Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,
predstavljeni 26. aprila 2018 [1]

Zadeva C-629/16

CX
ob udeležbi
Bezirkshauptmannschaft Schärding (okrajno glavarstvo Schärding)

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija))

„Predhodno odločanje – Mednarodni cestni prevozi – Sporazum o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo – Člen 9 – Dodatni protokol – Člena 41 in 42 – Svoboda opravljanja storitev – Klavzula ‚standstill' – Sklep št. 1/95 Pridružitvenega sveta ES-Turčija – Člena 5 in 7 – Prosti pretok blaga – Ukrepi z enakim učinkom kot količinske omejitve uvoza – Turški prevoznik blaga, ki prečka tranzitno državo članico – Nacionalna zakonodaja, v skladu s katero je za tak prevoz potrebno dovoljenje, ki je izdano v okviru kvote, določene na podlagi dvostranskega sporazuma, sklenjenega med državo članico in Turčijo, ali dovoljenje za posamezni prevoz blaga, za katerega je podan velik javni interes"

I. Uvod

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče, Avstrija), spada v okvir spora med poslovodjo turškega prevoznega podjetja in avstrijskim upravnim organom, ki mu je naložil globo, ker je opravljal komercialni prevoz blaga iz Turčije v Nemčijo čez Avstrijo, ne da bi imel za to potrebno dovoljenje.

2. Na podlagi avstrijske zakonodaje je mogoče mednarodni komercialni cestni prevoz blaga na avstrijsko ozemlje, čez ali z njega opravljati le z dovoljenjem. Za prevoznike s sedežem v Turčiji (v nadaljevanju: turški prevozniki) ima lahko to dovoljenje obliko dovoljenja, izdanega v okviru kvote, določene na podlagi dvostranskega sporazuma o cestnem prevozu, sklenjenega med Republiko Avstrijo in Republiko Turčijo [2] (v nadaljevanju: sporazum Avstrija-Turčija o cestnem prevozu), ali posameznega dovoljenja, izdanega za en sam prevoz, za katerega je podan velik javni interes. Tako dovoljenje se izda le, če vlagatelj zadostno izkaže, da se prevozu ni mogoče izogniti niti z logističnimi ukrepi niti z izbiro drugega prevoznega sredstva.

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der Türkischen Republik über den internationalen Straßenverkehr (sporazum o mednarodnem cestnem prevozu, ki sta ga sklenila zvezni minister za trgovino, obrt in industrijo Republike Avstrije in zunanji minister Turčije) (BGBl. št. 274/1970, v različici iz BGBl. št. 327/1976).

3. Predložitveno sodišče se v bistvu sprašuje o skladnosti avstrijskega sistema dovoljenj, vzpostavljenega za turške prevoznike, z določbami o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo (v nadaljevanju: Sporazum EGS-Turčija), zlasti tistimi, ki so bile uvedene s Sporazumom o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Republiko Turčijo [3] (v nadaljevanju: Sporazum o pridružitvi EGS-Turčija), z Dodatnim protokolom k Pridružitvenemu sporazumu EGS-Turčija [4] (v nadaljevanju: Dodatni protokol) ter s Sklepom št. 1/95 Pridružitvenega sveta ES-Turčija [5] (v nadaljevanju: Sklep št. 1/95 Pridružitvenega sveta).

4. Predložitveno sodišče najprej sprašuje, ali se vlagatelj revizije v postopku v glavni stvari lahko sklicuje na določbe o prostem pretoku blaga med Unijo in Turčijo v podporo trditvi, da je avstrijski sistem izdajanja dovoljenj ukrep z enakim učinkom kot količinske omejitve v smislu člena 5 Sklepa št.°1/95 Pridružitvenega sveta, ali pa navedeni sistem spada bolj v opravljanje prevoznih storitev. Predložitveno sodišče poleg tega sprašuje, ali ima avstrijski sistem dovoljenj diskriminatoren učinek za turške prevoznike, ki je v nasprotju s členom 9 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija.

5. V teh sklepnih predlogih bom pojasnil razloge, zaradi katerih po eni strani menim, da zadevna avstrijska zakonodaja spada na področje opravljanja prevoznih storitev, in po drugi strani, da določbe o pridružitvi EGS-Turčija ne nasprotujejo tej zakonodaji, če se je predložitveno sodišče prepričalo, da ta zakonodaja ne vsebuje nove omejitve svobode opravljanja storitev v smislu člena 41(1) Dodatnega protokola.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Pridružitveni sporazum EGS-Turčija

6. Člen 9 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija določa, da se „[p]ogodbenici […] strinjata, da je za področje uporabe Sporazuma brez poseganja v posebne določbe, ki bodo morda še sprejete na podlagi člena 8, v skladu z načelom iz člena 7 Pogodbe o ustanovitvi Skupnosti prepovedana vsakršna diskriminacija na podlagi državljanstva“.

7. Člen 10 Sporazuma določa:

„1. Carinska unija, ki jo določa člen 2(2) Sporazuma, se nanaša na celotno menjavo blaga.

2. Carinska unija zajema:

– prepoved carinskih dajatev pri uvozu in izvozu držav članic Skupnosti in Turčije, dajatev z enakim učinkom, količinskih omejitev ter vsakršnih ukrepov z enakim učinkom, s katerimi naj bi se zaščitila lastna proizvodnja v nasprotju z enim od ciljev Sporazuma;

[…]“

3 Sporazum, ki so ga Republika Turčija na eni strani ter države članice EGS in Skupnost na drugi strani podpisale 12. septembra 1963 v Ankari ter ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 10).

4 Protokol, podpisan v Bruslju 23. novembra 1970, ki je bil v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 41).

5 Sklep z dne 22. decembra 1995 o izvajanju zaključne faze carinske unije (UL 1996, L 35, str. 1).

8. V skladu s členom 14 Sporazuma se „[p]ogodbenici […] dogovorita, da bosta upoštevali člene 55, 56 in od 58 do 65 Pogodbe o ustanovitvi Skupnosti, da bi odpravili omejitve glede svobode opravljanja storitev."

9. Člen 15 Sporazuma določa, da se „[p]ogoji in podrobna pravila razširitve določb glede prometa iz Pogodbe o ustanovitvi Skupnosti in aktov, sprejetih na podlagi teh določb, na Turčijo […] določijo ob upoštevanju geografske lege Turčije".

2. Dodatni protokol

10. Člen 41, ki spada v poglavje II naslova II Dodatnega protokola, naslovljen „Pravica do ustanavljanja, storitve in promet", določa:

„1. Pogodbenici med sabo ne uvajata nobenih novih omejitev na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev.

2. Pridružitveni svet v skladu z načeli, določenimi v členih 13 in 14 Sporazuma o pridružitvi, določi rok in pravila za postopno odpravo omejitev na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev v pogodbenicah.

Pridružitveni svet pri določanju tega roka in pravil za različne vrste dejavnosti upošteva ustrezne ukrepe, ki jih je Skupnost že sprejela na teh področjih, ter posebne gospodarske in socialne razmere Turčije. Prednost imajo dejavnosti, ki še posebej prispevajo k razvoju proizvodnje in trgovine."

11. Člen 42, vstavljen v isto poglavje Dodatnega protokola, določa:

„1. Pridružitveni svet v skladu s pravili, ki jih določi, na Turčijo razširi prometne določbe Pogodbe o ustanovitvi Skupnosti, pri čemer ustrezno upošteva geografsko lego Turčije. Na enak način lahko na Turčijo razširi ukrepe, ki jih Skupnost sprejme pri uporabi teh določb na področju prevoza po železnici, cestah in celinskih plovnih poteh.

[…]"

3. Sklep št. 1/95 Pridružitvenega sveta

12. Člen 1 Sklepa št. 1/95 Pridružitvenega sveta določa: „Brez poseganja v določbe [Sporazuma iz Ankare], njegovih dodatnih in dopolnilnih protokolov Pridružitveni svet EGS-Turčija v nadaljevanju določi pravila za izvajanje zaključne faze carinske unije, predvidene v členih 2 in 5 navedenega sporazuma".

13. Člen 5 oddelka II prvega poglavja Sklepa št. 1/95 Pridružitvenega sveta, naslovljen „Odprava količinskih omejitev ali ukrepov z enakim učinkom", določa:

„Med pogodbenicami so prepovedane količinske omejitve pri uvozu in vsi ukrepi z enakim učinkom."

