



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

11. srpnja 2018.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Međunarodni cestovni promet – Sporazum o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske – Članak 9. – Dodatni protokol – Članci 41. i 42. – Slobodno pružanje usluga – Klausula o mirovanju (*standstill*) – Odluka br. 1/95 Vijeća za pridruživanje EZ-Turska – Članci 5. i 7. – Slobodno kretanje robe – Nacionalni propis kojim se prijevoznicima robe sa sjedištem u Turskoj ograničava pravo na prometovanje njihovih vozila na državnom području dotične države članice – Obveza ishoda bilo odobrenja dodijeljenog u granicama kvote određene na temelju bilateralnog sporazuma sklopljenog između navedene države članice i Turske bilo dozvole za jednokratni prijevoz za koji postoji prevladavajući javni interes”

U predmetu C-629/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija), odlukom od 22. studenoga 2016., koju je Sud zaprimio 7. prosinca 2016., u postupku koji je pokrenuo

**CX,**

uz sudjelovanje:

**Bezirkshauptmannschaft Schärding,**

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Rosas, C. Toader, A. Prechal i E. Jarašiūnas (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 31. siječnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za CX-a, V. Weiss, H. Wollmann i V. Wolfbauer, *Rechtsanwälte*,
- za austrijsku vladu, S. Rubenz, M. Klamert, J. Bauer i G. Eberhard, u svojstvu agenata,
- za mađarsku vladu, M. Z. Fehér, G. Koós i E. E. Sebestyén, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, W. Mölls, L. Havas i M. Afonso, u svojstvu agenata,

\* Jezik postupka: njemački

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. travnja 2018.,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Sporazuma o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, koji su 12. rujna 1963. u Ankari potpisale Republika Turska, s jedne strane, i države članice EEZ-a i Zajednica, s druge strane, te koji je u ime Zajednice sklopljen, odobren i potvrđen 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., u daljnjem tekstu: Sporazum EEZ-Turska), Dodatnog protokola, potpisanog 23. studenoga 1970. u Bruxellesu, priloženog Sporazumu EEZ-Turska, sklopljenog, odobrenog i potvrđenog 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., u daljnjem tekstu: Dodatni protokol) i Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje EEZ-Turska od 22. prosinca 1995. o provedbi završne faze carinske unije (SL 1996., L 35, str. 1., u daljnjem tekstu: Odluka br. 1/95 Vijeća za pridruživanje).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru postupka koji je pokrenuo CX povodom novčane kazne koju mu je izrekao Bezirkshauptmannschaft Schärding (administrativno tijelo okruga Schärding, Austrija) zbog obavljanja komercijalnog prijevoza robe iz Turske na austrijsko državno područje bez potrebne dozvole.

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

- 3 Člankom 1. Sporazuma EEZ-Turska propisano je:  
„Ovim se sporazumom uspostavlja pridruživanje između Europske ekonomske zajednice i Turske.”
- 4 U skladu s člankom 2. tog sporazuma:  
„1. Cilj je ovog Sporazuma [EEZ-Turska] promicati trajno i uravnoteženo jačanje trgovinskih i gospodarskih odnosa među strankama, uzimajući u cijelosti u obzir potrebu da se osigura ubrzani razvoj gospodarstva Turske i povećana stopa zaposlenosti i životni uvjeti turskog naroda.  
2. Radi ostvarivanja ciljeva navedenih u prethodnom stavku, postupno uvođenje carinske unije predviđeno je u skladu s uvjetima i na načine navedene u člancima 3., 4. i 5.  
3. Pridruživanje uključuje:  
a) pripremnu fazu;  
b) prijelaznu fazu;  
c) završnu fazu.”
- 5 Člankom 5. navedenog sporazuma predviđeno je:  
„[Završna] faza temelji se na carinskoj uniji i podrazumijeva jačanje koordinacije gospodarskih politika ugovornih stranaka.”

6 Člankom 7. tog istog sporazuma određeno je:

„Ugovorne stranke poduzimaju sve opće ili specifične mjere potrebne kako bi se osiguralo izvršavanje obaveza koje proistječu iz Sporazuma [EEZ-Turska].

One se suzdržavaju od svih mjera koje bi mogle dovesti u opasnost ostvarivanje ciljeva iz Sporazuma [EEZ-Turska].”

