



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 11 lipca 2018 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Międzynarodowy przewóz drogowy – Układ ustanawiający stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją – Artykuł 9 – Protokół dodatkowy – Artykuły 41 i 42 – Swoboda świadczenia usług – Klauzula „standstill” – Decyzja nr 1/95 Rady Stowarzyszenia WE–Turcja – Artykuły 5 i 7 – Swoboda przepływu towarów – Przepisy krajowe ograniczające prawo trudniących się przewozem towarów przedsiębiorców z siedzibą w Turcji do swobodnego przemieszczania się ich pojazdów na terytorium danego państwa członkowskiego – Obowiązek uzyskania zezwolenia w granicach kontyngentu ustalonego na podstawie umowy dwustronnej zawartej między państwem członkowskim a Turcją albo zezwolenia wydanego na konkretny przewóz wiążący się z nadrzędnym interesem publicznym

W sprawie C-629/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) postanowieniem z dnia 22 listopada 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 grudnia 2016 r., w postępowaniu wszczętym przez:

**CX,**

przy udziale:

**Bezirkshauptmannschaft Schärding,**

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Rosas, C. Toader, A. Prechal i E. Jarašiūnas (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 31 stycznia 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu CX przez V. Weissa, H. Wollmanna i V. Wolfbauera, Rechtsanwälte,
- w imieniu rządu austriackiego przez S. Rubenza, M. Klamerta, J. Bauera i G. Eberharda, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, G. Koósa oraz E.E. Sebestyén, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez W. Möllsa, L. Havasa oraz M. Afonso, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2018 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisanego w Ankarze dnia 12 września 1963 r. przez Republikę Turcji oraz przez państwa członkowskie EWG i Wspólnotę, zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu Wspólnoty decyzją 64/732/EWG Rady z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, 217, s. 3685, zwanego dalej „układem EWG–Turcja”), załączonego do układu EWG–Turcja protokołu dodatkowego, podpisanego w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli oraz zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. (Dz.U. 1972, L 293, s. 1, zwanego dalej „protokołem dodatkowym”) i decyzji nr 1/95 Rady Stowarzyszenia WE–Turcja z dnia 22 grudnia 1995 r. dotyczącej wprowadzenia ostatniego etapu unii celnej (Dz.U. 1996, L 35, s. 1, zwanej dalej „decyzją nr 1/95 Rady Stowarzyszenia”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach wszczętego przez CX postępowania w przedmiocie kary pieniężnej nałożonej na niego przez Bezirkshauptmannschaft Schärding Bezirkshauptmannschaft Schärding (organ administracyjny okręgu Schärding, Austria) za zarobkowy przewóz towarów z Turcji na terytorium austriackie bez wymaganych pozwoleń.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 3 Artykuł 1 układu EWG–Turcja stanowi:

„Niniejszym Układem ustanawia się Stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją”.

- 4 Zgodnie z art. 2 tego układu:

„1. Celem Układu [EWG–Turcja] jest promowanie stałego i zrównoważonego wzmocnienia więzi handlowych i gospodarczych między Stronami, przy pełnym uwzględnieniu konieczności zapewnienia przyspieszonego rozwoju gospodarki Turcji oraz podniesienia poziomu zatrudnienia i warunków życia narodu tureckiego.

2. W związku z realizacją celów wskazanych w powyższym ustępie przewiduje się stopniowe ustanowienie unii celnej w warunkach i zgodnie z postanowieniami określonymi w artykułach 3, 4 i 5.

3. Stowarzyszenie obejmuje:

- a) etap przygotowawczy;

