora o osnivanju Zajednice i akata donesenih na temelju tih odredaba u pogledu prijevoza utvrđuju se vodeći računa o geografskom položaju Turske”.

2. Dodatni protokol

10. U poglavlju II. glave II. Dodatnog protokola, naslovljenom „Pravo poslovnog nastana, usluge i promet”, članak 41. glasi:

„1. Ugovorne stranke među sobom ne uvode nikakva nova ograničenja u pogledu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.

2. Vijeće za pridruživanje, u skladu s načelima utvrđenima u člancima 13. i 14. Sporazuma o pridruživanju, određuje vremenski raspored i pravila prema kojima ugovorne stranke postupno među sobom ukidaju ograničenja u području slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.

Vijeće za pridruživanje, prilikom utvrđivanja takvog vremenskog rasporeda i pravila za različite vrste djelatnosti, vodi računa o odgovarajućim mjerama koje je Zajednica već donijela u tim područjima kao i o posebnim gospodarskim i socijalnim prilikama u Turskoj. Prednost imaju djelatnosti koje posebno doprinose razvoju proizvodnje i trgovine.”

11. Članak 42., smješten u istom poglavlju Dodatnog protokola, propisuje:

„1. Vijeće za pridruživanje, u skladu s pravilima koja utvrdi te uzimajući posebno u obzir geografski položaj Turske, proširuje na Tursku odredbe Ugovora o osnivanju Zajednice koje se primjenjuju na promet. Ono može pod istim uvjetima na Tursku proširiti mjere koje je Zajednica poduzela prilikom primjene tih odredaba na željeznički i cestovni promet te promet unutrašnjim plovnim putovima.

[...]”

3. Odluka br. 1/95 Vijeća za pridruživanje

12. U skladu s člankom 1. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, „[n]e dovodeći u pitanje odredbe Sporazuma iz Ankare 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”.

13. U odjeljku II. poglavlja I. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, naslovljenom „Ukidanje količinskih ograničenja ili mjera s istovrsnim učinkom”, članak 5. određuje:

„Količinska ograničenja uvoza i sve mjere s istovrsnim učinkom zabranjeni su među ugovornim stranama.”

14. U skladu s člankom 7., „[č]lanci 5. i 6. ne isključuju zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili provoza 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. Takve zabrane ili ograničenja ne smiju ipak predstavljati sredstvo samovoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja trgovine među ugovornim stranama”.

B. Austrijsko pravo

1. Zakon o cestovnom prijevozu robe

15. U skladu s člankom 1. Güterbeförderungsgesetz (Zakon o cestovnom prijevozu robe) iz 1995. (BGBl. 593/1995, u verziji objavljenoj u BGBl. 96/2013, u daljnjem tekstu: GütbefG), zakon se osobito primjenjuje na „komercijalni prijevoz robe koji društva za prijevoz obavljaju cestovnim motornim vozilima sa ili bez prikolice čija dopuštena ukupna težina premašuje 3500 kilograma”.

16. Članak 2. GütbefG-a, naslovljen „Obvezne dozvole i vrste dozvola”, propisuje:

„(1) Komercijalni prijevoz robe motornim vozilima može se obavljati samo na temelju dozvole, osim ako ovim zakonom nije određeno drugačije (članak 4.). [...]”

17. Članak 7. GütbefG-a, naslovljen „Međunarodni prijevoz”, određuje:

„(1) Osim nositelja dozvola iz članka 2., ovlaštena su obavljati komercijalni prijevoz robe motornim vozilima od mjesta izvan saveznog područja prema ili preko saveznog područja ili od mjesta na saveznom području prema inozemstvu, društva koja na temelju propisa primjenjivih u državi na čijem području imaju sjedište mogu prevoziti robu motornim vozilima i nositelji su jednog od sljedećih odobrenja:

1. licencije Zajednice iz Uredbe (EZ) br. 1072/2009⁶,
2. odobrenja koje se izdaje na temelju Rezolucije vijeća Europske konferencije ministara prometa (CEMT) od 14. lipnja 1973.,
3. dozvole ministra ili ministrice prometa, inovacija i tehnologije koja obuhvaća prijevoz prema, preko ili iz Austrije,
4. odobrenja koje izdaje ministar ili ministrica prometa, inovacija i tehnologije na temelju međunarodnog sporazuma [...]”

18. Članak 8. GütbefG-a, naslovljen „Izdavanje odobrenja”, propisuje:

„(1) Dozvola iz članka 7. stavka 1. točke 3. izdaje se za pojedinačni prijevoz robe. Izdat će se samo za prevladavajući javni interes. Na podnositelju zahtjeva je da u dovoljnoj mjeri utvrdi da prijevoz nije moguće izbjeći organizacijskim mjerama ni odabirom drugog prijevoznog sredstva. Izdavanje dozvole će se odbiti kada (osobito s obzirom na postojeće strukture prijevoza na saveznom području) traženi prijevoz robe ne odgovara potrebi. S tim u vezi, treba uzeti u obzir austrijske gospodarske i prometne interese, zaštitu stanovništva i okoliša, kao i mogućnost obavljanja prijevoza robe korištenjem drugih struktura prijevoza. [...]

(3) Kada to zahtijeva količina međunarodnog prometa robe, mogu se sklopiti sporazumi na temelju ovog saveznog zakona o međunarodnom prijevozu robe iz članka 7. Na temelju reciprociteta, sporazumi moraju omogućiti vozilima registriranim u inozemstvu obavljanje prijevoza prema, preko ili iz Austrije. Kvote mogu biti određene između država u granicama koje moraju uzeti u obzir austrijske gospodarske i prometne interese te zaštitu stanovništva i okoliša. [...]

⁶ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o zajedničkim pravilima za pristup tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza tereta (SL 2009., L 300, str. 72.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 235.)

(4) Dogovorena kvota dijeli se pojednostavljenim postupkom. Nadležno tijelo može izdati potvrde kojima se dokazuje da su uvjeti utvrđeni sporazumom ispunjeni te posebno da je dogovorena kvota poštovana (odobrenje kvote) [...]"

19. Članak 9. GütbefG-a određuje:

„(1) Prijevoznik je prilikom svih međunarodnih prijevoza robe dužan osigurati da se dokumenti koji potvrđuju odobrenja koja se zahtijevaju člankom 7. stavkom 1., uredno ispunjeni i po potrebi ovjereni od nadležnog tijela, nalaze u vozilu.

(2) Prijevoznik je dužan prilikom svih međunarodnih prijevoza robe i tijekom čitavog trajanja vožnje raspolagati dokumentima koji potvrđuju odobrenja koja se zahtijevaju člankom 7. stavkom 1., uredno ispunjenima i po potrebi ovjerenima od nadležnog tijela, te ih predati nadzornim tijelima na njihov zahtjev.

[...]"

20. Članak 23. GütbefG-a, naslovljen „Kaznene odredbe”, navodi:

„(1) [...] [Č]ini upravni prekršaj kažnjiv novčanom kaznom do 7267 eura onaj tko kao poduzetnik,

[...]

3. obavlja prijevoze navedene u člancima 7. do 9. bez potrebnih odobrenja ili ne poštuje obveze ili zabrane iz međunarodnih sporazuma;

[...]"

2. *Sporazum Austrija – Turska o cestovnom prijevozu*

21. U skladu s člankom 4. stavkom 1. Sporazuma Austrija – Turska o cestovnom prijevozu, „[d]okument je potreban za motorna vozila, uključujući i prikolicu, registriranu u jednoj od dvije države, koja se koriste za prijevoz robe između tih država ili preko njih”. Stavak 2. tog članka određuje da „[n]ijedan dokument nije potreban za prazne vožnje i za motorna vozila čija je korisna nosivost manja od 2 tone”.