7 Članak 9. Sporazuma EEZ-Turska glasi:

„Ugovorne stranke prepoznaju da je u području primjene Sporazuma [EEZ-Turska], 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 EEZ-u].”

8 U skladu s člankom 10. tog sporazuma:

„1. Carinska unija predviđena u članku 2. stavku 2. Sporazuma [EEZ-Turska] 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 s ciljevima Sporazuma [EEZ-Turska];

[...]”

9 Člankom 14. navedenog sporazuma predviđeno je:

„Ugovorne stranke sporazumne su da će se voditi člancima 55. i 56. te člancima od 58. do 65. Ugovora [o EEZ-u] kako bi među sobom uklonile ograničenja u pogledu slobode pružanja usluga.”

10 Člankom 15. istog sporazuma propisano je:

„Uvjeti i načini proširenja na Tursku odredaba Ugovora [o EEZ-u] i akata donesenih na temelju tih odredaba u pogledu prijevoza utvrđuju se vodeći računa o geografskom položaju Turske.”

11 U skladu s člankom 41. Dodatnog protokola, koji je dio njegova poglavlja II., naslovljenog „Pravo poslovnog nastana, usluge i promet”, glave II. tog protokola, naslovljene „Kretanje osoba i usluga”:

„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 [EEZ-Turska], 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.”

12 Člankom 42. stavkom 1. Dodatnog protokola određeno je:

„Vijeće za pridruživanje, u skladu s pravilima koja utvrdi te uzimajući posebno u obzir geografski položaj Turske, proširuje na Tursku odredbe Ugovora [o EEZ-u] 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.”

13 Člankom 62. tog protokola predviđeno je da on čini sastavni dio Sporazuma EEZ-Turska.

14 U skladu s člankom 1. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje:

„Ne dovodeći u pitanje odredbe Sporazuma [EEZ-Turska] te njegove dodatne i dopunske protokole, [Vijeće za pridruživanje] u daljnjem tekstu utvrđuje načine provedbe završne faze carinske unije predviđene člancima 2. i 5. navedenog sporazuma.” [neslužbeni prijevod]

15 Članak 5. te odluke, koji se nalazi u poglavlju I., koje se odnosi na slobodno kretanje robe i trgovinsku politiku, u odjeljku II. navedene odluke, naslovljenom „Ukidanje količinskih ograničenja ili mjera s istovrsnim učinkom”, glasi:

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

16 U skladu s člankom 6. navedene odluke:

„Količinska ograničenja izvoza i sve mjere s istovrsnim učinkom zabranjeni su među ugovornim stranama.” [neslužbeni prijevod]

17 Članak 7. iste odluke glasi:

„Članci 5. i 6. ne isključuju zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili provoza koja su opravdana 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.” [neslužbeni prijevod]

### *Austrijsko pravo*

18 U skladu s člankom 1. stavkom 1. Güterbeförderungsgesetzta 1995. (Zakon o cestovnom prijevozu robe iz 1995., BGBl. 593/1995), u verziji objavljenoj u BGBl. I. 96/2013 (u daljnjem tekstu: GütbefG):

„Ovaj savezni zakon primjenjuje se

1. na komercijalni prijevoz robe koji prijevoznici obavljaju cestovnim motornim vozilima s prikolicom ili bez nje čija dopuštena ukupna masa premašuje 3500 kilograma,

[...]”

19 Člankom 2. tog zakona, naslovljenim „Obvezne dozvole i vrste dozvola”, stavkom 1. propisano je:

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

20 Članak 7. stavak 1. navedenog zakona glasi:

„Osim nositelja dozvola iz članka 2., ovlaštene 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 poduzetnici koji 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. 1072/2009 [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. i ispravak SL 2015., L 82, str. 114.)],

2. odobrenja koje se izdaje na temelju [Rezolucije Vijeća Europske konferencije ministara prometa (ECMT) od 14. lipnja 1973. o stupanju na snagu multilateralne kvote za međunarodni cestovni prijevoz],

3. dozvole ministra ili ministrice prometa, inovacija i tehnologije koja obuhvaća prijevoz prema Austriji, preko Austrije ili iz Austrije,

4. odobrenja koje izdaje ministar ili ministrica prometa, inovacija i tehnologije na temelju međunarodnog sporazuma. [...]"