- b) etap przejściowy;
- c) etap ostateczny”.
- 5 Artykuł 5 tego układu przewiduje:
- „Etap ostateczny opiera się na unii celnej i zawiera wzmocnienie koordynacji między politykami gospodarczymi Umawiających się Stron”.
- 6 Artykuł 7 tego układu stanowi:
- „Umawiające się Strony podejmują wszelkie ogólne i szczegółowe środki właściwe do wypełnienia zobowiązań wynikających z Układu [EWG–Turcja].
- Umawiające się Strony wstrzymują się od podejmowania wszelkich [jakichkolwiek] środków mogących zagrozić wykonaniu celów Układu [EWG–Turcja]”.
- 7 Artykuł 9 układu [EWG–Turcja] ma następujące brzmienie:
- „Umawiające się Strony uznają, że w ramach zakresu stosowania niniejszego układu, i bez uszczerbku dla przepisów szczególnych, które mogą zostać przyjęte na podstawie art. 8, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową, zgodnie z zasadą zawartą w art. 7 traktatu [EWG]”.
- 8 Zgodnie z art. 10 tego układu:
- „1. Unia celna przewidziana w artykule 2 ustęp 2 Układu [EWG–Turcja] obejmuje całość wymiany towarowej.
2. Unia celna zawiera:
- zakaz ustanawiania między państwami członkowskimi Wspólnoty a Turcją, w odniesieniu do przywozu, jak i do wywozu, ceł, opłat o równoważnym skutku i ograniczeń ilościowych, jak również wszelkich innych środków o równoważnym skutku, które miałyby zapewnić produkcji krajowej ochronę sprzeczną z celami Układu [EWG–Turcja];
- [...]”.
- 9 Artykuł 14 tego układu przewiduje:
- „Umawiające się strony uzgadniają, że uwzględnią art. 55, 56 i 58–65 Traktatu [EWG], aby znieść ograniczenia swobody świadczenia usług”.
- 10 Artykuł 15 tego układu stanowi:
- „Warunki i sposoby rozszerzenia na Turcję postanowień Traktatu [EWG] i aktów przyjętych w zastosowaniu tych postanowień dotyczących transportu zostaną ustalone z uwzględnieniem geograficznego położenia Turcji”.
- 11 Artykuł 41 protokołu dodatkowego, zawarty w zatytułowanym „Przepływ osób i usług” rozdziale II w tytule II, zatytułowanym „Prawo przedsiębiorczości, usługi i transport”, ma następujące brzmienie:
- „1. Umawiające się strony powstrzymują się od wprowadzenia wobec siebie nowych ograniczeń w swobodzie przedsiębiorczości i swobodzie świadczenia usług.

2. Rada Stowarzyszenia ustala, zgodnie z zasadami wymienionymi w artykułach 13 i 14 Układu [EWG–Turcja], harmonogram i zasady, według których umawiające się strony stopniowo znoszą wzajemnych ograniczenia w swobodzie przedsiębiorczości i swobodzie świadczenia usług.

Rada Stowarzyszenia ustala ten harmonogram i zasady różnych kategorii działalności, uwzględniając odpowiednie środki podjęte już przez Wspólnotę w tych dziedzinach, jak również szczególną sytuację gospodarczą i społeczną Turcji. Zostanie przyznane pierwszeństwo dziedzinom szczególnie przyczyniającym się do rozwoju produkcji i handlu”.

12 Artykuł 42 ust. 1 protokołu dodatkowego ma następujące brzmienie:

„Rada Stowarzyszenia rozszerza na Turcję, zgodnie ze szczegółowymi zasadami, które ustala z uwzględnieniem, w szczególności, położenia geograficznego Turcji, postanowienia Traktatu [EWG] odnoszące się do transportu. Rada może na tych samych warunkach rozszerzyć na Turcję działania podjęte przez Wspólnotę w odniesieniu tych postanowień do transportu kolejowego, drogowego i śródlądowego”.

13 Artykuł 62 tego protokołu stanowi, że ten ostatni stanowi integralną część układu EWG–Turcja.

14 Zgodnie z art. 1 decyzji nr 1/95 Rady Stowarzyszenia:

„Nie naruszając przepisów Układu [EWG–Turcja], protokołu dodatkowego i protokołów uzupełniających do tego układu, Rada Stowarzyszenia ustanawia niniejszym zasady wprowadzania w życie ostatniego etapu unii celnej, określonego w art. 2 i 5 wyżej wymienionego układu”.

15 Artykuł 5 tej decyzji, znajdujący się w rozdziale I, dotyczącym swobodnego przepływu towarów i polityki handlowej, w sekcji II, zatytułowanej „Znoszenie ograniczeń ilościowych lub środków o skutku równoważnym”, stanowi:

„Ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między Stronami”.

16 Zgodnie z art. 6 tej decyzji:

„Ograniczenia ilościowe w wywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między Stronami”.

17 Artykuł 7 tej decyzji ma następujące brzmienie:

„Przepisy art. 5 i 6 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Takie zakazy lub ograniczenia nie będą jednak stanowić środka służącego arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu pomiędzy Stronami”.

### *Prawo austriackie*

- 18 Zgodnie z § 1 ust. 1 Güterbeförderungsgesetz z 1995 r. (ustawy o przewozie drogowym towarów, BGBl. 593/1995), w brzmieniu opublikowanym w BGBl. I, 96/2013 (zwanej dalej „GütbefG”):

„Niniejszą ustawę stosuje się do:

1. dokonywanego przez przewoźników w ramach działalności gospodarczej przewozu towarów pojazdami mechanicznymi stosowanymi w ruchu drogowym albo takimi pojazdami z przyczepami, przy których suma maksymalnych dopuszczalnych mas całkowitych przekracza 3500 kg,

[...]”.

- 19 Paragraf 2 tej ustawy, zatytułowany „Koncesje obowiązkowe i rodzaje koncesji”, stanowi w ust. 1:

„Przewóz towarów pojazdami mechanicznymi w ramach działalności gospodarczej może być wykonywany wyłącznie na podstawie koncesji, o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej (§ 4) [...]”.