22. Članak 6. tog sporazuma propisuje:

„1. Dokumenti se izdaju prijevoznicima. Oni odobravaju prijevoz motornim vozilima s prikolicama.

2. Dokument jedne države odobrava obavljanje prijevoza prema ili iz druge države kao i preko te države.

3. Dokumenti se moraju nalaziti u vozilu tijekom vožnje preko područja države obuhvaćene dokumentima i moraju se predati nadležnim nadzornim tijelima te države na njihov zahtjev.”

23. Članak 7. navedenog sporazuma određuje:

„1. Dokumente izdaju nadležna tijela države registracije vozila u ime nadležnih tijela druge države u granicama kvota koje svake godine usklađeno određuju nadležna tijela dviju država do 30. studenoga sljedeće godine.

2. Nadležna tijela dviju država razmjenjuju broj obrazaca potrebnih za prijevoz u okviru tog sporazuma.”

III. Glavni postupak, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

24. CX je upravitelj društva FU sa sjedištem u Turskoj koji obavlja djelatnost prijevoza robe.

25. Bezirkshauptmannschaft Schärding (administrativno tijelo okruga Schärding, Austrija) je odlukom od 17. ožujka 2015. odredio CX-u novčanu kaznu u iznosu od 1453 eura (alternativna kazna 67 sati lišenja slobode) za komercijalni prijevoz robe (tekstilni artikli) koji je FU obavljao 2. travnja 2015. iz Turske prema Njemačkoj preko Austrije a da nije raspolagao dozvolom potrebnom u tu svrhu.

26. CX je osporio tu odluku pred Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Zemaljski upravni sud u Gornjoj Austriji, Austrija). Presudom od 28. prosinca 2015. taj je sud odbio tužbu zbog toga što je CX prekršio odredbe članka 23. stavka 1. točke 3. i članka 7. stavka 1. točke 4. GütbefG-a, kao i članka 4. točke 1. i članaka 6. i 7. Sporazuma Austrija – Turska o cestovnom prijevozu, jer vozač vozila nije mogao predati dozvolu potrebnu za izvršenje međunarodnog prijevoza robe između Austrije i Turske.

27. CX je podnio žalbu protiv te odluke pred Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud).

28. Odlukom od 22. studenoga 2016., koju je Sud zaprimio 7. prosinca 2016., Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li pravu Unije, osobito [Sporazumu o pridruživanju između EEZ-Turska], [Dodatnom protokolu] kao i Odluci br. 1/95 Vijeća za pridruživanje [...] protivan nacionalni propis na temelju kojega društva za prijevoz tereta sa sjedištem u Republici Turskoj mogu ostvariti međunarodni komercijalni prijevoz robe motornim vozilima prema i preko državnog područja Republike Austrije samo ako za motorna vozila posjeduju dokumente koji se izdaju u granicama kvota određenih na temelju bilateralnog sporazuma između [Republike Austrije] i [Republike Turske] ili im je izdana dozvola za pojedinačni prijevoz robe, pri čemu za taj pojedinačni prijevoz postoji prevladavajući javni interes te podnositelj zahtjeva mora u dovoljnoj mjeri utvrditi da cestovni prijevoz nije moguće izbjeći organizacijskim mjerama ni odabirom drugog prijevoznog sredstva?”

29. Pisana očitovanja podnijeli su CX, austrijska i mađarska vlada kao i Europska komisija. Oni su i sudjelovali na raspravi održanoj 31. siječnja 2018.

IV. Analiza

A. Uvodne napomene

30. *Na temelju predmetnog austrijskog propisa*, međunarodni komercijalni cestovni prijevoz robe prema, preko ili iz austrijskog državnog područja može se obavljati samo na temelju odobrenja. *Za prijevoznike sa sjedištem u državi članici Unije*, to odobrenje može biti u obliku licencije Zajednice izdane sukladno Uredbi (EZ) br. 1072/2009⁷. Za prijevoznike sa sjedištem u trećoj zemlji, uključujući Tursku, to odobrenje, nasuprot tome, može biti u jednom od dva sljedeća oblika.

⁷ Ta uredba primjenjuje se samo na prijevozna vozila registrirana u državi članici Unije. Vidjeti članak 1. stavak 1. i članak 2. točku 1. i točku 2. podtočku (a) navedene uredbe, kao i moje mišljenje u predmetu Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282, t. 100.). Vidjeti osim toga članak 7. stavak 1. točku 1. GütbefG-a.

31. Kao prvo, u skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom 4. GütbefG-a, prijevoznicima sa sjedištem u trećoj zemlji može se izdati odobrenje na temelju međunarodnog sporazuma. Što se tiče turskih prijevoznika, Sporazum Austrija – Turska o cestovnom prijevozu predviđa da nadležna tijela dviju država usklađeno određuju godišnje kvote prijevoza⁸. Ta odobrenja turskim prijevoznicima dodjeljuju turska nadležna tijela u granicama određenih kvota. Austrijska vlada u tom pogledu navodi da su Republika Austrija i Republika Turska trenutno dogovorile godišnju kvotu od 21 000 odobrenja (osnovna kvota)⁹, čemu se dodaje promjenjivi broj odobrenja kao nagrada¹⁰, kao i odobrenja dodijeljena u okviru Europske konferencije ministara prometa (CEMT) (u daljnjem tekstu: odobrenje CEMT)¹¹. Ukupno, Turska raspolaže svake godine s otprilike 90 000 do 100 000 tranzitnih cestovnih prijevoza preko Austrije.

32. Kao drugo, turski prijevoznici mogu zatražiti dozvolu na temelju članka 7. stavka 1. točke 3. i članka 8. stavka 1. GütbefG-a (u daljnjem tekstu: pojedinačna dozvola). Ta se dozvola izdaje samo za pojedinačni prijevoz koji predstavlja prevladavajući javni interes i pod uvjetom da podnositelj zahtjeva u dovoljnoj mjeri utvrdi da prijevoz nije moguće izbjeći organizacijskim mjerama ni odabirom drugog prijevoznog sredstva¹².

33. Sud koji je uputio zahtjev svojim prethodnim pitanjem u biti pita je li austrijski sustav odobrenja uspostavljen za turske prijevoznike u skladu s odredbama kojima se uređuje pridruživanje EEZ – Turska.

34. CX tvrdi da to nije slučaj. Kao prvo, navedeni sustav ograničava slobodno kretanje robe između Unije i Turske, čime čini povredu članka 5. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje dopuštajući provoz samo ograničenom broju turskih prijevoznika. Kvota određena za turske prijevoznike nije dovoljna. Posljedično, ti su prijevoznici obvezni koristiti „Rollende Landstraße” (kombinirani prijevoz s pratnjom)¹³, što dovodi do dodatnih troškova i produljuje vrijeme prijevoza u odnosu na cestovni prijevoz¹⁴. To podrazumijeva da je roba koja dolazi iz Turske skuplja i u konačnici manje konkurentna. Ograničenja prijevoznih kvota stoga imaju važne ekonomske učinke za proizvođače i kupce te robe te potkopavaju učinkovitost carinske unije. Kao drugo, austrijski sustav prijevoznih kvota dovodi do diskriminacije turskih prijevoznika, čime čini povredu članka 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska, s obzirom na to da ograničenja kvota ne vrijede za prijevoznike iz Unije.

