



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
H. SAUGMANDSGAARD ØE
fremsat den 6. april 2017¹

Sag C-65/16

**Istanbul Lojistik Ltd
mod
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóság**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(forvaltnings- og arbejdsretten i Szeged, Ungarn))

»Præjudiciel forelæggelse – international vejtransport – aftale om en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet – artikel 9 – afgørelse nr. 1/95 truffet af Associeringsrådet EF-Tyrkiet – artikel 4, 5 og 7 – frie varebevægelser – afgift på motorkøretøjer – opkrævning med hensyn til tunge køretøjer, der er indregistreret i Tyrkiet og under transit kører gennem Ungarn – bilateral overenskomst indgået mellem en medlemsstat og Tyrkiet – artikel 3, stk. 2, TEUF – forordning (EF) nr. 1072/2009 – artikel 1«

I. Indledning

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse, der er indgivet af Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szeged, Ungarn), er indgivet i forbindelse med en tvist mellem en tyrkisk transportvirksomhed og en ungarsk afgiftsmyndighed, som har pålagt transportvirksomheden at betale en i ungarsk lovgivning fastsat afgift på motorkøretøjer.
2. I medfør af denne lovgivning opkræves der en afgift på tunge køretøjer, som er indregistreret i et land, der ikke er medlem af Den Europæiske Union, i det foreliggende tilfælde Tyrkiet, og som anvendes til godstransport, hver gang køretøjet passerer Ungarns grænse for under transit at køre gennem det ungarske område til en anden medlemsstat.
3. Den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at oplyse, om en sådan national lovgivning er forenelig med de EU-retlige krav, navnlig de regler, der følger af den aftale, hvorved der blev skabt en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet² (herefter »associeringsaftalen EØF-Tyrkiet«)³.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – Denne aftale blev undertegnet den 12.9.1963 i Ankara dels af Republikken Tyrkiet, dels af EØF's medlemsstater og Fællesskabet og blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23.12.1963 (Samling af Aftaler indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 541).

3 – Domstolen er blevet forelagt en lignende problemstilling i den verserende sag CX (C-629/16).

4. Den forelæggende ret ønsker indledningsvis oplyst, om bestemmelserne i afgørelse nr. 1/95 truffet af Associeringsrådet EF-Tyrkiet⁴ (herefter »Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95«) forbyder anvendelsen af en afgift som den i hovedsagen omhandlede, for så vidt som den udgør en afgift med tilsvarende virkning som told som omhandlet i nævnte afgørelses artikel 4 eller, såfremt dette ikke er tilfældet, en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i afgørelsens artikel 5, som er en foranstaltning, der i givet fald kan begrundes i de undtagelseshensyn, der er fastsat i afgørelsens artikel 7.

5. Den forelæggende ret ønsker dernæst oplyst, om denne form for afgift er i strid med artikel 9 i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet, som forbyder al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet.

6. Endelig har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at fastlægge, om artikel 3, stk. 2, TEUF og artikel 1, stk. 2, og artikel 1, stk. 3, litra a), i forordning (EF) nr. 1072/2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel⁵ er til hinder for, at myndighederne i en medlemsstat kan anvende en sådan afgift på grundlag af en bilateral aftale på transportområdet indgået med et tredjeland, i det foreliggende tilfælde en overenskomst indgået mellem Ungarn og Republikken Tyrkiet.

7. Af de grunde, som jeg vil redegøre for i det følgende, er det min opfattelse, at det første forelagte spørgsmål skal besvares bekræftende, således at en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede udgør en afgift med tilsvarende virkning som told i strid med artikel 4 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, og at det derfor er ufornuddent for Domstolen at besvare de øvrige spørgsmål, med hensyn til hvilke jeg imidlertid ikke desto mindre vil fremsætte nogle subsidiære betragtninger.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Associeringsaftalen EØF-Tyrkiet og tillægsprotokollen hertil

8. Det fremgår af artikel 9 i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet, at »[d]e kontraherende parter erkender, at inden for denne aftales anvendelsesområde og med forbehold af de særlige bestemmelser, som kan indføres i medfør af artikel 8, er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt i henhold til det i artikel 7 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab anførte princip«.

9. Tillægsprotokollen til associeringsaftalen EØF-Tyrkiet, som blev undertegnet i Bruxelles den 23. november 1970⁶, udgør en integrerende del af associeringsaftalen⁷. Tillægsprotokollens artikel 41 bestemmer, at Associeringsrådet i overensstemmelse med principperne i associeringsaftalens artikel 13 og 14 fastsætter tempoet og retningslinjerne, ifølge hvilke de kontraherende parter indbyrdes gradvis skal afskaffe restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

4 – Afgørelse af 22.12.1995 om iværksættelse af slutfasen af toldunionen (EFT 1996, L 35, s. 1).

5 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 21.10.2009 (EUT 2009, L 300, s. 72).

6 – Tillægsprotokollen blev indgået, godkendt og bekræftet på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2760/72 af 19.12.1972 (Samling af Aftaler Indgået af De Europæiske Fællesskaber, bind 3, s. 581).

7 – I overensstemmelse med tillægsprotokollens artikel 62.

10. Det fremgår af tillægsprotokollens artikel 42, stk. 1, at »[i] overensstemmelse med retningslinjer, som Associeringsrådet vedtager under særlig hensyntagen til Tyrkiets geografiske beliggenhed, udstrækker Associeringsrådet bestemmelserne vedrørende transport i traktaten om oprettelse af Fællesskabet til at gælde for Tyrkiet. Det kan på samme betingelser udstrække retsakter vedtaget af Fællesskabet med henblik på gennemførelse af disse bestemmelser vedrørende transport med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje til at gælde for Tyrkiet.«

2. Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95

11. Artikel 1 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 bestemmer, at »[m]ed forbehold for bestemmelserne i [associeringsaftalen EØF-Tyrkiet] og tillægsprotokollen og de supplerende protokoller hertil fastlægger Associeringsrådet herved reglerne for gennemførelse af sidste fase i oprettelsen af den toldunion, der er omhandlet i artikel 2 og 5 i ovennævnte aftale«.

12. Afgørelsens artikel 4, som er indeholdt i kapitel 1, der har overskriften »Frie varebevægelser og handelspolitik«, under afdeling I med overskriften »Afskaffelse af told og afgifter med tilsvarende virkning« bestemmer, at »[a]l indførsels- eller udførselstold og alle afgifter med tilsvarende virkning som told afskaffes fuldstændig i samhandelen mellem Fællesskabet og Tyrkiet på tidspunktet for denne afgørelses ikrafttræden. Fællesskabet og Tyrkiet afstår fra dette tidspunkt fra at indføre nogen ny indførsels- eller udførselstold eller nye afgifter med tilsvarende virkning som told. Disse bestemmelser finder også anvendelse på finanstold«.

13. Afgørelsens artikel 5, der er indeholdt i nævnte kapitel I's afdeling II med overskriften »Afskaffelse af kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning«, bestemmer, at »[k]vantitative restriktioner ved indførsel og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem de kontraherende parter«.

14. Afgørelsens artikel 7 fastsætter, at »[b]estemmelserne i artikel 5 og 6 [ikke er] til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, udførsel eller transit, som er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, beskyttelse af planter, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi eller beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret. Disse forbud eller restriktioner må dog hverken udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem de kontraherende parter«.

15. Afgørelsens artikel 66, der er indeholdt i kapitel VI med overskriften »Almindelige og afsluttende bestemmelser«, bestemmer, at »[f]or så vidt som bestemmelserne i denne afgørelse i substansen er identiske med de tilsvarende regler i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, fortolkes de ved gennemførelsen og anvendelsen for varer henhørende under toldunionen i overensstemmelse med De Europæiske Fællesskabers Domstols relevante retspraksis«.

3. Forordning nr. 1072/2009

16. Artikel 1 i forordning nr. 1072/2009 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer:

»1. Denne forordning gælder for international godskørsel for fremmed regning på de strækninger, der tilbagelægges på Fællesskabets område.

2. I forbindelse med transport fra en medlemsstat til et tredjeland og omvendt finder denne forordning anvendelse på den strækning, der under transit tilbagelægges på enhver medlemsstats område. Den finder ikke anvendelse på den strækning, der tilbagelægges på den medlemsstats område, hvor læsning eller aflæsning finder sted, før den nødvendige aftale mellem Fællesskabet og det pågældende tredjeland er indgået.

3. Indtil der er indgået aftaler, jf. stk. 2, berører denne forordning ikke:

- a) bestemmelser vedrørende den transport fra en medlemsstat til et tredjeland og omvendt, som henhører under bilaterale aftaler mellem en medlemsstat og de pågældende tredjelande

[...]«

17. Forordningens artikel 2, nr. 1), bestemmer, at der ved »køretøj« i nævnte forordnings forstand forstås »et motorkøretøj, som er indregistreret i en medlemsstat, eller et sammenkoblet vogntog, hvoraf i det mindste motorkøretøjet er indregistreret i en medlemsstat, og som udelukkende er beregnet til godstransport«.

B. National ret

1. Overenskomsten mellem Ungarn og Tyrkiet

18. Overenskomsten om international vejtransport indgået mellem dels Folkerepublikken Ungarns præsidentråd og regering, dels Republikken Tyrkiets regering blev undertegnet i Budapest den 14. september 1968⁸ (herefter »overenskomsten mellem Ungarn og Tyrkiet«).

19. Overenskomstens artikel 18, stk. 2, bestemmer, at »[k]øretøjer, der foretager godstransport mellem de to kontraherende parts områder, er, også for den del af strækningen, hvor køretøjet er tomt, fritaget for de afgifter, tillægsafgifter og gebyrer, som skal betales på den anden kontraherende parts område for den tilsvarende transportvirksomhed for at være i besiddelse af køretøjet eller for anvendelsen af vejene«. Det fremgår af samme artikels stk. 3, at »[k]øretøjer, der foretager godstransport gennem den anden kontraherende parts område, også for den del af strækningen, hvor køretøjet er tomt, er underlagt de afgifter, tillægsafgifter og gebyrer, som skal betales på den anden kontraherende parts område for godstransport og for at dække de udgifter, der er forbundet med vedligeholdelse og reparation af vejene«.

2. Lov om afgift på motorkøretøjer

20. Det fremgår af præambelen til gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (lov nr. LXXXII af 1991 om afgift på motorkøretøjer)⁹ (herefter »lov om afgift på motorkøretøjer«), at »Nationalforsamlingen vedtager nærværende lov om afgift på motorkøretøjer for at opnå en forbedret fordeling af de offentlige udgifter forbundet med biltrafik, en forhøjelse af indtægterne for de kommunale myndigheder og for kredsmyndighederne i hovedstaden samt en udvidelse af de finansielle kilder, der er nødvendige for vedligehold og udvikling af det offentlige vejnet«.

21. Denne lovs § 1 har følgende ordlyd:

»1. Afgiften på motorkøretøjer skal betales for ethvert køretøj eller påhængskøretøj, der ikke har ungarske nummerplader, og for ethvert tungt køretøj, der er indregistreret i udlandet og kører på det ungarske område (herefter samlet set »køretøjet«) [...].