- 20 Paragraf 7 ust. 1 wspomnianej ustawy ma następujące brzmienie:

„Przewóz towarów pojazdami mechanicznymi w ramach działalności gospodarczej z miejsc położonych poza obszarem federacji na obszar federacji lub przez obszar federacji albo z miejsc leżących na obszarze federacji poza ten obszar mogą wykonywać, oprócz posiadaczy koncesji na podstawie § 2, również przedsiębiorstwa, które zgodnie z przepisami obowiązującymi w państwie, w którym mieści się ich siedziba, są uprawnione do przewozu towarów za pomocą pojazdów mechanicznych, oraz posiadacze jednego z poniższych uprawnień:

1. licencji wspólnotowej zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1072/09 [Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącym wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz.U. 2009, L 300, s. 72)],
2. zezwolenia wydanego na podstawie [rezolucji Rady Europejskiej Konferencji Ministrów Transportu (EKMT), z dnia 14 czerwca 1973 r., w sprawie wprowadzenia w życie kontyngentu wielostronnego w międzynarodowym transporcie drogowym],
3. pozwolenia federalnego ministra transportu, innowacji i technologii na transport do lub z Austrii, lub przez jej obszar,
4. zezwolenia wydanego przez federalnego ministra transportu, innowacji i technologii na podstawie umów między państwowych [...]”.

- 21 Paragraf 8 GütbefG, zatytułowany „Udzielanie zezwoleń”, stanowi:

„(1) Pozwolenie, o którym mowa w § 7 ust. 1 pkt 3, wydawane jest na pojedynczy transport towarów. Pozwolenie może zostać udzielone tylko wówczas, gdy wiąże się z tym ważny interes publiczny. Wnioskodawca musi udowodnić, że przejazdu nie można uniknąć ani przez podjęcie środków organizacyjnych, ani przez wybór innego środka transportu. Pozwolenia nie udziela się, jeśli (w szczególności w odniesieniu do istniejącej na obszarze federacji infrastruktury transportowej) nie istnieje potrzeba dokonania przewozu towarów, o który wnioskowano. Należy przy tym uwzględnić interesy Austrii w zakresie transportu i gospodarki, ochronę ludności i środowiska, jak i możliwość dokonania przewozu towarów z wykorzystaniem innej infrastruktury transportowej [...]”.

(3) Na podstawie tej ustawy mogą być zgodnie z § 7 zawierane porozumienia w sprawie przewozu towarów, jeśli wymaga tego zakres międzypaństwowego przewozu towarów. W porozumieniach niezbędne jest zapewnienie, że pojazdy mechaniczne z zagranicznymi tablicami rejestracyjnymi mogą wykonywać przejazdy do i z Austrii, a także przez jej obszar, na zasadzie wzajemności. Przy tym mogą być między państwami ustanawiane kontyngenty, których wielkość wymaga uwzględnienia zasięgu interesów Austrii w zakresie transportu i gospodarki, jak i kwestii ochrony ludności i środowiska [...].

(4) Przydział uzgodnionych kontyngentów odbywa się w postępowaniu uproszczonym. Właściwy organ może wydawać potwierdzenia, że przesłanki wskazane w porozumieniu, w szczególności dochowanie uzgodnionych kontyngentów, są spełnione (zezwoleń kontyngentowe)” [...].

(5) Przyznawanie pozwoleń kontyngentowych zgodnie z ust. 4 pod względem czasowym, przestrzennym i merytorycznym, ich zewnętrzna forma, szczegółowe zasady procedury przyznawania pozwoleń, jak i kwalifikacji zawodowych, oraz przesłanki zdolności do prowadzenia przedsiębiorstwa zajmującego się międzynarodowym przewozem towarów są regulowane rozporządzeniem federalnego ministra transportu, innowacji i technologii. Nowe podmioty ubiegające się o wystawienie pozwolenia kontyngentowego podlegają odpowiedniemu uwzględnieniu w stosunku do udziałów rynkowych przedsiębiorców trudniących się międzynarodowym przewozem towarów [...].”

22 Zgodnie z § 9 tej ustawy:

„(1) Przewoźnik jest zobowiązany zapewnić, by podczas każdego ponadgranicznego przewozu towarów w pojeździe znajdowały się dokumenty potwierdzające zezwolenia, o których mowa w § 7 ust. 1, należycie wypełnione i, jeżeli istnieje taki wymóg, ostemplowane przez właściwy organ.

(2) W ramach każdego międzynarodowego przewozu towarów i przez cały okres podróży kierowca jest zobowiązany do posiadania dokumentów poświadczających otrzymanie zezwoleń wymaganych na mocy § 7 ust. 1, należycie wypełnionych, a w stosownych przypadkach potwierdzonych przez właściwy organ, i do przedstawiania ich organom nadzoru na ich wnioski.