35. Sud koji je uputio zahtjev se najprije pita može li se CX oslanjati na slobodno kretanje robe između Unije i Turske, iako je FU društvo za prijevoz robe koje ne proizvodi samo robu koju prevozi, te osobito može li CX tvrditi da uvjeti koji se primjenjuju na FU za odobrenje koje zahtijeva GütbefG predstavljaju mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje u smislu članka 5. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje. Sud koji je uputio zahtjev u toj fazi smatra da ovaj slučaj ne treba ispitivati sa stajališta slobodnog kretanja robe jer se prema njegovu mišljenju čini da se u Sporazumu

8 Vidjeti članak 7. stavak 1. Sporazuma Austrija – Turska o cestovnom prijevozu i članak 8. stavke 3. i 4. GütbefG-a.

9 Austrijska vlada navodi da su posljednji pregovori o kvoti održani 2014. i da od tada turske vlasti nisu kontaktirale austrijske vlasti radi prilagodbe kvote. Austrijska vlada osim toga objašnjava da svako odobrenje podrazumijeva dva smjera prijevoza i da kvotu odobrenja donosi miješano vijeće na temelju ekonomskih statistika.

10 Austrijska vlada objašnjava da za tri vožnje izvršene kombiniranim prijevozom s pratnjom turski prijevoznici dobivaju dva odobrenja kao nagradu.

11 Što se tiče CEMT sustava, vidjeti izvješće br. 85830-TR Svjetske banke od 28. ožujka 2014., *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, točku 107. i konačno izvješće ICF Consultinga Ltd od 14. listopada 2014., *Study on the economic impact on an agreement between the EU and the Republic of Turkey*, pripremljeno na inicijativu Komisije, str. 13. do 14. Potonje spominje 4258 dozvola dodijeljenih turskim prijevoznicima za 2014. godinu (primjenjivih na prijevoze između ili preko države članice CEMT-a). Na temelju članka 7. stavka 1. točke 2. GütbefG-a, odobrenje CEMT odgovara zahtjevu za odobrenje.

12 Austrijska vlada navodi da u 2015. i 2016. nije bilo zahtjeva za pojedinačnim dozvolama na temelju članka 7. stavka 1. točke 3. i članka 8. stavka 1. GütbefG-a.

13 Proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku da se radi o kombiniranom prijevozu na način da se poluprikolica prevozi željezničkom prugom.

14 Prema mišljenju CX-a, vrijeme čekanja na mariborskom terminalu za kombinirani prijevoz uz pratnju često doseže 97 do 107 sati na dionici od 260 kilometara. Vidjeti u tom smislu gore navedeno izvješće br. 85830-TR Svjetske banke, str. 54, koje spominje dodatni trošak od 250 eura po kamionu po provozu i dvostruko vrijeme prijevoza.

o pridruživanju EEZ – Turska slobodno kretanje robe, slobodno pružanje usluga i područje prijevoza smatraju zasebnim područjima koja se pridruživanjem moraju provoditi na različitim razinama i različitim rasporedom. Postoje ozbiljni razlozi za smatrati da područje prijevoza treba namjerno isključiti i ne provoditi putem slobodnog kretanja robe¹⁵.

36. Ako Sud smatra da se CX može pozivati na slobodno kretanje robe kako bi tvrdio da predmetni austrijski propis dovodi do ograničenja te slobode ili barem diskriminacije turskih državljana u smislu članka 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska, tada bi se, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, postavilo pitanje je li takvo ograničenje opravdano na temelju članka 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje.

37. U analizi u nastavku, na prvom ću mjestu pristupiti pitanju kvalifikacije predmetnog austrijskog propisa s obzirom na odredbe koje uređuju pridruživanje EEZ – Turska. U tom pogledu, obrazložit ću razloge zbog kojih smatram, kao i austrijska i mađarska vlada te Komisija, da je takav propis obuhvaćen područjem usluga prijevoza i da odredbe predviđene Odlukom br. 1/95 Vijeća za pridruživanje koje se odnose na slobodno kretanje robe između Unije i Turske nisu primjenjive na takav propis (dio B.1.). Kao drugo, odbit ću suprotne argumente na koje se poziva CX, a tiču se sudske prakse Suda o slobodnom kretanju robe (dio B.2.). Kao treće, ispitat ću predmetni propis s obzirom na klauzulu o mirovanju (*standstill*) navedenu u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola, koji zabranjuje uvođenje novih ograničenja u pogledu slobodnog pružanja usluga (dio B.3.). Naposljetku, kratko ću razmotriti pitanje moguće diskriminacije turskih prijevoznika u smislu članka 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska (dio B.4.).

B. Prethodno pitanje

1. Kvalifikacija predmetnog propisa i odredbe primjenjive na takav propis

38. Prethodno pitanje koje je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) najprije postavlja pitanje kvalifikacije predmetnog propisa s obzirom na odredbe koje uređuju pridruživanje EEZ – Turska¹⁶. Je li takav propis obuhvaćen odredbama o slobodnom kretanju robe između Unije i Turske ili više onima o pružanju usluga prijevoza?

39. Kao i austrijska i mađarska vlada te Komisija, priklanjam se drugom slučaju.

40. U tom pogledu, temeljim svoje mišljenje na sljedećim razmatranjima.

¹⁵ U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev poziva se na odluku koju je donio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) 30. lipnja 2011. (BVerwG, Urt. v. 30.6.2011 – 3 C 18/10, NVwZ 2012, 247).

¹⁶ Sporazum o pridruživanju EEZ – Turska, Dodatni protokol kao i Odluka br. 1/95 Vijeća za pridruživanje sastavni su dio pravnog poretka Unije. Vidjeti u tom smislu presudu od 20. rujna 1990., Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, t. 8. i 9. i navedena sudska praksa).

41. Kao prvo, treba utvrditi da u okviru pridruživanja EEZ – Turska slobodno kretanje robe, slobodno pružanje usluga i prijevoz predstavljaju zasebna područja koja podliježu različitim pravilima¹⁷. Ta pravila odražavaju različite razine liberalizacije predmetnih tržišta. Iako je slobodno kretanje robe između Unije i Turske zajamčeno odredbama Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje o carinskoj uniji¹⁸, područja *usluga* i *prijevoza* u trenutnom stanju razvoja pridruživanja EEZ – Turska ostaju uglavnom neliberalizirana¹⁹.

42. Što se osobito tiče područja prijevoza, članak 15. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska predviđa da se „[u]vjeti i načini proširenja na Tursku odredaba Ugovora o osnivanju Zajednice i akata donesenih na temelju tih odredaba u pogledu prijevoza utvrđuju vodeći računa o geografskom položaju Turske”. Osim toga, članak 42. Dodatnog protokola određuje da Vijeće za pridruživanje, u skladu s pravilima koja utvrdi i uzimajući posebno u obzir geografski položaj Turske, proširuje na Tursku odredbe Ugovora o osnivanju Zajednice koje se primjenjuju na promet te da ono može pod istim uvjetima na Tursku proširiti mjere koje je Zajednica poduzela prilikom primjene tih odredaba na, među ostalim, cestovni promet.

43. Međutim, treba utvrditi da Vijeće za pridruživanje dosad nije utvrdilo pravila u tu svrhu. U trenutnom stanju razvoja pridruživanja EEZ – Turska ne postoji dakle nikakav poseban propis u području prijevoza²⁰.