14. V skladu s členom 7 „[č]lena 5 in 6 ne izključujeta prepovedi ali omejitev uvoza, izvoza ali tranzita blaga, ki so utemeljene z javno moralo, javnim redom ali javno varnostjo, varovanjem zdravja in življenja ljudi, živali ali rastlin, varstvom nacionalnih bogastev z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo ali z varstvom industrijske ali poslovne lastnine. Vendar te prepovedi ali omejitve ne smejo biti sredstvo za samovoljno diskriminacijo ali prikrito omejevanje trgovine med pogodbenicami."

B. Avstrijsko pravo

1. Zakon o cestnem prevozu blaga

15. Zakon o cestnem prevozu blaga (Güterbeförderungsgesetz) iz leta 1995 (BGBl. št. 593/1995 v različici, objavljeni v BGBl. št.°96/2013, v nadaljevanju: GütbefG) se v skladu z njegovim členom 1 uporablja med drugim za „komercialni prevoz blaga, ki ga izvajajo prevozna podjetja z motornimi vozili v cestnem prometu ali s priklopniki, katerih največja dovoljena teža skupaj presega 3500 kg“.

16. Člen 2 GütbefG, naslovljen „Obvezna dovoljenja in vrste dovoljenj“, določa:

„1. Komercialni prevoz blaga z motornimi vozili se lahko opravlja samo na podlagi dovoljenja, če ta zvezni zakon ne določa drugače (člen 4). […]“

17. Člen 7 GütbefG, naslovljen „Mednarodni prevoz“, določa:

„1. Komercialni prevoz blaga z motornimi vozili iz krajev zunaj zveznega ozemlja na zvezno ozemlje ali čez zvezno ozemlje ali iz krajev na zveznem ozemlju v tujino lahko na podlagi člena 2 poleg imetnikov dovoljenj opravljajo tudi prevozniki, ki na podlagi ureditve v državi sedeža svojega podjetja lahko opravljajo prevoz blaga z motornimi vozili in imajo med drugim eno od naslednjih pravic:

(1) licenco Skupnosti na podlagi Uredbe (ES) št. 1072/2009,[6]

(2) dovoljenje na podlagi resolucije sveta Evropske konference ministrov za promet (CEMT) z dne 14. junija 1973,

(3) dovoljenje zveznega ministra za promet, inovacije in tehnologijo za prevoze v Avstrijo, čez njo ali iz nje,

(4) dovoljenje, ki ga na podlagi meddržavnega sporazuma izda zvezni minister za promet, inovacije in tehnologijo […]“

18. Člen 8 GütbefG, naslovljen „Izdaja dovoljenj“, določa:

„1. Dovoljenje na podlagi člena 7(1), točka 3, se izda za posamezne prevoze blaga. Dovoljenje se izda samo, če obstaja velik javni interes. Vlagatelj mora izkazati, da se prevozu ni mogoče izogniti niti z organizacijskimi ukrepi niti z izbiro drugega prevoznega sredstva. Izdaja dovoljenja se zavrne, če (zlasti ob upoštevanju prometnih struktur, ki že obstajajo na zveznem območju) ni potrebe po zahtevanem prevozu blaga. Pri tem je treba upoštevati prometne in gospodarske interese Avstrije, varstvo prebivalstva in okolja ter možnost izvedbe prevoza blaga z drugimi prevoznimi sredstvi. […]

3. Na podlagi tega zveznega zakona se lahko sklenejo sporazumi o mednarodnem prevozu blaga iz člena 7, če to zahteva obseg mednarodnega prevoza blaga. V sporazumih je treba določiti, da lahko motorna vozila s tujo registrsko oznako na podlagi vzajemnosti opravljajo prevoze v Avstrijo, čez njo ali iz nje. Pri tem se lahko določijo tudi meddržavne kvote, pri določitvi katerih je treba upoštevati prometne in gospodarske interese Avstrije ter varstvo prebivalstva in okolja. […]

4. Dogovorjene kvote se podelijo v poenostavljenem postopku. Pristojni organ lahko izda potrdila o izpolnjevanju pogojev iz sporazumov, zlasti spoštovanja dogovorjenih kvot (kvotno dovoljenje) […]“.

6 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o skupnih pravilih za dostop do trga mednarodnega cestnega prevoza blaga (UL 2009, L 300, str. 72).

19. Člen 9 GütbefG določa:

„1. Prevoznik mora skrbeti za to, da so ob vsakem mednarodnem prevozu blaga v vozilu v celoti izpolnjena dokazila, ki so po potrebi ožigosana, o dovoljenjih, ki se zahtevajo s členom 7(1).

2. Voznik mora ob vsakem mednarodnem prevozu blaga med celotnim trajanjem vožnje imeti pri sebi dokumente, ki potrjujejo dovoljenja, ki se zahtevajo s členom 7(1), in ki so v celoti izpolnjeni ter po potrebi ožigosani in jih mora na zahtevo predložiti nadzornim organom.

[…]“

20. Člen 23 GütbefG, naslovljen „Kazenske določbe“, določa:

1. […] stori prekršek, ki se kaznuje z globo do 7267 EUR, kdor kot prevoznik

[…]

3. izvaja prevoze na podlagi členov od 7 do 9, ne da bi za to imel zahtevano dovoljenje, ali če ne upošteva obveznosti ali prepovedi iz meddržavnih sporazumov;

[…]“

2. Sporazum Avstrija-Turčija o cestnem prevozu

21. V skladu s členom 4(1) Sporazuma Avstrija-Turčija o cestnem prevozu je „[z]a motorna vozila, vključno s priklopniki, ki so registrirana v eni od obeh držav in ki se uporabljajo za prevoz blaga med tema državama ali za tranzit skozi obe državi, […] potrebno ustrezno dovoljenje“. Odstavek 2 tega člena določa, da „[se] [d]ovoljenje […] ne zahteva za prazne vožnje in za vozila z obremenitvijo do dveh ton“.

22. Člen 6 tega sporazuma določa:

„1. Dovoljenja se izdajajo prevoznikom. Z njimi se pridobi pravica do opravljanja prevozov z motornimi vozili, vključno s priklopniki.

2. Dovoljenje, ki ga izda država, daje pravico do izvajanja prevozov v drugo državo in iz nje kot tudi tranzita čez to državo.

3. Dovoljenja morajo biti med vožnjo čez ozemlje države, za katero velja dovoljenje, v vozilu in se morajo na zahtevo predložiti pristojnim nadzornim organom te države.“

23. Člen 7 navedenega sporazuma določa:

„1. Dovoljenja izdajajo pristojni organi države, v katerih je vozilo registrirano, na zahtevo pristojnega organa druge države v okviru kvot, ki jih vsako leto do 30. novembra za prihodnje leto sporazumno določijo pristojni organi obeh držav.

2. Pristojni organi obeh držav izmenjajo potrebno število obrazcev za prevoze na podlagi tega sporazuma.“

III. Spor o glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

24. CX je poslovodja družbe FU, ki ima sedež v Turčiji in ki opravlja dejavnost prevoza blaga.

25. Z odločbo z dne 17. marca 2015 je Bezirkshauptmannschaft Schärding (okrajno glavarstvo Schärding, Avstrija) CX naložilo globo v višini 1453 EUR (nadomestna kazen odvzema prostosti 67 ur), ker je družba FU 2. aprila 2015 opravila komercialni prevoz blaga (tekstilni izdelki) iz Turčije čez Avstrijo proti namembnemu kraju v Nemčiji, ne da bi za to imela ustrezno dovoljenje.

26. CX je to odločbo izpodbijal pri Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (vrhovno upravno sodišče Zgornje Avstrije, Avstrija). To je s sodbo z dne 28. decembra 2015 tožbo zavrnilo, ker naj bi CX kršil določbe člena 23(1), točka 3, in člena 7(1), točka 4, GütbefG, pa tudi člena 4, točka 1, ter členov 6 in 7 Sporazuma Avstrija-Turčija o cestnem prevozu, saj voznik vozila ni mogel predložiti zahtevanega dovoljenja za mednarodni prevoz blaga med Avstrijo in Turčijo.