[...]”.

23 Paragraf 23 wspomnianej ustawy przewiduje:

„(1) [...] popełnia wykroczenie administracyjne i podlega karze pieniężnej w wysokości do 7267 EUR ten, kto jako przedsiębiorca

[...]

3. wykonuje przewozy, o których mowa w § 7–9, bez wymaganego zezwolenia lub nie wywiązuje się z obowiązków lub zakazów wynikających z umów międzynarodowych;

[...]”.

24 Paragraf 4 Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der türkischen Republik über den internationalen Straßentransport (porozumienia między federalnym ministrem handlu, rzemiosła i przemysłu Republiki Austrii a ministrem spraw zagranicznych Republiki Turcji w sprawie międzynarodowych przewozów drogowych (BGBl 274/1970), w brzmieniu opublikowanym w BGBl. 327/1976 (zwany dalej „umową między Austrią a Turcją o przewozie drogowym”), ma następujące brzmienie:

„1. Dokument jest wymagany dla pojazdów mechanicznych wraz z przyczepami, które zostały dopuszczone do ruchu w jednym z dwóch państw dla wykonywania przewozów towarów pomiędzy tymi państwami albo dla tranzytu przez te państwa.

2. Nie wymaga się dokumentu w przypadku przejazdów bez ładunku, jak i dla pojazdów mechanicznych o ładowności do 2 t.

[...]”.

25 Artykuł 6 tej umowy stanowi:

„1. Dokumenty są wydawane na rzecz przewoźników. Uprawniają one do przewozu za pomocą pojazdów mechanicznych, wraz z przyczepami.

2. Dokument wydany przez jedno z dwóch państw uprawnia do wykonywania przewozów do oraz z drugiego państwa, jak i do ruchu tranzytowego przez to państwo.

3. Dokumenty muszą znajdować się w pojeździe podczas trwania przejazdu przez obszar państwa, dla którego dokument został wydany, i muszą być okazane właściwym organom kontrolnym tego państwa”.

26 Zgodnie z art. 7 tego porozumienia:

„1. Dokumenty wydawane są przez właściwe władze państwa, w którym pojazd jest dopuszczony do ruchu, w imieniu właściwych władz innego państwa, w ramach kontyngentu, ustalanego co roku na następną rok do dnia 30 listopada obopólnie przez właściwe władze obu państw.

2. Właściwe władze obu państw przekazują sobie wymaganą liczbę formularzy do wykonywania przejazdów według niniejszego porozumienia”.

### **Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne**

27 CX jest prezesem zarządu spółki FU z siedzibą w Turcji, prowadzącej działalność gospodarczą w zakresie przewozu towarów.

28 Decyzją z dnia 17 czerwca 2015 r. organ administracyjny okręgu Schärding, (Austria) nałożył na CX karę pieniężną w wysokości 1453 EUR, gdyż spółka FU w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej wykonała przewóz towarów bez wymaganego do tego pozwolenia. Przewóz tekstyliów, którego sprawa dotyczy, miał miejsce w dniu 2 kwietnia 2015 r. z Turcji przez Austrię do Niemiec, jako miejsca docelowego.

29 CX zaskarżył tę decyzję do Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (regionalnego sądu administracyjnego Górnej Austrii, Austria). Wyrokiem z dnia 28 grudnia 2015 r. sąd ten oddalił skargę na tej podstawie, że CX naruszył przepisy § 23 ust. 1 pkt 3 w związku z § 7 ust. 1 pkt 4 GütbefG oraz z art. 4 pkt 1, art. 6 i 7 umowy między Austrią i Turcją o przewozie drogowym, ponieważ kierowca pojazdu nie był w stanie przedstawić właściwym organom wymaganego pozwolenia na wykonywanie międzynarodowego przewozu towarów przez terytorium austriackie.

30 CX wniósł skargę rewizyjną od rzonego wyroku do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego, Austria). Przed tym sądem CX podniósł, że kontyngent zezwoleń przyznanych na międzynarodowy drogowy przewóz towarów na terytorium lub przez terytorium Republiki Austrii dla przewoźników tureckich jest niewystarczający, co wymagałoby od przewoźników korzystania z Rollende Landstraße („tirów na torach”), w ramach którego pojazd członowy zostaje przewieziony koleją, ale z dodatkowymi kosztami i dłuższym czasem transportu w porównaniu z przewozem drogowym. Jak podnosi CX, roczny kontyngent narusza obowiązujący między Unią Europejską a Turcją układ stowarzyszeniowy, a w szczególności artykuły 5 i 6 decyzji nr 1/95 Rady

Stowarzyszenia, w zakresie, w jakim ogranicza swobodny przepływu towarów w ramach tego stowarzyszenia i dyskryminuje przewoźników tureckich ze względu na ich pochodzenie, co pozostaje w sprzeczności z art. 9 układu EWG–Turcja.

