

PRESUDA SUDA

19. svibnja 1992.(*)

„Povreda obveze države članice – Promet – Pristojba za uporabu cesta koja se plaća za teška teretna vozila”

U predmetu C-195/90,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju Rolf Wägenbaur, pravni savjetnik, i Ricardo Gosalbo Bono, član pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod Roberta Haydera, člana iste službe, Centre Wagner, Kirchberg,

tužitelj,

koju podupiru

Kraljevina Belgija, koju zastupa Eduard Marissens, odvjetnik pri odvjetničkoj komori u Bruxellesu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod odvjetnice Lucy Dupong, 14A Rue des Bains,

Kraljevina Danska, koju zastupa Jørgen Molde, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u danskom veleposlanstvu, 11B Boulevard Joseph II,

Francuska Republika, koju zastupaju Jean-Pierre Puissochet, voditelj pravnih poslova u Ministarstvu vanjskih poslova, i Géraud de Bergues, zamjenik glavnog tajnika Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u francuskom veleposlanstvu, 9 Boulevard Prince-Henri,

Veliko Vojvodstvo Luksemburg, koje zastupa Fernard Kessler, glavni državni savjetnik u Ministarstvu prometa, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u Ministarstvu prometa, 19-21 Boulevard Royal,

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju A. Bos, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, i J. W. de Zwaan, zamjenik pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u nizozemskom veleposlanstvu, 5 Rue M. Spoo,

intervenijenti,

protiv

Savezne Republike Njemačke, koju zastupaju Ernst Röder, *Ministerialrat* u Saveznom ministarstvu gospodarstva, i Joachim Karl, *Regierungsdirektor* u Saveznom ministarstvu njemačkog gospodarstva, zajedno s Joachimom Sedemundom,

Rechtsanwalt, iz Kölna, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u njemačkom veleposlanstvu, 20-22 Avenue Emile Reuter,

tuženika,

povodom zahtjeva za utvrđenje da Savezna Republika Njemačka, time što je donijela Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstrassen mit schweren Lastfahrzeugen (Zakon o pristojbama koje se za uporabu državnih cesta plaćaju za teška teretna vozila) od 30. travnja 1990. (*Bundesgesetzblatt I*, str. 826.), povrijedila je obveze koje ima na temelju članaka 76., 95. i 5. Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse i P. J. G. Kapteyn (predsjednici vijeća), G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Diez de Velasco i M. Zuleeg, suci,

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: J.-G. Giraud,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja stranaka na raspravi održanoj 15. siječnja 1992., na kojoj su Saveznu Republiku Njemačku zastupali Joachim Sedemund i Wilhelm Knittel, državni tajnik u Saveznom ministarstvu prometa, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. ožujka 1992.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom koji je tajništvo Suda zaprimilo 23. lipnja 1990. Komisija Europskih zajednica podnijela je tužbu na temelju članka 169. Ugovora o EEZ-u zahtijevajući utvrđenje da je Savezna Republika Njemačka, time što je donijela Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstrassen mit schweren Lastfahrzeugen (Zakon o pristojbama koje se za uporabu državnih cesta plaćaju za teška teretna vozila) od 30. travnja 1990. (*Bundesgesetzblatt I*, str. 826., u daljnjem tekstu: Zakon iz 1990.), povrijedila je obveze koje ima na temelju članaka 76., 95. i 5. Ugovora.
- 2 Člankom 1. Zakona iz 1990. uvedena je pristojba za uporabu cesta (Straßenbenutzungsgebühr, u daljnjem tekstu: pristojba za ceste) koja se, uz određene iznimke, plaća za sva teška teretna vozila čija registrirana masa punog vozila prekoračuje 18 tona, bez obzira na mjesto registracije, i koja se služe državnim cestama i autocestama izvan aglomeracija.