44. Kao drugo, što se tiče pitanja je li nacionalni propis obuhvaćen jednom ili drugom slobodom kretanja, prema ustaljenoj sudskoj praksi valja uzeti u obzir *cilj* propisa o kojem je riječ²¹. Smatram da to isto, po analogiji, vrijedi i za kvalifikaciju nacionalnog propisa s obzirom na odredbe koje uređuju pridruživanje EEZ – Turska.

45. U pogledu austrijskog propisa u glavnom postupku, smatram da uglavnom nastoji utvrditi uvjete koje treba ispuniti radi obavljanja međunarodnog komercijalnog cestovnog prijevoza prema, preko ili iz austrijskog državnog područja²². U tom pogledu, taj propis osobito predviđa da se taj prijevoz može obavljati samo na temelju odobrenja koje za turske prijevoznike može biti u obliku odobrenja izdanog u granicama kvota određenih na temelju Sporazuma Austrija – Turska o cestovnom prijevozu ili pojedinačne dozvole koja se izdaje za prijevoz koji predstavlja prevladavajući javni interes²³. Drugim riječima, predmetni austrijski propis turskim prijevoznicima nameće ograničenja pristupa tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza robe.

46. Prema mojem mišljenju nema sumnje da je takav propis obuhvaćen područjem usluga prijevoza.

17 Vidjeti osobito članke 10., 14. i 15. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska, članke 2. do 30., 41. i 42. Dodatnog protokola, kao i članke 2. do 7. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje.

18 U skladu s člankom 2. stavkom 1., cilj je Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska promicati trajno i uravnoteženo jačanje trgovinskih i gospodarskih odnosa između Europske ekonomske zajednice, s jedne strane, i Turske, s druge strane. U tom pogledu, stavak 2. navedenog članka predviđa postupno uvođenje carinske unije u uzastopnim fazama. Odluka br. 1/95 Vijeća za pridruživanje utvrđuje, kao što i proizlazi iz njezina članka 1., načine provedbe završne faze carinske unije između Europske ekonomske zajednice i Turske koja proizlazi iz Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska.

19 Što se tiče klauzule o mirovanju (*standstill*) navedene u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola, vidjeti međutim točke 75. do 80. ovog mišljenja.

20 Vidjeti u tom smislu presudu od 21. listopada 2003., Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 98.). Što se tiče područja *usluga*, na temelju članka 41. stavka 2. Dodatnog protokola, Vijeće za pridruživanje donijelo je 11. travnja 2000. Odluku br. 2/2000 o otvaranju pregovora o liberalizaciji usluga i uzajamnom otvaranju tržišta javne nabave između Zajednice i Turske (SL 2000., L 138, str. 27.). Vijeće za pridruživanje, međutim, do ovog trenutka nije ostvarilo značajniju liberalizaciju u tom području. Vidjeti presudu od 24. rujna 2013., Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, t. 13. i 46.).

21 Vidjeti presudu od 7. rujna 2017., Egiom i Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, t. 40. i navedena sudska praksa). U tom pogledu, iz sudske prakse Suda proizlazi da, kada se nacionalna mjera odnosi i na slobodno kretanje robe i na slobodno pružanje usluga, Sud ispituje predmetnu mjeru u načelu samo s obzirom na jednu od tih dviju temeljnih sloboda ako se pokaže da je jedna od njih posve sporedna u odnosu na drugu te da joj može biti pridružena. Vidjeti presudu od 4. listopada 2011., Football Association Premier League i dr. (C-403/08 i C-429/08, EU:C:2011:631, t. 78. i navedena sudska praksa).

22 Na ovu analizu ne može utjecati okolnost da su, sukladno Sporazumu Austrija – Turska o cestovnom prijevozu, prazne vožnje izuzete iz sustava kvota. Vidjeti točku 21. ovog mišljenja.

23 Vidjeti članak 7. stavak 1. i članak 8. stavke 1., 3. i 4. GütbeF-g-a, kao i članak 4. stavak 1. i članak 7. Sporazuma Austrija – Turska o cestovnom prijevozu. Vidjeti također točke 30. do 32. ovog mišljenja.

47. S jedne strane, iz sudske prakse Suda proizlazi da je slobodni prijevoz robe cestovnim putem obuhvaćen, u općoj strukturi odredbi Ugovora, područjem pružanja usluga u području prijevoza²⁴. Ne vidim nijedan razlog zbog kojeg bi slučaj bio drugačiji u okviru odredbi koje se odnose na pridruživanje EEZ – Turska.

48. S druge strane, treba utvrditi da je međunarodni cestovni prijevoz robe *između država članica* prije podlijegao sustavima odobrenja sličnima onima koji su trenutno ustanovljeni predmetnim austrijskim propisom u pogledu turskih prijevoznika. Ti su se sustavi dijelom temeljili na bilateralnim kvotama između država članica, a dijelom na kvotama Zajednice²⁵.

49. U presudi Parlament/Vijeće²⁶ Sud je utvrdio da Vijeće nije ispunilo svoje obveze iz članka 75. UEEZ-a (koji je postao članak 91. UFEU-a), osobito time što je propustilo osigurati slobodno pružanje usluga u području međunarodnog prijevoza. Nakon te presude bilateralne kvote i kvote Zajednice su postupno uklonjene prije nego što su, s učinkom od 1. siječnja 1993., zamijenjene beskvotnim sustavom licencija Zajednice koji je trenutno na snazi²⁷. Akti koji se odnose na kvote Zajednice i licenciju Zajednice doneseni su na temelju odredbi Ugovora o zajedničkoj prometnoj politici²⁸.

50. Ovaj zakonodavni i sudski razvoj koji se odnosi na međunarodni prijevoz između država članica prema mojem mišljenju potvrđuje zaključak prema kojem nacionalni propis poput onog u glavnom postupku, koji predviđa sustav odobrenja u području međunarodnog cestovnog prijevoza, treba kvalificirati kao mjeru koja ulazi u područje usluga prijevoza.

51. U tom kontekstu, smatram da presuda Suda u predmetu Lambregts Transportbedrijf²⁹ zaslužuje posebnu pažnju. U toj presudi Sud je presudio da članak 75. stavak 1. točke (a) i (b) UEEZ-a (koji je postao članak 91. stavak 1. točke (a) i (b) UFEU-a) o provedbi zajedničke prometne politike od strane Vijeća ne dodjeljuje državljanima država članicama pravo na koje se mogu pozivati pred nacionalnim sudovima protiv odluka koje su nacionalne uprave donijele 1982. Drugim riječima, Sud je smatrao da ta odredba nema izravni učinak koji omogućava da se na nju pozove prijevoznik sa sjedištem u državi članici radi osporavanja nacionalne upravne odluke o odobrenjima za domaći i međunarodni prijevoz.

52. U tom pogledu, Sud je u točki 14. presude utvrdio da „slobodno pružanje usluga u području međunarodnog prijevoza je 1982. bilo [...] osigurano samo unutar, kao i iz ili prema državi članici u kojoj društvo ima sjedište *te pod uvjetom da je ishodeno odobrenje za prijevoz, u skladu s bilateralnim kvotama ili kvotama Zajednice na snazi u toj državi članici*”³⁰. Sud je stoga smatrao da se, zbog toga

24 Presuda od 11. lipnja 1987., Bodin i Minguet & Thomas (241/86, EU:C:1987:280, t. 6.). U točki 13. te presude Sud je utvrdio da se primjena nacionalnog propisa o maksimalnoj visini vozila usklađenog s graničnim vrijednostima utvrđenima u direktivi Zajednice ne može smatrati mjerom s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje u smislu članka 30. UEEZ-a (koji je postao članak 34. UFEU-a).