- 31 Sąd odsyłający wskazuje, że w celu wykonania przewozu towarów, których dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, CX powinien był uzyskać pozwolenie ministra transportu, innowacji i technologii na podstawie art. 8 ust. 1 GütbefG lub zezwolenie wydane na podstawie umowy Austria–Turcja w sprawie przewozu drogowego ustanawiającej kontyngent. Sąd odsyłający uściśla, że zezwolenie, o którym mowa w § 7 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 8 ust. 1 GütbefG, może zostać udzielone – w odniesieniu do pojedynczych przewozów towarów – tylko wówczas, gdy z przewozem związany jest ważny interes publiczny. Wnioskodawca musi wykazać, że przewóz nie może zostać wykonany ani przez podjęcie innych środków logistycznych, ani przez wybór innego środka transportu.
- 32 Sąd odsyłający wskazuje, że kwestia podniesiona w zawisłej przed nim sprawie sprowadza się do wątpliwości, czy tego rodzaju system ma charakter dyskryminacyjny wobec przewoźników tureckich. Sąd odsyłający rozważa w tym kontekście, czy CX może powoływać się na swobodę przepływu towarów między Unią a Turcją, w sytuacji gdy FU jest przedsiębiorstwem transportowym, które samo nie produkuje towarów, lecz je przewozi.
- 33 W tym względzie sąd odsyłający stoi na stanowisku, że spór w postępowaniu głównym należy rozpatrywać nie z punktu widzenia swobody przepływu towarów, lecz pod kątem swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu.
- 34 W tych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy prawo Unii, a w szczególności [u]kład [EWG–Turcja], [p]rotokół dodatkowy [...] i decyzja nr 1/95 Rady Stowarzyszenia [...], stoi na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów krajowych, zgodnie z którymi przedsiębiorcy trudniący się przewozem towarów mający siedzibę w Turcji mają prawo dokonywać w ramach działalności gospodarczej międzynarodowego przewozu towarów pojazdami mechanicznymi na lub przez obszar Republiki Austrii tylko wówczas, gdy dysponują oni dokumentami pojazdu, które wydawane są w ramach kontyngentów ustanowionych pomiędzy Austrią a Turcją na podstawie dwustronnej umowy, albo gdy zostało im udzielone zezwolenie na dany przewóz towarów, przy czym z danym przewozem towarów musi wiązać się ważny interes publiczny, a wnioskodawca musi udowodnić, że przejazdu nie można uniknąć ani przez podjęcie innych środków logistycznych, ani przez wybór innego środka transportu?”.

### **W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

- 35 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza co do zasady do ustalenia, czy postanowienia układu EWG–Turcja, protokołu dodatkowego i decyzji nr 1/95 Rady Stowarzyszenia, powinny być interpretowane w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom państwa członkowskiego, takim jak sporne w sprawie w postępowaniu głównym, zgodnie z którymi przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie drogowego przewozu towarów, mające siedzibę w Turcji mogą wykonywać takie przewozy do miejsca przeznaczenia w tym państwie członkowskim lub przez jego terytorium, jedynie wówczas gdy posiadają dokumenty wydane w granicach kontyngentu ustalonego dla tego rodzaju przewozów na podstawie dwustronnej umowy zawartej między tym państwem członkowskim a Republiką Turcji lub gdy uzyskały pozwolenie na przewóz, za którym przemawia ważny interes publiczny.
- 36 W tym względzie należy zauważyć, że w ramach stowarzyszenia EWG–Turcja swoboda przepływu towarów, swoboda świadczenia usług i przewozu stanowią odrębne dziedziny poddane różnym przepisom, odzwierciedlające – jak stwierdzili rzecznik generalny w pkt 41 opinii oraz sąd odsyłający



we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – różny stopień liberalizacji rynku. Mimo że swoboda przepływu towarów między Unią a Turcją jest gwarantowana przez przepisy decyzji nr 1/95 Rady Stowarzyszenia w sprawie unii celnej, to jednak dziedziny usług i przewozu pozostają przy obecnym stanie rozwoju stowarzyszenia EWG–Turcja zasadniczo niezliberalizowane.