- 3 Pristojba za ceste može se platiti za razdoblje koje se može utvrditi u danima, tjednima ili mjesecima, ali ne smije prekoračiti jednu godinu. Godišnji iznos pristojbe kreće se, ovisno o ukupnoj masi punog vozila, od 1000 DM do 9000 DM. Iznos koji se plaća za jedan mjesec odgovara 1/10 godišnjeg iznosa, za jedan tjedan 1/35 godišnjeg iznosa, a za jedan dan 1/150 godišnjeg iznosa, ali ne može iznositi manje od 10 DM.
- 4 Za plaćanje pristojbe izdaje se potvrda, koja se drži u vozilu. Potrebne kontrole provode, među ostalima, policija i carinska uprava. Kontrole na granicama s drugim državama članicama mogu se, međutim, provoditi samo u sklopu nasumičnih provjera kao sastavni dio drugih provjera.
- 5 Člankom 2. Zakona iz 1990. mijenja se Zakon o porezu na motorna vozila (Kraftfahrzeugsteuer, u daljnjem tekstu: porez na vozila) te se za razdoblje od 1. srpnja 1990. do 31. prosinca 1993. uvodi posebna porezna stopa čiji iznos ovisi o ukupnoj masi vozila, ali kada se plaća na godišnjoj osnovi ne može prekoračiti 3500 DM za teretna vozila i 300 DM za prikolice. Kao rezultat tog ograničenja, Zakonom iz 1990. smanjuje se porez na teška teretna vozila čija ukupna masa prekoračuje 16 tona i za prikolice čija ukupna masa prekoračuje 2,6 tona.
- 6 Člankom 5. Zakona iz 1990. propisuje se da Zakon stupa na snagu 1. srpnja 1990., a da će prestati proizvoditi učinke krajem 1993.
- 7 U obrazloženju Zakona iz 1990. (*Drucksache* 11/6336, Deutscher Bundestag – 11. Wahlperiode, str. 10.) navodi se da on ima dva cilja: prvo, smanjenje poreza na vozila omogućilo bi usklađenje uvjeta tržišnog natjecanja između poduzeća za cestovni prijevoz osnovanih u Njemačkoj i takvih poduzeća osnovanih u drugim državama; drugo, uvođenjem pristojbe za ceste nastoji se osigurati da se doprinos njemačkih teških teretnih vozila troškovima cestovne infrastrukture održi na trenutačnoj razini i da se poveća doprinos, koji se smatra neprimjerenim, stranih teretnih vozila istim tim troškovima. Zakon iz 1990. prestat će proizvoditi učinke 31. prosinca 1993. zbog toga što će na razini Zajednice prije tog datuma biti usvojena i prenesena u nacionalno pravo direktiva Vijeća o naplati troškova cestovne infrastrukture.
- 8 Iz spisa koji su predloženi Sudu proizlazi da je 21. ožujka 1989. nacrt zakona o kojem je riječ poslan na savjetovanje Komisiji u skladu s Odlukom Vijeća od 21. ožujka 1962. o pokretanju postupka prethodnog ispitivanja i savjetovanja u vezi s određenim zakonima i drugim propisima koji se odnose na promet predloženima u državama članicama (SL 23, 1962., str. 720.), kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 73/402/EEZ od 22. studenoga 1973. (SL L 347, str. 48.).
- 9 U mišljenju koje je dostavila 15. lipnja 1989. u skladu s gore navedenom odlukom, Komisija je zaključila da uvođenje pristojbe za ceste u Njemačkoj zajedno s odgovarajućim smanjenjem poreza na vozila kojim bi se, zbog bilateralnih sporazuma kojima se nastoji izbjeći dvostruko oporezivanje vozila (u daljnjem tekstu: bilateralni sporazumi) a koje je Savezna Republika Njemačka sklopila s drugim državama članicama, pogodovalo samo njemačkim prijevoznicima, ne bi bilo usklađeno s člancima 76. i 95. Ugovora o EEZ-u te da bi Savezna Republika Njemačka time povrijedila obvezu suradnje sa Zajednicom i lojalnosti Zajednici, koja je propisana člankom 5. Ugovora, zbog toga što bi bila ozbiljna smetnja prijedlozima Komisije

namijenjenima ostvarenju ciljeva Ugovora povezanih sa zajedničkom prometnom politikom.

- 10 Nakon što je saznala da je Bundestag u ožujku 1990. usvojio navedeni nacrt zakona, Komisija je pokrenula postupak propisan člankom 169. Ugovora protiv Savezne Republike Njemačke i podnijela Sudu predmetnu tužbu.
- 11 Rješenjem Suda od 4. srpnja 1990. Kraljevini Belgiji, Kraljevini Danskoj, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburg i Kraljevini Nizozemskoj odobrena je intervencija na strani Komisije.
- 12 Rješenjem od 12. srpnja 1990. Sud je prihvatio zahtjev Komisije za privremene mjere na temelju članka 186. Ugovora i naredio Saveznoj Republici Njemačkoj da „naplatu pristojbe za ceste propisane Zakonom od 30. travnja 1990. o pristojbama koje se za uporabu državnih cesta plaćaju za teška teretna vozila obustavi u odnosu na vozila registrirana u drugim državama članicama dok se ne donese presuda u glavnom postupku.”
- 13 Za potpuniji prikaz činjenica u glavnom postupku, tijeka postupka te razloga i argumenata stranaka upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se spominju ili razmatraju samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.