27. CX je zoper to odločbo vložil revizijo pri Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče).

28. Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) je z odločbo z dne 22. novembra 2016, ki je na Sodišče prispela 7. decembra 2016, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali pravo Unije, in sicer zlasti [Sporazum o pridružitvi EGS-Turčija], [Dodatni protokol] in Sklep št. 1/95 Pridružitvenega sveta […], nasprotuje nacionalnemu predpisu, v skladu s katerim lahko prevoznik blaga s sedežem v Republiki Turčiji opravi komercialni mednarodni cestni prevoz blaga z motornimi vozili na ali čez ozemlje Republike Avstrije samo, če razpolaga z ustreznimi dovoljenji za motorna vozila, ki se izdajo v okviru kvot med [Republiko Avstrijo] in [Republiko Turčijo] na podlagi dvostranskega sporazuma [kvot, določenih na podlagi dvostranskega sporazuma med Republiko Avstrijo in Republiko Turčijo], ali pa ima dovoljenje za posamezni prevoz blaga, za katerega je podan velik javni interes, in mora vlagatelj zadostno izkazati, da prevoza ni mogoče preprečiti niti z logističnimi ukrepi niti z izbiro drugega prevoznega sredstva?“

29. Pisna stališča so predložili CX, avstrijska in madžarska vlada ter Evropska komisija. Vsi so bili zastopani na obravnavi 31. januarja 2018.

IV. Analiza

A. Uvodne ugotovitve

30. Na podlagi zadevne avstrijske zakonodaje je mogoče mednarodni komercialni prevoz blaga na avstrijsko ozemlje, čez ali z njega opravljati le z dovoljenjem. Za prevoznike s sedežem v državi članici Unije ima lahko to dovoljenje obliko licence Skupnosti, izdane v skladu z Uredbo št. 1072/2009.[7] Za prevoznike s sedežem v tretji državi, vključno s Turčijo, pa ima lahko to dovoljenje eno od naslednjih dveh oblik.

31. Na prvem mestu lahko v skladu s členom 7(1), točka 4, GütbefG prevozniki s sedežem v tretji državi pridobijo dovoljenje na podlagi mednarodnega sporazuma (v nadaljevanju: kvotno dovoljenje). Kar zadeva turške prevoznike, na podlagi Sporazuma Avstrija-Turčija o cestnem prevozu pristojni organi obeh držav sporazumno določijo letno kvoto.[8] Ta dovoljenja izdajo turškim prevoznikom

7 Ta uredba se uporablja samo za vozila za prevoz, registrirana v državi članici Unije. Glej člen 1(1) in člen 2, točki 1 in 2(a) navedene uredbe ter moje sklepne predloge v zadevi Istanbul Lojistik(C-65/16, EU:C:2017:282, točka 100). Glej tudi člen 7(1), točka 1, GütbefG.

8 Glej člen 7(1) Sporazuma Avstrija-Turčija o cestnem prevozu in člen 8(3) in (4) GütbefG.

pristojni turški organi v okviru določene kvote. Avstrijska vlada v zvezi s tem navaja, da sta Republika Avstrija in Republika Turčija zdaj dogovorjeni za letno kvoto 21.000 dovoljenj (osnovna kvota),[9] skupaj s spremenljivim številom plačljivih dovoljenj[10] ter dovoljenj, izdanih v okviru Evropske konference ministrov za promet (CEMT) (v nadaljevanju: dovoljenje CEMT).[11] Turčija naj bi vsako leto imela na voljo približno od 90.000 do 100.000 tranzitnih cestnih prevozov čez Avstrijo.

32. Na drugem mestu imajo turški prevozniki vedno možnost zaprositi za dovoljenje na podlagi člena 7(1), točka 3, in člena 8(1) GütbefG („posamično dovoljenje“). To dovoljenje se izda le za en sam prevoz, za katerega je podan velik javni interes in če vlagatelj zadostno izkaže, da se prevozu ni mogoče izogniti niti z logističnimi ukrepi niti z izbiro drugega prevoznega sredstva.[12]

33. Predložitveno sodišče želi s predložitvenim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je avstrijski sistem dovoljenj, vzpostavljen za turške prevoznike, skladen z določbami o pridružitvi EGS-Turčija.

34. CX navaja, da ni tako. Na prvem mestu naj bi navedeni sistem omejeval prosti pretok blaga med Unijo in Turčijo, s čimer naj bi bil kršen člen 5 Sklepa št. 1/95 Pridružitvenega sveta, saj naj bi omogočal tranzit le omejenemu številu turških prevoznikov. Kvota, določena za turške prevoznike, naj ne bi bila zadostna. Zato naj bi morali ti prevozniki uporabljati „Rollende Landstraße“ (oprtni prevoz)[13], kar naj bi povzročilo dodatne stroške in podaljšalo čas prevoza v primerjavi s cestnim prevozom.[14] Posledično naj bi se blago iz Turčije podražilo in bi bilo nazadnje manj konkurenčno. Omejitve, povezane z določanjem kvot za prevoze, naj bi imele torej velike gospodarske posledice za proizvajalce in kupce tega blaga, poleg tega pa naj bi spodkopavale učinkovitost carinske unije. Na drugem mestu, avstrijski sistem določanja kvot za prevoze naj bi povzročil diskriminacijo turških prevoznikov, kar naj bi bilo v nasprotju s členom 9 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija, ker omejitve, povezane z določanjem kvot, ne veljajo za prevoznike Unije.

35. Predložitveno sodišče se najprej sprašuje, ali se CX lahko sklicuje na prosti pretok blaga med Unijo in Turčijo, čeprav je družba FU podjetje za prevoz blaga, ki prevažanega blaga ne proizvaja sama, ter zlasti uveljavlja, da pogoji za pridobitev dovoljenja, ki se za družbo FU uporabljajo na podlagi GütbefG, pomenijo ukrepe z enakim učinkom kot količinske omejitve uvoza v smislu člena 5 Sklepa št. 1/95 Pridružitvenega sveta. Predložitveno sodišče v tej fazi meni, da se obravnavanega primera ne sme preučiti z vidika prostega pretoka blaga, saj je po njegovem mnenju v zvezi s tem bistveno, da se v Pridružitvenem sporazumu EGS-Turčija prosti pretok blaga, svoboda opravljanja storitev in prometni sektor štejejo za medsebojno ločena področja in se posledično v okviru pridružitve uresničujejo z različno intenzivnostjo in hitrostjo. Obstajali naj bi resni razlogi za domnevo, da je bilo področje prometa verjetno namenoma izključeno in da ni bilo vzpostavljeno s prostim pretokom blaga.[15]

9 Avstrijska vlada navaja, da so zadnja pogajanja o kvoti potekala leta 2014 in da turški organi od tedaj avstrijskih organov niso prosili za prilagoditev kvote. Avstrijska vlada poleg tega pojasnjuje, da vsako dovoljenje zajema pot gor in dol v okviru posameznega prevoza in da vsako kvoto dovoljenj določi mešani odbor na podlagi gospodarske statistike.

10 Avstrijska vlada pojasnjuje, da turški prevozniki za tri vožnje v okviru posameznega oprtnega prevoza prejmejo dve plačljivi dovoljenji.

11 Kar zadeva sistem CEMT, glej poročilo št. 85830-TR Svetovne banke z dne 28. marca 2014, *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, točka 107, in končno poročilo ICF Consulting Ltd z dne 14. oktobra 2014, *Study on the economic impact on an agreement between the EU and the Republic of Turkey*, pripravljeno na pobudo Komisije, str. 13 in 14. V zadnjenavedenem je omenjenih 4258 dovoljenj, izdanim turškim prevoznikom za leto 2014 (ki se uporabljajo za prevoze med državami članicami CEMT ali čez njih). Na podlagi člena 7(1), točka 2, GütbefG, je dovoljenje CEMT v skladu z zahtevo po dovoljenju.

12 Avstrijska vlada navaja, da v letih 2015 in 2016 ni bilo vloženih prošenj za posamična dovoljenja na podlagi člena 7(1), točka 3, in člena 8(1) GütbefG.

13 Iz predložitvene odločbe izhaja, da gre za kombinirani prevoz, pri katerem se tovorno vozilo s polpriklopnikom prevaža po železnici.

14 Po navedbah CX se na terminalu za oprtni prevoz v Mariboru na odseku 260 kilometrov pogosto čaka tudi od 97 do 107 ur. Glej v zvezi s tem zgoraj navedeno poročilo št.° 85830-TR Svetovne banke, str. 54, v katerem so navedeni dodatni stroški v višini 250 EUR na tovornjak na tranzit in dvakrat daljši čas prevoza.

15 V zvezi s tem se predložitveno sodišče sklicuje na sklep, ki ga je sprejelo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) 30. junija 2011 (BVerwG, sodba z dne 30. junija 2011 – 3 C 18/10, NVwZ 2012, 247).