- 37 W celu ustalenia, czy przepisy krajowe wchodzą w zakres tej lub innej swobody przepływu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału należy wziąć pod uwagę cel danego ustawodawstwa (wyroki: z dnia 23 stycznia 2014 r., DMC, C-164/12, EU:C:2014:20, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 7 września 2017 r., Egiom i Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, pkt 40).
- 38 W niniejszym przypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że GütbefG przewiduje system zezwoleń na przewóz towarów na terytorium kraju. System ten może, w stosunku do przewoźników tureckich, przyjmować postać zezwolenia wydanego w ramach kontyngentu ustalonego na podstawie umowy między Austrią i Turcją o przewozie drogowym albo indywidualnego pozwolenia wydanego na przewóz, z którym wiąże się ważny interes publiczny. A zatem wspomniane przepisy nakładają ograniczenia dotyczące dostępu przewoźników tureckich do rynku międzynarodowego drogowego przewozu towarów na terytorium Austrii.
- 39 Przepisy krajowe sporne w postępowaniu głównym dotyczą zgodnie z ich tytułem przewozu towarów, zaś ich przedmiotem jest określenie warunków, jakie należy spełnić w celu prowadzenia przewozowej działalności usługowej na terytorium austriackim, bez względu na rodzaj przewożonych towarów.
- 40 W tym względzie należy zauważyć, że przepisy sporne w postępowaniu głównym w niniejszej sprawie różnią się od przepisów będących przedmiotem sporu w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 19 października 2017 r., Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770). W tej ostatniej sprawie, która dotyczyła podatku od pojazdów ciężarowych, który należało uiścić w momencie wjazdu tych pojazdów na terytorium węgierskie, zarówno za przejazd do celu, jak i za przejazd powrotny, a którego wysokość zależała od kryteriów odnoszących się w szczególności do ilości towarów, które mogły być przewożone, i do miejsca ich przeznaczenia, Trybunał w pkt 45 i 46 tego wyroku, uznał, że nawet jeśli podatek od pojazdów ciężarowych nie był pobierany od przewożonych towarów jako takich, to jednak obciążał towary przewożone pojazdami dopuszczonymi do ruchu w państwie trzecim przy przekraczaniu granicy i powinien być w związku z tym rozpatrzony w świetle przepisów znajdujących zastosowanie w dziedzinie swobody przepływu towarów.
- 41 W niniejszej sprawie przepisy sporne w postępowaniu głównym nie przewidują obowiązku uiszczenia podatku w związku z przewozem towarów, ale uzyskanie uprzedniego zezwolenia na dostęp do rynku usług transportowych na terytorium austriackim, w granicach kontyngentu lub w związku z nadrzędnym interesem publicznym, i to niezależnie od ilości przewożonych towarów.
- 42 Dla przedsiębiorstw przewozowych z siedzibą w Turcji, takich jak to, którego prezesem zarządu jest CX, świadczenie usług przewozu drogowego na terytorium Austrii zależy od takiego zezwolenia. Jak wskazał również rzecznik generalny w pkt 69–71 opinii, z powyższego wynika, że przepisy krajowe sporne w postępowaniu głównym przewidują w szczególności warunki dostępu do rynku usług i nie mogą być kwalifikowane w ten sam sposób co przepisy o charakterze podatkowym, których dotyczyła sprawa, o której mowa w pkt 40 niniejszego wyroku.
- 43 W konsekwencji należy w świetle orzecznictwa przywołanego w pkt 37 niniejszego wyroku uznać, że przepisy takie jak sporne w postępowaniu głównym wchodzą w zakres dziedziny usług przewozowych, a nie dziedziny swobody przepływu towarów, co oznacza, że przepisy dotyczące swobody przepływu towarów między Republiką Turecką a Unią, takie jak decyzja nr 1/95 Rady Stowarzyszenia, nie znajdują zastosowania w sporze w postępowaniu głównym. Przytoczona przez CX okoliczność, że dodatkowe koszty związane z ewentualnym wykorzystaniem tras lub alternatywnych środków transportu mogły mieć pośredni wpływ na przepływ towarów, jest w tym względzie bez znaczenia.

Możliwość takiego pośredniego wpływu rozpatrywanych przepisów nie podważa ustalenia, że celem tych przepisów jest uzależnienie świadczenia usług przewozowych od spełnienia określonych warunków.