21 Člankom 8. GütbefG-a, naslovljenim „Izdavanje odobrenja”, predviđeno je:

„(1) Dozvola iz članka 7. stavka 1. točke 3. izdaje se za jednokratni 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 odbit će se 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 Austriji, preko Austrije 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. [...]"

(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). [...]"

(5) Uredbom saveznog ministra prometa, inovacija i tehnologije utvrdit će se doseg izdavanja odobrenja kvote iz stavka 4. u pogledu njegova trajanja, opsega i predmeta, razraditi oblik i postupak te odrediti stručna osposobljenost i uvjeti obavljanja gospodarske djelatnosti prijevoznika robe za obavljanje međunarodnog prijevoza robe. Novi kandidati za odobrenje kvote uzet će se u obzir na odgovarajući način s obzirom na tržišne udjele poduzetnika koji već posluju u međunarodnom prijevozu robe. [...]"

22 U skladu s člankom 9. tog zakona:

„(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) Vozač 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.

[...]”

23 Člankom 23. navedenog zakona predviđeno je:

„(1) [...] čini 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;

[...]”

24 Članak 4. Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der türkischen Republik über den internationalen Straßentransport (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 objavljenoj u BGBl. 327/1976 (u daljnjem tekstu: Sporazum Austrija-Turska o cestovnom prijevozu), glasi:

„1. Dokument je potreban za motorna vozila, uključujući i prikolicu, registrirana u jednoj od dviju država koja se koriste za prijevoz robe između tih država ili preko njih.

2. Nijedan dokument nije potreban za prazne vožnje i za motorna vozila čija je korisna nosivost manja od 2 tone.

[...]”

25 Člankom 6. tog sporazuma određeno je:

„1. Dokumenti se izdaju prijevoznicima. Njima se odobrava prijevoz motornim vozilima, uključujući i prikolicu.

2. Dokumentom jedne države odobrava se obavljanje prijevoza prema drugoj državi ili iz nje 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.”

26 U skladu s člankom 7. navedenog sporazuma:

„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.”

### Glavni postupak i prethodno pitanje

27 CX je upravitelj društva FU sa sjedištem u Turskoj koje obavlja djelatnost međunarodnog prijevoza robe.

28 Administrativno tijelo okruga Schärding (Austrija) odlukom od 17. lipnja 2015. izreklo je CX-u novčanu kaznu u iznosu od 1453 eura zbog toga što je društvo FU obavljalo komercijalni prijevoz robe a da pritom nije raspolagalo dozvolom u tu svrhu. U ovom se slučaju radi o prijevozu tekstilnih artikala koji je obavljen 2. travnja 2015. iz Turske prema Njemačkoj preko Austrije.

29 CX je tu odluku osporio pred Landesverwaltungsgerichtom Oberösterreich (Zemaljski upravni sud u Gornjoj Austriji, Austrija). Taj je sud presudom od 28. prosinca 2015. odbio tužbu presuđujući da je CX doista prekršio odredbe članka 23. stavka 1. točke 3. i članka 7. stavka 1. točke 4. GütbefG-a kao i odredbe članka 4. točke 1. i članaka 6. i 7. Sporazuma Austrija-Turska o cestovnom prijevozu jer vozač vozila nadležnim tijelima nije mogao predložiti dozvolu potrebnu za obavljanje takvog prijevoza preko austrijskog državnog područja.

30 CX je protiv te presude podnio reviziju Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud, Austrija). Pred tim je sudom CX tvrdio da kvota odobrenja koja se izdaju turskim prijevoznicima za obavljanje međunarodnog cestovnog prijevoza robe prema državnom području Republike Austrije ili preko njega nije dovoljna, čime su prijevoznici prisiljeni na upotrebu *Rollende Landstraße* („kombinirani prijevoz uz pratnju”), koji omogućava prijevoz poluprikolica željeznicom, ali stvara dodatne troškove i produžuje vrijeme prijevoza u odnosu na cestovni prijevoz. Prema CX-ovu mišljenju, godišnja kvota krši postojeći režim pridruživanja između Europske unije i Republike Turske, osobito članke 5. i 6. Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, s obzirom na to da ograničava slobodno kretanje robe unutar tog pridruživanja i diskriminira turske prijevoznike na temelju njihova državljanstva, protivno članku 9. Sporazuma EEZ-Turska.