25 Vidjeti Uredbu (EEZ) br. 1018/68 Vijeća od 19. srpnja 1968. o osnivanju kvote Zajednice za cestovni prijevoz robe između država članica (SL 1968., L 175, str. 13.). Nakon te uredbe uslijedila je Uredba (EEZ) br. 2829/72 Vijeća od 28. prosinca 1972. o kvoti Zajednice za cestovni prijevoz robe između država članica (SL 1972., L 298, str. 16.), produljena i izmijenjena Uredbom (EEZ) br. 3256/74 Vijeća od 19. prosinca 1974. (SL 1974., L 349, str. 5.), koja je pak produljena Uredbom (EEZ) br. 3331/75 Vijeća od 18. prosinca 1975. (SL 1975., L 329, str. 9.) i konačno zamijenjena Uredbom (EEZ) br. 3164/76 Vijeća od 16. prosinca 1976. o kvoti Zajednice za cestovni prijevoz robe između država članica (SL 1976., L 357, str. 1.).

26 Presuda od 22. svibnja 1985. (13/83, EU:C:1985:220)

27 Vidjeti Uredbu (EEZ) br. 1841/88 Vijeća od 21. lipnja 1988. kojom se izmjenjuje Uredba br. 3164/76 (SL 1988., L 163, str. 1.) koja predviđa povećanje kvote Zajednice tijekom prijelaznog razdoblja i ukidanje, s učinkom na dan 1. siječnja 1993., kvota Zajednice, bilateralnih kvota između država članica, kao i kvota primjenjivih na tranzitni prijevoz prema odredištu i na prijevoz iz trećih zemalja, za prijevoznike Zajednice. Vidjeti osim toga Uredbu (EEZ) br. 881/92 Vijeća od 26. ožujka 1992. o pristupu tržištu cestovnog prijevoza robe unutar Zajednice prema ili iz državnog područja države članice ili prelaskom preko državnog područja jedne ili više država članica (SL 1992., L 95, str. 1.). Ta je uredba stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom br. 1072/2009.

28 Konkretnije, članak 75. UEEZ-a i članak 71. UEZ-a (koji su postali članak 91. UFEU-a).

29 Presuda od 13. srpnja 1989. (4/88, EU:C:1989:320)

30 Moje isticanje

što Vijeće nije provelo načelo slobodnog kretanja usluga u području međunarodnog i domaćeg prijevoza, u skladu sa svojim obvezama iz članka 75. stavka 1. točaka (a) i (b) UEEZ-a, takve usluge mogu pružiti samo u granicama bilateralnih kvota i kvota Zajednice. U tom kontekstu, Sud nije proveo nikakvo ispitivanje mogućih učinaka tih kvota na slobodno kretanje robe.

53. Smatram da se isto rasuđivanje *a fortiori* primjenjuje na međunarodni prijevoz koji obavljaju turski prijevoznici u okviru pridruživanja EEZ – Turska. U tom pogledu, treba uzeti u razmatranje da, dok članak 75. stavak 1. točke (a) i (b) UEEZ-a propisuje *obvezu* Vijeća da utvrdi zajedničku prometnu politiku³¹, iz sudske prakse Suda proizlazi da je proširenje odredbi Ugovora u području prometa na Republiku Tursku *fakultativno*³². U tom kontekstu, Sud je utvrdio da Vijeće za pridruživanje „uživa znatno širu marginu prosudbe u području prijevoza“³³. *Na temelju toga smatram da, ako Sud nije primijenio članak 30. UEEZ-a (koji je postao članak 34. UFEU-a) u predmetu Lambregts Transportbedrijf³⁴, tim više nije potrebno primijeniti članak 5. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje u ovom predmetu.*

54. Iz toga prema mojem mišljenju slijedi da, sve dok Vijeće za pridruživanje ne usvoji pravila o prijevozu u skladu s člankom 15. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska i člankom 42. Dodatnog protokola³⁵, pristup turskih prijevoznika tržištu međunarodnog prijevoza i dalje podliježe uvjetima utvrđenima nacionalnim propisima država članica i bilateralnim sporazumima sklopljenima između država članica i Republike Turske³⁶. U tom kontekstu, broj odobrenja za prijevoz koja se dodjeljuju turskim prijevoznicima ovisi osobito o pregovorima koji se vode u okviru tih sporazuma između dotičnih država. Želim naglasiti da je većina država, na temelju bilateralnih sporazuma koje su sklopile s Republikom Turskom, uspostavila sustave odobrenja za prijevoz slične onima u glavnom postupku³⁷.

55. Odluka o liberalizaciji područja usluga prijevoza u okviru pridruživanja EEZ – Turska je isključivo na ugovornim strankama, ako one to smatraju primjerenim, nakon dubinske analize konkretnih učinaka koje bi takva radnja mogla imati, osobito s obzirom na uvjete tržišnog natjecanja na tržištu međunarodnog prijevoza. U tom kontekstu, uzastopna liberalizacija međunarodnog prijevoza između država članica svjedoči o potrebi da takvu liberalizaciju prati uvođenje zajedničkih pravila, osobito u području prijevoza³⁸.

56. U tim okolnostima, smatram da ako Sud primijeni odredbe koje se odnose na slobodno kretanje robe između Unije i Turske na propis poput onog u glavnom postupku, to bi moglo dovesti do liberalizacije područja međunarodnog prijevoza, koja je među ugovornim strankama Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska dosad bila nepoželjna³⁹.

31 Vidjeti u tom pogledu presudu od 22. svibnja 1985., Parlament/Vijeće (13/83, EU:C:1985:220, t. 50.).

32 U tom pogledu, Sud se pozvao na korištenje glagola „može“ u članku 42. *Dodatnog protokola*. Vidjeti presudu od 21. listopada 2003., Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 97.).

33 Vidjeti presudu 21. listopada 2003., Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 96.).

34 Presuda od 13. srpnja 1989. (4/88, EU:C:1989:320)

35 Vidjeti točke 42. i 43. ovog mišljenja.

36 Vidjeti, međutim, što se tiče klauzule o mirovanju (*standstill*) navedene u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola, točke 75. do 80. ovog mišljenja.

37 Za listu bilateralnih sporazuma sklopljenih između država članica i Republike Turske i kvote određene na temelju tih sporazuma, vidjeti dodatak 14. gore navedenog izvješća br. 85830-TR Svjetske banke i dodatak C gore navedenog konačnog izvješća ICF Consultinga Ltd. Što se tiče razlika između sustava država članica, vidjeti str. 8. do 13. potonjeg izvješća. Dodajem da Uredba br. 1072/2009 izričito navodi postojanje bilateralnih sporazuma o prijevozu između država članica i trećih zemalja. Vidjeti uvodnu izjavu 3. i članak 1. stavak 3. točku (a) navedene uredbe.

38 U tom pogledu, želim istaknuti kao primjer da Sporazum sklopljen između Unije i Švicarske Konfederacije u području prijevoza nastoji, s jedne strane, liberalizirati uzajamni pristup ugovornih stranaka tržištu prijevoza za cestovni i željeznički prijevoz putnika i robe i, s druge strane, stvoriti uvjete za usklađenu prometnu politiku. Vidjeti članak 1. stavak 1. Sporazuma između Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o željezničkom i cestovnom prijevozu robe i putnika (SL 2002., L 114, str. 91.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 60., str. 93.). Vidjeti, nadalje, Togan, S., i 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., str. 239.