- 44 W związku z tym należy zbadać, czy w ramach układu pomiędzy Republiką Turcji a Unią istnieje postanowienie dotyczące usług przewozowych, które stoi na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego takim jak przepisy sporne w postępowaniu głównym.
- 45 W tym względzie z art. 15 układu EWG–Turcja i art. 42 ust. 1 protokołu dodatkowego wynika, że zakres przepisów prawa Unii mających zastosowanie do przewozu i aktów przyjętych zgodnie z tymi przepisami może zostać rozszerzony przez Radę Stowarzyszenia na rzecz Republiki Turcji, biorąc pod uwagę w szczególności jej położenie geograficzne. Oznacza to, że przepisy, które należy przyjąć w tej dziedzinie, niekoniecznie są identyczne z zasadami obowiązującymi na mocy traktatu FUE, a rozszerzenie w stosunku do Republiki Turcji postanowień tego traktatu w dziedzinie przewozu jest jedynie opcjonalne (zob. podobnie wyrok z 21 października 2003 r., *Abatay i in.*, C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, pkt 96, 97).
- 46 Jednak jak dotąd Rada Stowarzyszenia nie podjęła żadnych kroków mających na celu włączenie Republiki Turcji w zakres obowiązywania przepisów prawa Unii mających zastosowanie do usług przewozowych, z tym skutkiem, że na obecnym etapie rozwoju stowarzyszenia między tym państwem a Unią nie ma żadnych szczegółowych przepisów w tej dziedzinie.
- 47 Tym samym tak długo, jak długo Rada Stowarzyszenia nie przyjmie przepisów dotyczących przewozu zgodnie z art. 15 układu stowarzyszeniowego EWG–Turcja oraz art. 42 ust. 1 protokołu dodatkowego, dostęp przewoźników tureckich do rynku przewozów międzynarodowych podlegać będzie warunkom określonym w przepisach krajowych państw członkowskich oraz w umowach dwustronnych zawartych między państwami członkowskimi a Republiką Turcji. Wynika stąd, że w sytuacji takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym usługi przewozowe mogą być świadczone wyłącznie w ramach kontyngentów określonych w takich umowach dwustronnych lub przepisach krajowych (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 lipca 1989 r., *Lambregts Transportbedrijf*, 4/88, EU:C:1989:320, pkt 14).
- 48 Mimo to art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego ma skutek bezpośredni i może być powoływany przed sądami krajowymi celem odrzucenia stosowania przepisów krajowych, które stanowią jego naruszenie (wyrok z dnia 21 października 2003 r., *Abatay i in.*, C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, pkt 58, 59 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Postanowienie to ustanawia klauzulę „standstill”, która w odniesieniu do państw członkowskich Unii przewiduje obowiązek powstrzymania się od przyjmowania jakichkolwiek nowych środków, których celem lub skutkiem byłoby podporządkowanie przedsiębiorstw obywateli tureckich lub świadczenia przez nich usług warunkom bardziej restrykcyjnym niż te obowiązujące w momencie wejścia w życie wspomnianego protokołu dodatkowego w odniesieniu do danego państwa członkowskiego (zob. wyroki z dnia 21 października 2003 r., *Abatay i in.*, C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, pkt 58, 59, 66 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 19 lutego 2009 r., *Soysal i Savatli*, C-228/06, EU:C:2009:101, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 września 2013 r., *Demirkan*, C-221/11, EU:C:2013:583, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 10 lipca 2014 r., *Dogan*, C-138/13, EU:C:2014:2066, pkt 26), czyli w stosunku do Republiki Austrii w dniu 1 stycznia 1995 r.
- 50 Jak stwierdził już Trybunał, wymóg ten znajduje zastosowanie również w dziedzinie usług przewozowych (wyrok z dnia 21 października 2003 r., *Abatay i in.*, C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, pkt 92, 93).