2. Anvendelsesområdet for nærværende lov omfatter ikke [...] tunge køretøjer, der er indregistreret i en medlemsstat i Den Europæiske Union, for så vidt angår kategorien tunge køretøjer, der er indregistreret i udlandet.«

8 – Den ungarske regering har i denne forbindelse henvist til bestemmelserne i lovbekendtgørelse nr. 29/1969, som vedrører vedtagelsen af nævnte overenskomst i Ungarn, *Magyar Közlöny* 1969/78 (X.11).

9 – *Magyar Közlöny* 1991/145 (XII.26).

22. Kapitel II i lov om afgift på motorkøretøjer fastsætter de nærmere regler for »afgiften på nationale køretøjer«. Størrelsen af den årlige afgift, som skal betales for tunge køretøjer, der er indregistreret i Ungarn, varierer alt efter det pågældende køretøjs masse, dets affjedringssystem og miljømæssige klassificering.

23. Lovens § 6 bestemmer, at afgiftsgrundlaget svarer til massen af det tomme tunge køretøj som anført i det officielle register, forhøjet med 50% af lastekapaciteten (nyttelast).

24. I henhold til samme lovs § 7, stk. 2, er afgiftstariffen for hver påbegyndte 100 kg af afgiftsgrundlaget 850 ungarske forint (HUF) (ca. 3 EUR) for tunge køretøjer udstyret med luftaffjedring eller et tilsvarende affjedringssystem og 1 380 HUF (ca. 5 EUR) for øvrige tunge køretøjer.

25. Samme lovs § 8 fastsætter kriterierne for at opnå en afgiftslettelse på mellem 20 og 30%, alt efter hvilken miljømæssig kvalificering det pågældende tunge køretøj henhører under.

26. Kapitel III i lov om afgift på motorkøretøjer fastsætter de nærmere regler for »afgiften på køretøjer, der er indregistreret i udlandet«.

27. Det fremgår af lovens § 10, at »[a]fgiften skal betales af køretøjets ejer«, og det fremgår af lovens § 11, at »[a]fgiftspligten indtræder på tidspunktet for indreisen på det ungarske område«.

28. Nævnte lovs § 15 bestemmer:

»1. For [...] et køretøj med en totalvægt på over 12 tons, som kører under transportlicens med henblik på anvendelse til transporttjenester, skal der betales en afgift på 30 000 HUF (ca. 100 EUR) for henholdsvis udtur og hjemtur. For [...] et køretøj med en totalvægt på over 12 tons, som kører under transportlicens med henblik på transit, skal der betales en afgift på 60 000 HUF (ca. 200 EUR) for henholdsvis udtur og hjemtur. [...]

2. Det i stk. 1 fastsatte afgiftsbeløb omfatter en udtur eller en hjemtur og et ophold på det ungarske område, der ikke overstiger 48 timer pr. strækning. Såfremt opholdet er længere, skal afgiften i overensstemmelse med bestemmelserne i stk. 1 ovenfor betales for hver ny påbegyndt 48-timersperiode. [...]

3. Det afgiftsbeløb, der skal betales i henhold til stk. 1, betales ved køb af et stempelmærke, som skal påklæbes vejtransportlicensen – for transporttjenester skal mærket være påklæbet under hele transportens varighed, og for transittransport skal det være påklæbet særskilt for udturen og hjemturen – på tidspunktet for indrejse på det ungarske område. Når mærkerne er påklæbet, skal den afgiftspligtige på mærket eller mærkerne anføre dato og tidspunkt for indrejse (år-måned-dag-tidspunkt). Hvis betalingsforpligtelsen (stempelmærke) ikke er opfyldt, er det alene tilladt at køre under afgiftspligtig transportlicens inden for en radius af maksimalt fem km fra indrejsestedet til det ungarske område, idet der ellers ifaldes sanktioner.«

29. Samme lovs § 17, stk. 2, bestemmer, at »[s]åfremt den afgiftspligtige helt eller delvis har undladt at opfylde sin forpligtelse til at betale afgiften, fastslår toldmyndighederne, at der består en afgiftsskyld, og pålægger en afgiftsmæssig sanktion på fem gange det skyldige afgiftsbeløb [...]«.

3. Færdselsloven og regeringsdekret nr. 156/2009

30. I medfør af § 20, stk. 1, litra a), i közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (lov nr. I af 1988 om færdsel på vejene)¹⁰ (herefter »færdselsloven«) kan en bøde pålægges enhver person, der overtræder bestemmelserne om de nationale eller internationale vejtransporttjenester (personbefordring eller godstransport), der er underlagt et krav om tilladelse eller et krav om besiddelse af et dokument, som fastsat i nævnte lov, særskilte lovgivningsmæssige eller regelfastsættende retsakter eller EU-retlige retsakter.

31. Følgende fremgår af § 2, litra b), i közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságotással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII.29) Korm. rendelet (regeringsdekret nr. 156/2009 (VII.29) om størrelsen af de bøder, som kan pålægges ved overtrædelse af visse bestemmelser vedrørende vejtransport af varer og personer samt trafik, og om det offentlige opgaver i forbindelse med pålæggelsen af bøder)¹¹ i den affattelse, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde:

»Med henblik på [færdselslovens] § 20, stk. 1, litra a), og såfremt andet ikke er fastsat, kan en bøde på et beløb som fastsat i bilag 1 pålægges enhver person, som [...] overtræder bestemmelserne vedrørende de tilladelser og dokumenter, der kræves for at udføre vejtransporttjenester som fastsat i § 3-34 i [regeringsdekret nr. 261/2011¹²].«

32. I medfør af punkt 5, litra a), i bilag 1 til samme dekret skal en transportør, der er indehaver af en ugyldig vejgodstransportlicens, betale en bøde på 300 000 HUF (ca. 980 EUR).

III. Tvisten i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

33. Istanbul Lojistik Ltd er en erhvervsdrivende virksomhed registreret i Tyrkiet, som for virksomheder med hjemsted i Tyrkiet og EU foretager vejgodstransport fra Tyrkiet til EU-medlemsstater gennem bl.a. Ungarn.

34. Den 30. marts 2015 foretog Nemzeti Adó- és Vámhivatal (den nationale administrative told- og skattemyndighed, Ungarn, herefter »skattemyndigheden i første instans«) i nærheden af Nagylak (Ungarn), der ligger ved grænsen til Rumænien, en kontrol af et sammenkoblet vogntog¹³ med en totalvægt på over 12 tons, der var indregistreret i Tyrkiet og blev anvendt af Istanbul Lojistik. For det pågældende køretøj var Istanbul Lojistik indehaver af en licens til transit mellem Ungarn og Tyrkiet, som virksomheden anvendte til at transportere tekstilvarer fra Tyrkiet til Tyskland via Ungarn. Licensen indeholdt alle de angivelser, der kræves efter ungarsk ret, men stempelmærket for det afgiftsbeløb, der kræves for motorkøretøjer, og som tjener som bevis for betalingen heraf, var ikke påklæbet licensen.

10 – *Magyar Közlöny* 1988/15 (IV.21).

11 – *Magyar Közlöny* 2009/107 (VII.29).

12 – *Dij ellenében végzett közúti árutovábbítási, a saját számlás áruszállítási, valamint az autóbusszal díj ellenében végzett személyszállítási és a saját számlás személyszállítási tevékenységről, továbbá az ezekkel összefüggő jogszabályok módosításáról* szóló 261/2011. (XII.7) Korm. rendelet (regeringsdekret nr. 261/2011 (XII.7) om erhvervs-mæssig godstransport ad vej, transport for egen regning, erhvervs-mæssig passagerbefordring med bus, personbefordring for egen regning og om ændring af reglerne på disse områder), *Magyar Közlöny* 2011/146 (XII.7).

13 – Det præciseres, at begrebet »sammenkoblet vogntog« i EU-retten bl.a. findes i artikel 2, nr. 1), i forordning nr. 1072/2009.

35. Efter nævnte kontrol fastslog skattemyndigheden i første instans i administrative afgørelser vedtaget den 31. marts 2015, at Istanbul Lojistik ikke havde opfyldt sine afgiftsmæssige forpligtelser i henhold til den ungarske lov om afgift på motorkøretøjer, og at virksomhedens transitlicens som følge heraf var ugyldig. Myndigheden pålagde Istanbul Lojistik at betale en afgiftsskyld på 60 000 HUF (ca. 200 EUR), som svarede til nævnte afgift, en afgiftsmæssig sanktion på 300 000 HUF (ca. 980 EUR) og en administrativ bøde på 300 000 HUF, dvs. et samlet beløb på 660 000 HUF (ca. 2 150 EUR).

36. Istanbul Lojistik påklagede disse administrative afgørelser til Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóság (den nationale administrative told- og skattemyndighed, afdelingen for klager, Ungarn, herefter »skattemyndigheden i anden instans«), som ved afgørelser af 13. maj 2015 stadfæstede de anfægtede afgørelser.

37. Istanbul Lojistik har anlagt en administrativ sag til prøvelse af sidstnævnte afgørelser ved Szegedi közigazgatási és munkaügyi bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szeged).

38. Til støtte for søgsmålet har Istanbul Lojistik gjort gældende, at de i hovedsagen omhandlede bestemmelser i lov om afgift på motorkøretøjer tilsidesætter artikel 4-6 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95. Istanbul Lojistik har hævdet, at den afgift, der i forbindelse med transit gennem Ungarn opkræves for køretøjer, som er indregistreret i lande, der ikke er medlemmer af EU, kan anses for en afgift med tilsvarende virkning som told som omhandlet i artikel 30 TEUF og dermed nævnte afgørelses artikel 4. Ifølge sagsøgeren har afgiften en såvel diskriminerende som beskyttende virkning, og den udgør en restriktion for de frie varebevægelser, som er i strid med EU-retten.

39. Skattemyndigheden i anden instans har i sin egenskab af sagsøgt nedlagt påstand om frifindelse. Myndigheden har gjort gældende, at den har handlet i medfør af en national lovgivning om transport, som er et område, hvor det i henhold til artikel 4, stk. 2, litra g), TEUF er tilladt for Ungarn at lovgive og anvende regler, der allerede er vedtaget. Myndigheden har hertil tilføjet, at afgiften på motorkøretøjer udgør en udgift, der opstår i forbindelse med international transport, som ikke kan anses for told eller for en afgift med tilsvarende virkning. Myndigheden har desuden anført, at selv hvis det måtte blive fastslået, at bestemmelserne om toldunionen finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, har Ungarn ret til at begrænse den frie bevægelighed for varer, der hidrører fra Tyrkiet, inden for rammerne af de undtagelser vedrørende den offentlige interesse, der er omhandlet i artikel 36 TEUF, navnlig undtagelserne vedrørende færdselssikkerhed og den offentlige orden på området for retsforfølgning af lovovertrædelser. Endelig har myndigheden anført, at forordning nr. 1072/2009 ikke forbyder Ungarn at regulere international vejgodstransport mellem det ungarske og det tyrkiske område ved hjælp af bilaterale overenskomster.