Članak 76. Ugovora

- 14 Komisija, koju podupiru belgijska, francuska i nizozemska vlada, smatra da uvođenje pristojbe za ceste koju plaćaju svi korisnici cesta bez obzira na državljanstvo i istodobno smanjenje poreza na vozila koji zbog bilateralnih sporazuma sklopljenih između Savezne Republike Njemačke i drugih država članica zapravo plaćaju samo poduzeća za prijevoz osnovana u Njemačkoj ima učinak stvaranja diskriminacije, protivan članku 76. Ugovora, između domaćih prijevoznika i prijevoznika iz drugih država članica, jer potonji pristojbu za ceste ne mogu kompenzirati smanjenjem poreza na vozila.
- 15 Komisija također smatra da je Savezna Republika Njemačka povrijedila klauzulu o mirovanju (*standstill*) iz članka 76. Ugovora, na temelju koje „do donošenja odredaba navedenih u članku 75. stavku 1. nijedna država članica ne smije bez jednoglasnog odobrenja Vijeća” [neslužbeni prijevod], donijeti mjeru kao što je Zakon iz 1990.
- 16 Njemačka vlada tvrdi da se člankom 76. ne zabranjuje donošenje nacionalnih mjera čiji je učinak stavljanje u povoljniji položaj domaćih prijevoznika ili u nepovoljniji položaj prijevoznika iz drugih država članica, nego samo donošenje „odredaba” koje se, na temelju nacionalnih odredaba primjenjivih u trenutku stupanja na snagu Ugovora, nepovoljnije odražavaju na situaciju prijevoznika iz drugih država članica nego na situaciju domaćih prijevoznika.
- 17 Prema mišljenju njemačke vlade, pogoršanje situacije prijevoznika iz drugih država članica nije prouzročeno Zakonom iz 1990. nego bilateralnim sporazumima sklopljenim između Savezne Republike Njemačke i svih drugih država članica. U vezi s time njemačka vlada tvrdi da ti sporazumi nisu „odredbe” u smislu članka 76.

Ugovora te da se, s obzirom na to da su neki od njih sklopljeni nakon stupanja na snagu Ugovora, položaj prijevoznika iz država članica o kojima je riječ nije pogoršao u odnosu na položaj u kojem su bili na taj dan, nego se, naprotiv, poboljšao. Ona također navodi da se, što se tiče sporazuma sklopljenih prije stupanja na snagu Ugovora, Zakon iz 1990. u pogledu gospodarskih učinaka svodi samo na djelomičan opoziv, a ta se mjera, kao ni sklapanje sporazuma, ne zabranjuje člankom 76.

- 18 U svrhu procjene osnovanosti prigovora Komisije valja imati na umu da države članice, u skladu s člankom 74., u pitanjima koja se odnose na promet, moraju ostvarivati ciljeve Ugovora „u okviru zajedničke prometne politike” [neslužbeni prijevod]. Kako bi se postigla ta zajednička politika, Vijeće mora usvojiti niz mjera propisanih člankom 75. stavkom 1.
- 19 Člankom 76. propisuje se da „do donošenja odredaba navedenih u članku 75. stavku 1., nijedna država članica ne smije bez jednoglasnog odobrenja Vijeća postupiti tako da različite odredbe koje uređuju to pitanje u trenutku stupanja ovog Ugovora na snagu učini neposredno ili posredno manje povoljnima za prijevoznike ostalih država članica u odnosu na prijevoznike koji su državljanjani te države članice” [neslužbeni prijevod].
- 20 Tom odredbom nastoji se spriječiti da se uvođenje zajedničke prometne politike koju donosi Vijeće oteža ili ometa donošenjem, bez odobrenja Vijeća, nacionalnih mjera čiji bi neposredan ili posredan učinak u određenoj državi članici bio učiniti položaj prijevoznika iz drugih država članica nepovoljnijim u odnosu na domaće prijevoznike.
- 21 Suprotno tomu, člankom 76. ne zabranjuje se državi članici da donese mjere koje imaju iste nepovoljne učinke i na domaće prijevoznike i na prijevoznike iz drugih država članica.
- 22 U ovom predmetu nesporno je da u trenutku donošenja Zakona iz 1990. Vijeće na temelju članka 75. stavka 1. nije bilo donijelo nikakve propise o plaćanju pristojbi za uporabu cesta za teška teretna vozila.
- 23 Osim toga, treba napomenuti da Zakon iz 1990., zbog toga što se uvođenje nove pristojbe za ceste koju plaćaju svi prijevoznici bitno kompenzira smanjenjem poreza na vozila od kojeg koristi imaju samo domaći prijevoznici, ima učinak nepovoljne promjene položaja prijevoznika iz drugih država članica u odnosu na domaće prijevoznike.
- 24 Što se tiče argumenata njemačke vlade utemeljenih na bilateralnim sporazumima sklopljenim između Savezne Republike Njemačke i drugih država članica, valja prvo primijetiti da se izravan uzrok pogoršanja položaja prijevoznika iz drugih država članica u odnosu na domaće prijevoznike ne nalazi u tim sporazumima, nego u Zakonu iz 1990., bez kojeg ne bi došlo do promjene postojeće situacije.
- 25 Nadalje, treba istaknuti da tekst članka 76. ne isključuje da među „različite odredbe koje uređuju to pitanje u trenutku stupanja ovog Ugovora na snagu” [neslužbeni prijevod] mogu pripadati i bilateralni sporazumi koje je sklopila država članica. Naprotiv, budući da ti sporazumi utječu na situaciju na taj dan, mora ih se uzeti u obzir kada se ocjenjuje je li se ta situacija promijenila.