- 51 W celu ustalenia, czy ustanowione w ten sposób zobowiązanie „standstill” stoi na przeszkodzie przepisom krajowym takim jak sporne w postępowaniu głównym, należy zbadać, czy te przepisy krajowe stanowią ograniczenie w swobodzie świadczeniu usług, a jeśli tak, to czy ograniczenie to należy traktować jako nowe (wyrok z dnia 21 października 2003 r., Abatay i in., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, pkt 110).
- 52 Jeśli chodzi o to, czy przepisy krajowe stanowią ograniczenie w swobodzie świadczenia usług, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przepisy wewnętrzne, które uzależniają świadczenie usług na terytorium danego państwa przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim od uzyskania zezwolenia, stanowią ograniczenie podstawowej zasady wyrażonej w art. 56 TFUE (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 21 października 2003 r., Abatay i in., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, pkt 111 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 W niniejszej sprawie nie ma wątpliwości co do tego, że przepisy krajowe sporne w postępowaniu głównym mają na celu podporządkowanie wykonywania działalności polegającej na świadczeniu usług w dziedzinie przewozu na terytorium austriackim przez przedsiębiorców posiadających siedzibę w Turcji od uprzedniego uzyskania zezwolenia wydanego w granicach kontyngentu ustalonego w ramach umowy Austria–Turcja w sprawie przewozu drogowego lub pozwolenia wydanego dla pojedynczego przewozu ze względu na nadrzędny interes publiczny. Oznacza to ograniczenie prawa osób fizycznych lub prawnych mających siedzibę w Turcji do swobodnego świadczenia usług przewozowych na terytorium austriackim.
- 54 Co się tyczy tego, czy przepisy krajowe sporne w postępowaniu głównym stanowią nowe ograniczenie – co kwestionuje rząd austriacki – to do sądów krajowych, które są wyłącznie właściwe w zakresie wykładni prawa krajowego, należy ustalenie, czy przepisy te są nowe – w tym sensie, że przepisy te skutkują pogorszeniem sytuacji tureckich przedsiębiorców w porównaniu z sytuacją wynikającą z przepisów, którym podlegali oni w Austrii w dniu wejścia w życie w stosunku do tego państwa członkowskiego protokołu dodatkowego, tj. w dniu 1 stycznia 1995 r. (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 21 października 2003 r., Abatay i in., C-317/01 i C-369/01, EU:C:2003:572, pkt 116). Jak zwrócił uwagę rzecznik generalny w pkt 79 i 80 opinii, wydaje się – z zastrzeżeniem ustalenia tego przez sąd odsyłający – że w świetle okoliczności, iż system kontyngentów przewidziany w umowie między Austrią a Turcją o przewozie drogowym obowiązywał już w chwili wejścia w życie protokołu dodatkowego w stosunku do Republiki Austrii w związku z jej przystąpieniem do Unii, rozpatrywane przepisy nie zawierają nowego ograniczenia w rozumieniu art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego.
- 55 Wreszcie CX podnosi przed sądem odsyłającym, że przepisy krajowe sporne w postępowaniu głównym prowadzą do dyskryminacji, z naruszeniem art. 9 układu EWG–Turcja, który zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w dziedzinie stosowania tego układu, w zakresie, w jakim ograniczenia związane z systemem kontyngentów rozpatrywanym w postępowaniu głównym dotyczą wyłącznie przewoźników tureckich, a nie przewoźników, którzy posiadają siedzibę w Unii.
- 56 W tym względzie należy zauważyć, że ustanowiony w ten sposób system kontyngentów nie odnosi się szczególnie do przewoźników tureckich, ponieważ organy austriackie zawarły tego samego typu porozumienia zawierające kontyngenty z innymi państwami trzecimi. Poza tym rozporządzenie nr 1072/2009 zobowiązuje przewoźników posiadających siedzibę w Unii do uzyskania licencji wspólnotowej w celu wykonywania działalności na terytorium austriackim.
- 57 W konsekwencji, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 85 opinii, odmienne traktowanie, na które powołuje się CX, nie jest niczym innym jak tylko konsekwencją różnic wynikających z ram normatywnych znajdujących zastosowanie do przewoźników posiadających siedzibę w Unii z jednej strony i do przewoźników z siedzibą w Turcji lub w innych państwach trzecich z drugiej strony.

Podczas gdy ci pierwsi podlegają wspólnym przepisom dotyczącym przewozów międzynarodowych, pozostali podlegają przepisom ustanowionym w drodze umów dwustronnych negocjowanych przez państwa ich siedziby.

- 58 Z całości powyższych rozważań wynika, że postanowienia układu EWG–Turcja, protokołu dodatkowego i decyzji nr 1/95 Rady Stowarzyszenia powinny być interpretowane w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego takim jak przepisy sporne w postępowaniu głównym, na podstawie których prowadzące działalność w zakresie drogowego przewozu towarów przedsiębiorstwa z siedzibą w Turcji nie mogą wykonywać takiego przewozu do miejsca przeznaczenia w tym państwie członkowskim lub przez jego terytorium, chyba że posiadają dokumenty wydane w granicach kontyngentu ustalonego dla tego rodzaju przewozu na podstawie dwustronnej umowy zawartej między tym państwem członkowskim a Republiką Turcji lub uzyskały pozwolenie ze względu na przemawiający za tym nadrzędny interes publiczny, pod warunkiem jednak, że przepisy te nie ustanawiają żadnych nowych ograniczeń swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

### **W przedmiocie kosztów**

- 59 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

**Postanowienia Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisanego w Ankarze dnia 12 września 1963 r. przez Republikę Turcji oraz przez państwa członkowskie EWG i Wspólnotę, zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu Wspólnoty decyzją 64/732/EWG Rady z dnia 23 grudnia 1963 r., protokołu dodatkowego, podpisanego w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli oraz zawartego, zatwierdzonego i ratyfikowanego w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r., i decyzji nr 1/95 Rady Stowarzyszenia WE–Turcja z dnia 22 grudnia 1995 r. dotyczącej wprowadzenia ostatniego etapu unii celnej powinny być interpretowane w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego takim jak przepisy sporne w postępowaniu głównym, na podstawie których prowadzące działalność w zakresie drogowego przewozu towarów przedsiębiorstwa z siedzibą w Turcji nie mogą wykonywać takiego przewozu do miejsca przeznaczenia w tym państwie członkowskim lub przez jego terytorium, chyba że posiadają dokumenty wydane w granicach kontyngentu ustalonego dla tego rodzaju przewozu na podstawie dwustronnej umowy zawartej między tym państwem członkowskim a Republiką Turcji lub uzyskały pozwolenie ze względu na przemawiający za tym nadrzędny interes publiczny, pod warunkiem jednak, że przepisy te nie ustanawiają żadnych nowych ograniczeń swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 41 ust. 1 protokołu dodatkowego, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.**

Podpisy