40. På denne baggrund har Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szeged) ved afgørelse af 18. januar 2016, indgået til Domstolen den 8. februar 2016, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 4 i [Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95] fortolkes således, at en afgift som den, der er reguleret i den ungarske lov om afgift på [...] motorkøretøjer, og som et tyrkisk indregistreret godskøretøj, der anvendes af en tyrkisk transportvirksomhed til godstransport, pålægges i medfør af denne lov, fordi det krydser den ungarske grænse for at komme til en anden medlemsstat, idet det kommer fra Tyrkiet og kører gennem Ungarn som transitmedlemsstat, udgør en afgift med tilsvarende virkning som told og derfor ikke er i overensstemmelse med nævnte artikel?
- 2) a) Såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares benægtende, skal artikel 5 i [Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95] da fortolkes således, at en afgift som den, der er reguleret i den ungarske lov om afgift på [...] motorkøretøjer, og som et tyrkisk indregistreret godskøretøj, der anvendes af en tyrkisk transportvirksomhed til godstransport, pålægges i medfør af denne lov, fordi det krydser den ungarske grænse for at komme til en anden

medlemsstat, idet det kommer fra Tyrkiet og kører gennem Ungarn som transitmedlemsstat, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion og derfor ikke er i overensstemmelse med nævnte artikel?

- b) Skal artikel 7 i [Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95] fortolkes således, at det er muligt af færdselssikkerheds- og retshåndhævelsessyn at anvende en afgift som den, der er reguleret i den ungarske lov om afgift på [...] motorkøretøjer, og som et tyrkisk indregistreret godskøretøj, der anvendes af en tyrkisk transportvirksomhed til godstransport, pålægges i medfør af denne lov, fordi det krydser den ungarske grænse for at komme til en anden medlemsstat, idet det kommer fra Tyrkiet og kører gennem Ungarn som transitmedlemsstat?
- 3) Skal artikel 3, stk. 2, TEUF og artikel 1, stk. 2, og artikel 1, stk. 3, litra a), i forordning [...] nr. 1072/2009 fortolkes således, at de er til hinder for, at transitmedlemsstaten på grundlag af en bilateral overenskomst på transportområdet, der er indgået med Tyrkiet, anvender en afgift som den, der er reguleret i den ungarske lov om afgift på [...] motorkøretøjer, og som et tyrkisk indregistreret godskøretøj, der anvendes af en tyrkisk transportvirksomhed til godstransport, pålægges i medfør af denne lov, fordi det krydser den ungarske grænse for at komme til en anden medlemsstat, idet det kommer fra Tyrkiet og kører gennem Ungarn som transitmedlemsstat?
- 4) Skal artikel 9 i associeringsaftalen [EØF-Tyrkiet] fortolkes således, at en afgift som den, der er reguleret i den ungarske lov om afgift på [...] motorkøretøjer, og som et tyrkisk indregistreret godskøretøj, der anvendes af en tyrkisk transportvirksomhed til godstransport, pålægges i medfør af denne lov, fordi det krydser den ungarske grænse for at komme til en anden medlemsstat, idet det kommer fra Tyrkiet og kører gennem Ungarn som transitmedlemsstat, indebærer forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og derfor ikke er i overensstemmelse med nævnte artikel?»

41. Istanbul Lojistik, den ungarske og den italienske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Ved brev af 24. november 2016 stillede Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 61, stk. 1, den ungarske regering et spørgsmål til skriftlig besvarelse inden retsmødet, hvilken anmodning den ungarske regering efterkom. Istanbul Lojistik, den ungarske regering og Kommissionen deltog i retsmødet den 19. januar 2017.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

42. Ifølge præambelen til den ungarske lov om afgift på motorkøretøjer, der blev vedtaget i 1991, er hovedformålet med denne afgift at finansiere vedligeholdelsen af det offentlige vejnet. Afgiften opkræves for alle køretøjer, der er indregistreret i Ungarn, og alle tunge køretøjer, der er indregistreret i udlandet, og som kører på det ungarske område, med undtagelse af tunge køretøjer, der er indregistreret i en anden EU-medlemsstat¹⁴. Den nøjagtige grund til sidstnævnte fritagelse fremgår ikke af forelæggelsesafgørelsen¹⁵.

14 – Jf. nævnte lovs § 1, stk. 1 og 2.

15 – Ifølge den italienske regering er den omstændighed, at et køretøj, der transporterer gods og er indregistreret i en anden EU-medlemsstat, er fritaget for at betale afgift i forbindelse med transit gennem Ungarns område, begrundet i medfør af artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/62/EF af 17.6.1999 om afgifter på tunge godskøretøjer for benyttelse af visse infrastrukturer (EFT 1999, L 187, s. 42), som bestemmer, at afgifter på de køretøjer, der er opregnet i direktivets artikel 3, »kun opkræves af registreringsmedlemsstaten«.

43. Hyppigheden af afgiftsoprævningen og metoden for beregning af afgiften varierer alt efter det pågældende køretøjs indregistreringssted. Hvis køretøjet er indregistreret i Ungarn, skal afgiften betales årligt, og afgiftsbeløbet afhænger af køretøjets forskellige karakteristika, såsom dets masse og lastekapacitet, om det eventuelt er udstyret med luftaffjedring og af dets indvirkning på miljøet¹⁶. Hvis der er tale om et tungt køretøj, der er indregistreret i et tredjeland, skal køretøjets indehaver derimod betale afgiften ved hver indrejse på det ungarske område ved at købe et stempelmærke. Når et sådant udenlandsk køretøj har transitlicens til det pågældende område, som det er tilfældet i tvisten i hovedsagen, skal stempelmærket, hvis pris beløber sig til 60 000 HUF (ca. 200 EUR), købes for både udturen og hjemturen, ligesom der skal købes et nyt mærke, hvis opholdet på det ungarske område overstiger 48 timer¹⁷.

44. Det fastsættes i nævnte lov, at den manglende betaling af afgiften straffes med en afgiftsmæssig sanktion, der svarer til fem gange det beløb, der ikke er blevet betalt¹⁸. Færdselsloven, der er fra 1988, fastsætter desuden en administrativ bøde, der skal betales ved færdsel på det ungarske område uden at være i besiddelse af de påkrævede dokumenter, hvis størrelse er fastsat til 300 000 HUF (ca. 980 EUR) ved regeringsdekret nr. 156/2009¹⁹.

45. Det er i henhold til disse nationale bestemmelser, at de ungarske skattemyndigheder har pålagt sagsøgeren i hovedsagen, der er en tyrkisk transportvirksomhed, at betale to bøder i tillæg til betalingen af den afgift på motorkøretøjer, som virksomheden burde have betalt som følge af, at et tyrkisk indregistreret køretøj, som den ejede, kørte ind i Ungarn.

46. Den forelæggende ret ønsker indledningsvis oplyst, om en afgift som den, der er fastsat ved den i hovedsagen omhandlede lovgivning, skal kvalificeres som en afgift med tilsvarende virkning som told som omhandlet i artikel 4 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, fortolket i lyset af retspraksis vedrørende artikel 30 TEUF. Henset til begrundelsen af forelæggelsesafgørelsen forekommer det mig, at den forelæggende ret alene har stillet sine tre andre spørgsmål subsidiært for det tilfælde, at Domstolen måtte besvare den forelæggende rets første spørgsmål benægtende.

47. Af de grunde, som jeg vil redegøre for i det følgende, foreslår jeg Domstolen at besvare det første spørgsmål bekræftende og dermed undlade at tage stilling til de øvrige forelagte spørgsmål. For fuldstændighedens skyld vil jeg ikke desto mindre foretage en forholdsvis kortfattet undersøgelse af sidstnævnte spørgsmål.

48. Med de to første og det fjerde spørgsmål, som ifølge min opfattelse bør undersøges i nøjagtig denne rækkefølge, har den forelæggende ret anmodet Domstolen om en fortolkning af princippet om de frie varebevægelser og princippet om forbud mod forskelsbehandling i forhold til de forpligtelser, der følger af associeringsaftalen EØF-Tyrkiet. Det tredje spørgsmål vedrører derimod kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne for så vidt angår bilaterale overenskomster indgået med tredjelande på området for international vejgodstransport.

16 – Jf. bestemmelserne i kapitel II i lov om afgift på motorkøretøjer, hvis hovedindhold er gengivet i punkt 22-25 i nærværende forslag til afgørelse.

17 – Jf. bestemmelserne i kapitel III i lov om afgift på motorkøretøjer, hvis hovedindhold er gengivet i punkt 26 ff. i nærværende forslag til afgørelse. Som Kommissionen har bemærket, fastsætter lovens § 15, stk. 3, en »tolerancezone« på fem km omkring indrejsestedet til det ungarske område, hvor der ikke ifaldes sanktioner.

18 – Jf. § 17, stk. 2, i lov om afgift på motorkøretøjer.

19 – Jf. punkt 30 ff. i nærværende forslag til afgørelse.

B. Om indgrebet i de frie varebevægelser i forhold til artikel 4, 5 og 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 (det første og det andet spørgsmål)

49. De to første præjudicielle spørgsmål vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den omstændighed, at tyrkiske transportvirksomheder pålægges at betale afgift på motorkøretøjer, er uforenelig med bestemmelserne i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, som i overensstemmelse med afgørelsens artikel 1 fastlægger reglerne for gennemførelse af sidste fase i oprettelsen af den toldunion, der følger af associeringsaftalen EØF-Tyrkiet.

50. Nævnte spørgsmål vedrører nærmere bestemt artikel 4, 5 og 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95. I henhold til artikel 4 kræves det, at al indførsels- eller udførselstold og alle afgifter med tilsvarende virkning som told afskaffes fuldstændig i samhandelen mellem EU og Tyrkiet. Artikel 5 forbyder i samme forbindelse kvantitative restriktioner ved indførsel og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning, mens artikel 7 tillader undtagelser til dette forbud, idet den fastsætter, at sådanne foranstaltninger kan begrundes i hensynet til bl.a. den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller beskyttelse af menneskers liv og sundhed.

51. Problemstillingen i denne anmodning om præjudiciel afgørelse er ikke tidligere blevet behandlet. Det fremgår imidlertid af artikel 66 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, at de af afgørelsens bestemmelser, der i substansen er identiske med de tilsvarende regler i EF-traktaten (nu EUF-traktaten) skal fortolkes i overensstemmelse med Domstolens relevante praksis²⁰. For så vidt som indholdet af nævnte afgørelses artikel 4, 5 og 7 svarer til indholdet af henholdsvis artikel 30 TEUF, 34 TEUF og 36 TEUF, skal førstnævnte artikler således fortolkes ved at overføre Domstolens praksis vedrørende sidstnævnte artikler herpå.

1. Om kvalificeringen som en afgift med tilsvarende virkning som told som omhandlet i artikel 4 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 (det første spørgsmål)

52. Med det første præjudicielle spørgsmål anmodes Domstolen om at fastlægge, om en afgift som den i hovedsagen omhandlede udgør en afgift med tilsvarende virkning som told, der er i strid med artikel 4 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95. I denne henseende har den forelæggende ret anført, at indehaverne af køretøjer, der er indregistreret i en anden EU-medlemsstat, i medfør af artikel 1, stk. 1 og 2, i lov om afgift på motorkøretøjer er fritaget for at betale denne afgift, mens indehaverne af køretøjer, der er indregistreret i et tredjeland, nærmere bestemt Tyrkiet, pålægges at betale denne afgift ved transit gennem det ungarske område.