36. Če bi Sodišče menilo, da se lahko CX sklicuje na prosti pretok blaga v podporo tega, da se z zadevno avstrijsko zakonodajo ta svoboščina omejuje ali vsaj diskriminirajo turški državljani v smislu člena 9 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija, bi se torej po navedbah predložitvenega sodišča postavilo vprašanje, ali je ta omejitev upravičena na podlagi člena 7 Sklepa št. 1/95 Pridružitvenega sveta.

37. V nadaljnji analizi bom na prvem mestu obravnaval vprašanje opredelitve zadevne avstrijske zakonodaje glede na določbe o pridružitvi EGS-Turčija. V zvezi s tem bom pojasnil razloge, zaradi katerih podobno kot avstrijska in madžarska vlada ter Komisija menim, da taka zakonodaja spada na področje prevoznih storitev in da se določbe iz Sklepa št. 1/95 Pridružitvenega sveta o prostem pretoku blaga med Unijo in Turčijo ne uporabljajo za tako zakonodajo (del B.1). Na drugem mestu bom zavrgel nasprotne trditve, ki jih je navedel CX v zvezi s sodno prakso Sodišča o prostem pretoku blaga (del B.2). Na tretjem mestu bom preučil zadevno zakonodajo glede na klavzulo „standstill“, navedeno v členu 41(1) Dodatnega protokola, ki prepoveduje uvedbo novih omejitev svobode opravljanja storitev (del B.3). Nazadnje bom na kratko načel vprašanje morebitne diskriminacije turških prevoznikov v smislu člena 9 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija (del B.4).

B. Vprašanje za predhodno odločanje

1. Opredelitev zadevne zakonodaje in določbe, ki se uporabljajo za to ureditev

38. Ob vprašanju za predhodno odločanje, ki ga je predložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče), se najprej postavlja vprašanje opredelitve zadevne zakonodaje glede na določbe o pridružitvi EGS-Turčija.[16] Ali se za tako zakonodajo uporabljajo določbe o prostem pretoku blaga med Unijo in Turčijo ali določbe o svobodi opravljanja prevoznih storitev?

39. Podobno kot avstrijska in madžarska vlada ter Komisija se nagibam k drugi domnevi.

40. V zvezi s tem se opiram na preudarke v nadaljevanju.

41. Prvič, ugotoviti je treba, da so prosti pretok blaga, svoboda opravljanja storitev in promet v okviru pridružitve EGS-Turčija ločena področja, za katera veljajo različni predpisi[17]. Ti predpisi odražajo spremenljive stopnje liberalizacije zadevnih trgov. Medtem ko je prosti pretok *blaga* med Unijo in Turčijo zagotovljen zlasti z določbami Sklepa št. 1/95 Pridružitvenega sveta o carinski uniji,[18] področji *storitev* in *prometa* v sedanji fazi razvoja pridružitve EGS-Turčija pretežno ostajata neliberalizirani.[19]

42. Zlasti kar zadeva področje prometa, člen 15 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija določa, da se pogoji in podrobna pravila razširitve določb, ki se nanašajo na promet, iz Pogodbe o ustanovitvi Skupnosti in aktov, sprejetih na podlagi teh določb, na Turčijo določijo ob upoštevanju geografske lege Turčije. Člen 42 Dodatnega protokola poleg tega določa, da Pridružitveni svet v skladu s podrobnimi

16 Pridružitveni sporazum EGS-Turčija, Dodatni protokol in Sklep št. 1/95 Pridružitvenega sveta so sestavni del pravnega reda Unije. Glej v tem smislu sodbo z dne 20. septembra 1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, točki 8 in 9 ter navedena sodna praksa).

17 Glej zlasti člene 10, 14 in 15 Pridružitvenega sveta EGS-Turčija, člene od 2 do 30, 41 in 42 Dodatnega protokola, ter člene od 2 do 7 Sklepa št.° 1/95 Pridružitvenega sveta.

18 V skladu s členom 2(1) Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija je njegov cilj spodbuditi trajno in uravnoteženo krepitev trgovinskih in gospodarskih odnosov med Evropsko gospodarsko skupnostjo na eni strani in Turčijo na drugi. V zvezi s tem odstavek 2 navedenega člena določa vzpostavitev carinske unije, ki naj bi potekala postopno, v več zaporednih fazah. Sklep št. 1/95 Pridružitvenega sveta – kakor je razvidno iz njegovega člena 1 – določa podrobna pravila za izvajanje zaključne faze carinske unije med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki izhaja iz Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija.

19 Kar zadeva klavzulo „standstill“, navedeno v členu 41(1) Dodatnega protokola pa glej točke od 75 do 80 teh sklepnih predlogov.

pravili, ki jih določi, na Turčijo razširi določbe Pogodbe o ustanovitvi Skupnosti, ki se nanašajo na promet, pri čemer ustrezno upošteva geografsko lego Turčije, in da lahko pod enakimi pogoji na Turčijo razširi ukrepe, ki jih Skupnost sprejme na podlagi teh določb, med drugim na področju cestnega prevoza.

43. Vendar je treba ugotoviti, da Pridružitveni svet do sedaj ni določil podrobnih pravil v zvezi s tem. V sedanji fazi razvoja pridružitve EGS-Turčija torej ni posebne zakonodaje na področju prometa.[20]

44. Drugič, glede vprašanja, ali posamezna nacionalna zakonodaja spada pod eno ali drugo od temeljnih svoboščin, je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso upoštevati *namen* zadevne zakonodaje.[21] Menim, da to velja po analogiji tudi za opredelitev nacionalne zakonodaje v zvezi z določbami o pridružitvi EGS-Turčija.

45. V zvezi z zadevno avstrijsko zakonodajo menim, da je njen namen zlasti določiti pogoje, ki jih je treba izpolnjevati za izvajanje mednarodnega komercialnega cestnega prevoza blaga na avstrijsko ozemlje, čez ali z njega.[22] V zvezi s tem navedena zakonodaja zlasti določa, da je mogoče take prevoze izvajati le z dovoljenjem, ki ima lahko za turške prevoznike obliko dovoljenja, izdanega v okviru kvote, določene na podlagi sporazuma Avstrija-Turčija o cestnem prevozu, ali dovoljenja za posamezni prevoz blaga, izdanega za en sam prevoz, za katerega je podan velik javni interes.[23] Drugače povedano, zadevna avstrijska zakonodaja določa omejitve za dostop turških prevoznikov do trga mednarodnih cestnih prevozov blaga.

46. Po mojem mnenju ni nobenega dvoma, da taka zakonodaja spada na področje prevoznih storitev.

47. Po eni strani iz sodne prakse Sodišča izhaja, da svoboda cestnega prevažanja blaga v splošni sistematiki določb Pogodbe spada na področje opravljanja storitev na področju prevozov.[24] Ne vidim, zakaj bi bilo drugače v okviru določb v zvezi s pridružitvijo EGS-Turčija.

48. Po drugi strani je treba ugotoviti, da so prej za mednarodne cestne prevoze blaga *med državami članicami* veljali sistemi dovoljenj, podobni sistemu, ki je zdaj vzpostavljen z zadevno avstrijsko zakonodajo za turške prevoznike. Ti sistemi so temeljili delno na dvostranskih kvotah med državami članicami in delno na kvotah Skupnosti.[25]

20 Glej v tem smislu sodbo z dne 21. oktobra 2003, Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 98). Kar zadeva področje storitev, je Pridružitveni svet na podlagi člena 41(2) Dodatnega protokola sprejel Sklep št. 2/2000 z dne 11. aprila 2000 o začetku pogajanj med Skupnostjo in Turčijo o liberalizaciji področja storitev in medsebojnem odprtju javnih naročil (2000/377/ES) (UL 2000, L 138, str. 27). Vendar Pridružitveni svet do zdaj na tem področju ni dosegel bistvene liberalizacije. Glej sodbo z dne 24. septembra 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, točki 13 in 46).

21 Glej sodbo z dne 7. septembra 2017, Eqiom in Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, točka 40 in navedena sodna praksa). V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da Sodišče, če nacionalni ukrep velja za prosti pretok blaga in svobodo opravljanja storitev, načeloma z eno od teh dveh temeljnih svoboščin preizkusi, ali je katera od njiju drugotna v razmerju do druge in se ji lahko priključi. Glej sodbo z dne 4. oktobra 2011, Football Association Premier League in drugi. (C-403/08 in C-429/08, EU:C:2011:631, točka 78 in navedena sodna praksa).