39 Pitanje moguće liberalizacije navedenog područja predmet je nekoliko studija. Vidjeti osobito gore navedeno izvješće br. 85830-TR Svjetske banke, točke 99. do 113. i gore navedeno konačno izvješće ICF Consultinga Ltd, str. 36. i sljedeće. Potonje ističe povećanje vrijednosti trgovine između EEZ i Turske za otprilike 3,5 milijarde eura u slučaju potpune liberalizacije međunarodnog prometa između Unije i Turske.

57. S obzirom na sva prethodna razmatranja, zaključujem da je propis poput onog u glavnom postupku obuhvaćen područjem usluga prijevoza i da odredbe predviđene Odlukom br. 1/95 Vijeća za pridruživanje o slobodnom kretanju robe između Unije i Turske nisu primjenjive na takav propis.

58. Ovaj zaključak ne može biti doveden u pitanje argumentima na koje se poziva CX u pogledu sudske prakse Suda o slobodnom kretanju robe. Razmotrit ću te argumente u nastavku.

2. Navedeni protuargumenti

59. U prilog svojoj tezi prema kojoj se odredbe o slobodnom kretanju robe između Unije i Turske primjenjuju na propis poput onog u glavnom postupku, CX se poziva na određeni broj presuda Suda o toj slobodi.

60. Kao prvo, CX se oslanja na presudu u predmetu Istanbul Lojistik⁴⁰. U toj presudi Sud je utvrdio da porez na promet motornih vozila koji moraju plaćati imatelji teških teretnih vozila registriranih u Turskoj prelazeći preko mađarskog državnog područja predstavlja davanje s istovrsnim učinkom kao carina u smislu članka 4. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje⁴¹.

61. Prema mišljenju CX-a, ako mađarski tranzitni porez ometa slobodno kretanje robe, isto mora vrijediti i za predmetni austrijski propis s obzirom na to da sustav odobrenja predviđen tim propisom predstavlja važniju povredu za slobodno kretanje robe od tranzitnog poreza.

62. Taj mi argument nije uvjerljiv.

63. Prema mojem mišljenju, predmetni austrijski propis nije sličan onom u predmetu Istanbul Lojistik. S jedne strane, ta se dva propisa razlikuju po svojoj *prirodi*. U predmetu Istanbul Lojistik radilo se o fiskalnoj mjeri (porez), dok se ovaj predmet tiče mjere kvota.

64. S druge strane, također se razlikuju po svojem *predmetu*. Naime, u predmetu Istanbul Lojistik Sud je smatrao da „čak i ako se porez na promet motornih vozila ne naplaćuje na proizvode kao takve, *njime se oporezuje roba koja se prevozi vozilima registriranim u trećoj zemlji, odnosno Turskoj, pri prelasku mađarske granice, a ne [...] usluga prijevoza*”⁴². Suprotno tomu, austrijski propis o kojem je riječ u ovom predmetu posebno nastoji, kao što sam izložio, utvrditi uvjete koje treba ispuniti radi pružanja usluga prijevoza⁴³. Pojašnjavam da je u predmetu Istanbul Lojistik Sud ograničio ispitivanje na porez kao takav i nije proveo nikakvo ispitivanje sustava kvota na koji se taj porez odnosi⁴⁴.

40 Presuda od 19. listopada 2017. (C-65/16, EU:C:2017:770)

41 U tom je pogledu Sud utvrdio, pozivajući se među ostalim na članak 66. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, da se tumačenje odredbi UFEU-a koje se odnose na slobodno kretanje robe unutar Unije može prenijeti na odredbe koje se odnose na slobodno kretanje robe unutar carinske unije koja proizlazi iz Sporazuma EEZ – Turska. Na temelju tog članka 66. odredbe Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, ako su u bitnome istovjetne odgovarajućim pravilima UEZ-a, koji je postao UFEU, tumače se u skladu s presudama Suda u tom području. Vidjeti presudu od 19. listopada 2017., Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, t. 38. i 44.).

42 Moje isticanje. Vidjeti presudu od 19. listopada 2017., Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, t. 46.). U tom pogledu, Sud je naglasio činjenicu da dotični mađarski porez treba platiti u trenutku ulaska teških teretnih vozila na mađarsko državno područje te da iznos tog poreza ovisi o kriterijima koji su povezani, među ostalim, s količinom robe koja se može prevesti i njezinim odredištem. Vidjeti točku 45. navedene presude. Vidjeti također moje mišljenje u predmetu Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282, t. 59.).

43 Vidjeti točku 45. ovog mišljenja.

44 Isto vrijedi i za moje mišljenje u predmetu Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282). Vidjeti osobito točke 49., 52. i 69. navedenog mišljenja.

65. Kao drugo, CX se poziva na niz presuda u kojima je Sud priznao vezu između djelatnosti prijevoza robe i slobodnog kretanja robe unutar Unije. U predmetnim presudama Sud je presudio da se smatra mjerom s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje u smislu članka 34. UFEU-a, među ostalim, zabrana prometa kamiona iznad 7,5 tona koji prevoze određenu robu na dionici autoceste koja predstavlja jedan od glavnih kopnenih komunikacijskih pravaca u regiji⁴⁵ i propis koji nameće maksimalno kratko vrijeme i duljinu vožnje za prijevoz živih životinja za klanje⁴⁶.

66. Prema mišljenju CX-a, iz te sudske prakse proizlazi da propis poput onog u glavnom postupku, ako se tehnički odnosi na prijevoz robe, nužno ograničava kretanje robe dopuštajući slobodan provoz samo ograničenom broju prijevoznika i time usmjeravajući komercijalni protok prema drugim zamjenskim pravcima ili načinima prijevoza, što dovodi do produljenja vremena i povećanja troška⁴⁷.

67. Taj argument nije prihvatljiv.

68. Naime, treba utvrditi da se sudska praksa na koju se CX poziva odnosi na nacionalne propise čija je priroda bitno različita od austrijskog propisa o kojemu je riječ u ovom predmetu.

69. S jedne strane, predmetni propisi se ne odnose na uvjete koje treba ispuniti radi obavljanja usluga prijevoza (*uvjeti za pristup na tržište prijevoza*), kao što je slučaj u ovom predmetu, nego više na uvjete pod kojima se određena roba može prevoziti (*uvjeti za prijevoz robe*)⁴⁸. U tom pogledu, Sud je smatrao da su nametnuti uvjeti koji se odnose na način, trajanje i duljinu prijevoza, takve prirode da ograničavaju slobodno kretanje predmetne robe⁴⁹.

70. S druge strane, suprotno predmetnom austrijskom propisu, propisi na koje se odnosi sudska praksa na koju se poziva CX nisu usmjereni na određene prijevoznike, nego se primjenjuju općenito na svaki prijevoz robe obuhvaćen njihovim područjem primjene. U tom smislu, Sud je smatrao da nametnuti uvjeti za prijevoz mogu ometati slobodno kretanje predmetne robe i, osobito, njezin slobodan provoz⁵⁰.

71. Međutim, treba utvrditi da austrijski propis u glavnom postupku ne nameće nikakva ograničenja na uvjete prijevoza robe koja dolazi iz Turske. Na temelju tog propisa, ta se roba u stvari može slobodno prevoziti cestom prema, preko ili iz austrijskog državnog područja. Mogućnost za prijevoz te robe je ograničena samo za *turske prijevoznike*. Drugim riječima, turska roba se može slobodno prevoziti u Austriji, ali ne nužno turskim kamionima. Dodajem da taj propis nije usmjeren na robu koja dolazi iz Turske, nego se jednako primjenjuje na prijevoz robe putem turskih prijevoznika koja dolazi iz država članica, uključujući i Austriju.