20 – Som den forelæggende ret har anført, følger det af fast retspraksis, at fortolkningen af EU-rettens bestemmelser vedrørende det indre marked kan overføres til fortolkningen af en aftale, som Unionen har indgået med et tredjeland, såfremt det fremgår af den pågældende aftale (jf. bl.a. dom af 24.9.2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

53. Det følger af Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af artikel 30 TEUF, som i det væsentlige svarer til artikel 4 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95²¹, at begrebet »afgift med tilsvarende virkning som told« som omhandlet i disse bestemmelser skal fortolkes bredt og omfatter *enhver økonomisk byrde*, der ikke er told i egentlig forstand, som *pålægges ensidigt*²² og *belaster varer som følge af grænseoverskridelsen, hvor lav den end måtte være og uanset benævnelse eller opkrævningsmåde*. Formålet med indførelsen af den pågældende afgift og anvendelsen af de indtægter, afgiften tilvejebringer, udgør ikke relevante faktorer i forbindelse med vurderingen²³.

54. Som den forelæggende ret, Istanbul Lojistik, den italienske regering og Kommissionen har fremhævet, fokuserer definitionen af nævnte begreb i det væsentlige på de negative virkninger, som en sådan økonomisk byrde medfører. Den økonomiske byrde skal have samme beskyttende – og dermed restriktive – virkning som told, hvilket navnlig er tilfældet, såfremt den økonomiske byrde kunstigt forhøjer kostprisen på indførte eller udførte varer i forhold til priserne på indenlandske varer²⁴. Dette forekommer mig at være tilfældet i nærværende sag.

55. Indledningsvis bemærkes, at det er korrekt, at køretøjer, der er indregistreret i Ungarn, også pålægges den afgift, der er fastsat ved den lov, som det ungarske parlament vedtog i 1991. Det fremgår imidlertid af denne lovs bestemmelser²⁵, at reglerne for opkrævningen af afgiften og de yderligere omkostninger, der følger heraf, for så vidt angår nævnte køretøjer adskiller sig væsentligt fra de regler og omkostninger, som køretøjer, der er indregistreret i et tredjeland, er genstand for. Som jeg har beskrevet ovenfor²⁶, er betingelserne for anvendelsen af nævnte afgift på ingen måde ens for så vidt angår et køretøj, der er indregistreret i Ungarn, i forhold til et køretøj, der er indregistreret i Tyrkiet som i det foreliggende tilfælde. Som Istanbul Lojistik har gjort gældende, har den ungarske regering desuden anerkendt, at antallet af afgiftsfrigagne transitlicenser, som har til formål at sikre lige konkurrence mellem ungarske og tyrkiske transportvirksomheder²⁷, ikke er tilstrækkeligt med henblik på at dække den faktiske efterspørgsel fra de tyrkiske transportvirksomheder, som er forpligtet til at betale den omtvistede afgift, når den årlige kvote af gratis licenser er opbrugt²⁸.

56. I overensstemmelse med ovennævnte retspraksis²⁹ er det uden betydning, at den omtvistede afgifts indvirkning på varernes endelige pris kan være ganske svag, således som den ungarske regering har gjort gældende i retsmødet. Det er tilstrækkeligt at bemærke, at de transportvirksomheder, som ejer køretøjer, der er indregistreret i Tyrkiet, er forpligtet til at afholde en yderligere omkostning, hvor lav den end måtte være, i forhold til de transportvirksomheder, der ejer køretøjer, som er indregistreret i Ungarn.

21 – Artikel 30 TEUF forbyder således told ved indførsel og udførsel og andre afgifter med tilsvarende virkning mellem EU-medlemsstaterne, mens nævnte artikel 4 fastsætter samme regel for så vidt angår parterne i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet.

22 – Dvs. en afgift, som en medlemsstat har indført på egen hånd, i modsætning til en afgift, der følger af EU-retlige krav (jf. bl.a. dom af 21.2.1984, St. Nikolaus Brenneri und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, præmis 15). I den foreliggende sag forekommer det mig at være ubestridt, at den omhandlede nationale lovgivning ikke følger af sådanne krav. Jeg vil derfor ikke beskæftige mig nærmere med denne betingelse.

23 – Jf. bl.a. dom af 1.7.1969, Kommissionen mod Italien (24/68, EU:C:1969:29, præmis 7 og 9), af 8.11.2005, Jersey Produce Marketing Organisation (C-293/02, EU:C:2005:664, præmis 55), af 21.6.2007, Kommissionen mod Italien (C-173/05, EU:C:2007:362, præmis 42), og af 2.10.2014, Orgacom (C-254/13, EU:C:2014:2251, præmis 23 og 35).

24 – Jf. bl.a. dom af 14.12.1962, Kommissionen mod Luxembourg og Belgien (2/62 og 3/62, EU:C:1962:45, s. 343, næstsidste afsnit, org.ref.: s. 827, næstsidste afsnit), af 3.2.1981, Kommissionen mod Frankrig (90/79, EU:C:1981:27, præmis 12), og af 21.3.1991, Kommissionen mod Italien (C-209/89, EU:C:1991:139, præmis 7).

25 – Jf. bestemmelserne i kapitel II og III i lov om afgift på motorkøretøjer, der er nævnt i punkt 22-25 og 26 ff. i nærværende forslag til afgørelse.

26 – Jf. punkt 43 i nærværende forslag til afgørelse

27 – I overensstemmelse med bestemmelserne i overenskomsten mellem Ungarn og Tyrkiet.

28 – Istanbul Lojistik har gjort gældende, at det ungarske system medfører kvoter for vejtransport, som begrænser samhandelen mellem EU og Tyrkiet, eftersom de gør varer fra Tyrkiet dyrere, og har herved støttet sig på en rapport af 14.10.2014 med titlen »Study on the economic impact of an agreement between the EU and the Republic of Turkey«, som er udarbejdet af ICF Consulting Ltd på Kommissionens initiativ, og som kan findes på følgende internetadresse: http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/road_en (navnlig s. v-vi og s. 39).

29 – Jf. punkt 53 i nærværende forslag til afgørelse.

57. Det er desuden min vurdering, at det ikke er ubetydeligt, at en tyrkisk transportvirksomhed som sagsøgeren i hovedsagen er forpligtet til at betale en afgift på 60 000 HUF (ca. 200 EUR) for såvel udturen som hjemturen, hver eneste gang et af transportvirksomhedens køretøjer under transit kører på det ungarske område i en periode, der overstiger 48 timer. For at undgå denne væsentlige og tilbagevendende omkostning ville de eneste alternativer være at køre en lang omvej for ikke at skulle gennem det ungarske område, eller at vælge andre transportmidler, men begge disse løsninger medfører åbenlyst betydelige begrænsninger og medfører i sig selv yderligere omkostninger³⁰. Der består efter min opfattelse en reel risiko for, at de tyrkiske transportvirksomheders konkurrenceevne svækkes i denne sammenhæng³¹.

58. Den ungarske og den italienske regering har i øvrigt gjort gældende, at der ikke kan være tale om et indgreb i de frie varebevægelser, eftersom den i hovedsagen omhandlede afgift ikke direkte pålægges de transporterede varer i sig selv, men den tjenesteydelse, som består i grænseoverskridende vejtransport, når sidstnævnte område ikke er blevet liberaliseret inden for rammerne af associeringsaftalen EØF-Tyrkiet og Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95³². De har gjort gældende, at afgiften opkræves af alle indehavere af tunge køretøjer, der er indregistreret i et tredjeland, og som kører på det ungarske område, og at afgiftens størrelse fastsættes, uden at hverken de transporterede varers oprindelse, destination, art eller mængde tages i betragtning, idet det afgiftspålagte køretøj endog kan være tomt.

59. Jeg vil imidlertid fremhæve, at størrelsen af den afgift, der opkræves, er reguleret i forhold til bl.a. den tilladte totalvægt for det pågældende køretøj og i forhold til, om den igangværende transport foretages med henblik på transporttjenester på eller transit gennem det ungarske område³³, som er kriterier, der efter min opfattelse faktisk er knyttet til henholdsvis mængden af de varer, der kan transporteres, og det sted, hvor varerne skal leveres. I lighed med den forelæggende ret, som har anmodet Domstolen om at belyse spørgsmålet i lyset af de frie varebevægelser, er det derfor min opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede afgift ikke vedrører den tjenesteydelse, som de udenlandske transportvirksomheder leverer, men de varer, som ved hjælp af en mellemmand bevæger sig på det ungarske område.

60. Som også Istanbul Lojistik og Kommissionen har anført, bemærkes i øvrigt, at Domstolen allerede har fastslået, at »en afgift, som ikke pålægges varer som sådan, men pålægges en [nødvendig] varerelateret aktivitet, [kan] henhøre under artikel [30 TEUF]«³⁴. Transport af varerne udgør imidlertid efter min opfattelse en sådan aktivitet, for så vidt som den er uadskilleligt forbundet med flytningen af varerne og dermed den frie bevægelighed heraf. Selv om afgiftspligten med hensyn til den omtvistede afgift måtte anses for alene at indtræde i forbindelse med transporten, forekommer en sådan konstatering mig ikke at være til hinder for, at afgiften kan kvalificeres som en afgift med tilsvarende virkning som told som omhandlet i nævnte artikel 30 TEUF og artikel 4 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95³⁵.

30 – Istanbul Lojistik og Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at den omhandlede afgift kan medføre en højere kostpris for de transporterede varer, eftersom den udenlandske transportvirksomhed enten skal betale det krævede beløb eller vælge en anden længere, og dermed dyrere, rute i stedet for.

31 – Jf. analogt dom af 21.12.2011, Kommissionen mod Østrig (C-28/09, EU:C:2011:854, præmis 115 og 116), hvori Domstolen fastslog, at den omstændighed, at der findes andre transportmidler eller andre vejruiter, ikke kan fjerne muligheden for, at der består en restriktion af de frie varebevægelser.

32 – I denne henseende vil jeg blot bemærke, at Domstolen har fastslået, at der på det nuværende udviklingsstrin af associeringen EØF-Tyrkiet ikke findes nogen særlig regulering på transportområdet, men at de transporttjenester, der leveres inden for rammerne af associeringen, ikke er unddraget de generelle regler, der finder anvendelse på levering af tjenesteydelser, herunder artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen til associeringsaftalen EØF-Tyrkiet, som forbyder en medlemsstat at indføre nye restriktioner for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser fra den dato, hvor tillægsprotokollen trådte i kraft i forhold til denne medlemsstat (jf. dom af 21.10.2003, Abatay m.fl., C-317/01 og C-369/01, EU:C:2003:572, præmis 92-102, og af 24.9.2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, præmis 37 ff.).

33 – Jf. § 15, stk. 1, i lov om afgift på motorkøretøjer.