22 Te analize ne omaje okoliščina, da v skladu s sporazumom Avstrija-Turčija o cestnem prevozu za prazne vožnje ne velja sistem določanja kvot. Glej točko 21 teh sklepnih predlogov.

23 Glej člena 7(1) in 8(1), (3) in (4) GütbefG ter člena 4(1) in 7 sporazuma Avstrija-Turčija o cestnem prevozu. Glej tudi točke od 30 do 32 teh sklepnih predlogov.

24 Sodba z dne 11. junija 1987, Bodin in Minguet & Thomas (241/86, EU:C:1987:280, točka 6). V točki 13 te sodbe je Sodišče ugotovilo, da uporabe nacionalne zakonodaje v zvezi z največjo višino vozil, ki je skladna z mejnimi vrednostmi, določenimi z direktivo Skupnosti, ni mogoče šteti za ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev v smislu člena 30 Pogodbe EGS (postal člen 34 PDEU).

25 Glej Uredbo Sveta (EGS) št. 1018/68 z dne 19. julija 1968 o uvedbi kvote Skupnosti za prevoze blaga med državami članicami (UL 1968, L 175, str. 13). Tej uredbi je sledila Uredba Sveta (EGS) št. 2829/72 z dne 28. julija 1972 o uvedbi kvote Skupnosti za cestne prevoze blaga med državami članicami (UL 1972, L 298, str. 16), ki je bila podaljšana in spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 3256/74 z dne 19. decembra 1974 (UL 1974, L 349, str. 5), ki je bila sama podaljšana z Uredbo Sveta (EGS) št. 3331/75 z dne 18. decembra 1975 (UL 1975, L 329, str. 9) in nazadnje nadomeščena z Uredbo Sveta (EGS) št. 3164/76 z dne 16. decembra 1976 o kvoti Skupnosti za cestne prevoze blaga med državami članicami (UL 1976, L 357, str. 1).

49. V sodbi Parlament/Svet[26] je Sodišče ugotovilo, da Svet ni izpolnil svojih obveznosti na podlagi člena 75 EGS (postal člen 91 PDEU) zlasti s tem, da ni zagotavljal svobode opravljanja storitev na področju mednarodnih prevozov. Po tej sodbi so bile dvostranske kvote in kvote Skupnosti postopoma odpravljene ter nato z učinkom od 1. januarja 1993 nadomeščene z zdaj veljavnim sistemom licence Skupnosti brez kvot.[27] Ukrepi v zvezi s kvoto Skupnosti in licenco Skupnosti so bili sprejeti na podlagi določb Pogodbe o skupni prometni politiki.[28]

50. Te zakonodajne in pravosodne spremembe v zvezi z mednarodnimi prevozi med državami članicami po mojem mnenju potrjujejo ugotovitev, da je treba nacionalno zakonodajo, kakršna je obravnavana in ki na področju mednarodnih cestnih prevozov določa sistem dovoljenj, opredeliti kot ukrep, ki spada na področje prevoznih storitev.

51. V tem okviru menim, da si posebno pozornost zasluži sodba, ki jo je izdalo Sodišče v zadevi Lambregts Transportbedrijf.[29] V tej sodbi je Sodišče razsodilo, da člen 75(1)(a) in (b) Pogodbe EGS (postal člen 91(1)(a) in (b) Pogodbe DEU), ki se nanaša na izvajanje skupne prometne politike s strani Sveta, državljanom držav članic ne daje pravic, ki jih lahko uveljavljajo na nacionalnih sodiščih proti odločbam nacionalnih organov iz leta 1982. Drugače povedano, Sodišče je menilo, da ta določba nima neposrednega učinka, da bi se lahko nanjo skliceval prevoznik s sedežem v državi članici za izpodbijanje nacionalne upravne odločbe o dovoljenjih za nacionalni in mednarodni prevoz.

52. V zvezi s tem je Sodišče v točki 14 navedene sodbe ugotovilo, da „je bil leta 1982 prosti pretok storitev na področju mednarodnega prevoza […] zagotovljen le znotraj države članice, kjer ima podjetje sedež, ter iz nje ali v njo, *in to po pridobitvi upravnega dovoljenja, izdanega v skladu z dvostranskimi kvotami ali kvotami Skupnosti, ki veljajo v tej državi članici*“.[30] Sodišče je tako menilo, da ker Svet ni izvajal načela prostega pretoka storitev na področju mednarodnega in nacionalnega prevoza v skladu z obveznostmi, ki jih ima na podlagi člena 75(1)(a) in (b) Pogodbe EGS, je mogoče take storitve opravljati le v okviru dvostranskih kvot in kvot Skupnosti. V tem okviru Sodišče ni preučilo morebitnih posledic teh kvot za prosti pretok blaga.

53. Menim, da enako razlogovanje velja *a fortiori* za mednarodne prevoze, ki jih izvajajo turški prevozniki v okviru pridružitve EGS-Turčija. V zvezi s tem je treba upoštevati, da čeprav je člen 75(1)(a) in (b) Pogodbe EGS za Svet določal *obveznost* vzpostavitve skupne prometne politike,[31] iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je razširitev določb Pogodbe o prometu na Republiko Turčijo le *možnost*[32]. V tem okviru je Sodišče ugotovilo, da ima Pridružitveni svet „na področju prometa precej širšo diskrecijsko pravico“[33]. Glede na to menim, da če Sodišče ni uporabilo člena 30 Pogodbe EGS (postal člen 34 Pogodbe DEU) v zadevi Lambregts Transportbedrijf,[34] je še toliko manj treba uporabiti člen 5 Sklepa št. 1/95 Pridružitvenega sveta v obravnavani zadevi.

26 Sodba z dne 22. maja 1985 (13/83, EU:C:1985:220).

27 Glej Uredbo Sveta (EGS) št. 1841/88 z dne 21. junija 1988, s katero je bila spremenjena Uredba št. 3164/76 (UL 1988, L 163, str. 1) in ki je določala povečanje kvote Skupnosti v prehodnem obdobju ter z učinkom od 1. januarja 1993 ukinitev kvot Skupnosti, dvostranskih kvot med državami članicami in kvot za prevoznike Skupnosti, ki so se uporabljale za tranzitne prevoze v tretje države in iz njih. Glej tudi Uredbo Sveta (EGS) št. 881/92 z dne 26. marca 1992 o dostopu na trg znotraj Skupnosti pri cestnem prevozu blaga na ozemlje države članice ali z njega ali prek ozemlja ene ali več držav članic (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 1, str. 370). Ta uredba je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo št. 1072/2009.

28 Natančneje, člen 75 Pogodbe EGS in člen 71 Pogodbe ES (postal člen 91 Pogodbe DEU).

29 Sodba z dne 13. julija 1989 (4/88, EU:C:1989:320).

30 Moj poudarek.

31 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 22. maja 1985, Parlament/Svet (13/83, EU:C:1985:220, točka 50).

32 Sodišče se v zvezi s tem sklicuje na uporabo besede „lahko“ v členu 42 Dodatnega protokola. Glej sodbo z dne 21. oktobra 2003, Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 97).

33 Glej sodbo z dne 21. oktobra 2003, Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 96).

34 Sodba z dne 13. julija 1989 (4/88, EU:C:1989:320).

54. Iz tega po mojem mnenju sledi, da dokler Pridružitveni svet ni v skladu s členom 15 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija in členom 42 Dodatnega protokola [35] sprejel določb v zvezi s prevozom, za dostop turških prevoznikov do trga mednarodnih prevozov še naprej veljajo pogoji, določeni z nacionalnimi zakonodajami držav članic in z dvostranskimi sporazumi, sklenjenimi med državami članicami in Republiko Turčijo. [36] V teh okoliščinah je število dovoljenj za prevoz, izdanih turškim prevoznikom, odvisno zlasti od pogajanj, ki jih v okviru takih sporazumov med seboj izvajajo zadevne države. Naj opozorim, da je večina držav članic na podlagi dvostranskih sporazumov, ki so jih sklenile z Republiko Turčijo, vzpostavila sisteme dovoljenj za prevoz, ki so podobni sistemu, obravnavanemu v sporu o glavni stvari. [37]

55. Odločitev o liberalizaciji področja prevoznih storitev v okviru pridružitve EGS-Turčija je odvisna samo od pogodbenic, če te menijo, da je ustrezna, in sicer po temeljiti analizi dejanskih posledic, ki bi jih lahko ta postopek imel, zlasti za konkurenčne razmere na trgu mednarodnih prevozov. V teh okoliščinah se v zvezi s postopno liberalizacijo mednarodnih prevozov med državami članice izkaže, da je treba ob tej liberalizaciji hkrati sprejeti skupna pravila na področju prometa. [38]

56. V teh okoliščinah menim, da če bi Sodišče uporabilo določbe o prostem pretoku blaga med Unijo in Turčijo za zakonodajo, kakršna je obravnavana v sporu o glavni stvari, bi to lahko pripeljalo do liberalizacije področja mednarodnih prevozov, ki si je pogodbenice Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija do zdaj niso želele. [39]

57. Glede na vse zgornje preudarke ugotavljam, da zakonodaja, kakršna je obravnavana v sporu o glavni stvari, spada na področje prevoznih storitev in da se določbe iz Sklepa št. 1/95 Pridružitvenega sveta o prostem pretoku blaga med Unijo in Turčijo ne uporabljajo za tako zakonodajo.