45 Presude od 15. studenoga 2005., Komisija/Austrija (C-320/03, EU:C:2005:684), i od 21. prosinca 2011., Komisija/Austrija (C-28/09, EU:C:2011:854).

46 Presuda od 11. svibnja 1999., Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242). CX se poziva na, među ostalim, presudu od 9. prosinca 1997., Komisija/Francuska (C-265/95, EU:C:1997:595), koja se odnosi na nasilje počinjeno na francuskom državnom području protiv poljoprivrednih proizvoda podrijetlom iz drugih država članica; presuda od 12. lipnja 2003., Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), o potpunom zatvaranju autoceste Brenner u trajanju od gotovo 30 sati, i presuda od 23. listopada 2003., Rioglass i Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587), koja se odnosi na mjeru zadržavanja na granici koja je uzrokovala kašnjenje kretanja robe i mogla je dovesti do potpune blokade te robe.

47 Vidjeti također točku 34. ovog mišljenja.

48 Što se tiče predmeta austrijskog propisa o kojem je riječ, vidjeti točku 45. ovog mišljenja.

49 Vidjeti u tom pogledu presudu od 21. prosinca 2011., Komisija/Austrija (C-28/09, EU:C:2011:854, t. 114.), u kojoj je Sud istaknuo da zabrana teškim teretnim vozilima iznad 7,5 tona koja prevoze određenu robu na dionici autoceste A12 čini „prepreku za uporabu jednog načina prijevoza tih proizvoda u tom prekoalpskom tranzitnom koridoru”.

50 Vidjeti, osobito, presudu od 15. studenoga 2005., Komisija/Austrija (C-320/03, EU:C:2005:684, t. 66.), iz koje proizlazi da „zabranom prometa kamiona iznad 7,5 tona koji prevoze određenu robu na dionici autoceste od primarne važnosti, koja predstavlja jedan od glavnih kopnenih komunikacijskih pravaca između juga Njemačke i sjevera Italije, sporna uredba ometa slobodno kretanje robe i, osobito, njezin slobodan provoz”. Vidjeti, također, u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., Komisija/Austrija (C-28/09, EU:C:2011:854, t. 116.). Vidjeti, osim toga, presudu od 11. svibnja 1999., Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242, t. 23.). Presude od 9. prosinca 1997., Komisija/Francuska (C-265/95, EU:C:1997:595), od 12. lipnja 2003., Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), kao i od 23. listopada 2003., Rioglass i Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587), odnose se na situacije koje dovode do potpune nepomičnosti predmetne robe.

72. Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da, čak i pod pretpostavkom da je predmetni austrijski propis obuhvaćen odredbama o slobodnom kretanju robe, taj propis nije neusklađen s općim načelom slobodnog provoza robe unutar Unije, koje je Sud priznao kao posljedicu te slobode⁵¹.

73. Zaključno, smatram da argumenti na koje se poziva CX ne mogu dovesti u pitanje kvalifikaciju predmetnog austrijskog propisa kao mjere koja ulazi u područje usluga prijevoza. Iz toga proizlazi da odredbe iz Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje o slobodnom kretanju robe između Unije i Turske nisu primjenjive na takav propis.

74. Takav propis treba međutim poštovati klauzulu o mirovanju (*standstill*) navedenu u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola⁵². To pitanje razmotrit ću u sljedećem odjeljku.

3. Klauzula o mirovanju (*standstill*) navedena u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola

75. Članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola propisuje klauzulu o mirovanju (*standstill*), u skladu s kojom ugovorne stranke među sobom ne uvode nikakva nova ograničenja, među ostalim u pogledu slobodnog pružanja usluga. Iz sudske prakse Suda proizlazi da se ta klauzula može primijeniti na usluge prijevoza i da se na nju može pozvati društvo sa sjedištem u Turskoj koje zakonito pruža usluge u nekoj državi članici⁵³.

76. Klauzula o mirovanju (*standstill*) općenito zabranjuje uvođenje svake nove mjere koja bi imala za cilj ili za posljedicu nametanje turskom državljaninu, među ostalim, uvjeta za ostvarivanje slobodnog pružanja usluga na državnom području države članice koji bi bili restriktivniji od onih koji su vrijedili na dan stupanja na snagu Dodatnog protokola u odnosu na tu državu članicu⁵⁴. Kako bi se utvrdilo protivi li se navedenoj odredbi nacionalni propis poput onog u glavnom postupku, *treba dakle ispitati sadržava li taj propis ograničenje u pogledu slobodnog pružanja usluga i, ako je tome tako, treba li takvo ograničenje smatrati novim*⁵⁵.

77. Kao prvo, što se tiče pitanja sadržava li propis u glavnom postupku *ograničenje* u pogledu slobodnog pružanja usluga, smatram da na to pitanje treba odgovoriti potvrdno. Podsjećam u tom pogledu da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, nacionalni propis koji društvu sa sjedištem u drugoj državi članici uvjetuje pružanje usluga prijevoza na državnom području izdavanjem upravnog odobrenja, predstavlja ograničenje temeljnog načela zajamčenog člankom 56. UFEU-a⁵⁶.

51 Vidjeti presudu od 21. prosinca 2011., Komisija/Austrija (C-28/09, EU:C:2011:854, t. 113. i navedena sudska praksa). Opće načelo slobodnog provoza robe se također primjenjuje u okviru pridruživanja EEZ – Turska. Vidjeti u tom smislu presudu od 19. listopada 2017., Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, t. 42. i 44.).

52 Sud koji je uputio zahtjev ne pita se izričito o klauzuli o mirovanju (*standstill*) navedenoj u članku 41. stavku 1. Dodatnog protokola, ali pita Sud općenito o sukladnosti predmetnog propisa s navedenim protokolom. Podsjećam u tom pogledu da, u skladu sa sudskom praksom Suda, čak i ako je sud koji je uputio zahtjev formalno ograničio pitanja samo na tumačenje određenih odredbi prava Unije, to ne sprječava Sud da mu pruži sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za rješavanje predmeta koji se pred njim vodi, bez obzira na to je li ih nacionalni sud u tekstu upućenih pitanja spomenuo. U tom pogledu na Sudu je da iz svih elemenata koje mu je dostavio nacionalni sud, posebno iz obrazloženja odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, izvuče elemente prava Unije koji zahtijevaju tumačenje uzimajući u obzir predmet spora. Vidjeti presudu od 19. listopada 2017., Otero Ramos (C-531/15, EU:C:2017:789, t. 40.).

53 Vidjeti u tom smislu presudu od 21. listopada 2003., Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 92., 93., 102. i 105.). Prema ustaljenoj sudskoj praksi, članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola ima izravan učinak. Prema tome, na tu se odredbu mogu pozvati turski državljani na koje se ona primjenjuje pred sudovima država članica. Vidjeti presudu od 24. rujna 2013., Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, t. 38. i navedena sudska praksa).

54 Vidjeti presudu od 24. rujna 2013., Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, t. 39. i navedena sudska praksa).

55 Vidjeti presudu od 21. listopada 2003., Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 110.).

56 Presuda od 21. listopada 2003., Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 111.). Prema sudskoj praksi Suda, načela koje sadrže članci Ugovora koji se odnose na slobodno pružanje usluga treba prenijeti, koliko je god moguće, na turske državljane kako bi se među strankama potpisnicama uklonila ograničenja slobodnog pružanja usluga. Vidjeti presudu od 24. rujna 2013., Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, t. 43. i navedena sudska praksa).