34 – Jf. generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Essent Netwerk Noord m.fl. (C-206/06, EU:C:2008:33, punkt 48-50), og dom af 17.7.2008, Essent Netwerk Noord m.fl. (C-206/06, EU:C:2008:413, præmis 44).

35 – Jf. analogt vedrørende afgifter kvalificeret som interne afgifter dom af 8.11.2007, Stadtgemeinde Frohnleiten og Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:657, præmis 43 ff. og den deri nævnte retspraksis).

61. Disse to regeringer har endvidere gjort gældende, at den omhandlede afgift ikke opkræves som følge af, at varerne passerer grænsen, hvilket kræves i henhold til Domstolens praksis. Afgiftspåleggelsen er således ikke knyttet til selve passagen af den ungarske grænse, men til færdslen på det ungarske område, henset til den omstændighed, at en sådan færdsel kan skade vejenes tilstand og miljøet.

62. Denne analyse er imidlertid i strid med den forelæggende rets analyse, som det bl.a. kan udledes af ordlyden af de præjudicielle spørgsmål. Det bemærkes desuden, at nævnte afgift altid skal betales på tidspunktet for »indrejsen på det ungarske område« »for henholdsvis udtur og hjemtur« både hvad angår transporttjenester og transittransport, og at dette udelukkende gælder for køretøjer, der er indregistreret i lande, som ikke er medlemmer af EU³⁶. Den materielle forbindelse til varernes bevægelighed forekommer mig således at være klar³⁷.

63. Som den forelæggende ret, Istanbul Lojistik og Kommissionen har fremhævet, følger det endvidere af fast retspraksis, at det forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told, der er fastsat i artikel 30 TEUF, omfatter bevægeligheden af varer, der hidrører direkte fra en tredjestat, og som blot er i transit på en medlemsstats område for dernæst at blive eksporteret til andre medlemsstater, således som det er tilfældet i den foreliggende sag. Domstolen har således fastslået, at toldunionen mellem medlemsstaterne nødvendigvis indebærer, at de frie varebevægelser sikres mellem dem, idet de frie varebevægelser udgør et af nævnte traktats grundlæggende principper, som indebærer, at der gælder et almindeligt princip om fri transit for varer i Den Europæiske Union³⁸. Den samme tilgang skal efter min opfattelse anvendes for så vidt angår artikel 4 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, eftersom den tilfredsstillende funktion af den toldunion, der følger af associeringsaftalen EØF-Tyrkiet, ellers ville blive bragt i fare, således som Domstolen allerede har medgivet i forbindelse med andre aftaler indgået med tredjelande³⁹.

64. Det skal hertil tilføjes, at den ungarske regerings argument, hvorefter der er tale om en »skat«⁴⁰, som bl.a. er begrundet i hensynet til vedligeholdelse og udvikling af det offentlige vejnet, må forkastes, eftersom hverken den omhandlede foranstaltningens formål eller den benævnelse, som de nationale myndigheder har valgt herfor, er afgørende i henhold til ovennævnte praksis fra Domstolen⁴¹.

36 – Jf. § 1, 11 og 15 i lov om afgift på motorkøretøjer.

37 – I modsætning til andre omstændigheder, med hensyn til hvilke Domstolen har udledt, at den pågældende afgift var en del af en generel, intern afgiftsordning for varer (jf. bl.a. dom af 5.10.2006, Nádasi og Németh, C-290/05 og C-333/05, EU:C:2006:652, præmis 40-42, og af 18.1.2007, Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, præmis 23-25).

38 – Jf. bl.a. dom af 21.6.2007, Kommissionen mod Italien (C-173/05, EU:C:2007:362, præmis 30-32 og den deri nævnte retspraksis), og af 21.12.2011, Kommissionen mod Østrig (C-28/09, EU:C:2011:854, præmis 113 og den deri nævnte retspraksis).

39 – Jf. bl.a. dom af 5.10.1995, Aprile (C-125/94, EU:C:1995:309, præmis 39 ff.), og af 21.6.2007, Kommissionen mod Italien (C-173/05, EU:C:2007:362, præmis 33 og 40).

40 – Den ungarske regering har fremført en argumentation ud fra et synspunkt om, at den omtvistede afgift faktisk kunne udgøre en intern afgift som omhandlet i retspraksis vedrørende artikel 110 TEUF. Det bemærkes, at der også findes lignende bestemmelser, der i øvrigt har karakter af forbud, i artikel 50 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95. Jeg finder det imidlertid ufornuddent for Domstolen at træffe afgørelse herom, eftersom den forelæggende ret ikke har stillet spørgsmål om fortolkningen af disse bestemmelser, og eftersom en sådan fortolkning ikke synes nødvendig med henblik på løsningen af tvisten i hovedsagen (jf. analogt bl.a. dom af 19.9.2013, Martin Y Paz Diffusion, C-661/11, EU:C:2013:577, præmis 48). Den afgiftsordning, der finder anvendelse på køretøjer, der er indregistreret i Ungarn, er desuden så anderledes i forhold til den ordning, der finder anvendelse på køretøjer, der er indregistreret i et tredjeland, at det efter min opfattelse ville være umuligt at nå frem til en kvalificering som »intern afgift« (om dette begreb jf. bl.a. dom af 17.7.2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, EU:C:2008:413, præmis 41).

41 – Jf. fodnote 23 i nærværende forslag til afgørelse.

65. For fuldstændighedens skyld præciseres det, at jeg i lighed med Kommissionen er af den opfattelse, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ikke er omfattet af de undtagelser fra forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told, som Domstolen har anerkendt, at der er mulighed for på særlige betingelser at gøre gældende⁴², og som skal anvendes restriktivt⁴³. Domstolen har navnlig allerede fastslået, at hensynet til reparation og vedligeholdelse af vejnettet ikke kan begrunde, at en særlig afgift pålægges erhvervsdrivende, som transporterer varer ved passage af det pågældende områdes grænser, for så vidt som en sådan tjenesteydelse ikke udelukkende kommer disse erhvervsdrivende til gode og derfor ikke kan begrunde kravet om, at de opkræves en økonomisk modydelse⁴⁴.

66. Henset til Domstolens praksis vedrørende artikel 30 TEUF er det følgelig min opfattelse, at en national foranstaltning som den i hovedsagen omhandlede udgør en afgift med tilsvarende virkning som told som omhandlet i artikel 4 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, og at den derfor er forbudt i henhold til nævnte artikel for så vidt angår varer, der er omfattet af den toldunion, der findes mellem Den Europæiske Union og Republikken Tyrkiet.

2. Spørgsmålet, om der foreligger en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, og om den eventuelt er begrundet i forhold til artikel 5 og 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 (det andet spørgsmål)

67. De to dele af det andet præjudicielle spørgsmål, som omhandler henholdsvis artikel 5 og 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, er alene forelagt for Domstolen for det tilfælde, at Domstolen måtte fastslå, at den nationale foranstaltning, der er genstand for tvisten i hovedsagen, ikke kan kvalificeres som en afgift med tilsvarende virkning som told som omhandlet i samme afgørelses artikel 4.

68. Eftersom jeg foreslår Domstolen at besvare det første forelagte spørgsmål med, at nævnte foranstaltning udgør en sådan afgift, tilråder jeg, at der ikke gives en besvarelse af det andet spørgsmål, på trods af Istanbul Lojistiks indsigelse om, at der bør træffes afgørelse om dette spørgsmål under alle omstændigheder. Som nævnte part selv har anført, fremgår det imidlertid af Domstolens praksis vedrørende forholdet mellem EUF-traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser, at afgiftsmæssige foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede i princippet henhører under anvendelsesområdet for særlige bestemmelser, nemlig bestemmelserne i artikel 30 TEUF, og ikke bestemmelserne om forbud mod kvantitative indførselsrestriktioner, der er omhandlet i artikel 34 TEUF og 36 TEUF, således at det kun er nødvendigt at undersøge en national foranstaltning på grundlag af sidstnævnte bestemmelser, såfremt førstnævnte artikel ikke finder anvendelse⁴⁵. Da de nævnte artikler i det væsentlige svarer til henholdsvis artikel 4, 5 og 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, følger det af det ovenstående, at en bekræftende besvarelse af det første spørgsmål medfører, at det er ufornuddent at besvare det andet spørgsmål. Jeg vil ikke desto mindre foretage en subsidieret undersøgelse heraf med henblik på at dække den forelæggende rets overvejelser.

42 – Det bemærkes, at de begrundelser, der er fastsat i artikel 36 TEUF og artikel 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 (jf. herom punkt 75 ff. i nærværende forslag til afgørelse), udelukkende finder anvendelse med hensyn til foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion og ikke med hensyn til afgifter med tilsvarende virkning som told (jf. bl.a. dom af 14.6.1988, Dansk Denkvit, 29/87, EU:C:1988:299, præmis 32).

43 – En økonomisk modydelse, der opfylder kriterierne for at kunne kvalificeres som en afgift med tilsvarende virkning som told, kan ikke desto mindre unddrage sig forbuddet, hvis den udgør et »forholdsmæssigt vederlag for en faktisk erlagt tjenesteydelse, eller hvis den opkræves som led i en almindelig intern afgiftsordning, der systematisk og efter samme kriterier anvendes på indenlandsk producerede og importerede eller eksporterede produkter, eller hvis den vedrører kontrol, der skal udføres for at opfylde fællesskabsretlige forpligtelser« (jf. bl.a. dom af 21.3.1991, Kommissionen mod Italien, C-209/89, EU:C:1991:139, præmis 9, og af 8.11.2005, Jersey Produce Marketing Organisation, C-293/02, EU:C:2005:664, præmis 56).

44 – Jf. dom af 9.9.2004, Carbonati Apuani (C-72/03, EU:C:2004:506, præmis 32).

45 – Jf. bl.a. dom af 16.12.1992, Lornoy m.fl. (C-17/91, EU:C:1992:514, præmis 14 og 15), af 17.6.2003, De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, præmis 32 ff.), og af 18.1.2007, Brzeziński (C-313/05, EU:C:2007:33, præmis 50).

a) Om fortolkningen af artikel 5 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 (den første del af det andet spørgsmål)

69. Med det første led af det andet præjudicielle spørgsmål ønskes det oplyst, om den afgift, der pålægges køretøjer, der er indregistreret i et tredjeland, og som under transit kører gennem det ungarske område, kan kvalificeres som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i artikel 5 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, således at afgiften er forbudt i henhold til denne bestemmelse.

70. I forelæggelsesafgørelsens begrundelse har den forelæggende ret henvist til sammenhængen mellem nævnte artikel 5 og artikel 34 TEUF⁴⁶, hvis bestemmelser faktisk i det væsentlige er identiske⁴⁷. Henset til, at bestemmelserne svarer til hinanden, skal artikel 5 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 fortolkes i lyset af Domstolens domme vedrørende artikel 34 TEUF⁴⁸, således som det er fastsat i afgørelsens artikel 66.