58. Te ugotovitve ne morejo ovreči trditve CX v zvezi s sodno prakso Sodišča o prostem pretoku blaga. Te trditve bom obravnaval v nadaljevanju.

2. Navedene nasprotne trditve

59. CX se v podporo svoji trditvi, da se lahko določbe o prostem pretoku blaga med Unijo in Turčijo uporabljajo za zakonodajo, kakršna je obravnavana, sklicuje na nekatere sodbe Sodišča v zvezi s to svoboščino.

35 Glej točki 42 in 43 teh sklepnih predlogov.

36 V zvezi s klavzulo „standstill“, navedeno v členu 41(1) Dodatnega protokola, glej vseeno točke od 75 do 80 teh sklepnih predlogov.

37 Za seznam dvostranskih sporazumov, sklenjenih med državami članicami in Republiko Turčijo, ter kvote, določene na podlagi teh sporazumov, glej Prilogo 14 k zgoraj navedenemu poročilu št. 85830-TR Svetovne banke in Prilogo C k zgoraj navedenemu končnemu poročilu ICF Consulting Ltd. V zvezi razlikami v sistemih držav članic glej str. od 8 do 13 zadnjega od teh poročil. Naj dodam, da je v Uredbi št. 1072/2009 izrecno naveden obstoj dvostranskih sporazumov o prevozih med državami članicami in tretjimi državami. Glej uvodno izjavo 3 in člen 1(3)(a) navedene uredbe.

38 V zvezi s tem naj kot primer navedem, da je cilj sporazuma, sklenjenega med Unijo in Švicarsko konfederacijo na področju prometa, po eni strani liberalizirati dostop pogodbenic do njunega trga cestnih in železniških prevozov ter po drugi strani določiti podrobna pravila v okviru usklajene prometne politike. Glej člen 1(1) Sporazuma med Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o cestnem in železniškem prevozu blaga in potnikov (UL 2002, L 114, str. 91). Glej poleg tega Togan, S., in 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 Vprašanje morebitne liberalizacije navedenega področja je bilo obravnavano v več študijah. Glej zlasti zgoraj navedeno poročilo št. 85830-TR Svetovne banke, točke od 99 do 113, ter zgoraj navedeno končno poročilo d'ICF Consulting Ltd, str. 36 in naslednje. V zadnjenavedenem je omenjeno povečanje vrednosti trgovanja EGS-Turčija za približno 3,5 milijarde EUR v primeru popolne liberalizacije mednarodnih prevozov med Unijo in Turčijo.

60. Na prvem mestu se CX sklicuje na sodbo v zadevi Istanbul Lojistik.[40] Sodišče je v tej sodbi ugotovilo, da dajatev za uporabo motornih vozil, ki jo morajo plačati imetniki težkih tovornih vozil, registriranih v Turčiji in so v tranzitu čez madžarsko ozemlje, pomeni dajatev z enakim učinkom kot carina v smislu člena 4 Sklepa št. 1/95 Pridružitvenega sveta.[41]

61. CX navaja, da če madžarska dajatev za tranzit ovira prosti pretok blaga, bi moralo enako veljati tudi za zadevno avstrijsko zakonodajo, saj sistem določanja kvot za prevoze, določen s to zakonodajo, bolj posega v prosti pretok blaga kot dajatev za tranzit.

62. Ta trditev me ne prepriča.

63. Po mojem mnenju zadevne avstrijske zakonodaje ni mogoče enačiti z zakonodajo, obravnavano v zadevi Istanbul Lojistik. Po eni strani se navedeni zakonodaji razlikujeta po svoji *naravi*. V zadevi Istanbul Lojistik je tako šlo za davčni ukrep (davek), v obravnavanem primeru pa gre za ukrep določanja kvot.

64. Po drugi strani se razlikujejo tudi po svojem *namenu*. V zadevi Istanbul Lojistik je Sodišče menilo, da „se dajatev za uporabo motornih vozil ne plačuje na proizvode, ampak *se nalaga na blago, ki ga prevažajo vozila*, ki so registrirana v tretji državi, zlasti v Turčiji, ob prehodu [madžarske] meje[,] in *ne* […] *na storitev prevoza*“.[42] Nasprotno pa je namen zadevne avstrijske zakonodaje v obravnavani zadevi, kot sem že izpostavil, določiti pogoje, ki jih je treba izpolnjevati za izvajanje prevoznih storitev.[43] Naj pojasnim, da je Sodišče v zadevi Istanbul Lojistik zgolj preučilo dajatev kot tako, ne pa tudi sistema določanja kvot, s katerim je bila ta dajatev povezana.[44]

65. Na drugem mestu se CX sklicuje na vrsto sodb, v katerih naj bi Sodišče priznalo povezavo med dejavnostjo prevoza blaga in prostim pretokom blaga v Uniji. V zadevnih sodbah je Sodišče razsodilo, da je med drugim prepoved za tovorna vozila nad 7,5 tone, ki prevažajo določeno blago, da vozijo na odseku avtoceste, ki je del ene od glavnih kopenskih povezav, ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev v smislu člena 34 PDEU,[45] in da je tak ukrep tudi zakonodaja, ki določa kratka najdaljša trajanja in majhne največje razdalje prevoza živih živali za zakol.[46]

66. Po navedbah CX iz te sodne prakse izhaja, da če se zakonodaja, obravnavana v sporu o glavni stvari, tehnično uporablja za prevoz blaga, nujno ovira pretok blaga, saj naj bi omogočala prosti tranzit le omejenemu številu prevoznikov in s tem trgovinske tokove preusmerila na druge, nadomestne poti ali na dolgotrajnejše in dražje načine prevoza.[47]

40 Sodba z dne 19. oktobra 2017(C-65/16, EU:C:2017:770).

41 V zvezi s tem je Sodišče zlasti v zvezi s členom 66 Sklepa št. 1/95 Pridružitvenega sklepa navedlo, da je mogoče razlago določb Pogodbe DEU v zvezi s prostim pretokom blaga v Uniji prenesti na določbe glede prostega pretoka blaga v carinski uniji, ki izhajajo iz Sporazuma EGS-Turčija. V skladu s tem členom je treba določbe Sklepa št. 1/95 Pridružitvenega sveta v delu, v katerem so v bistvu enake tovrstnim pravilom Pogodbe ES (postala Pogodba DEU), razlagati v skladu s sodbami Sodišča na tem področju. Glej sodbo z dne 19. oktobra 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, točki 38 in 44).

42 Moj poudarek. Glej sodbo z dne 19. oktobra 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, točka 46). V zvezi s tem je Sodišče poudarilo, da je morala biti zadevna madžarska dajatev plačana ob vstopu težkih tovornih vozil na madžarsko ozemlje in da je bil znesek te dajatve odvisen od meril, med drugim povezanih s količino blaga, ki ga je bilo mogoče prevažati, in namembnim krajem. Glej točko 45 navedene sodbe. Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282, točka 59).

43 Glej točko 45 teh sklepnih predlogov.

44 To velja tudi za moje sklepne predloge v zadevi Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282). Glej zlasti točke 49, 52 in 69 navedenih sklepnih predlogov.

45 Sodbi z dne 15. novembra 2005, Komisija/Avstrija(C-320/03, EU:C:2005:684), in z dne 21. decembra 2011, Komisija/Avstrija (C-28/09, EU:C:2011:854).