31 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je CX za obavljanje prijevoza robe o kojem je riječ u glavnom postupku morao ishoditi dozvolu ministra prometa, inovacija i tehnologije u skladu s člankom 8. stavkom 1. GütbefG-a ili odobrenje koje se izdaje na temelju Sporazuma Austrija-Turska o cestovnom prijevozu kojim se uspostavlja kvota. Sud koji je uputio zahtjev navodi da se dozvola za jednokratni prijevoz robe, na temelju odredbi članka 7. stavka 1. točke 3. i članka 8. stavka 1. GütbefG-a, može izdati samo za prijevoz za koji postoji prevladavajući javni interes. Na podnositelju je zahtjeva da dokaže da prijevoz nije moguće obaviti uz pomoć drugih organizacijskih mjera ni nekim drugim prijevoznim sredstvom.

32 Ističe da je u postupku koji se pred njim vodi postavljeno pitanje ima li takav sustav diskriminirajući učinak u odnosu na turske prijevoznike. Sud koji je uputio zahtjev pita se može li se u tim okolnostima CX oslanjati na slobodu kretanja robe između Unije i Turske iako je FU prijevoznik robe koji sâm ne proizvodi navedenu robu.

33 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev smatra da spor u glavnom postupku ne treba ispitivati sa stajališta slobodnog kretanja robe, nego s obzirom na slobodno pružanje usluga u području prijevoza.

- 34 U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li pravu Unije, osobito Sporazumu [EEZ-Turska], Dodatnom protokolu [...] kao i Odluci br. 1/95 Vijeća za pridruživanje [...], protivan nacionalni propis na temelju kojeg prijevoznici robe sa sjedištem u 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 izdano odobrenje za jednokratni prijevoz robe, pri čemu za taj jednokratni 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?”

### O prethodnom pitanju

- 35 Sud koji je uputio zahtjev svojim prethodnim pitanjem u biti pita treba li odredbe Sporazuma EEZ-Turska, Dodatnog protokola i Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje tumačiti na način da im se protivi propis države članice poput onoga iz glavnog postupka, na temelju kojeg cestovni prijevoznici robe sa sjedištem u Turskoj mogu ostvariti takav prijevoz prema toj državi članici ili preko njezina državnog područja samo ako posjeduju dokumente koji se izdaju u granicama kvota određenih za tu vrstu prijevoza na temelju bilateralnog sporazuma sklopljenog između navedene države članice i Republike Turske ili ako im je izdana dozvola na temelju prevladavajućeg javnog interesa.
- 36 U tom pogledu valja primijetiti da su u okviru pridruživanja EEZ-Turska slobodno kretanje robe, slobodno pružanje usluga i prijevoz zasebna područja koja podliježu različitim pravilima te da, kao što su to istaknuli nezavisni odvjetnik u točki 41. svojeg mišljenja i sud koji je uputio zahtjev u svojem zahtjevu za prethodnu odluku, odražavaju različite razine liberalizacije predmetnih tržišta. Naime, iako je slobodno kretanje robe između Unije i Turske posebno uređeno Odlukom br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, područja usluga i prijevoza u trenutačnom stanju razvoja pridruživanja EEZ-Turska ostaju uglavnom neliberalizirana.
- 37 Kako bi se utvrdilo je li nacionalni propis obuhvaćen jednom ili drugom od tih sloboda, iz sudske prakse Suda proizlazi da valja uzeti u obzir cilj propisa o kojem je riječ (presude od 23. siječnja 2014., DMC, C-164/12, EU:C:2014:20, t. 29. i navedena sudska praksa i od 7. rujna 2017., Egiom i Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, t. 40.).
- 38 U predmetnom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da GütbefG predviđa sustav odobrenja za prijevoz robe na državnom području. Taj sustav za turske prijevoznike može biti u obliku odobrenja koje se izdaje u granicama kvote određene na temelju Sporazuma Austrija-Turska o cestovnom prijevozu ili u obliku dozvole za jednokratni prijevoz za koji postoji prevladavajući javni interes. Tako navedeni propis turskim prijevoznicima nameće ograničenja pristupu tržištu međunarodnog cestovnog prijevoza robe na austrijskom državnom području.
- 39 Stoga, iako se nacionalni propis iz glavnog postupka prema svojem naslovu odnosi na prijevoz robe, on stvarno ima za cilj utvrditi uvjete koje je potrebno ispuniti za izvršavanje uslužne djelatnosti prijevoza na austrijskom državnom području, i to bez obzira na to koja se roba prevozi.
- 40 U tom pogledu valja napomenuti da se propis iz glavnog postupka razlikuje od onoga iz predmeta u kojem je donesena presuda od 19. listopada 2017., Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770). U tom predmetu – koji se odnosio na porez na promet teških teretnih vozila koji se plaća u trenutku njihova ulaska na mađarsko državno područje, kako za dolazak tako i za povratak, te čiji iznos ovisi o kriterijima koji su povezani, među ostalim, s količinom robe koja se može prevesti kao i s njezinim odredištem – Sud je u točkama 45. i 46. te presude presudio da, čak i ako se navedeni porez na