- 26 Naposljetku valja napomenuti da bi cilj koji se nastoji ostvariti člankom 76., a to je olakšati Vijeću uvođenje zajedničke prometne politike, bio ugrožen kada bi se člankom 76. omogućavalo državama članicama da prijevoznicima iz drugih država članica ukinu određene mjere koje su možda i donesene kako bi njihov položaj postao povoljniji u odnosu na položaj domaćih prijevoznika. Stoga se ne može praviti razlika između bilateralnih sporazuma ovisno o tome jesu li sklopljeni prije ili poslije stupanja na snagu Ugovora.
- 27 Također treba napomenuti da se člankom 1. stavkom (a) Odluke Vijeća 65/271/EEZ od 13. svibnja 1965. o usklađivanju određenih odredaba koje imaju utjecaja na tržišno natjecanje u željezničkom, cestovnom i riječnom prijevozu (SL 88, 1965., str. 1500.), koja je donesena prije svega na temelju članka 75. Ugovora i čija je namjera, u skladu s prvom uvodnom izjavom u preambuli, „ukloniti nejednakosti koje bi mogle prouzročiti znatno narušavanje tržišnog natjecanja u prometnom sektoru” [neslužbeni prijevod], izričito propisuje da se „s učinkom od 1. siječnja 1967., ukida dvostruko oporezivanje motornih vozila kada se ta vozila upotrebljavaju za prijevoz u državi članici koja nije država članica u kojoj su registrirana” [neslužbeni prijevod].
- 28 Njemačka vlada također tvrdi da je Zakon iz 1990. opravdan činjenicom da njegov cilj nije samo usklađivanje uvjeta tržišnog natjecanja između njemačkih prijevoznika i prijevoznika iz drugih država članica nego, u istoj mjeri, i zaštita okoliša, jer se njime nastoji potaknuti prebacivanje s cestovnog na željeznički ili riječni prijevoz, koji je manje štetan za okoliš.
- 29 Kao što je Sud već presudio, zaštita okoliša jedan je od glavnih ciljeva Zajednice, čija je važnost potvrđena i Jedinstvenim europskim aktom (vidjeti presudu od 20. rujna 1988., Komisija/Danska, C-302/86, Zb., str. 4607.).
- 30 Iz točke 21. te presude jasno proizlazi da se člankom 76. ne zabranjuju nacionalne mjere kojima se, povećanjem učešća teških motornih vozila u troškovima cestovne infrastrukture, nastoji postići taj cilj, nego samo mjere, kao što je Zakon iz 1990., kojima se mijenja situacija prijevoznika iz drugih država članica u odnosu na domaće prijevoznike.
- 31 U skladu s obrazloženjima navedenim u Zakonu iz 1990., njime se namjerava i zadržati postojeće učešće njemačkih teških teretnih vozila u troškovima cestovne infrastrukture i povećati učešće, koje se smatra nedovoljnim, stranih teških teretnih vozila u tim troškovima. U tim okolnostima nije utvrđeno da bi navedeni zakon vjerojatno pridonio prebacivanju s cestovnog na željeznički i riječni prijevoz, nego samo da bi se tržišni udio njemačkih prijevoznika povećao na štetu prijevoznika iz drugih država članica.
- 32 Naposljetku, njemačka vlada ustvrdila je na raspravi da je Zakon iz 1990. opravdan s gledišta pravila iz Ugovora koja se tiču prometa i da je vremenski ograničen, u očekivanju donošenja mjera zakonodavca Zajednice u svrhu provedbe zajedničke politike u tom sektoru.
- 33 Ta se argumentacija ne može prihvatiti. Činjenica da još nije postignuta zajednička prometna politika ne daje ovlast državama članicama da donose nacionalno zakonodavstvo, makar i vremenski ograničeno, koje je neusklađeno sa zahtjevima