46 Sodba z dne 11. maja 1999, Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242). CX se med drugim sklicuje na sodbo z dne 9. decembra 1997, Komisija/Francija (C-265/95, EU:C:1997:595), v zvezi z nasilnimi dejanji, storjenimi na francoskem ozemlju zoper kmetijske proizvode iz drugih držav članic, sodbo z dne 12. junija 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), o popolnem zaprtju avtoceste Brenner za skoraj 30 ur, in sodbo z dne 23. oktobra 2003, Rioglass in Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587), v zvezi z ukrepom zadržanja na carini, zaradi katerega se je upočasnil pretok blaga in bi lahko privedel do njegove popolne ustavitve.

47 Glej tudi točko 34 teh sklepnih predlogov.

67. Te trditve ni mogoče sprejeti.

68. Ugotoviti je namreč treba, da se je sodna praksa, na katero se sklicuje CX, nanašala na nacionalne zakonodaje, ki se po svoji naravi močno razlikujejo od zadevne avstrijske zakonodaje, obravnavane v tej zadevi.

69. Po eni strani se zadevne zakonodaje niso nanašale na pogoje, ki jih je treba izpolnjevati za izvajanje prevoznih storitev (*pogoji za dostop do trga prevozov*), kot v obravnavanem primeru, temveč prej na pogoje, pod katerimi se lahko prevaža določeno blago (*pogoji prevoza blaga*).[48] V zvezi s tem je Sodišče menilo, da so bili naloženi pogoji v zvezi z načinom, trajanjem in razdaljo prevoza taki, da so ovirali prosti pretok zadevnega blaga.[49]

70. Po drugi strani se v nasprotju s sporno avstrijsko zakonodajo zadevne zakonodaje, na katere se nanaša sodna praksa, na katero se sklicuje CX, niso nanašale na nekatere prevoznike, temveč na splošno na vsak prevoz blaga, ki je spadal na njihovo področje uporabe. Prav s tega vidika je Sodišče menilo, da so lahko naloženi pogoji prevoza ovirali prosti pretok zadevnega blaga, zlasti njihov prosti tranzit.[50]

71. Vendar je treba ugotoviti, da zadevna avstrijska zakonodaja ne določa omejitve glede pogojev prevoza blaga iz Turčije. Na podlagi navedene zakonodaje se lahko to blago namreč prosto prevaža po cesti na avstrijsko ozemlje, čez ali z njega. Možnost prevoza tega blaga je omejena samo za *turške prevoznike*. Drugače povedano, turško blago se lahko v Avstriji prosto prevaža, vendar ne nujno v turških tovornih vozilih. Naj dodam, da se ta zakonodaja ne nanaša na blago iz Turčije, temveč se uporablja tudi za prevoze blaga iz držav članic, vključno z Avstrijo, ki jih opravljajo turški prevozniki.

72. Po mojem mnenju iz tega izhaja, da tudi če se za zadevno avstrijsko zakonodajo uporabljajo določbe o prostem pretoku blaga, ta zakonodaja ni nezdružljiva s splošnim načelom prostega tranzita blaga v Uniji, ki ga je priznalo Sodišče kot posledico te svoboščine.[51]

73. Nazadnje menim, da s trditvami CX ni mogoče izpodbiti opredelitve zadevne avstrijske zakonodaje kot ukrepa, ki spada na področje prevoznih storitev. Iz navedenega izhaja, da se določbe iz Sklepa št. 1/95 Pridružitvenega sveta o prostem pretoku blaga med Unijo in Turčijo ne uporabljajo za tako zakonodajo.

74. Vendar je treba v okviru te zakonodaje upoštevati klavzulo „standstill“, navedeno v členu 41(1) Dodatnega protokola.[52] To vprašanje bom obravnaval v naslednjem delu.

48 Glej v zvezi z namenom zadevne avstrijske zakonodaje točko 45 teh sklepnih predlogov.

49 Glej v zvezi s tem sodbo z dne 21. decembra 2011, Komisija/Avstrija (C-28/09, EU:C:2011:854, točka 114), v kateri je Sodišče poudarilo, da je prepoved vožnje na odseku avtoceste A12 za tovorna vozila nad 7,5 tone, ki prevažajo določeno blago, „v tem čezalpskem tranzitnem koridorju ovira[la] uporabo enega od načinov prevoza tega blaga“.

50 Glej zlasti sodbo z dne 15. novembra 2005, Komisija/Avstrija (C-320/03, EU:C:2005:684, točka 66), iz katere izhaja, da „sporna uredba s tem, da težkim tovornim vozilom nad 7,5 tone, ki prevažajo določene kategorije blaga, prepoveduje vožnjo na cestnem odseku prvega reda, ki je del ene izmed glavnih kopenskih povezav med jugom Nemčije in severom Italije, ovira prosti pretok blaga in zlasti njegov prosti tranzit“. Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 21. decembra 2011, Komisija/Avstrija (C-28/09, EU:C:2011:854, točka 116). Glej tudi sodbo z dne 11. maja 1999, Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242, točka 23). Sodbe z dne 9. decembra 1997, Komisija/Francija (C-265/95, EU:C:1997:595); z dne 12. junija 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), in z dne 23. oktobra 2003, Rioglass in Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587), so se nanašale na položaje, ki so povzročili popolno oviro za prosti pretok zadevnega blaga.

51 Glej sodbo z dne 21. decembra 2011, Komisija/Avstrija (C-28/09, EU:C:2011:854, točka 113 in navedena sodna praksa). Splošno načelo prostega tranzita se uporablja tudi v okviru Pridružitve EGS-Turčija. Glej v tem smislu sodbo z dne 19. oktobra 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770, točki 42 in 44).

52 Predložitveno sodišče se ne sprašuje izrecno o klavzuli „standstill“, navedeni v členu 41(1) Dodatnega protokola, temveč na splošno sprašuje Sodišče o skladnosti zadevne zakonodaje z navedenim protokolom. V zvezi s tem naj spomnim, da v skladu s sodno prakso Sodišča velja, da čeprav je predložitveno sodišče svoja vprašanja formalno omejilo samo na razlago nekaterih določb prava Unije, to Sodišča ne ovira, da ne bi predložitvenemu sodišču predložilo vseh vidikov razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri odločanju o predloženi zadevi, ne glede na to, ali se je to nanje v svojih vprašanjih sklicevalo ali ne. Glede tega mora Sodišče iz vseh dejstev in dokazov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe, zbrati elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti, upoštevajoč predmet spora. Glej sodbo z dne 19. oktobra 2017, Otero Ramos (C-531/15, EU:C:2017:789, točka 40).

3. Klavzula „standstill“, navedena v členu 41(1) Dodatnega protokola

75. Člen 41(1) Dodatnega protokola določa klavzulo „standstill“, v skladu s katero pogodbenici med sabo ne uvajata nobenih novih omejitev, zlasti za svobodo opravljanja storitev. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se ta klavzula lahko uporablja za prevozne storitve in da se lahko nanjo sklicuje podjetje s sedežem v Turčiji, ki zakonito opravlja storitve v državi članici. [53]

76. Klavzula „standstill“ na splošno prepoveduje uvedbo vseh novih ukrepov, katerih cilj ali posledica bi bila, da za turškega državljana pri uresničevanju, med drugim, svobode opravljanja storitev na ozemlju države članice veljajo strožji pogoji od tistih, ki so glede te države članice veljali na datum začetka veljavnosti Dodatnega protokola. [54] Za določitev, ali navedena klavzula nasprotuje nacionalni zakonodaji, je torej treba preučiti, ali omejuje svobodo opravljanja storitev in, če je tako, ali je to omejitev treba šteti za novo. [55]

77. Na prvem mestu je treba na vprašanje, ali zadevna zakonodaja *omejuje* svobodo opravljanja storitev, po mojem mnenju odgovoriti pritrdilno. V zvezi s tem naj spomnim, da v skladu z ustaljeno sodno prakso nacionalna zakonodaja, ki za opravljanje storitev podjetja s sedežem v drugi državi članici na nacionalnem ozemlju določa izdajo upravnega dovoljenja, omejuje temeljno načelo, opredeljeno v členu 56 PDEU. [56]

78. Na drugem mestu je treba glede vprašanja, ali je zadevna zakonodaja *nova* omejitev, ugotoviti, ali ima ta zakonodaja značilnost novosti, in sicer v smislu, da posledično oteži položaj turških prevoznikov glede na položaj, ki izhaja iz določb, ki so se zanje uporabljale v Avstriji na datum začetka veljavnosti Dodatnega protokola za to državo članico. [57]

79. V zvezi s tem avstrijska vlada navaja, da je sistem določanja kvot, določen v sporazumu Avstrija-Turčija o cestnem prevozu ob začetku veljavnosti Dodatnega protokola za Republiko Avstrijo, ob njeni pridružitvi Uniji 1. januarja 1995, že veljal. [58]

80. Zdi se torej, da zadevna avstrijska zakonodaja ne vsebuje nove omejitve svobode opravljanja storitev v smislu člena 41(1) Dodatnega protokola, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče. [59]

53 Glej v tem smislu sodbo z dne 21. oktobra 2003, Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točke 92, 93, 102 in 105). V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je člen 41(1) Dodatnega protokola mogoče uporabiti neposredno. Zato se na to določbo turški državljani, na katere se nanaša, lahko sklicujejo pred sodišči držav članic. Glej sodbo z dne 24. septembra 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, točka 38 in navedena sodna praksa).