71. Det følger af fast retspraksis, at enhver foranstaltning truffet af en medlemsstat, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Den Europæiske Union, skal anses for en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner⁴⁹. Efter min opfattelse bør det samme gælde analogt for en medlemsstats lovgivning, som på identiske betingelser risikerer at hindre samhandelen inden for den toldunion, der følger af associeringsaftalen EØF-Tyrkiet.

72. I den foreliggende sag har den ungarske regering med henblik på at afvise kvalificeringen som foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion gjort gældende, at afgiften på de i hovedsagen omhandlede motorkøretøjer ganske vist sandsynligvis har en indvirkning på de frie varebevægelser, som kan afspejle sig i prisen på visse varer, men at denne indvirkning er alt for usikker og indirekte til at kunne være ulovlig som omhandlet i Domstolens praksis på området⁵⁰. Den italienske regering har ligeledes gjort gældende, at den omkostning, der følger af den omtvistede lovgivning, pålægges transportmidlet og ikke selve de varer, der transporteres heraf.

73. Selv hvis det antages, at Domstolen måtte fastslå, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 4 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, finder jeg imidlertid, at den kan skabe en restriktion for samhandelen mellem EU og Republikken Tyrkiet, som er i strid med afgørelsens artikel 5. I lighed med Istanbul Lojistik og Kommissionen er det min vurdering, at den omtvistede afgift i dette tilfælde skal kvalificeres som en foranstaltning, der kan hindre samhandelen, for så vidt som den medfører yderligere omkostninger for varer, der transporteres af køretøjer indregistreret i Tyrkiet, og dermed medfører en højere endelig pris på disse varer⁵¹. Selv om denne ungarske lovgivning primært påvirker transporttjenester, der leveres af tyrkiske

46 – I den besvarelse, som Kommissionen – subsidiært – har givet af det andet spørgsmål, har den ikke alene inkluderet de bestemmelser vedrørende kvantitative indførselsrestriktioner, som den forelæggende ret har henvist til, men også de bestemmelser om kvantitative udførselsrestriktioner, der er indeholdt i artikel 6 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 og artikel 35 TEUF. Jeg finder det imidlertid hensigtsmæssigt at begrænse mine betragtninger til at omfatte spørgsmålet, således som dette er forelagt af den forelæggende ret.

47 – Artikel 34 TEUF forbyder således kvantitative indførselsrestriktioner og alle foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem EU-medlemsstaterne, mens nævnte artikel 5 fastsætter samme forbud for så vidt angår parterne i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet.

48 – Jf. også punkt 51 i nærværende forslag til afgørelse.

49 – Jf. bl.a. dom af 16.1.2014, Juvelta (C-481/12, EU:C:2014:11, præmis 16), og af 27.10.2016, Audace m.fl. (C-114/15, EU:C:2016:813, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

50 – I denne henseende har den ungarske regering bl.a. henvist til dom af 14.7.1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, præmis 24), og af 21.9.1999, BASF (C-44/98, EU:C:1999:440, præmis 21).

51 – Jf. også punkt 55 i nærværende forslag til afgørelse.

transportvirksomheder, kan den efter min opfattelse anses for at udgøre en sådan foranstaltning, eftersom udøvelsen af de frie varebevægelser nødvendigvis er knyttet til transporten heraf⁵². Den restriktive virkning af den omhandlede yderligere omkostning forekommer mig således ikke at være alt for indirekte til at kunne tages i betragtning.

74. Henset til disse forhold foreslår jeg subsidiært, at det fastslås, at gennemførelsen af en afgift som den i hovedsagen omhandlede kan kvalificeres som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion for de varer, der er omfattet af den toldunion, der er indgået med Tyrkiet, som omhandlet i artikel 5 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, og at afgiften dermed er omfattet af det i nævnte bestemmelse indeholdte forbud.

b) Om fortolkningen af artikel 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 (den anden del af det andet spørgsmål)

75. For det tilfælde, at Domstolen måtte fastslå, at den i hovedsagen omhandlede afgift udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, der er forbudt ved artikel 5 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, ønskes det med det andet led af det andet præjudicielle spørgsmål dernæst oplyst, om anvendelsen af denne foranstaltning ikke desto mindre gyldigt kan begrundes i hensynene til færdselssikkerheden og retsforfølgning af lovovertrædelser på grundlag af bestemmelserne i samme afgørelses artikel 7.

76. I lighed med den forelæggende ret, Istanbul Lojistik og Kommissionen er det min opfattelse, at artikel 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 i medfør af afgørelsens artikel 66 skal fortolkes i overensstemmelse med Domstolens praksis vedrørende artikel 36 TEUF, eftersom ordlyden af nævnte artikel 7 i det væsentlige svarer til ordlyden af artikel 36 TEUF⁵³.

77. Det følger af denne retspraksis, at listen over begrundelser, der er opregnet i artikel 36 TEUF – som gør det muligt at tillade indførselsrestriktioner, udførselsrestriktioner eller transitrestriktioner, for så vidt som disse forfølger formål af almen interesse – er udtømmende og i princippet skal fortolkes indskrænkende, eftersom der er tale om en undtagelse fra princippet om de frie varebevægelser⁵⁴. Samme tilgang bør efter min opfattelse anvendes for så vidt angår den liste, der er indeholdt i artikel 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95.

78. Hvad angår de hensyn, som den ungarske regering i det foreliggende tilfælde har påberåbt sig med henblik på at begrunde den omtvistede lovgivning, nemlig hensynene til færdselssikkerheden og retsforfølgning af lovovertrædelser i overensstemmelse med den argumentation, som skattemyndigheden i anden instans har fremført i tvisten i hovedsagen⁵⁵, har Istanbul Lojistik gjort gældende, at de ikke udtrykkeligt fremgår af denne liste over undtagelser.

52 – I denne retning har den forelæggende ret med rette fremhævet, at Domstolen allerede gentagne gange med hensyn til princippet om de frie varebevægelser som fastsat i EUF-traktaten har udtalt, at foranstaltninger, som påvirker transporten, kan udgøre en hindring for samhandelen med disse varer inden for EU. I denne henseende har den forelæggende ret bl.a. henvist til dom af 21.12.2011, Kommissionen mod Østrig (C-28/09, EU:C:2011:854), hvori Domstolen faktisk medgav, at en national lovgivning, som forbyder anvendelsen af visse transportformer på bestemte steder, er til hinder for den frie bevægelighed af de varer, der transporteres ved disse transportformer (jf. præmis 114 ff. og den deri nævnte retspraksis). Jf. også punkt 60 i nærværende forslag til afgørelse.

53 – De faktorer, der gør det muligt at fravige forbuddene i artikel 34 TEUF og 35 TEUF, som er opregnet i artikel 36 TEUF, er således de samme som dem, der er anført i artikel 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 med hensyn til de forbud, der er fastsat i afgørelsen. Såvel nævnte artikel 36 som nævnte artikel 7 bestemmer, at sådanne undtagelser »hverken [må] udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen« mellem dels medlemsstaterne, dels parterne i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet.

54 – Jf. bl.a. dom af 17.6.1981, Kommissionen mod Irland (113/80, EU:C:1981:139, præmis 7), og af 19.10.2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, præmis 29).

55 – Jf. punkt 39 i nærværende forslag til afgørelse.

79. Det bemærkes imidlertid, at Domstolen allerede har medgivet, at færdselssikkerheden kan tages i betragtning i henhold til artikel 30 EF, nu artikel 36 TEUF⁵⁶. Det kan nemlig ikke udelukkes, at forebyggelsen af trafiksikkerhedsproblemer kan være omfattet af hensynet til »den offentlige orden« og/eller til »den offentlige sikkerhed« som omhandlet i sidstnævnte artikel. Det samme gør sig efter min opfattelse gældende for så vidt angår nødvendigheden af at sikre retsforfølgning af lovovertrædelser, som sagsøgte i hovedsagen har fremført som begrundelse⁵⁷. Det forekommer mig således, at det materielle anvendelsesområde for artikel 36 TEUF og analogt for artikel 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 i princippet kan omfatte sådanne begrundelser.

80. Det fremgår i øvrigt af Domstolens faste praksis, at ud over de begrundelser, der er opregnet i artikel 36 TEUF, kan tvungende almene hensyn også tages i betragtning med henblik på at begrunde hindringer for de frie varebevægelser⁵⁸. Efter min opfattelse kan denne retspraksis overføres på artikel 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95. Det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at bekæmpelse af kriminalitet og sikring af færdselssikkerheden kan udgøre hensyn af denne type⁵⁹. Muligheden for at påberåbe sig disse hensyn er imidlertid i princippet forbeholdt de sager, hvor de omhandlede nationale foranstaltninger finder anvendelse uden forskel⁶⁰, hvilket efter min opfattelse ikke er tilfældet i nærværende sag⁶¹.

81. Det er desuden ikke godtgjort, at de hensyn, som sagsøgte i hovedsagen har påberåbt sig, og som dernæst er gengivet i det andet præjudicielle spørgsmål, svarer til de formål, som den ungarske lovgiver forfulgte med vedtagelsen af den omtvistede lovgivning. I denne henseende bemærkes, at det er andre betragtninger – som hovedsageligt er af budgetmæssig art – end nævnte hensyn, der er indeholdt i præambelen til lov om afgift på motorkøretøjer⁶². Domstolen har imidlertid gentagne gange udelukket, at økonomiske argumenter kan begrunde en hindring for de frie varebevægelser⁶³.

82. Som den forelæggende ret har anført, fremgår det under alle omstændigheder af fast retspraksis, at med henblik på at kunne begrundes i et formål af almen interesse skal en foranstaltning, der udgør en restriktion, ikke alene være nødvendig og passende for at opnå det forfulgte lovlige formål, men den skal også stå i et rimeligt forhold hertil⁶⁴. Det påhviler den nationale myndighed, som ønsker at påberåbe sig bestemmelserne i artikel 36 TEUF og analogt bestemmelserne i artikel 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, at godtgøre, at disse kriterier faktisk er opfyldt i det foreliggende tilfælde⁶⁵.

56 – Jf. dom af 11.6.1987, Gofette og Gilliard (406/85, EU:C:1987:274, præmis 7).

57 – I denne retning udelukkede Domstolen ikke i dom af 17.6.1987, Kommissionen mod Italien (154/85, EU:C:1987:292, præmis 13 og 14), og af 30.4.1991, Boscher (C-239/90, EU:C:1991:180, præmis 23), at formålet om at forhindre salg af stjålne biler kunne begrundes i hensynet til den offentlige orden, selv om den vurderede, at de omtvistede foranstaltninger ikke overholdt proportionalitetsprincippet.

58 – Denne mulighed, der blev givet ved dom af 20.2.1979, Rewe-Zentral, kaldet »Cassis de Dijon« (120/78, EU:C:1979:42, præmis 8 ff.), er efterfølgende blevet nævnt af Domstolen adskillige gange (jf. bl.a. dom af 16.4.2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, præmis 28).

59 – Jf. bl.a. dom af 10.4.2008, Kommissionen mod Portugal (C-265/06, EU:C:2008:210, præmis 38), af 10.2.2009, Kommissionen mod Italien (C-110/05, EU:C:2009:66, præmis 60), og af 6.10.2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, præmis 43).