78. Kao drugo, što se tiče pitanja predstavlja li predmetni propis *novo* ograničenje, treba utvrditi ima li taj propis značaj novine, u smislu da pogoršava situaciju turskih prijevoznika u odnosu na onu koja je proizlazila iz pravila koja su se na njih primjenjivala u Austriji na dan stupanja na snagu Dodatnog protokola u odnosu na tu državu članicu⁵⁷.

79. U tom pogledu, austrijska vlada navodi da je sustav kvota predviđen u Sporazumu Austrija – Turska o cestovnom prijevozu već bio na snazi u trenutku stupanja na snagu Dodatnog protokola u odnosu na Republiku Austriju, prilikom njezina pristupanja Uniji 1. siječnja 1995.⁵⁸

80. Podložno provjeri tog pitanja koju mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, čini se dakle da predmetni austrijski propis ne sadržava novo ograničenje u pogledu slobodnog pružanja usluga u smislu članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola⁵⁹.

4. Načelo nediskriminacije na temelju državljanstva s obzirom na članak 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska

81. CX smatra da predmetni austrijski propis dovodi do diskriminacije turskih prijevoznika čime čini povredu članka 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska, koji zabranjuje svaku diskriminaciju na temelju državljanstva u području primjene navedenog sporazuma, s obzirom na to da ograničenja kvota za prijevoz ne vrijede za prijevoznike sa sjedištem u Uniji⁶⁰.

82. Kao i austrijska i mađarska vlada te Komisija, smatram da se članku 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska ne protivi propis poput onog u glavnom postupku, i to zbog sljedećih razloga.

83. Kao prvo, smatram da se članak 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska ne primjenjuje na takav propis. Naime, u skladu s njegovim tekstom, ta se odredba primjenjuje „ne dovodeći u pitanje posebne odredbe koje bi *mogle biti utvrđene* u skladu s člankom 8.” navedenog sporazuma⁶¹. Iako u trenutnom stanju razvoja pridruživanja EEZ – Turska ne postoje posebni propisi u području prijevoza⁶², ne može se isključiti da bi te propise moglo donijeti Vijeće za pridruživanje na temelju članka 15. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska i članka 42. Dodatnog protokola. Kao što je to pravilno istaknula Komisija, činjenica da se članak 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska primjenjuje na propis poput onog u glavnom postupku bi stoga predviđjela sadržaj mogućeg propisa u području prijevoza.

84. Kao drugo, čak i pod pretpostavkom da se članak 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska primjenjuje na propis poput onog u glavnom postupku, smatram da takav propis ne dovodi do diskriminacije u smislu te odredbe.

⁵⁷ Vidjeti u tom smislu presudu od 21. listopada 2003., Abatay i dr. (C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 116.).

⁵⁸ Podredno, austrijska vlada tvrdi da se predmetni propis u svakom slučaju opravdava važnim razlogom u općem interesu, osobito gospodarskim interesima i zaštitom stanovništva i okoliša. Prema mišljenju Komisije, nijedan element ne upućuje na neusklađenost predmetnog propisa s klauzulom o mirovanju (*standstill*). CX i mađarska vlada nisu se očitovali o pitanju sukladnosti predmetnog propisa s klauzulom o mirovanju (*standstill*).

⁵⁹ Dodajem da se, prema mojem mišljenju, kontinuirano prilagodavanje *veličine* kvote određene za turske prijevoznike na temelju Sporazuma Austrija – Turska o cestovnom prijevozu ne bi trebalo smatrati novim ograničenjem u smislu članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola. U tom pogledu, podsjećam da se broj odobrenja utvrđuje na bilateralnim sastancima između dotičnih država, uzimajući u obzir, među ostalim, gospodarske interese i količinu međunarodnog prometa. Vidjeti točku 54. ovog mišljenja i članak 8. stavak 3. GütbefG-a.

⁶⁰ Vidjeti točku 34. ovog mišljenja.

⁶¹ Moje isticanje

⁶² Vidjeti točku 43. ovog mišljenja.

85. U tom pogledu, treba utvrditi da predmetni austrijski propis ne praviti nikakvu razliku ovisno o mjestu sjedišta prijevoznika⁶³. Različito postupanje na koje se poziva CX, ovisno o tome ima li prijevoznik sjedište u državi članici ili ne, samo je posljedica različitih zakonskih okvira primjenjivih na prijevoznike sa sjedištem u Uniji, s jedne strane, i prijevoznika sa sjedištem u Turskoj, s druge strane. Dok prvi podliježu zajedničkim pravilima o međunarodnom prijevozu, osobito onim ustanovljenima Uredbom br. 1072/2009, potonji ne podliježu tim pravilima.

86. Iz toga slijedi da se samo prijevoznici sa sjedištem u Uniji mogu pozivati na licenciju Zajednice izdanu u skladu s Uredbom (EZ) br. 1072/2009, koja predstavlja jedan od oblika odobrenja koji odgovara zahtjevima predmetnog austrijskog propisa. Turski prijevoznici čija djelatnost nije obuhvaćena područjem primjene Uredbe br. 1072/2009 nemaju tu mogućnost i stoga su ti prijevoznici dužni koristiti druge oblike odobrenja kako bi ispunili zahtjeve tog predmetnog austrijskog propisa⁶⁴. Ta se razlika, koja je posljedica neslaganja između pravila primjenjivih na prijevoznike iz Unije i onih primjenjivih na turske prijevoznike, ne može ukloniti člankom 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska. Drugim riječima, smatram da se ne može pozivati na tu odredbu u svrhu postizanja liberalizacije područja međunarodnog prijevoza, koja je među ugovornim strankama Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska dosad bila nepoželjna⁶⁵.

87. *Na temelju toga*, predlažem Sudu da utvrdi da se članku 9. Sporazuma o pridruživanju EEZ – Turska ne protivi propis poput onog u glavnom postupku.

V. Zaključak

88. Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je postavio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) odgovori na sljedeći način:

Sporazumu o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske 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., Dodatnom Protokolu koji je 23. studenoga 1970. potpisan u Bruxellesu te koji je sklopljen, odobren i potvrđen u ime Zajednice Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972., te Odluci br. 1/95 Vijeća za pridruživanje EZ – Turska od 22. prosinca 1995. o provedbi završne faze carinske unije, ne protivi se nacionalni propis poput onog u glavnom postupku, na temelju kojeg društva za prijevoz sa sjedištem u Turskoj mogu obavljati međunarodni komercijalni prijevoz robe motornim vozilima prema ili preko državnog područja Austrije samo ako raspolažu, za motorna vozila, dokumentima izdanim u granicama kvote određene na temelju bilateralnog sporazuma između Republike Austrije i Republike Turske ili odobrenjem izdanim za pojedinačni prijevoz robe, pri čemu za taj pojedinačni prijevoz postoji prevladavajući javni interes te podnositelj zahtjeva mora u dovoljnoj mjeri utvrditi da cestovni prijevoz nije moguće izbjeći organizacijskim mjerama ni odabirom drugog prijevoznog sredstva, pod uvjetom da se sud koji je uputio zahtjev uvjeri da taj propis ne sadržava novo ograničenje u pogledu slobode pružanja usluga u smislu članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola.

⁶³ Vidjeti točke 15. do 20. ovog mišljenja.

⁶⁴ Vidjeti točke 30. do 32. ovog mišljenja.

⁶⁵ Vidjeti također točku 56. ovog mišljenja.