članka 76. Ugovora. Nasuprot tomu, jednostrana promjena postojeće situacije na štetu prijevoznika iz drugih država članica mora se smatrati stvaranjem prepreka za provedbu zajedničke prometne politike koja se propisuje Ugovorom, a kojom se moraju uzeti u obzir gospodarske, društvene i ekološke poteškoće te osigurati uvjeti za kvalitetno tržišno natjecanje (vidjeti presudu od 7. studenoga 1991., Pinaud Wieger, C-17/90, Zb., str. I-5253., t. 11.).

- 34 Iz navedenih razmatranja slijedi da je prigovor o povredi članka 76. Ugovora osnovan.

Članak 95. Ugovora

- 35 Što se tiče prigovora o povredi članka 95. Ugovora, dovoljno je primijetiti da bi diskriminirajući učinci koje bi Zakon iz 1990. mogao imati na uvezene proizvode u svakom slučaju bili samo izravna posljedica činjenice da su njime jače pogođeni prijevoznici iz drugih država članica nego domaći prijevoznici, što čini povredu članka 76. Ugovora. Stoga nema potrebe razmatrati je li taj zakon protivan i članku 95. Ugovora.

Članak 5. Ugovora

- 36 Što se tiče prigovora o povredi članka 5. Ugovora, prvo treba napomenuti da članak 76., kojim se želi spriječiti države članice da jednostranim mjerama otežaju Vijeću uvođenje zajedničke prometne politike, koja je jedan od ciljeva Ugovora navedenih u članku 3., sadržava konkretnu opću obvezu u prometnom sektoru, koja je nametnuta državama članicama člankom 5. Ugovora, da se suzdrže od mjera kojima bi mogle ugroziti postizanje ciljeva Ugovora.
- 37 Osim toga, važno je naglasiti da različite mjere Zajednice čiju je provedbu, prema tvrdnji Komisije, Savezna Republika Njemačka omela donošenjem Zakona iz 1990., odnose se na prometni sektor.
- 38 U skladu s time, s obzirom na to da je utvrđeno kako je Savezna Republika Njemačka, time što je donijela Zakon od 30. travnja 1990., povrijedila obveze koje ima na temelju članka 76. Ugovora, nema potrebe istraživati na koji je točno način ta država članica povrijedila članak 5. Ugovora.
- 39 Iz toga slijedi da je Savezna Republika Njemačka, time što je donijela Zakon od 30. travnja 1990. o pristojbama koje se za uporabu državnih cesta plaćaju za teška teretna vozila, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 76. Ugovora.

Troškovi

- 40 Na temelju članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Budući da Savezna Republika Njemačka nije uspjela ni u jednom bitnom vidu postupka, istoj valja naložiti snošenje troškova, uključujući troškove koji se odnose na postupak privremene pravne zaštite. Intervenijenti – Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Francuska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg i Kraljevina Nizozemska – snose vlastite troškove u skladu s člankom 69. stavkom 4. Pravilnika.

Slijedom navedenoga,

SUD

proglašava i presuđuje :

1. Time što je donijela Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstrassen mit schweren Lastfahrzeugen (Zakon o pristojbama koje se za uporabu državnih cesta plaćaju za teška teretna vozila) od 30. travnja 1990., Savezna Republika Njemačka povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 76. Ugovora.
2. Saveznoj Republici Njemačkoj nalaže se snošenje troškova, uključujući troškove koji se odnose na postupak privremene pravne zaštite.
3. Kraljevini Belgiji, Kraljevini Danskoj, Francuskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburg i Kraljevini Nizozemskoj nalaže se snošenje vlastitih troškova.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački