



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
vom 6. April 2017¹

Rechtssache C-65/16

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

(Vorabentscheidungsersuchen des Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szeged, Ungarn])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Internationaler Straßenverkehr – Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei – Art. 9 – Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG–Türkei – Art. 4, 5 und 7 – Freier Warenverkehr – Kraftfahrzeugsteuer – Abgabe auf in der Türkei zugelassene Lastkraftwagen, die Ungarn als Transitland durchqueren – Bilaterales Abkommen zwischen einem Mitgliedstaat und der Türkei – Art. 3 Abs. 2 AEUV – Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 – Art. 1“

I. Einleitung

1. Hintergrund des Vorabentscheidungsersuchens des Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szeged, Ungarn) ist ein Rechtsstreit zwischen einem türkischen Transportunternehmen und einer ungarischen Steuerbehörde betreffend eine in den ungarischen Rechtsvorschriften vorgesehene Kraftfahrzeugsteuer, die die ungarische Steuerbehörde von dem türkischen Transportunternehmen erhoben hat.
2. Nach den ungarischen Rechtsvorschriften wird auf Lastkraftwagen, die in einem nicht der Europäischen Union angehörenden Land – im vorliegenden Fall in der Türkei – zugelassen sind und für Warentransporte genutzt werden, jedes Mal eine Steuer erhoben, wenn sie die ungarische Grenze überqueren, um über das ungarische Hoheitsgebiet in einen anderen Mitgliedstaat zu gelangen.
3. Das vorliegende Gericht möchte vom Gerichtshof wissen, ob eine solche nationale Regelung mit den Anforderungen des Unionsrechts vereinbar ist, insbesondere mit den auf das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Türkei² (im Folgenden: Assoziierungsabkommen EWG–Türkei)³ zurückgehenden Bestimmungen.

1 Originalsprache: Französisch.

2 Das Abkommen wurde von der Republik Türkei einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits am 12. September 1963 in Ankara unterzeichnet und durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 (ABl. 1964, 217, S. 3685) im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt.

3 Mit einer gleichartigen Problematik ist der Gerichtshof in der anhängigen Rechtssache CX (C-629/16) befasst.

4. Das vorliegende Gericht fragt zunächst, ob die Bestimmungen des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG–Türkei⁴ (im Folgenden: Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates) die Erhebung einer Steuer wie der im Ausgangsverfahren streitigen untersagen, weil sie eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll im Sinne von Art. 4 des Beschlusses darstelle oder, hilfsweise, eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne von Art. 5 des Beschlusses sei, die gegebenenfalls durch die in Art. 7 vorgesehenen Ausnahmegründe gerechtfertigt sein könne.

5. Sodann möchte das vorliegende Gericht wissen, ob eine derartige Steuer gegen Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei verstößt, der jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet.

6. Schließlich fragt es, ob Art. 3 Abs. 2 AEUV sowie Art. 1 Abs. 2 und 3 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs⁵ es den Behörden eines Mitgliedstaats verwehren, eine solche Steuer auf der Grundlage eines mit einem Drittstaat im Bereich des Transportwesens abgeschlossenen bilateralen Abkommens, im vorliegenden Fall eines Abkommens zwischen Ungarn und der Republik Türkei, zu erheben.

7. Aus den nachstehend dargelegten Gründen bin ich der Meinung, dass die erste Frage insoweit zu bejahen ist, als eine nationale Maßnahme wie die im Ausgangsverfahren streitige eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll darstellt, die gegen Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates verstößt, und dass der Gerichtshof daher die anderen Fragen, zu denen ich gleichwohl hilfsweise Stellung nehmen werde, nicht beantworten muss.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Das Assoziierungsabkommen EWG–Türkei und sein Zusatzprotokoll

8. Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei bestimmt: „Die Vertragsparteien erkennen an, dass für den Anwendungsbereich des Abkommens unbeschadet der besonderen Bestimmungen, die möglicherweise auf Grund von Artikel 8 noch erlassen werden, dem in Artikel 7 des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft verankerten Grundsatz entsprechend jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist.“

9. Das Zusatzprotokoll zum Assoziierungsabkommen EWG–Türkei, das in Brüssel am 23. November 1970 unterzeichnet wurde⁶, ist Bestandteil des Abkommens⁷. Nach Art. 41 des Zusatzprotokolls setzt der Assoziationsrat nach den Grundsätzen der Art. 13 und 14 des Assoziierungsabkommens die Zeitfolge und die Einzelheiten fest, nach denen die Vertragsparteien die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs untereinander schrittweise beseitigen müssen.

4 Beschluss vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion (ABl. 1996, L 35, S. 1).

5 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 (ABl. 2009, L 300, S. 72).

6 Das Zusatzprotokoll wurde durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. 1972, L 293, S. 1) im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt.

7 Gemäß Art. 62 des Zusatzprotokolls.

10. Art. 42 Abs. 1 des Zusatzprotokolls bestimmt: „Der Assoziationsrat dehnt die Bestimmungen des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft, die den Verkehr betreffen, entsprechend den von ihm vor allem unter Berücksichtigung der geographischen Lage der Türkei festgelegten Einzelheiten auf die Türkei aus. Er kann unter den gleichen Bedingungen die Akte, welche die Gemeinschaft zur Durchführung dieser Bestimmungen für den ... Straßen[verkehr] erlassen hat, auf die Türkei ausdehnen.“

2. Der Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates

11. Art. 1 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates bestimmt: „Unbeschadet des [Assoziierungsabkommens EWG–Türkei] sowie der zugehörigen Zusatz- und Ergänzungsprotokolle legt der Assoziationsrat hiermit die Vorschriften für die in den Artikeln 2 und 5 des genannten Abkommens festgelegte Durchführung der Endphase der Zollunion fest.“

12. Art. 4 in Abschnitt I („Beseitigung der Zölle und der Abgaben gleicher Wirkung“) des Kapitels I („Freier Warenverkehr und Handelspolitik“) des Beschlusses bestimmt: „Die zwischen der Gemeinschaft und der Türkei geltenden Einfuhr- und Ausfuhrzölle und Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle werden mit Inkrafttreten dieses Beschlusses vollständig beseitigt. Die Gemeinschaft und die Türkei führen ab diesem Zeitpunkt keine neuen Einfuhr- oder Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung ein. Diese Bestimmungen gelten auch für Finanzzölle.“

13. Art. 5 in Abschnitt II („Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen oder der Maßnahmen gleicher Wirkung“) des Kapitels I bestimmt: „Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Vertragsparteien verboten.“

14. Art. 7 bestimmt: „Die Artikel 5 und 6 stehen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Vertragsparteien darstellen.“

15. Art. 66 des Kapitels VI („Allgemeine und Schlussbestimmungen“) bestimmt: „Soweit die Bestimmungen dieses Beschlusses im Wesentlichen mit den entsprechenden Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft übereinstimmen, werden sie für die Zwecke ihrer Durchführung und Anwendung in Bezug auf unter die Zollunion fallende Waren im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften ausgelegt.“

3. Die Verordnung Nr. 1072/2009

16. Art. 1 („Anwendungsbereich“) der Verordnung Nr. 1072/2009 bestimmt:

„(1) Diese Verordnung gilt für den grenzüberschreitenden gewerblichen Güterkraftverkehr auf den im Gebiet der Gemeinschaft zurückgelegten Wegstrecken.

(2) Bei Beförderungen aus einem Mitgliedstaat nach einem Drittland und umgekehrt gilt diese Verordnung für die in den Mitgliedstaaten, die im Transit durchfahren werden, zurückgelegte Wegstrecke. Sie gilt nicht für die im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats der Be- oder Entladung zurückgelegte Wegstrecke, solange das hierfür erforderliche Abkommen zwischen der Gemeinschaft und dem betreffenden Drittland nicht geschlossen wurde.

(3) Bis zum Abschluss der Abkommen gemäß Absatz 2 werden folgende Vorschriften von dieser Verordnung nicht berührt:

- a) die in bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und den jeweiligen Drittländern enthaltenen Vorschriften über Beförderungen aus einem Mitgliedstaat nach einem Drittland und umgekehrt;

...“

17. Art. 2 Nr. 1 definiert den Begriff „Fahrzeug“ im Sinne der Verordnung als „ein in einem Mitgliedstaat amtlich zugelassenes Kraftfahrzeug oder eine Fahrzeugkombination, bei der zumindest das Kraftfahrzeug in einem Mitgliedstaat amtlich zugelassen ist, sofern sie ausschließlich für die Güterbeförderung verwendet werden“.

B. Nationales Recht

1. Das Abkommen Ungarn–Türkei

18. Das Abkommen über grenzüberschreitende Güterkrafttransporte zwischen dem Präsidentsrat und der Regierung der Volksrepublik Ungarn einerseits und der Regierung der Republik Türkei andererseits wurde am 14. September 1968 in Budapest unterzeichnet⁸ (im Folgenden: Abkommen Ungarn–Türkei).

19. Art. 18 Abs. 2 des Abkommens bestimmt: „Fahrzeuge, die einen Warentransport zwischen den Hoheitsgebieten der beiden Vertragsparteien durchführen, sind – einschließlich für die Leerfahrt – von Steuern, Steuerzuschlägen, Gebühren und Entgelten befreit, die im Hoheitsgebiet der jeweils anderen Vertragspartei für die entsprechende Transporttätigkeit oder aufgrund des Fahrzeugbesitzes oder aufgrund der Straßennutzung zu zahlen sind.“ Art. 18 Abs. 3 bestimmt: „Fahrzeuge, die einen Warentransport über das Hoheitsgebiet der jeweils anderen Vertragspartei durchführen, unterliegen – einschließlich für die Leerfahrt – Steuern, Steuerzuschlägen, Gebühren und Entgelten, die für den Warentransport und zur Deckung der Kosten im Zusammenhang mit der Instandhaltung und Ausbesserung von Straßen zu zahlen sind ...“

2. Das Gesetz über die Kraftfahrzeugsteuer

20. In der Präambel des Gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. Törvény (Gesetz Nr. LXXXII von 1991 über die Kraftfahrzeugsteuer)⁹ (im Folgenden: Kraftfahrzeugsteuergesetz) heißt es: „Das Parlament verabschiedet das vorliegende Gesetz über die Kraftfahrzeugsteuer im Interesse einer besseren Verteilung der mit der Motorisierung einhergehenden öffentlichen Lasten, einer Erhöhung der Einnahmen der Kommunalverwaltungen bzw. – in der Hauptstadt – der Bezirksverwaltungen sowie einer Erweiterung der Finanzierungsquellen, die für die Instandhaltung und Entwicklung des öffentlichen Straßennetzes erforderlich sind.“

⁸ Die ungarische Regierung verweist in diesem Zusammenhang auf die Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 29/1969, durch die das Abkommen in Ungarn verkündet wurde, *Magyar Közlöny* 1969/78 (X. 11.).

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

21. § 1 dieses Gesetzes bestimmt:

„(1) Die Kraftfahrzeugsteuer ist auf alle Fahrzeuge und Anhänger zu entrichten, die mit einem ungarischen Kennzeichen versehen sind, sowie auf alle Lastkraftwagen, die im Ausland zugelassen sind und im Hoheitsgebiet Ungarns am Straßenverkehr teilnehmen (im Folgenden zusammen: Fahrzeuge) ...

(2) Der Anwendungsbereich dieses Gesetzes erstreckt sich ... in Bezug auf im Ausland zugelassene Lastkraftwagen nicht auf solche, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union zugelassen sind.“

22. Kapitel II des Kraftfahrzeugsteuergesetzes legt die Modalitäten der „Steuer auf inländische Kraftfahrzeuge“ fest. Der Betrag der Steuer, die jährlich für in Ungarn zugelassene Lastkraftwagen zu entrichten ist, bestimmt sich nach der Masse des betreffenden Fahrzeugs, seinem Federsystem und seiner Einstufung nach Umweltschutzwägungen.

23. Nach § 6 des Gesetzes entspricht die Steuerbemessungsgrundlage der im amtlichen Fahrzeugregister eingetragenen Leermasse des Lastkraftwagens zuzüglich 50 % der Ladefähigkeit (Nutzlast).

24. Nach § 7 Abs. 2 des Gesetzes beläuft sich die Steuer je angefangene Teilmenge von 100 kg der Steuerbemessungsgrundlage für Lastkraftwagen, die mit Luftfederung oder einem gleichwertigen Federsystem ausgestattet sind, auf 850 ungarische Forint (HUF) (etwa 3 Euro) und für andere Lastkraftwagen auf 1 380 HUF (etwa 5 Euro).

25. In § 8 des Gesetzes sind die Kriterien aufgeführt, nach denen eine Steuererleichterung in Höhe von 20 % bis 30 % Ermäßigung je nach Umweltklasse des betreffenden Lastkraftwagens in Anspruch genommen werden kann.

26. Kapitel III des Kraftfahrzeugsteuergesetzes legt die Modalitäten der „Steuer auf im Ausland zugelassene Kraftfahrzeuge“ fest.

27. Nach § 10 des Gesetzes wird die Steuer vom Fahrzeughalter geschuldet, und nach § 11 entsteht die Steuerpflicht am Tag der Einreise in das Hoheitsgebiet Ungarns.

28. § 15 des Gesetzes bestimmt:

„(1) Bei ... einem Kraftfahrzeug mit einem Gesamtgewicht von über 12 Tonnen, das mit einer für ein lokales Ziel verwendeten Transportgenehmigung am Verkehr teilnimmt, [ist] eine Steuer in Höhe von 30 000 HUF (etwa 100 Euro) auf die Hin- bzw. Rückreise zu entrichten. Bei ... einem Kraftfahrzeug mit einem Gesamtgewicht von über 12 Tonnen, das mit einer für den Transit verwendeten Transportgenehmigung am Verkehr teilnimmt, [ist] eine Steuer in Höhe von 60 000 HUF (etwa 200 Euro) auf die Hin- bzw. Rückreise zu entrichten. ...

(2) Die Steuerbeträge nach Abs. 1 gelten für jede Hinreise und jede Rückreise und für einen Aufenthalt im ungarischen Hoheitsgebiet von maximal 48 Stunden je Wegstrecke. Bei einem längeren Aufenthalt ist die Steuer gemäß den Bestimmungen von Abs. 1 für jeden neu angefangenen Zeitraum von 48 Stunden zu entrichten. ...

(3) Der Betrag der nach Abs. 1 geschuldeten Steuer ist durch den Kauf einer Steuermarke zu entrichten, die bei der Einreise in ungarisches Hoheitsgebiet auf der Transportgenehmigung – bei lokalen Transporten für die gesamte Transportdauer und bei Transittransporten jeweils gesondert für die Hin- und Rückreise – anzubringen ist. Der Steuerpflichtige muss nach der Anbringung auf den

Steuermarken den Zeitpunkt der Einreise (Jahr-Monat-Tag-Stunde) angeben. Wird der Zahlungspflicht (Steuermarke) nicht nachgekommen, kann mit der steuerbaren Transportgenehmigung bei Meidung von Sanktionen nur in einem Umkreis von maximal 5 km vom Ort der Einreise in ungarisches Hoheitsgebiet am Straßenverkehr teilgenommen werden.“

29. § 17 Abs. 2 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes bestimmt: „Kommt der Steuerpflichtige seiner Verpflichtung zur Entrichtung der Steuer ganz oder teilweise nicht nach, setzt die Zollbehörde die Steuerschuld sowie eine Steuergeldbuße in Höhe des Fünffachen der Steuerschuld fest ...“

3. Das Gesetz über den Straßenverkehr und die Regierungsverordnung Nr. 156/2009

30. Gemäß § 20 Abs. 1 Buchst. a des Kőzüti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Gesetz Nr. I von 1988 über den Straßenverkehr)¹⁰ (im Folgenden: Straßenverkehrsgesetz) kann der Verstoß gegen Bestimmungen über nationale oder internationale Straßenverkehrsdienste (Personen- oder Warentransport), die eine Genehmigung und das Vorliegen von Dokumenten voraussetzen, wie sie dieses Gesetz oder spezifische Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder Unionsrechtsakte vorschreiben, mit einer Geldbuße geahndet werden.

31. § 2 Buchst. b des Kőzüti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII. 29.) Korm. Rendelet (Regierungsverordnung Nr. 156/2009 [VII. 29.] über die Höhe der Geldbußen wegen Verstoßes gegen bestimmte Vorschriften betreffend den Transport von Gütern und die Beförderung von Personen auf der Straße und den Straßenverkehr und über die Aufgaben der Behörden bei der Verhängung von Geldbußen)¹¹ bestimmt in seiner hier maßgeblichen Fassung:

„Gemäß § 20 Abs. 1 Buchst. a des [Straßenverkehrsgesetzes] ist, soweit eine Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt, zur Zahlung einer Geldbuße in Höhe des in Anhang 1 vorgesehenen Betrags verpflichtet, wer ... gegen die Bestimmungen über die Genehmigungen und Dokumente, die nach den §§ 3 bis 34 [der Regierungsverordnung Nr. 261/2011¹²] für die Durchführung von Straßenverkehrsdiensten erforderlich sind, verstößt“.

32. Nach Nr. 5 Buchst. a des Anhangs 1 dieser Regierungsverordnung wird gegen ein Transportunternehmen, dessen Genehmigung für den Straßengüterverkehr ungültig ist, eine Geldbuße in Höhe von 300 000 HUF (etwa 980 Euro) verhängt.

III. Ausgangsverfahren, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

33. Istanbul Lojistik Ltd ist eine in der Türkei eingetragene Handelsgesellschaft, die für Unternehmen mit Sitz in der Türkei und in der Union Straßengütertransporte aus der Türkei in Mitgliedstaaten der Union durchführt und dabei u. a. Ungarn durchquert.

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

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

¹² Díj 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 (Regierungsverordnung Nr. 261/2011 [XII. 7.] über entgeltliche Warenbeförderung auf der Straße, Warenbeförderung auf eigene Rechnung, entgeltliche Personenbeförderung mit Bussen und Personenbeförderung auf eigene Rechnung und zur Änderung damit zusammenhängender Rechtsvorschriften), *Magyar Közlöny* 2011/146 (XII. 7.).

34. Am 30. März 2015 führte die Nemzeti Adó- és Vámhivatal (nationale Steuer- und Zollverwaltung, Ungarn, im Folgenden: Finanzbehörde erster Ebene) in der Umgebung von Nagylak (Ungarn) nahe der rumänischen Grenze bei einer Fahrzeugkombination¹³ mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 12 Tonnen, die in der Türkei zugelassen und deren Halter Istanbul Lojistik war, eine Kontrolle durch. Istanbul Lojistik verfügte über eine ungarisch-türkische Transitgenehmigung für den betreffenden Lastkraftwagen, die sie für den Transport von Textilprodukten aus der Türkei nach Deutschland über Ungarn verwendete. Die Genehmigung enthielt zwar alle Angaben, die nach der ungarischen Regelung erforderlich waren, doch war auf ihr keine Steuermarke in Höhe des Betrags der geschuldeten Fahrzeugsteuer zum Nachweis der Entrichtung der Steuer angebracht worden.

35. Die Finanzbehörde erster Ebene stellte in ihren Bescheiden vom 31. März 2015 nach der Kontrolle fest, dass Istanbul Lojistik ihrer Steuerpflicht nach dem ungarischen Kraftfahrzeugsteuergesetz nicht nachgekommen und ihre Transitgenehmigung folglich ungültig sei. Die Behörde setzte gegen Istanbul Lojistik eine Steuerschuld in Höhe von 60 000 HUF (etwa 200 Euro), die der Kraftfahrzeugsteuer entsprach, eine Steuergeldbuße in Höhe von 300 000 HUF (etwa 980 Euro) sowie eine Verwaltungsgeldbuße in Höhe von 300 000 HUF fest, d. h. insgesamt einen Betrag von 660 000 HUF (etwa 2 150 Euro).

36. Istanbul Lojistik legte gegen diese Bescheide bei der Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóság (Direktion für Rechtsbehelfsangelegenheiten der nationalen Steuer- und Zollverwaltung, Ungarn, im Folgenden: Finanzbehörde zweiter Ebene) Einspruch ein. Die Finanzbehörde zweiter Ebene bestätigte mit Bescheiden vom 13. Mai 2015 die angefochtenen Bescheide.

37. Istanbul Lojistik erhob beim Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szeged) Klage gegen die genannten Bescheide.

38. Zur Stützung ihrer Klage macht Istanbul Lojistik geltend, dass die streitigen Vorschriften des Kraftfahrzeugsteuergesetzes gegen die Art. 4 bis 6 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates verstießen. Die Steuer, die beim Transit durch Ungarn auf Fahrzeuge erhoben werde, die in nicht der Union angehörenden Ländern zugelassen seien, könne als Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll im Sinne von Art. 30 AEUV und folglich Art. 4 des Beschlusses angesehen werden. Die Steuer sei diskriminierend und marktschützend und stelle eine Beschränkung des freien Warenverkehrs dar, die dem Unionsrecht zuwiderlaufe.

39. Demgegenüber beantragt die Finanzbehörde zweiter Ebene die Abweisung der Klage. Sie macht geltend, sie habe aufgrund einer nationalen Regelung für den Bereich des Verkehrs gehandelt, und gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. g AEUV sei Ungarn ermächtigt, in diesem Bereich Vorschriften zu erlassen und die erlassenen Vorschriften anzuwenden. Bei der Kraftfahrzeugsteuer handle es sich um Kosten, die bei internationalen Transporten anfielen und weder als Zoll noch als Abgabe gleicher Wirkung eingestuft werden könnten. Zudem sei Ungarn selbst dann, wenn die Vorschriften über die Zollunion im vorliegenden Fall für anwendbar erklärt würden, berechtigt, den freien Verkehr von Waren aus der Türkei aufgrund der im öffentlichen Interesse vorgesehenen Ausnahmen des Art. 36 AEUV, insbesondere im Zusammenhang mit der Sicherheit des Straßenverkehrs und der öffentlichen Ordnung im Bereich der Strafverfolgung, zu beschränken. Die Verordnung Nr. 1072/2009 verbiete Ungarn nicht, den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr zwischen den Hoheitsgebieten von Ungarn und der Türkei durch zweiseitige Abkommen zu regeln.

13 Der Begriff „Fahrzeugkombination“ findet sich im Unionsrecht u. a. in Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 1072/2009.

40. In diesem Zusammenhang hat das Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szeged) mit Entscheidung vom 18. Januar 2016, beim Gerichtshof eingegangen am 8. Februar 2016, beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates dahin auszulegen, dass eine Kraftfahrzeugsteuer, wie sie das ungarische Kraftfahrzeugsteuergesetz vorsieht und die nach diesem Gesetz auf in der Türkei zugelassene Lastkraftwagen, die von einem türkischen Transportunternehmen gehalten und für Warentransporte genutzt werden, anlässlich des Überquerens der ungarischen Grenze erhoben wird, wenn das betreffende Fahrzeug, aus der Türkei kommend, Ungarn als Transitmitgliedstaat durchquert, um in einen anderen Mitgliedstaat zu gelangen, eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll darstellt und folglich mit Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 unvereinbar ist?
2. a) Sollte die erste Vorlagefrage verneint werden, ist dann Art. 5 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates dahin auszulegen, dass eine Kraftfahrzeugsteuer, wie sie das ungarische Kraftfahrzeugsteuergesetz vorsieht und die nach diesem Gesetz auf in der Türkei zugelassene Lastkraftwagen, die von einem türkischen Transportunternehmen gehalten und für Warentransporte genutzt werden, anlässlich des Überquerens der ungarischen Grenze erhoben wird, wenn das betreffende Fahrzeug, aus der Türkei kommend, Ungarn als Transitmitgliedstaat durchquert, um in einen anderen Mitgliedstaat zu gelangen, eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstellt und folglich mit Art. 5 des Beschlusses Nr. 1/95 unvereinbar ist?

b) Ist Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates dahin auszulegen, dass eine Kraftfahrzeugsteuer, wie sie das ungarische Kraftfahrzeugsteuergesetz vorsieht und die nach diesem Gesetz auf in der Türkei zugelassene Lastkraftwagen, die von einem türkischen Transportunternehmen gehalten und für Warentransporte genutzt werden, anlässlich des Überquerens der ungarischen Grenze erhoben wird, wenn das betreffende Fahrzeug, aus der Türkei kommend, Ungarn als Transitmitgliedstaat durchquert, um in einen anderen Mitgliedstaat zu gelangen, unter Berufung auf die Sicherheit des Straßenverkehrs und die Rechtsdurchsetzung erhoben werden darf?
3. Sind Art. 3 Abs. 2 AEUV und Art. 1 Abs. 2 und 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 1072/2009 dahin auszulegen, dass es mit ihnen unvereinbar ist, dass ein Transitmitgliedstaat auf der Grundlage eines mit der Türkei im Bereich des Transportwesens abgeschlossenen bilateralen Abkommens eine Kraftfahrzeugsteuer erhebt, wie sie das ungarische Kraftfahrzeugsteuergesetz vorsieht und die nach diesem Gesetz auf in der Türkei zugelassene Lastkraftwagen, die von einem türkischen Transportunternehmen gehalten und für Warentransporte genutzt werden, anlässlich des Überquerens der ungarischen Grenze erhoben wird, wenn das betreffende Fahrzeug, aus der Türkei kommend, Ungarn als Transitmitgliedstaat durchquert, um in einen anderen Mitgliedstaat zu gelangen?
4. Ist Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei dahin auszulegen, dass eine Kraftfahrzeugsteuer, wie sie das ungarische Kraftfahrzeugsteuergesetz vorsieht und die nach diesem Gesetz auf in der Türkei zugelassene Lastkraftwagen, die von einem türkischen Transportunternehmen gehalten und für Warentransporte genutzt werden, anlässlich des Überquerens der ungarischen Grenze erhoben wird, wenn dieses Fahrzeug, aus der Türkei kommend, Ungarn als Transitmitgliedstaat durchquert, um in einen anderen Mitgliedstaat zu gelangen, eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit darstellt und folglich mit Art. 9 des Assoziierungsabkommens unvereinbar ist?

41. Istanbul Lojistik, die ungarische und die italienische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen abgegeben. Mit Schreiben vom 24. November 2016 hat der Gerichtshof der ungarischen Regierung gemäß Art. 61 Abs. 1 seiner Verfahrensordnung eine Frage zur schriftlichen Beantwortung vor der mündlichen Verhandlung gestellt. Dem ist die ungarische Regierung nachgekommen. In der mündlichen Verhandlung vom 19. Januar 2017 waren Istanbul Lojistik, die ungarische Regierung und die Kommission vertreten.

IV. Prüfung

A. Einführende Bemerkungen

42. Die Präambel des ungarischen Kraftfahrzeugsteuergesetzes aus dem Jahr 1991 nennt als wichtigstes Ziel der Steuer die Finanzierung der Instandhaltung des öffentlichen Straßennetzes. Die Steuer wird auf alle Fahrzeuge erhoben, die in Ungarn zugelassen sind, sowie auf alle Lastkraftwagen, die im Ausland zugelassen sind und im Hoheitsgebiet Ungarns am Straßenverkehr teilnehmen, mit Ausnahme von Lastkraftwagen, die in einem anderen Mitgliedstaat der Union zugelassen sind¹⁴. Der genaue Grund für diese Ausnahme lässt sich der Vorlageentscheidung nicht entnehmen¹⁵.

43. Die Häufigkeit der Steuererhebung und die Berechnungsmethode hängen vom Ort der Zulassung des betreffenden Fahrzeugs ab. Ist das Fahrzeug in Ungarn zugelassen, so ist die Steuer jährlich zu entrichten, und ihre Höhe hängt von mehreren Fahrzeugmerkmalen ab, z. B. Leermasse und Ladefähigkeit, etwaige Ausstattung mit Luftfederung sowie Auswirkung des Fahrzeugs auf die Umwelt¹⁶. Handelt es sich dagegen um einen Lastkraftwagen, der in einem Drittland zugelassen ist, muss der Fahrzeughalter die Steuer durch Kauf einer Steuermarke bei jeder Einreise in ungarisches Hoheitsgebiet entrichten. Verfügt ein ausländisches Fahrzeug, wie im Ausgangsverfahren, über eine Genehmigung für den Transit durch ungarisches Hoheitsgebiet, wird der Preis der Steuermarke in Höhe von 60 000 HUF (etwa 200 Euro) sowohl für die Hin- als auch für die Rückfahrt geschuldet und muss erneut entrichtet werden, wenn der Aufenthalt im ungarischen Hoheitsgebiet 48 Stunden überschreitet¹⁷.

44. Nach dem Kraftfahrzeugsteuergesetz wird bei Nichtzahlung der Steuer eine Steuergeldbuße in Höhe des Fünffachen der ausstehenden Steuerschuld verhängt¹⁸. Darüber hinaus sieht das Straßenverkehrsgesetz von 1988 für die Teilnahme am Straßenverkehr im ungarischen Hoheitsgebiet ohne Besitz der erforderlichen Dokumente eine Verwaltungsgeldbuße vor, deren Höhe durch die Regierungsverordnung Nr. 156/2009 auf 300 000 HUF (etwa 980 Euro) festgelegt wird¹⁹.

45. In Anwendung dieser nationalen Bestimmungen setzte die ungarische Steuerverwaltung gegen die Klägerin des Ausgangsverfahrens, ein türkisches Transportunternehmen, zusätzlich zur Kraftfahrzeugsteuer, die das Unternehmen als Halter eines in der Türkei zugelassenen Fahrzeugs wegen dessen Einreise nach Ungarn hätte entrichten müssen, zwei Geldbußen fest.

14 Vgl. § 1 Abs. 1 und 2 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes.

15 Nach Auffassung der italienischen Regierung ist der Umstand, dass der Nutzer eines Fahrzeugs, das Waren transportiert und in einem anderen Mitgliedstaat der Union zugelassen ist, von der Steuer für den Transit des ungarischen Hoheitsgebiets befreit ist, durch Art. 5 der Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (ABl. 1999, L 187, S. 42) gerechtfertigt, wonach die in Art. 3 der Richtlinie genannten Kraftfahrzeugsteuern „nur von dem Mitgliedstaat der Zulassung erhoben“ werden.

16 Dies ist in den Bestimmungen von Kapitel II des Kraftfahrzeugsteuergesetzes festgelegt, deren wesentlicher Inhalt in den Nrn. 22 bis 25 der vorliegenden Schlussanträge aufgeführt ist.

17 Vgl. die Bestimmungen von Kapitel III des Kraftfahrzeugsteuergesetzes, deren wesentlicher Inhalt in den Nrn. 26 ff. der vorliegenden Schlussanträge aufgeführt ist. Wie die Kommission feststellt, sieht § 15 Abs. 3 dieses Gesetzes eine „Toleranzzone“ im Umkreis von 5 km vom Ort der Einreise in ungarisches Hoheitsgebiet vor, in der keine Sanktionen verhängt werden.

18 Vgl. § 17 Abs. 2 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes.

19 Siehe Nrn. 30 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

46. Das vorlegende Gericht fragt zunächst, ob eine Steuer wie diejenige, die in der im Ausgangsverfahren streitigen Regelung vorgesehen ist, als Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll im Sinne von Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates, ausgelegt im Licht der Rechtsprechung zu Art. 30 AEUV, einzustufen ist. Angesichts der Begründung des Vorlagebeschlusses bin ich der Auffassung, dass das vorlegende Gericht seine drei anderen Fragen nur hilfsweise für den Fall stellt, dass der Gerichtshof die erste Frage verneinen sollte.

47. Aus den nachstehend dargelegten Gründen werde ich dem Gerichtshof vorschlagen, die erste Frage zu bejahen und folglich nicht über die anderen Vorlagefragen zu entscheiden. Der Vollständigkeit halber werde ich die anderen Fragen dennoch, wenngleich relativ knapp, prüfen.

48. Mit den Fragen 1, 2 und 4, die meiner Meinung nach in dieser Reihenfolge zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof wissen, wie die Grundsätze des freien Warenverkehrs und der Nichtdiskriminierung im Hinblick auf die Verpflichtungen aus dem Assoziierungsabkommen EWG–Türkei auszulegen sind. Die dritte Frage hingegen betrifft die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten im Bereich bilateraler Abkommen, die mit Drittländern über grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr geschlossen werden.

B. Zur Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs aus der Sicht der Art. 4, 5 und 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates (erste und zweite Vorlagefrage)

49. Mit den ersten beiden Vorlagefragen möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Festsetzung der Kraftfahrzeugsteuer gegen türkische Transportunternehmen mit den Bestimmungen des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG–Türkei vereinbar ist, der seinem Art. 1 zufolge die Vorschriften für die Durchführung der Endphase der im Assoziierungsabkommen EWG–Türkei festgelegten Zollunion enthält.

50. Die Fragen betreffen insbesondere die Art. 4, 5 und 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates. Nach Art. 4 sind die zwischen der Union und der Türkei geltenden Einfuhr- und Ausfuhrzölle und Abgaben mit gleicher Wirkung wie Zölle vollständig zu beseitigen. Art. 5 verbietet in diesem Zusammenhang mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung, während Art. 7 Ausnahmen von diesem Verbot vorsieht und insofern bestimmt, dass solche Maßnahmen u. a. aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen gerechtfertigt sein können.

51. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft Fragen, mit denen sich der Gerichtshof noch nicht befasst hat. Aus Art. 66 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates geht jedoch hervor, dass die Bestimmungen des Beschlusses, soweit sie im Wesentlichen mit den entsprechenden Bestimmungen des EG-Vertrags (jetzt AEU-Vertrag) übereinstimmen, im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs in diesem Bereich ausgelegt werden müssen²⁰. Soweit der Inhalt der Art. 4, 5 und 7 des Beschlusses dem Inhalt der Art. 30, 34 und 36 AEUV gleichkommt, ist somit die Auslegung, die der Gerichtshof den zuletzt genannten Artikeln gegeben hat, auf die Auslegung der erstgenannten Artikel zu übertragen.

²⁰ Wie das vorlegende Gericht festgestellt hat, kann nach ständiger Rechtsprechung die den unionsrechtlichen Vorschriften über den Binnenmarkt gegebene Auslegung auf die Auslegung eines von der Union mit einem Drittstaat geschlossenen Abkommens übertragen werden, wenn dies im betreffenden Abkommen ausdrücklich vorgesehen ist (vgl. u. a. Urteil vom 24. September 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, Rn. 44 und die dort angeführte Rechtsprechung).

1. Zur Einstufung als Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll im Sinne von Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates (erste Vorlagefrage)

52. Mit der ersten Vorlagefrage möchte das vorliegende Gericht vom Gerichtshof wissen, ob eine Steuer wie die im Ausgangsverfahren streitige eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll darstellt, die gegen Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates verstößt. Dem vorlegenden Gericht zufolge sind nach § 1 Abs. 1 und 2 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes die Halter von Fahrzeugen, die in einem anderen Mitgliedstaat der Union zugelassen sind, von der Steuer befreit, während die Halter von Fahrzeugen, die in einem Drittland, vorliegend der Türkei, zugelassen sind, beim Transit durch ungarisches Hoheitsgebiet steuerpflichtig sind.

53. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Auslegung von Art. 30 AEUV, mit dem Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates im Wesentlichen übereinstimmt²¹, geht hervor, dass der Begriff der „Abgabe zollgleicher Wirkung“ im Sinne dieser Bestimmungen weit auszulegen ist und jede – auch noch so geringe – den Waren wegen des Überschreitens der Grenze einseitig auferlegte finanzielle Belastung²² unabhängig von ihrer Bezeichnung und der Art ihrer Erhebung umfasst, wenn sie kein Zoll im eigentlichen Sinne ist. Der Zweck, zu dem die fragliche Abgabe geschaffen wurde, sowie der Verwendungszweck der mit ihr erzielten Einnahmen sind keine maßgeblichen Beurteilungsfaktoren²³.

54. Wie das vorliegende Gericht, Istanbul Lojistik, die italienische Regierung und die Kommission ausführen, stellt die Definition des Begriffs im Wesentlichen auf die negativen Wirkungen einer solchen finanziellen Belastung ab. Die finanzielle Belastung muss die gleiche protektionistische und folglich einschränkende Wirkung wie ein Zoll haben, was insbesondere dann der Fall ist, wenn sie zu einer künstlichen Erhöhung des Gestehungspreises ein- oder ausgeführter Waren im Verhältnis zu einheimischen Waren führt²⁴. Dies dürfte in der vorliegenden Rechtssache der Fall sein.

55. Zunächst weise ich darauf hin, dass in Ungarn zugelassene Fahrzeuge zwar ebenfalls der Steuer unterliegen, die in dem 1991 vom ungarischen Parlament verabschiedeten Gesetz festgelegt ist. Aus den Bestimmungen des Gesetzes²⁵ geht jedoch hervor, dass sich die Modalitäten der Erhebung dieser Steuer sowie die zusätzlichen Kosten, die für in Ungarn zugelassene Fahrzeuge mit der Steuer verbunden sind, erheblich von den Modalitäten und Zusatzkosten unterscheiden, die für Fahrzeuge gelten, die in einem Drittland zugelassen sind. Wie bereits dargelegt²⁶, entsprechen die Modalitäten, nach denen die Steuer auf in Ungarn zugelassene Fahrzeuge erhoben wird, überhaupt nicht den Modalitäten, die für die Erhebung der Steuer auf ein – wie im vorliegenden Fall – in der Türkei zugelassenes Fahrzeug gelten. Zudem erkennt die ungarische Regierung an, dass, wie Istanbul Lojistik geltend macht, die Zahl der steuerbefreiten Transitgenehmigungen, die Wettbewerbsgleichheit

21 Art. 30 AEUV verbietet nämlich Ein- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten der Union, während Art. 4 die gleiche Regelung für die Vertragsparteien des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei trifft.

22 D. h. eine Abgabe, die einseitig von einem Mitgliedstaat festgelegt wird, in Abgrenzung zu einer Abgabe, die sich aus den Anforderungen des Unionsrechts ergibt (vgl. u. a. Urteil vom 21. Februar 1984, St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, Rn. 15). In der vorliegenden Rechtssache ist meiner Meinung nach unstrittig, dass die fragliche nationale Regelung nicht auf solchen Anforderungen beruht. Daher werde ich zu dieser Voraussetzung keine besonderen Ausführungen machen.

23 Vgl. u. a. Urteile vom 1. Juli 1969, Kommission/Italien (24/68, EU:C:1969:29, Rn. 7 und 9), vom 8. November 2005, Jersey Produce Marketing Organisation (C-293/02, EU:C:2005:664, Rn. 55), vom 21. Juni 2007, Kommission/Italien (C-173/05, EU:C:2007:362, Rn. 42), und vom 2. Oktober 2014, Orgacom (C-254/13, EU:C:2014:2251, Rn. 23 und 35).

24 Vgl. u. a. Urteile vom 14. Dezember 1962, Kommission/Luxemburg und Belgien (2/62 und 3/62, EU:C:1962:45, S. 882, zweiter Absatz), vom 3. Februar 1981, Kommission/Frankreich (90/79, EU:C:1981:27, Rn. 12), und vom 21. März 1991, Kommission/Italien (C-209/89, EU:C:1991:139, Rn. 7).

25 Vgl. die Bestimmungen der Kapitel II und III des Kraftfahrzeugsteuergesetzes, die in den Nrn. 22 bis 25 sowie 26 ff. der vorliegenden Schlussanträge aufgeführt sind.

26 Siehe Nr. 43 der vorliegenden Schlussanträge.

zwischen ungarischen und türkischen Transportunternehmen gewährleisten soll²⁷, nicht ausreicht, um den tatsächlichen Bedarf der türkischen Transportunternehmen zu decken, und türkische Transportunternehmen die streitige Steuer entrichten müssen, wenn das Jahreskontingent an kostenlosen Genehmigungen ausgeschöpft ist²⁸.

56. Nach der oben angeführten Rechtsprechung²⁹ ist es unerheblich, dass sich, wie die ungarische Regierung in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat, die beanstandete Steuer möglicherweise nur sehr schwach auf den Endpreis der Waren auswirkt. Es genügt die Feststellung, dass Transportunternehmen, die Halter von in der Türkei zugelassenen Fahrzeugen sind, im Vergleich zu Transportunternehmen, die Halter von in Ungarn zugelassenen Fahrzeugen sind, eine zusätzliche Belastung – und sei sie noch so gering – zu tragen haben.

57. Erschwerend kommt hinzu, dass ein türkisches Transportunternehmen wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens zur Zahlung einer Steuer in Höhe von 60 000 HUF (etwa 200 Euro) sowohl für die Hin- als auch für die Rückfahrt und für jede Teilnahme eines seiner Fahrzeuge im Transit für einen Zeitraum von über 48 Stunden am Straßenverkehr im ungarischen Hoheitsgebiet verpflichtet ist. Diese erhebliche und regelmäßige Belastung ließe sich nur durch einen großen Umweg zur Umfahrung des ungarischen Hoheitsgebiets oder durch Verwendung anderer Transportmittel vermeiden, was mit offenkundig erheblichen Einschränkungen verbunden wäre und wiederum zusätzliche Kosten hervorriefe³⁰. Meiner Meinung nach besteht tatsächlich die Gefahr, dass die Wettbewerbsfähigkeit türkischer Transportunternehmen in diesem Zusammenhang eingeschränkt wird³¹.

58. Die ungarische und die italienische Regierung machen geltend, es könne keine Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs vorliegen, da die im Ausgangsverfahren streitige Steuer nicht unmittelbar auf die beförderten Waren als solche, sondern auf die Dienstleistung erhoben werde, die der grenzüberschreitende Güterkrafttransport darstelle, und dieser Bereich sei im Rahmen des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei und des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziierungsrates nicht liberalisiert worden³². Die Steuer werde von allen Haltern von Lastkraftwagen erhoben, die in einem Drittland zugelassen seien und im ungarischen Hoheitsgebiet am Straßenverkehr teilnähmen, und die Höhe der Steuer werde unabhängig von Herkunfts- und Bestimmungsland, Art und Menge der beförderten Waren festgelegt, wobei sogar leere Fahrzeuge besteuert würden.

27 Gemäß den Bestimmungen des Abkommens Ungarn–Türkei.

28 Istanbul Lojistik macht geltend, dass das ungarische System Verkehrsquoten schaffe, die den Handel zwischen der Union und der Türkei beschränkten, da sich Waren aus der Türkei durch die Quoten verteuerten, und beruft sich insofern auf den Bericht „Study on the economic impact of an agreement between the EU and the Republic of Turkey“ vom 14. Oktober 2014, der im Auftrag der Kommission von der ICF Consulting Ltd erstellt wurde und im Internet unter http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/road_en abrufbar ist (u. a. S. v bis vi und S. 39).

29 Siehe Nr. 53 der vorliegenden Schlussanträge.

30 Istanbul Lojistik und die Kommission sind zudem der Auffassung, dass die fragliche Steuer geeignet sei, den Gestehungspreis der transportierten Waren zu erhöhen, da ein ausländisches Transportunternehmen entweder den erhobenen Betrag entrichten oder eine längere und somit kostspieligere Ersatzstrecke wählen müsse.

31 Vgl. entsprechend Urteil vom 21. Dezember 2011, Kommission/Österreich (C-28/09, EU:C:2011:854, Rn. 115 und 116), in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass das Vorhandensein anderer Verkehrsträger oder Ausweichstrecken nicht geeignet ist, die Möglichkeit einer Beschränkung des freien Warenverkehrs auszuschließen.

32 Hierzu sei nur darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof festgestellt hat, dass beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung der Assoziation EWG–Türkei auf dem Gebiet des Verkehrs keine spezifische Regelung besteht, jedoch die Verkehrsdienstleistungen, die im Rahmen der Assoziation erbracht werden, den allgemeinen, für Dienstleistungen geltenden Vorschriften unterliegen, insbesondere Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen EWG–Türkei, der einem Mitgliedstaat ab dem Zeitpunkt, in dem das Zusatzprotokoll in diesem Mitgliedstaat in Kraft tritt, verbietet, neue Beschränkungen des Niederlassungsrechts sowie des freien Dienstleistungsverkehrs einzuführen (vgl. Urteile vom 21. Oktober 2003, Abatay u. a., C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 92 bis 102, sowie vom 24. September 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, Rn. 37 ff.).

59. Ich weise jedoch darauf hin, dass der Betrag der Steuer, die bei diesen Personen erhoben wird, u. a. vom zulässigen Gesamtgewicht des jeweiligen Fahrzeugs und davon abhängt, ob es sich um einen Zu- und Ablauftransport oder einen Transittransport im ungarischen Hoheitsgebiet handelt³³, und dass diese Kriterien meines Erachtens in Wirklichkeit mit der Menge der Waren, die transportiert werden können, und dem Ort der Lieferung verknüpft sind. Folglich bin ich wie das vorlegende Gericht, das sich unter dem Blickwinkel des freien Warenverkehrs an den Gerichtshof gewandt hat, der Auffassung, dass sich die im Ausgangsverfahren streitige Steuer nicht auf die Dienstleistung, die von ausländischen Transportunternehmen erbracht wird, sondern auf die Waren richtet, die von den Transportunternehmen durch das Hoheitsgebiet befördert werden.

60. Im Übrigen weise ich wie Istanbul Lojistik und die Kommission darauf hin, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass „eine Abgabe, die nicht auf Waren als solche, sondern auf eine im Zusammenhang mit Waren erforderliche Tätigkeit erhoben wird, unter [Art. 30 AEUV] fallen kann“³⁴. Meiner Meinung nach ist der Transport von Waren eine solche Tätigkeit, da er mit der Beförderung von Waren und somit dem freien Warenverkehr untrennbar verbunden ist. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die streitige Steuer nur durch den Transport ausgelöst werde, steht dies meines Erachtens einer Einstufung der Steuer als Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll im Sinne von Art. 30 sowie Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates nicht entgegen³⁵.

61. Die beiden Regierungen machen außerdem geltend, dass die fragliche Steuer nicht, wie von der Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt, aufgrund des Umstands, dass die Waren die Grenze überquerten, erhoben werde. Die Besteuerung knüpfe nicht an den Akt des Überquerens der ungarischen Grenze an, sondern an die Durchfahrt durch ungarisches Hoheitsgebiet, die dem Zustand der Straßen und der Umwelt schaden könne.

62. Diese Sichtweise widerspricht jedoch der des vorlegenden Gerichts, wie sich insbesondere aus dem Wortlaut seiner Vorlagefragen ergibt. Zudem ist die Steuer stets „am Tag der Einreise in das Hoheitsgebiet Ungarns“ „auf die Hin- bzw. Rückreise“ zu entrichten, sowohl bei Zu- und Ablauftransporten als auch bei Transittransporten, und dies nur für Fahrzeuge, die in nicht der Union angehörenden Ländern zugelassen sind³⁶. Der sachliche Zusammenhang mit der Durchfahrt von Waren erscheint mir daher eindeutig³⁷.

63. Wie darüber hinaus das vorlegende Gericht, Istanbul Lojistik und die Kommission ausführen, erstreckt sich nach ständiger Rechtsprechung das in Art. 30 AEUV enthaltene Verbot von Abgaben zollgleicher Wirkung auf die Durchfuhr von Waren, die unmittelbar aus einem Drittland stammen und wie im vorliegenden Fall das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats nur durchqueren, um anschließend in andere Mitgliedstaaten ausgeführt zu werden. Der Gerichtshof hat nämlich festgestellt, dass die Zollunion zwischen den Mitgliedstaaten zwingend verlangt, dass zwischen ihnen der freie Warenverkehr gewährleistet ist, der einer der tragenden Grundsätze des AEU-Vertrags ist und aus dem sich ein allgemeiner Grundsatz der Freiheit der Warendurchfuhr innerhalb der

33 Vgl. § 15 Abs. 1 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes.

34 Vgl. den Hinweis des Generalanwalts Mengozzi in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Essent Network Noord u. a. (C-206/06, EU:C:2008:33, Nrn. 48 bis 50) sowie Urteil vom 17. Juli 2008, Essent Network Noord u. a. (C-206/06, EU:C:2008:413, Rn. 44).

35 Vgl. entsprechend zu Steuern, die als inländische Abgaben eingestuft werden, Urteil vom 8. November 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten und Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:657, Rn. 43 ff. und die dort angeführte Rechtsprechung).

36 Vgl. §§ 1, 11 und 15 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes.

37 Im Gegensatz zu anderen Fallkonstellationen, in denen der Gerichtshof festgestellt hat, dass die streitige Abgabe unter die allgemeine Regelung für inländische Abgaben auf Waren fiel (vgl. u. a. Urteile vom 5. Oktober 2006, Nádasdi und Németh, C-290/05 und C-333/05, EU:C:2006:652, Rn. 40 bis 42, und vom 18. Januar 2007, Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, Rn. 23 bis 25).

Europäischen Union ergibt³⁸. Gleiches muss meiner Meinung nach für Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates gelten, da andernfalls das ordnungsgemäße Funktionieren der auf dem Assoziierungsabkommen EWG–Türkei basierenden Zollunion beeinträchtigt würde, wie der Gerichtshof bereits im Zusammenhang mit anderen Abkommen mit Drittländern anerkannt hat³⁹.

64. Das Argument der ungarischen Regierung, es handle sich um eine „Steuer“⁴⁰, die u. a. der Instandhaltung und Entwicklung des öffentlichen Straßennetzes diene und insofern gerechtfertigt sei, geht ins Leere, da nach der erwähnten Rechtsprechung des Gerichtshofs weder der Zweck der fraglichen Maßnahme noch die ihr von den nationalen Behörden gegebene Bezeichnung entscheidend sind⁴¹.

65. Der Vollständigkeit halber weise ich darauf hin, dass ich wie die Kommission der Meinung bin, dass eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren streitige nicht unter die Ausnahmen vom Verbot von Abgaben zollgleicher Wirkung fällt, die der Gerichtshof als möglich anerkannt hat⁴², und zwar unter bestimmten, eng anzuwendenden Voraussetzungen⁴³. Insbesondere hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass Gründe wie die Reparatur und Instandhaltung des Straßennetzes es nicht erlauben, von Wirtschaftsteilnehmern, die Waren transportieren und dabei die Grenzen des betreffenden Hoheitsgebiets überqueren, eine besondere Steuer zu erheben, da die genannten Dienste nicht ausschließlich diesen Wirtschaftsteilnehmern zugutekommen und somit nicht rechtfertigen können, dass von ihnen eine finanzielle Gegenleistung gefordert wird⁴⁴.

66. Folglich bin ich angesichts der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 30 AEUV der Auffassung, dass eine nationale Maßnahme wie die im Ausgangsverfahren streitige eine Abgabe mit gleicher Wirkung wie ein Zoll im Sinne von Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates darstellt und daher in Bezug auf Waren, die von der Zollunion zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei erfasst sind, durch die genannte Bestimmung verboten wird.

38 Vgl. u. a. Urteile vom 21. Juni 2007, Kommission/Italien (C-173/05, EU:C:2007:362, Rn. 30 bis 32 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie vom 21. Dezember 2011, Kommission/Österreich (C-28/09, EU:C:2011:854, Rn. 113 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Vgl. u. a. Urteile vom 5. Oktober 1995, Aprile (C-125/94, EU:C:1995:309, Rn. 39 ff.), und vom 21. Juni 2007, Kommission/Italien (C-173/05, EU:C:2007:362, Rn. 33 und 40).

40 Die Argumentation der ungarischen Regierung beruht auf der Vorstellung, dass es sich bei der streitigen Steuer in Wirklichkeit um eine inländische Abgabe im Sinne der Rechtsprechung zu Art. 110 AEUV handeln könne. Ich weise darauf hin, dass ähnliche Bestimmungen, bei denen es sich im Übrigen um Verbote handelt, auch in Art. 50 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates enthalten sind. Meiner Meinung nach bedarf es hierzu jedoch keiner Entscheidung des Gerichtshofs, da das vorlegende Gericht nicht um die Auslegung dieser Bestimmungen ersucht hat und sie für das Ausgangsverfahren nicht entscheidungserheblich erscheinen (vgl. entsprechend u. a. Urteil vom 19. September 2013, Martin Y Paz Diffusion, C-661/11, EU:C:2013:577, Rn. 48). Im Übrigen unterscheidet sich die Steuerregelung, die für in Ungarn zugelassene Fahrzeuge gilt, so sehr von der Regelung, die für in einem Drittland zugelassene Fahrzeuge gilt, dass eine Einstufung als „inländische Abgabe“ meiner Meinung nach nicht möglich ist (vgl. zu diesem Begriff u. a. Urteil vom 17. Juli 2008, Essent Netwerk Noord u. a., C-206/06, EU:C:2008:413, Rn. 41).

41 Siehe Fn. 23 der vorliegenden Schlussanträge.

42 Die in Art. 36 AEUV und in Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates genannten Rechtfertigungsgründe (siehe hierzu Nrn. 75 ff. der vorliegenden Schlussanträge) sind ausschließlich auf Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen und nicht auf Abgaben zollgleicher Wirkung anwendbar (vgl. u. a. Urteil vom 14. Juni 1988, Dansk Denkavit, 29/87, EU:C:1988:299, Rn. 32).

43 So kann eine finanzielle Belastung, die die Kriterien für die Einstufung als Abgabe zollgleicher Wirkung erfüllt, dennoch nicht vom daraus folgenden Verbot erfasst sein, wenn sie „ein der Höhe nach angemessenes Entgelt für einen tatsächlich geleisteten Dienst darstellt, wenn sie Teil einer allgemeinen inländischen Gebührenregelung ist, die die inländischen und die ein- und ausgeführten Waren systematisch nach gleichen Kriterien erfasst, oder aber – unter bestimmten Voraussetzungen – wenn sie aufgrund von Kontrollen erhoben wird, die zur Erfüllung von Verpflichtungen nach der Gemeinschaftsregelung durchgeführt werden“ (vgl. u. a. Urteile vom 21. März 1991, Kommission/Italien, C-209/89, EU:C:1991:139, Rn. 9, und vom 8. November 2005, Jersey Produce Marketing Organisation, C-293/02, EU:C:2005:664, Rn. 56).

44 Vgl. Urteil vom 9. September 2004, Carbonati Apuani (C-72/03, EU:C:2004:506, Rn. 32).

2. Zum Vorliegen einer Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung und ihrer etwaigen Rechtfertigung nach den Art. 5 und 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates (zweite Vorlagefrage)

67. Die zweite Vorlagefrage, deren zwei Teile sich nacheinander mit den Art. 5 und 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates befassen, stellt das vorlegende Gericht nur für den Fall, dass der Gerichtshof die im Ausgangsverfahren streitige nationale Maßnahme nicht als Abgabe zollgleicher Wirkung im Sinne von Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates einstuft.

68. Da ich dem Gerichtshof vorschlage, auf die erste Frage zu antworten, dass die Maßnahme eine solche Abgabe darstellt, empfehle ich, die zweite Frage nicht zu beantworten, auch wenn Istanbul Lojistik einwendet, dass über diese Frage in jedem Fall zu entscheiden sei. Wie Istanbul Lojistik selbst anmerkt, geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Systematik der Bestimmungen des AEU-Vertrags zum freien Warenverkehr hervor, dass fiskalische Maßnahmen wie die hier streitige grundsätzlich in den Anwendungsbereich spezifischer Bestimmungen, d. h. von Art. 30 AEUV, und nicht unter das in den Art. 34 und 36 AEUV genannte Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen fallen, so dass eine nationale Maßnahme nur dann unter dem Blickwinkel der zuletzt genannten Vorschriften zu prüfen ist, wenn Art. 30 AEUV nicht anwendbar ist⁴⁵. Da die genannten Vorschriften im Wesentlichen den Art. 4, 5 und 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates entsprechen, führen die vorstehenden Erwägungen zu dem Ergebnis, dass die zweite Frage bei einer Bejahung der ersten Frage nicht beantwortet werden muss. Ich werde die zweite Frage jedoch hilfsweise für den Fall prüfen, den das vorlegende Gericht angesprochen hat.

a) Zur Auslegung von Art. 5 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates (erster Teil der zweiten Vorlagefrage)

69. Mit dem ersten Teil der zweiten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Steuer, die auf Fahrzeuge erhoben wird, die in einem Drittland zugelassen sind und ungarisches Hoheitsgebiet im Transit durchfahren, als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne von Art. 5 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates angesehen werden kann und folglich durch diese Bestimmung verboten wird.

70. In der Begründung seiner Entscheidung stellt das vorlegende Gericht eine Verbindung zwischen Art. 5 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates und Art. 34 AEUV⁴⁶ her, die tatsächlich im Wesentlichen miteinander übereinstimmen⁴⁷. Angesichts dieser Übereinstimmung ist Art. 5 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates im Licht der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 34 AEUV auszulegen, wie dies Art. 66 des Beschlusses vorsieht⁴⁸.

45 Vgl. u. a. Urteile vom 16. Dezember 1992, Lornoy u. a. (C-17/91, EU:C:1992:514, Rn. 14 und 15), vom 17. Juni 2003, De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, Rn. 32 ff.), und vom 18. Januar 2007, Brzeziński (C-313/05, EU:C:2007:33, Rn. 50).

46 In ihren – hilfsweise gemachten – Ausführungen zur zweiten Frage bezieht sich die Kommission nicht nur auf die Bestimmungen zu mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen, die vom vorlegenden Gericht genannt werden, sondern auch auf die Bestimmungen zu mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen, die in Art. 6 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates und Art. 35 AEUV enthalten sind. Ich ziehe es jedoch vor, meine Ausführungen auf den Gegenstand der Frage zu beschränken, wie sie vom vorlegenden Gericht gestellt wurde.

47 Art. 34 AEUV verbietet nämlich mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten der Union, während Art. 5 das gleiche Verbot für die Vertragsparteien des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei enthält.

48 Siehe auch Nr. 51 der vorliegenden Schlussanträge.

71. Nach ständiger Rechtsprechung ist jede Regelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den Handel innerhalb der Europäischen Union unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern, als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung anzusehen⁴⁹. Gleiches muss meiner Meinung nach entsprechend für eine Regelung eines Mitgliedstaats gelten, die den Handel innerhalb der auf dem Assoziierungsabkommen EWG–Türkei basierenden Zollunion unter gleichen Voraussetzungen zu behindern droht.