60 – Jf. bl.a. dom af 17.6.1981, Kommissionen mod Irland (113/80, EU:C:1981:139, præmis 10). Det forekommer mig, at Domstolen i sin seneste praksis har lagt mindre vægt på denne betingelse (jf. bl.a. dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 75 og 76, og af 12.11.2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, præmis 108 og 110).

61 – Jf. også punkt 84 i nærværende forslag til afgørelse.

62 – Jf. punkt 20 i nærværende forslag til afgørelse. Den ungarske regering har i sine skriftlige og mundtlige indlæg bekræftet, at det i præambelen til nævnte lov er anført, at afgiften blev anset for nødvendig med henblik på at øge de tilgængelige budgetbevillinger til vedligeholdelse af vejinfrastrukturen. Den har hertil tilføjet, at de gener, der navnlig skyldes tunge køretøjer, begrunder en forhøjelse af afgiftsgrundlaget med henblik på i det mindste indirekte også at løse miljø- og færdselssikkerhedsproblemer.

63 – Jf. bl.a. dom af 25.10.2001, Kommissionen mod Grækenland (C-398/98, EU:C:2001:565, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

64 – Jf. bl.a. dom af 21.6.2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, præmis 48).

65 – Jf. bl.a. dom af 8.11.1979, Denavit Futtermittel (251/78, EU:C:1979:252, præmis 24), og af 5.2.2004, Kommissionen mod Italien (C-270/02, EU:C:2004:78, præmis 22 ff.).

83. I lighed med Istanbul Lojistik og Kommissionen er det i det foreliggende tilfælde min vurdering, at de ungarske myndigheder ikke har fremlagt tilstrækkelige bevismidler i denne henseende. Efter min opfattelse synes den omhandlede afgift ikke at udgøre et passende instrument til at gennemføre de påberåbte formål af almen interesse, eftersom det er tvivlsomt, om den omstændighed, at nævnte afgift opkræves uden yderligere kontrol og på et niveau, som alene er mere restriktivt for visse kategorier af tunge køretøjer, der færdes i Ungarn – nemlig tunge køretøjer, der er indregistreret i et tredjeland, i modsætning til tunge køretøjer, der er indregistreret i Ungarn eller i en anden medlemsstat – faktisk kan bidrage til at forbedre færdselssikkerheden og fremme retsforfølgningen af lovovertrædelser på dette område.

84. Selv hvis det antages, at ovenstående betingelser alle er opfyldt, følger det desuden af den endelige affattelse af de to ovennævnte artikler, at en sådan foranstaltning hverken må udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning. Eftersom ordningen for den afgift, der opkræves på motorkøretøjer, der færdes på det ungarske område, varierer, alt efter om det pågældende køretøj er indregistreret i Ungarn, i en anden EU-medlemsstat eller i et tredjeland⁶⁶, forekommer det mig imidlertid, at den forskellige og mindre gunstige behandling, som anvendes i sidstnævnte tilfælde, uden at der er godtgjort en objektiv grund hertil, udgør en faktor, der giver anledning til vilkårlig forskelsbehandling⁶⁷.

85. Disse betragtninger er efter min opfattelse til hinder for, at de begrundelser, som de ungarske myndigheder har påberåbt sig, kan tiltrædes. Jeg konkluderer derfor, at såfremt den i hovedsagen omhandlede afgift måtte blive kvalificeret som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i artikel 5 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, er de hensyn, som sagsøgte har anført, ikke tilstrækkelige med henblik på at begrunde en sådan national foranstaltning i henhold til afgørelsens artikel 7.

C. Om tilsidesættelsen af princippet om forbud mod forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet som omhandlet i artikel 9 i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet (det fjerde spørgsmål)

86. Det fjerde præjudicielle spørgsmål er opstået i forlængelse af det første og det andet spørgsmål, for så vidt som det vedrører samme lovramme som disse spørgsmål, dvs. de forpligtelser, der følger af de aftaler, der er indgået mellem EF (nu EU) og Tyrkiet⁶⁸. Det forekommer mig derfor ønskeligt at behandle det fjerde spørgsmål inden behandlingen af den forelæggende rets tredje spørgsmål.

87. Domstolen anmodes nærmere bestemt om at oplyse, om artikel 9 i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet, som forbyder al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, inden for associeringsaftalens anvendelsesområde, skal fortolkes således, at den er til hinder for en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, for så vidt som denne lovgivning pålægger indehaverne af tunge køretøjer, der er indregistreret i udlandet, i det foreliggende tilfælde Tyrkiet, at betale en særlig afgift, mens indehaverne af sådanne køretøjer, der er indregistreret i en EU-medlemsstat, er fritaget herfor⁶⁹.

66 – Om de forskellige ordninger jf. punkt 43 og 55 i nærværende forslag til afgørelse.

67 – Blandt andre faktorer, der giver anledning til forskelsbehandling, bemærkes, at der er fastsat en graduering af afgiften for de køretøjer, der er udstyret med luftaffjedring, som ødelægger vejene mindre og/eller beskytter miljøet, men alene hvis disse køretøjer er indregistreret i Ungarn (jf. punkt 24 og 25 i nærværende forslag til afgørelse) og ikke, hvis de er indregistreret i udlandet.

68 – Selv om det fjerde spørgsmål vedrører associeringsaftalen EØF-Tyrkiet, mens det første og det andet spørgsmål vedrører Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, er disse to instrumenter nært forbundne, eftersom nævnte afgørelse er blevet vedtaget med henblik på at iværksætte slutfasen af den toldunion, der blev indført mellem de kontraherende parter i associeringsaftalen, hvilket fremgår af både afgørelsens titel, præambel og artikel 1.

69 – Om denne fritagelse jf. punkt 42 i nærværende forslag til afgørelse.

88. I forelæggelsesafgørelsens begrundelse har den forelæggende ret præciseret, at den ønsker oplyst, om den omtvistede afgift er udtryk for forskelsbehandling over for de tyrkiske transportvirksomheder, og om den derfor skal anses for at være uforenelig med artikel 9 i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet og artikel 18 TEUF. Indholdet af disse to artikler er det samme, da artikel 18, stk. 1, TEUF fastsætter et princip, hvorefter al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, er forbudt inden for traktaternes anvendelsesområde⁷⁰. Det skal tilføjes, at associeringsaftalens artikel 9 udtrykkeligt henviser til »det i artikel 7 i traktaten om oprettelse af [EØF] anførte princip [om forbud mod forskelsbehandling]«, som svarer til artikel 18 TEUF⁷¹.

89. Det er Kommissionens opfattelse, at det ikke er nødvendigt at give en særskilt besvarelse af det fjerde præjudicielle spørgsmål, eftersom problemstillingen vedrørende en eventuel forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, allerede burde behandles i forbindelse med de to første spørgsmål, såfremt Domstolen måtte finde, at den omhandlede nationale lovgivning er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 4-7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 og dermed af anvendelsesområdet for associeringsaftalen EØF-Tyrkiet⁷².

90. Det er navnlig korrekt, at medlemsstaterne kun må vedtage foranstaltninger, som begrænser de frie varebevægelser, og som er begrundet i et af de hensyn, der er opregnet i artikel 36 TEUF, såfremt disse foranstaltninger ikke udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling⁷³, som er et kriterium, der bør behandles inden for rammerne af den anden del af det andet spørgsmål⁷⁴, såfremt Domstolen måtte beslutte sig for at træffe afgørelse herom.

91. Henset til den bekræftende besvarelse, som jeg foreslår at give af det første spørgsmål, finder jeg det uforholdsmæssigt at besvare det fjerde spørgsmål, eftersom det er tilstrækkeligt, at Domstolen fastslår, at der foreligger blot en enkelt grund til manglende forenelighed med EU-retten blandt de adskillige grunde, som den forelæggende ret har anført. Hvis Domstolen nærmere bestemt måtte finde, således som jeg foreslår, at den omhandlede lovgivning er omfattet af forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told, som er fastsat i artikel 4 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95, er det efter min opfattelse uforholdsmæssigt at foretage en fortolkning af artikel 9 i associeringsaftalen EØF-Tyrkiet i lyset af retspraksis vedrørende forholdet mellem artikel 18 TEUF og EUF-traktatens bestemmelser om de grundlæggende bevægelsesfriheder⁷⁵.

70 – Nævnte princip er endvidere fastslået i artikel 21, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). I dom af 2.6.2016, Kommissionen mod Nederlandene (C-233/14, EU:C:2016:396, præmis 76), fastslog Domstolen, at forbuddet i artikel 18 TEUF finder anvendelse på alle de situationer, der hører under EU-rettens materielle anvendelsesområde.

71 – Artikel 37 i tillægsprotokollen til nævnte aftale fastsætter en særlig anvendelse af dette princip på arbejdsområdet, idet den bestemmer, at »[h]ver medlemsstat opretter for arbejdstagere af tyrkisk nationalitet, som er beskæftiget i Fællesskabet, en ordning, hvorunder der ikke finder nogen i nationalitet begrundet forskelsbehandling sted i forhold til arbejdstagere, som er statsborgere i andre af Fællesskabets medlemsstater, for så vidt angår arbejdsvilkår og aflønning«.

72 – I denne henseende har Kommissionen henvist til dom af 30.4.2014, Pflieger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 31-36), hvori det fastslås, at når en medlemsstat påberåber sig tvingende almene hensyn for at begrunde retsforskrifter, som kan begrænse en traktatfæstet grundlæggende frihed, skal denne begrundelse fortolkes i lyset af de almindelige EU-retlige grundsætninger, herunder de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, som bl.a. omfatter princippet om forbud mod forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet.

73 – En tilsvarende regel er indeholdt i såvel artikel 7 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95 som artikel 29 in fine i tillægsprotokollen til associeringsaftalen EØF-Tyrkiet.

74 – Jf. punkt 75 ff. i nærværende forslag til afgørelse.

75 – Jf. bl.a. dom af 19.6.2014, Strojirny Prostějov og ACO Industries Tábor (C-53/13 og C-80/13, EU:C:2014:2011, præmis 31 ff.), af 18.12.2014, Generali-Providencia Biztosító (C-470/13, EU:C:2014:2469, præmis 30 ff.), og af 29.10.2015, Nagy (C-583/14, EU:C:2015:737, præmis 24), hvori det fastslås, at artikel 18 TEUF ikke finder anvendelse, såfremt EUF-traktatens bestemmelser vedrørende den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser eller kapital finder anvendelse og fastsætter særlige regler om forbud mod forskelsbehandling.

D. Om kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne, henset til artikel 3, stk. 2, TEUF og artikel 1, stk. 2, og artikel 1, stk. 3, litra a), i forordning nr. 1072/2009 (det tredje spørgsmål)

92. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsens begrundelse, at det tredje præjudicielle spørgsmål alene er forelagt for det tilfælde, at Domstolen måtte finde, at den i hovedsagen omhandlede afgift hverken udgør en afgift med tilsvarende virkning som told eller en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i henholdsvis artikel 4 og 5 i Associeringsrådets afgørelse nr. 1/95. Henset til den bekræftende besvarelse, som jeg foreslår at give af det første af de for Domstolen forelagte spørgsmål, er det efter min opfattelse ufornuddent at besvare det tredje spørgsmål. Jeg vil imidlertid fremsætte nogle betragtninger herom for fuldstændighedens skyld.