promet teških teretnih vozila ne naplaćuje na proizvode koji se prevoze kao takve, njime se ipak oporezuje roba koja se prevozi vozilima registriranim u trećoj zemlji pri prelasku granice te se, slijedom toga, mora ispitati s obzirom na odredbe primjenjive u području slobode kretanja robe.

- 41 U predmetnom slučaju propis iz glavnog postupka ne nalaže plaćanje poreza u vezi s prijevozom robe, već nameće obvezu ishođenja prethodnog odobrenja za pristup na tržište prijevoza na austrijskom državnom području koje se dodjeljuje u granicama kvota ili na temelju prevladavajućeg javnog interesa, i to neovisno o količini prevezene robe.
- 42 Za prijevoznike sa sjedištem u Turskoj, poput onoga kojeg je CX upravitelj, pružanje usluga cestovnog prijevoza na austrijskom državnom području ovisi o tom odobrenju. Kao što je to istaknuo i nezavisni odvjetnik u točkama 69. do 71. svojeg mišljenja, iz toga proizlazi da nacionalni propis iz glavnog postupka uvjetuje konkretno pristup na tržište usluga te se ne može smatrati da je porezne prirode, kao što je to propis o kojem je riječ u predmetu iz točke 40. ove presude.
- 43 Slijedom toga, treba smatrati da propis poput onoga iz glavnog postupka, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 37. ove presude, ulazi u područje usluga prijevoza, a ne u područje slobodnog kretanja robe, tako da odredbe koje se odnose na slobodno kretanje robe između Republike Turske i Unije, poput onih Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje, nisu primjenjive na spor u glavnom postupku. Okolnost na koju se poziva CX, da dodatni trošak povezan s mogućim korištenjem alternativnim pravcima ili prijevoznim sredstvima može neizravno utjecati na kretanje robe, u tom smislu nije relevantna. Naime, mogućnost takvog neizravnog učinka predmetnog propisa ne dovodi u pitanje utvrđenje da je njegov cilj propisati određene uvjete za pružanje usluga prijevoza.
- 44 Stoga valja ispitati postoji li u pridruživanju između Republike Turske i Unije odredba u području usluga prijevoza kojoj se protivi propis države članice poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 45 U tom pogledu valja podsjetiti na to da iz članka 15. Sporazuma EEZ-Turska i članka 42. stavka 1. Dodatnog protokola proizlazi da Vijeće za pridruživanje može, uzimajući posebno u obzir njezin geografski položaj, na Republiku Tursku proširiti odredbe prava Unije primjenjive na promet i akte donesene na temelju tih odredbi. To znači da pravila koja je u tom području potrebno donijeti nisu nužno istovjetna onima koja su primjenjiva na temelju UFEU-a i da je proširenje odredbi tog Ugovora u području prometa na Republiku Tursku fakultativno (vidjeti u tom smislu presudu od 21. listopada 2003., Abatay i dr. C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 96. i 97.).
- 46 Vijeće za pridruživanje dosad pak nije usvojilo nijednu mjeru za proširenje na Republiku Tursku odredbi prava Unije primjenjivih na usluge prijevoza, tako da u trenutačnom stanju razvoja pridruživanja između te treće države i Unije ne postoji nijedan poseban propis u tom području.
- 47 Dakle, sve dok Vijeće za pridruživanje u skladu s člankom 15. Sporazuma EEZ-Turska i člankom 42. stavkom 1. Dodatnog protokola ne usvoji pravila koja se odnose na usluge prijevoza, uvjeti za pristup turskih prijevoznika na tržište prijevoza Unije ostaju uređeni nacionalnim propisima država članica i bilateralnim sporazumima sklopljenima između država članica i Republike Turske. Iz toga proizlazi da se usluge prijevoza u situaciji poput one iz glavnog postupka mogu pružati samo u granicama kvota određenih na temelju bilateralnih sporazuma ili nacionalnog propisa (vidjeti prema analogiji presudu od 13. srpnja 1989., Lambregts Transportbedrijf, 4/88, EU:C:1989:320, t. 14.).
- 48 Međutim, članak 41. stavak 1. Dodatnog protokola ima izravan učinak i na njega se zato može pozivati pred nacionalnim sudovima radi izuzimanja iz primjene pravila unutarnjeg prava koja su mu protivna (presuda od 21. listopada 2003., Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 58. i 59. i navedena sudska praksa).