54 Glej sodbo z dne 24. septembra 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, točka 39 in navedena sodna praksa).

55 Glej sodbo z dne 21. oktobra 2003, Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 110).

56 Sodba z dne 21. oktobra 2003, Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 111). V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba, kolikor je to mogoče, za turške državljane uporabljati načela, priznana v okviru členov Pogodbe o svobodi opravljanja storitev, da se med pogodbenicami odpravijo omejitve svobode opravljanja storitev. Glej sodbo z dne 24. septembra 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, točka 43 in navedena sodna praksa).

57 Glej v tem smislu sodbo z dne 21. oktobra 2003 Abatay in drugi (C-317/01 in C-369/01, EU:C:2003:572, točka 116).

58 Avstrijska vlada podredno navaja, da je zadevna zakonodaja vsekakor upravičena z nujnim razlogom v splošnem interesu, zlasti z gospodarskim interesom ter varstvom prebivalstva in okolja. Po navedbah Komisije noben element ne kaže na nezdružljivost zadevne zakonodaje s klavzulo „standstill“. CX in madžarska vlada se nista izrekla glede vprašanja skladnosti zadevne zakonodaje s klavzulo „standstill“.

59 Naj dodam, da stalnega prilagajanja *velikosti* kvote, določene za turške prevoznike na podlagi sporazuma Avstrija-Turčija o cestnem prevozu, ni mogoče obravnavati kot novo omejitev v smislu člena 41(1) Dodatnega protokola. V zvezi s tem naj spomnim, da se število dovoljenj določi z dvostranskimi pogajanji med zadevnima državama, pri čemer se zlasti upoštevajo gospodarski interesi in obseg mednarodnega prometa. Glej točko 54 teh sklepnih predlogov in člen 8(3) GütbefG.

4. Načelo prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva glede na člen 9 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija

81. CX meni, da zadevna avstrijska zakonodaja povzroča diskriminacijo turških prevoznikov, kar naj bi bilo v nasprotju s členom 9 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija, ki prepoveduje vsako diskriminacijo na podlagi državljanstva na področju uporabe navedenega sporazuma, ker omejitve, povezane z določanjem kvot, ne veljajo za prevoznike s sedežem v Uniji.[60]

82. Podobno kot avstrijska in madžarska vlada ter Komisija menim, da člen 9 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija ne nasprotuje zakonodaji, kakršna je obravnavana v sporu o glavni stvari, in sicer iz naslednjih razlogov.

83. Na prvem mestu menim, da se člen 9 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija ne uporablja za tako zakonodajo. Ta določba se namreč v skladu z njenim besedilom uporablja „brez poseganja v posebne določbe, *ki bodo morda še sprejete* na podlagi člena 8“[61] navedenega sporazuma. Čeprav v sedanji fazi razvoja pridružitve EGS-Turčija ni posebnih določb na področju prometa,[62] ni mogoče izključiti, da lahko Pridružitveni svet take določbe sprejme na podlagi člena 15 Okvirnega sporazuma EGS-Turčija in člena 42 Dodatnega protokola. Kot upravičeno poudarja Komisija, bi torej uporaba člena 9 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija za zakonodajo, kakršna je obravnavana v sporu o glavni stvari, nakazovala na vsebino morebitne zakonodaje na področju prometa.

84. Na drugem mestu, tudi če bi se člen 9 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija uporabljal za zakonodajo, kakršna je obravnavana v sporu o glavni stvari, po mojem mnenju taka zakonodaja ne povzroči diskriminacije v smislu te določbe.

85. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da v zadevni avstrijski zakonodaji ni razlikovanja glede na kraj sedeža prevoznika.[63] To različno obravnavanje, ki ga je navedel CX, glede na to, ali ima prevoznik sedež v državi članici ali ne, je samo posledica različnih zakonodajnih okvirov, ki se uporabljajo za prevoznike s sedežem v Uniji na eni strani in za prevoznike s sedežem v Turčiji na drugi strani. Medtem ko za prvonavedene veljajo skupni predpisi o mednarodnih prevozih, med drugim tisti, ki so določeni z Uredbo št. 1072/2009, za drugonavedene ti predpisi ne veljajo.

86. Iz tega sledi, da imajo samo prevozniki s sedežem v Uniji možnost, da uveljavijo licenco Skupnosti, ki se izda na podlagi Uredbe št. 1072/2009 in je ena od oblik dovoljenj, ki izpolnjujejo zahteve zadevne avstrijske zakonodaje. Za turške prevoznike, katerih dejavnost ne spada na področje uporabe Uredbe št. 1072/2009, ta možnost ne obstaja, zato morajo ti prevozniki imeti dostop do drugih oblik dovoljenj za izpolnitev zahtev zadevne avstrijske zakonodaje.[64] Te razlike zaradi razhajanj med predpisi, ki se uporabljajo za prevoznike Unije, in predpisi, ki se uporabljajo za turške prevoznike, ni mogoče odpraviti z uporabo člena 9 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija. Drugače povedano, menim, da se na to določbo ni mogoče sklicevati, da bi se dosegla liberalizacija področja mednarodnih prevozov, ki je do zdaj pogodbenice Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija niso želele.[65]

87. Na tej podlagi Sodišču predlagam, naj ugotovi, da člen 9 Pridružitvenega sporazuma EGS-Turčija ne nasprotuje zakonodaji, kakršna je obravnavana v sporu o glavni stvari.

60 Glej točko 34 teh sklepnih predlogov.

61 Moj poudarek.

62 Glej točko 43 teh sklepnih predlogov.

63 Glej točke od 15 do 20 teh sklepnih predlogov.

64 Glej točke od 30 do 32 teh sklepnih predlogov.

65 Glej tudi točko 56 teh sklepnih predlogov.

V. Predlog

88. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija), odgovori:

Sporazum o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Turčijo, ki so ga Republika Turčija na eni strani in države članice EGS ter Skupnost na drugi strani podpisale v Ankari 12. septembra 1963 in ki je bil v imenu zadnjenavedene sklenjen, odobren in potrjen s Sklepom Sveta 64/732/EGS z dne 23. decembra 1963, Dodatni protokol, podpisan 23. novembra 1970 v Bruslju ter v imenu Skupnosti sklenjen, odobren in potrjen z Uredbo Sveta (EGS) št. 2760/72 z dne 19. decembra 1972, in Sklep št. 1/95 Pridružitvenega sveta ES-Turčija z dne 22. decembra 1995 o izvedbi končne faze carinske unije ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kakršna je obravnavana v sporu o glavni stvari in v skladu s katero lahko podjetja za prevoz blaga s sedežem v Republiki Turčiji opravijo mednarodni komercialni cestni prevoz blaga z motornimi vozili na ali čez ozemlje Republike Avstrije samo, če razpolagajo z ustreznimi dovoljenji za motorna vozila, ki se izdajo v okviru kvot, določenih na podlagi dvostranskega sporazuma med Republiko Avstrijo in Republiko Turčijo, ali pa imajo dovoljenje, ki jim je bilo izdano za posamezni prevoz blaga, za katerega mora biti podan velik javni interes, in mora vlagatelj zadostno izkazati, da se prevozu ni mogoče izogniti niti z logističnimi ukrepi niti z izbiro drugega prevoznega sredstva, pri čemer pa mora predložitveno sodišče preveriti, da ta zakonodaja ne pomeni nove omejitve svobode opravljanja storitev v smislu člena 41(1) Dodatnega protokola.