93. Det tredje spørgsmål omhandler nærmere bestemt kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne for så vidt angår bilaterale overenskomster indgået med tredjelande på området for international vejgodstransport. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgte i hovedsagen, dvs. skattemyndigheden i anden instans, har gjort gældende, at det står Ungarn frit for at regulere international godstransport ved hjælp af bilaterale overenskomster i medfør af artikel 4, stk. 2, litra g), TEUF, som bestemmer, at »[d]er er delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne på [bl.a. transportområdet]« og på grundlag af bestemmelserne i forordning nr. 1072/2009. Dette synspunkt deles ligeledes af den ungarske og den italienske regering samt Kommissionen. Istanbul Lojistik har derimod gjort gældende, at Unionen har en implicit enekompetence på området.

94. Den forelæggende ret ønsker konkret, at det fastlægges, om Ungarns myndigheder fortsat har ret til at håndhæve den bilaterale overenskomst, som Ungarn indgik med Republikken Tyrkiet i 1968, og hvis artikel 18, stk. 3, bestemmer, at der skal betales afgift for tyrkiske køretøjer, der foretager godstransport ved transit gennem det ungarske område⁷⁶. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den afgift, som er genstand for tvisten i hovedsagen, kan gennemføres på grundlag af nævnte bestemmelse.

95. I denne henseende har den forelæggende ret henvist til Unionens enekompetence til at indgå internationale aftaler, som er fastsat i artikel 3, stk. 2, TEUF⁷⁷, og den har anført, at i overensstemmelse med Domstolens praksis »har medlemsstaterne, når Fællesskabet for at gennemføre en fælles politik, der er omhandlet i traktaten, har vedtaget bestemmelser, der under en eller anden form indfører fælles regler, ikke længere ret til individuelt eller kollektivt at indgå forpligtelser med tredjelande, der berører disse regler«⁷⁸. Det bemærkes, at det således fastsatte princip efterfølgende er blevet afgrænset af Domstolen, som bl.a. har præciseret, at når Unionen kun råder over tildelte kompetencer⁷⁹, skal dens eventuelle kompetence – tilmed en enekompetence – finde sin begrundelse i en konkret analyse af de pågældende bestemmelser⁸⁰.

76 – Forpligtelsen til at betale afgift »for godstransport og for at dække de udgifter, der er forbundet med vedligeholdelse og reparation af vejene« gælder endog for de tyrkiske transportvirksomheder for de transitstrækninger, hvor køretøjerne er tomme. I medfør af nævnte artikel 18, stk. 3, skal de ungarske køretøjer, der under transit kører gennem Tyrkiet, på gensidig basis betale en afgift af samme art, som er gældende på det tyrkiske område. Det fremgår af samme artikels stk. 2, at køretøjer, der er indregistreret i en af de stater, der er kontraherende parter i overenskomsten, derimod er fritaget for skyldig afgift »for transportvirksomhed, for at være i besiddelse af køretøjet eller for anvendelsen af vejene«, såfremt køretøjets endelige bestemmelsessted er den anden kontraherende parts område.

77 – Det fremgår af nævnte stk. 2, at »Unionen har [...] enekompetence til at indgå internationale aftaler, når indgåelsen har hjemmel i en lovgivningsmæssig EU-retsakt, eller når den er nødvendig for at give Unionen mulighed for at udøve sin kompetence på internt plan, eller for så vidt den kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde«.

78 – Den forelæggende ret har henvist til præmis 17-19 i dom af 31.3.1971, Kommissionen mod Rådet, »Europæisk Vejtransportoverenskomst« (22/70, EU:C:1971:32).

79 – I overensstemmelse med artikel 5, stk. 1 og 2, TEU.

80 – Jf. bl.a. den retspraksis, der er nævnt i generaladvokat Jääskinens stillingtagen i udtalelsessag 1/13 (tredjelandes tiltrædelse af Haagerkonventionen, EU:C:2014:2292, punkt 58 ff.), i udtalelse 1/13 (tredjelandes tiltrædelse af Haagerkonventionen) af 14.10.2014 (EU:C:2014:2303, præmis 71 ff.), og i udtalelse 3/15 (Marrakeshtraktaten om fremme af adgang til offentligtgjorte værker) af 14.2.2017 (EU:C:2017:114, præmis 108).

96. Til støtte for sin anmodning har den forelæggende ret anført, at der ved forordning nr. 1072/2009 netop er indført fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel, som er gyldige i hele EU, og at dette instrument i overensstemmelse med tredje betragtning hertil⁸¹ og dens artikel 1, stk. 2, første punktum⁸² finder anvendelse i enhver medlemsstat, hvor et køretøj, der transporterer varer fra et tredjeland til en medlemsstat (og omvendt), under transit kører gennem den pågældende medlemsstat, således som det er tilfældet for Ungarn i tvisten i hovedsagen⁸³.

97. Den forelæggende ret har nærmere bestemt anmodet Domstolen om at oplyse, om de ungarske myndigheder på trods af, at EU har lovgivet på området, kan fortsætte med at lade overenskomsten mellem Ungarn og Tyrkiet have virkning⁸⁴ under henvisning til artikel 1, stk. 3, litra a), i forordning nr. 1072/2009, hvoraf fremgår, at »[i]ndtil der er indgået aftaler, jf. stk. 2, berører denne forordning ikke [...] bestemmelser vedrørende den transport fra en medlemsstat til et tredjeland og omvendt, som henhører under bilaterale aftaler mellem en medlemsstat og de pågældende tredjelands«⁸⁵.

98. Det følger således af artikel 1, stk. 2, *andet punktum*, i forordning nr. 1072/2009, at forordningen »[ikke finder] anvendelse på den strækning, der tilbagelægges på den medlemsstats område, hvor læsning eller aflæsning finder sted, før den nødvendige aftale mellem Fællesskabet og det pågældende tredjeland er indgået«⁸⁶ til forskel fra, hvad der med hensyn til forordningens anvendelse er fastsat i samme stykkes *første punktum* vedrørende de situationer, hvor en EU-medlemsstat alene passeres under transit⁸⁷.

99. Nævnte andet punktum er imidlertid efter min opfattelse irrelevant i det foreliggende tilfælde, eftersom det ungarske område – således som Istanbul Lojistik har anført og den forelæggende ret selv har medgivet – her alene udgør et transitområde og ikke stedet for læsning eller aflæsning af de pågældende varer.

100. I lighed med den ungarske og den italienske regering samt Kommissionen vil jeg navnlig fremhæve, at tvisten i hovedsagen ikke henhører under det materielle anvendelsesområde for forordning nr. 1072/2009, eftersom forordningens artikel 2, nr. 1), bestemmer, at den udelukkende omhandler køretøjer til godstransport, som er indregistreret i en EU-medlemsstat⁸⁸, mens det køretøj, som blev pålagt den ungarske afgift ved de anfægtede afgørelser var indregistreret i Tyrkiet.

101. Jeg konkluderer derfor subsidiært, at eftersom forordning nr. 1072/2009 ikke finder anvendelse på et tilfælde som det i hovedsagen, kan forordningens bestemmelser ikke være til hinder for, at de ungarske myndigheder kan støtte sig på artikel 18, stk. 3, i overenskomsten mellem Ungarn og Tyrkiet med henblik på i et sådant tilfælde at pålægge betaling af den omtvistede afgift.

81 – Det fremgår af nævnte tredje betragtning, at »[f]or at sikre et sammenhængende regelsæt for international godskørsel i hele Fællesskabet bør [forordning nr. 1072/2009] gælde for al international godskørsel på Fællesskabets område. Godskørsel fra medlemsstaterne til tredjelands er stadig i vid udstrækning underkastet bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne og de pågældende tredjelands. Derfor bør forordningen ikke gælde for den strækning, der tilbagelægges i den medlemsstat, hvor der sker læsning eller aflæsning, for der er indgået de nødvendige aftaler mellem Fællesskabet og de berørte tredjelands. Den bør dog gælde for transitmedlemsstaters område«.

82 – I henhold til nævnte første punktum finder forordning nr. 1072/2009 anvendelse »[i] forbindelse med transport fra en medlemsstat til et tredjeland og omvendt [...] på den strækning, der under transit tilbagelægges på enhver medlemsstats område«.

83 – Det bemærkes, at i det foreliggende tilfælde var det køretøj, som blev pålagt den omtvistede afgift, kørt fra Tyrkiet for via Ungarn at komme til Tyskland.

84 – Den forelæggende ret og Istanbul Lojistik er uenige om, hvorvidt denne mulighed bekræftes eller afkræftes af den rapport udarbejdet af ICF Consulting Ltd, som er nævnt i fodnote 28 i nærværende forslag til afgørelse (jf. rapportens s. 6, punkt 2.1, og s. 8, punkt 2.2).

85 – Den ungarske regering har gjort gældende, at Unionen ikke har enekompetence på dette område, eftersom denne bestemmelse i forordning nr. 1072/2009, som udtrykkeligt tager hensyn til bilaterale aftaler indgået mellem medlemsstaterne og tredjelands, fastsætter, at sådanne aftaler forbliver i kraft, indtil de erstattes af bestemmelser vedtaget på EU-plan.

86 – Min fremhævelse. Lignende bestemmelser fandtes allerede i tredje betragtning til og artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 881/92 af 26.3.1992 om adgang til markedet for vejgodstransport i Fællesskabet, som udføres fra eller til en medlemsstats område eller gennem en eller flere medlemsstaters områder (EFT 1992, L 95, s. 1), som blev erstattet af forordning nr. 1072/2009.

87 – Jf. ligeledes tredje betragtning til forordningen, som er nævnt i fodnote 81 i nærværende forslag til afgørelse.

88 – Nævnte nr. 1) bestemmer således, at der ved »køretøj« i forordningens forstand forstås ethvert »motorkøretøj, som er indregistreret i en medlemsstat, eller et sammenkoblet vogntog, hvoraf i det mindste motorkøretøjet er indregistreret i en medlemsstat, og som udelukkende er beregnet til godstransport«.

V. Forslag til afgørelse

102. Henset til ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de spørgsmål, som Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Szeged, Ungarn) har forelagt, som følger:

»Artikel 4 i afgørelse nr. 1/95 truffet af Associeringsrådet EF-Tyrkiet den 22. december 1995 om iværksættelse af slutfasen af toldunionen skal fortolkes således, at en afgift på motorkøretøjer som den i hovedsagen omhandlede, som opkræves af alle indehavere af tunge køretøjer, der er indregistreret i et land, som ikke er medlem af Den Europæiske Union, og som under transit kører gennem Ungarn for at komme til en anden medlemsstat, og som skal betales, hver gang den ungarske grænse passeres, udgør en afgift med tilsvarende virkning som told med hensyn til de varer, der er omfattet af toldunionen, og den er derfor forbudt i henhold til nævnte artikel.

Henset til besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål er det uforholdent at besvare det andet, det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål.«