- 49 Ta odredba sadržava klauzulu o mirovanju (*standstill*), koja uključuje, u pogledu država članica Unije, obvezu suzdržavanja od usvajanja novih mjera koje bi imale za cilj ili za posljedicu nametanje turskom državljaninu uvjeta za poslovni nastan ili pružanje usluga koji bi bili restriktivniji od onih koji su vrijedili na dan stupanja na snagu navedenog Dodatnog protokola u odnosu na dotičnu državu članicu (vidjeti presude od 21. listopada 2003., Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 58., 59., 66. i navedenu sudsku praksu; od 19. veljače 2009., Soysal i Savatli, C-228/06, EU:C:2009:101, t. 47. i navedenu sudsku praksu; od 24. rujna 2013., Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, t. 39. i navedenu sudsku praksu i od 10. srpnja 2014., Dogan, C-138/13, EU:C:2014:2066, t. 26.), odnosno za Republiku Austriju 1. siječnja 1995.
- 50 Kao što je to Sud već naveo, ta se obveza primjenjuje i u području usluga prijevoza (presuda od 21. listopada 2003., Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 92. i 93.).
- 51 Kako bi se utvrdilo protivi li se tako utvrđenoj obvezi mirovanja (*standstill*) nacionalni propis poput onoga iz glavnog postupka, potrebno je ispitati sadržava li on ograničenje u pogledu slobodnog pružanja usluga i, u slučaju pozitivnog odgovora, treba li takvo ograničenje smatrati novim (presuda od 21. listopada 2003., Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 110.).
- 52 Što se tiče pitanja sadržava li nacionalni propis ograničenje u pogledu slobodnog pružanja usluga, valja podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, nacionalni propis koji poduzetniku sa sjedištem u drugoj državi članici uvjetuje pružanje usluga na državnom području izdavanjem odobrenja predstavlja ograničenje temeljnog načela zajamčenog člankom 56. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 21. listopada 2003., Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 111. i navedenu sudsku praksu).
- 53 U ovom slučaju nije sporno da nacionalni propis iz glavnog postupka ima upravo za cilj poduzetnicima sa sjedištem u Turskoj uvjetovati obavljanje djelatnosti pružanja usluga u području prijevoza na austrijskom državnom području izdavanjem prethodnog odobrenja u obliku odobrenja koje se izdaje u granicama kvote određene na temelju Sporazuma Austrija-Turska o cestovnom prijevozu ili u obliku dozvole za jednokratni prijevoz za koji postoji prevladavajući javni interes. To dovodi do ograničenja prava fizičkih ili pravnih osoba sa sjedištem u Turskoj na slobodno pružanje usluga prijevoza na austrijskom državnom području.
- 54 Kad je riječ o tome propisuje li nacionalni propis iz glavnog postupka novo ograničenje, što austrijska vlada osporava, na nacionalnim je sudovima, koji su isključivo nadležni za tumačenje nacionalnog prava, da utvrde ima li taj propis značaj novine, u smislu da pogoršava situaciju turskih poduzetnika 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 članicu, odnosno 1. siječnja 1995. (vidjeti prema analogiji presudu od 21. listopada 2003., Abatay i dr., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, t. 116.). Kao što je to primijetio nezavisni odvjetnik u točkama 79. i 80. svojeg mišljenja, čini se, što mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev, osobito s obzirom na činjenicu da je sustav kvota predviđen Sporazumom Austrija-Turska već postojao u trenutku pristupanja Republike Austrije Uniji, da se ne može raditi o novom ograničenju u smislu članka 41. stavka 1. Dodatnog protokola.
- 55 Naposljetku, CX je pred sudom koji je uputio zahtjev tvrdio da nacionalni propis iz glavnog postupka dovodi do diskriminacije, čime čini povredu članka 9. Sporazuma EEZ-Turska, kojim se zabranjuje svaka diskriminacija na temelju državljanstva u području primjene navedenog sporazuma, s obzirom na to da ograničenja kvota iz glavnog postupka vrijede samo za turske prijevoznike, a ne i za one sa sjedištem u Uniji.

- 56 U tom pogledu valja istaknuti da turski prijevoznici nisu posebno ciljani tako uspostavljenim sustavom kvota jer su austrijska nadležna tijela i s drugim trećim državama sklopila sporazume iste vrste kojima se predviđaju kvote. Osim toga, Uredba br. 1072/2009 predviđa za prijevoznike sa sjedištem u Uniji obvezu posjedovanja licencija Zajednice za obavljanje svoje djelatnosti na austrijskom državnom području.
- 57 Nadalje, kao što je to istaknuo i nezavisni odvjetnik u točki 85. svojeg mišljenja, različito postupanje na koje se poziva CX samo je posljedica različitih zakonskih okvira koji se primjenjuju na prijevoznike sa sjedištem u Uniji, s jedne strane, i prijevoznike sa sjedištem u Turskoj ili drugim trećim državama, s druge strane. Dok prvi podliježu zajedničkim pravilima o međunarodnom prijevozu, drugi podliježu pravilima utvrđenima međunarodnim bilateralnim sporazumima koje je, među ostalim, sklopila država njihova sjedišta.
- 58 Iz prethodno navedenog proizlazi da odredbe Sporazuma EEZ-Turska, Dodatnog protokola i Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice poput onoga iz glavnog postupka – na temelju kojeg cestovni prijevoznici robe sa sjedištem u Turskoj mogu ostvariti takav prijevoz prema toj državi članici ili preko njezina državnog područja samo ako posjeduju dokumente koji se izdaju u granicama kvota određenih za tu vrstu prijevoza na temelju bilateralnog sporazuma sklopljenog između navedene države članice i Republike Turske ili ako im je izdana dozvola na temelju prevladavajućeg javnog interesa – pod uvjetom da taj propis ne sadržava novo ograničenje u pogledu slobodnog pružanja usluga u smislu članka 41. stavka 1. navedenog Dodatnog protokola, a što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

### **Troškovi**

- 59 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

**Odredbe Sporazuma o pridruživanju između Europske ekonomske zajednice i Turske, koji su 12. rujna 1963. u Ankari potpisale Republika Turska, s jedne strane, i države članice EEZ-a i Zajednica, s druge strane, sklopljenog, odobrenog i potvrđenog u ime Zajednice Odlukom Vijeća 64/732/EEZ od 23. prosinca 1963., odredbe Dodatnog protokola, potpisanog 23. studenoga 1970. u Bruxellesu, sklopljenog, odobrenog i potvrđenog u ime Zajednice Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2760/72 od 19. prosinca 1972., i odredbe Odluke br. 1/95 Vijeća za pridruživanje EZ-Turska od 22. prosinca 1995. o provedbi završne faze carinske unije treba tumačiti na način da im se ne protivi propis države članice poput onoga iz glavnog postupka – na temelju kojeg cestovni prijevoznici robe sa sjedištem u Turskoj mogu ostvariti takav prijevoz prema toj državi članici ili preko njezina državnog područja samo ako posjeduju dokumente koji se izdaju u granicama kvota određenih za tu vrstu prijevoza na temelju bilateralnog sporazuma sklopljenog između navedene države članice i Republike Turske ili ako im je izdana dozvola na temelju prevladavajućeg javnog interesa – pod uvjetom da taj propis ne sadržava novo ograničenje u pogledu slobodnog pružanja usluga u smislu članka 41. stavka 1. navedenog Dodatnog protokola, a što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.**

Potpisi