72. In der vorliegenden Rechtssache macht die ungarische Regierung geltend, es handle sich nicht um eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung, da sich die im Ausgangsverfahren streitige Kraftfahrzeugsteuer zwar wahrscheinlich auf den freien Warenverkehr auswirke, was sich im Preis bestimmter Produkte niederschlagen könne, diese Wirkung jedoch zu ungewiss und zu indirekt sei, um verwerflich im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs in diesem Bereich zu sein⁵⁰. Die italienische Regierung macht geltend, dass die Kosten, die sich aus der streitigen Vorschrift ergäben, das Transportmittel und nicht die mit diesem beförderten Waren belasteten.

73. Sollte der Gerichtshof die im Ausgangsverfahren streitige Regelung nicht dem Anwendungsbereich von Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates zuordnen, so ist sie meiner Meinung nach jedoch geeignet, den Handel zwischen der Union und der Republik Türkei zu beschränken, was gegen Art. 5 dieses Beschlusses verstößt. Wie Istanbul Lojistik und die Kommission bin ich nämlich der Ansicht, dass die streitige Steuer in diesem Fall als Maßnahme einzustufen wäre, die den Handel beeinträchtigen kann, da sie die Waren, die mit in der Türkei zugelassenen Fahrzeugen transportiert werden, mit zusätzlichen Kosten belastet und somit den Endpreis der Waren erhöht⁵¹. Darüber hinaus kann die ungarische Regelung meines Erachtens auch dann, wenn sie in erster Linie die von den türkischen Transportunternehmen erbrachten Transportdienstleistungen beeinträchtigt, als eine solche Maßnahme angesehen werden, da der freie Warenverkehr zwangsläufig mit dem Transport von Waren verbunden ist⁵². Daher halte ich die beschränkende Wirkung der fraglichen zusätzlichen Belastung nicht für zu indirekt, um berücksichtigt werden zu können.

74. Angesichts dieser Umstände schlage ich hilfsweise vor, anzuerkennen, dass die Erhebung einer Steuer wie der im Ausgangsverfahren streitigen als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung der Einfuhr von Waren, die von der Zollunion mit der Türkei erfasst sind, im Sinne von Art. 5 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates angesehen werden kann und folglich dem in dieser Vorschrift enthaltenen Verbot unterliegt.

49 Vgl. u. a. Urteile vom 16. Januar 2014, *Juvelta* (C-481/12, EU:C:2014:11, Rn. 16), sowie vom 27. Oktober 2016, *Audace* u. a. (C-114/15, EU:C:2016:813, Rn. 66 und die dort angeführte Rechtsprechung).

50 Insoweit nennt die ungarische Regierung u. a. die Urteile vom 14. Juli 1994, *Peralta* (C-379/92, EU:C:1994:296, Rn. 24), und vom 21. September 1999, *BASF* (C-44/98, EU:C:1999:440, Rn. 21).

51 Siehe auch Nr. 55 der vorliegenden Schlussanträge.

52 Hierzu führt das vorlegende Gericht zu Recht aus, dass der Gerichtshof zu dem im AEU-Vertrag enthaltenen Grundsatz des freien Warenverkehrs bereits wiederholt festgestellt hat, dass Maßnahmen, die den Transport beeinträchtigen, den innergemeinschaftlichen Handel mit den betreffenden Waren behindern können. In diesem Zusammenhang verweist das vorlegende Gericht u. a. auf das Urteil vom 21. Dezember 2011, *Kommission/Österreich* (C-28/09, EU:C:2011:854), in dem der Gerichtshof in der Tat anerkannt hat, dass eine nationale Regelung, die die Benutzung bestimmter Verkehrsträger an bestimmten Orten verbietet, den freien Verkehr der von diesen Verkehrsträgern transportierten Waren behindert (vgl. Rn. 114 ff. und die dort angeführte Rechtsprechung). Siehe auch Nr. 60 der vorliegenden Schlussanträge.

b) Zur Auslegung von Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates (zweiter Teil der zweiten Vorlagefrage)

75. Für den Fall, dass der Gerichtshof die im Ausgangsverfahren streitige Steuer als eine nach Art. 5 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates verbotene Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung einstuft, möchte das vorlegende Gericht mit dem zweiten Teil der zweiten Frage wissen, ob die Anwendung dieser Maßnahme trotzdem unter Berufung auf die Sicherheit des Straßenverkehrs und die Strafverfolgung im Hinblick auf Art. 7 des Beschlusses gerechtfertigt sein könnte.

76. Wie das vorlegende Gericht, Istanbul Lojistik und die Kommission bin ich der Meinung, dass Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates nach der in Art. 66 des Beschlusses enthaltenen Vorschrift im Licht der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 36 AEUV auszulegen ist, da der Wortlaut von Art. 7 im Wesentlichen dem Wortlaut von Art. 36 AEUV entspricht⁵³.

77. Aus dieser Rechtsprechung geht hervor, dass die Liste der in Art. 36 AEUV genannten Rechtfertigungsgründe – die Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrbeschränkungen zulassen, wenn sie Ziele verfolgen, die dem Gemeinwohl dienen – abschließend und grundsätzlich eng auszulegen ist, da es sich um eine Ausnahme vom Grundsatz des freien Warenverkehrs handelt⁵⁴. Gleiches muss meines Erachtens für die Liste gelten, die in Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates enthalten ist.

78. Istanbul Lojistik macht geltend, die Gründe, auf die sich die ungarischen Behörden im vorliegenden Fall zur Rechtfertigung der streitigen Regelung berufen hätten, nämlich zwingende Gründe im Zusammenhang mit der Sicherheit des Straßenverkehrs und der Strafverfolgung, die von der Finanzbehörde zweiter Ebene im Ausgangsverfahren in der Klagebeantwortung angeführt worden seien⁵⁵, würden in der Liste der Ausnahmen nicht ausdrücklich genannt.

79. Ich weise jedoch darauf hin, dass der Gerichtshof bereits anerkannt hat, dass die Verkehrssicherheit im Rahmen von Art. 30 EG, jetzt Art. 36 AEUV, berücksichtigt werden kann⁵⁶. Es kann nämlich nicht ausgeschlossen werden, dass die Gefahrenprävention im Straßenverkehr mit den Zielen der öffentlichen Ordnung und/oder öffentlichen Sicherheit im Sinne von Art. 36 AEUV verbunden sein kann. Gleiches gilt meines Erachtens für die notwendige Gewährleistung der Strafverfolgung, die von der Beklagten im Ausgangsverfahren als Rechtfertigungsgrund genannt wird⁵⁷. In meinen Augen könnten solche Rechtfertigungsgründe daher grundsätzlich vom sachlichen Geltungsbereich von Art. 36 AEUV und entsprechend demjenigen von Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates erfasst sein.

53 Die Gründe, die eine Ausnahme von den in den Art. 34 und 35 AEUV enthaltenen Verboten rechtfertigen und in Art. 36 AEUV genannt werden, sind nämlich die gleichen wie diejenigen, die in Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates im Hinblick auf die in den Art. 5 und 6 des Beschlusses enthaltenen Verbote genannt werden. Überdies legen sowohl Art. 36 AEUV als auch Art. 7 dieses Beschlusses fest, dass die Ausnahmen „weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels“ zwischen den Mitgliedstaaten bzw. den Vertragsparteien des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei darstellen dürfen.

54 Vgl. u. a. Urteile vom 17. Juni 1981, Kommission/Irland (113/80, EU:C:1981:139, Rn. 7), und vom 19. Oktober 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, Rn. 29).

55 Siehe Nr. 39 der vorliegenden Schlussanträge.

56 Vgl. Urteil vom 11. Juni 1987, Gofette und Gilliard (406/85, EU:C:1987:274, Rn. 7).

57 In diesem Sinne hat der Gerichtshof in den Urteilen vom 17. Juni 1987, Kommission/Italien (154/85, EU:C:1987:292, Rn. 13 und 14), und vom 30. April 1991, Boscher (C-239/90, EU:C:1991:180, Rn. 23), nicht ausgeschlossen, dass das Ziel, den Verkauf gestohlener Gegenstände zu verhindern, aus Gründen der öffentlichen Ordnung im Sinne von Art. 36 AEUV gerechtfertigt sein kann, auch wenn er festgestellt hat, dass die streitigen Maßnahmen gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstießen.

80. Im Übrigen können nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs neben den in Art. 36 AEUV genannten Gründen auch zwingende Gründe des Allgemeininteresses eine Beschränkung des freien Warenverkehrs rechtfertigen⁵⁸. Ich bin der Meinung, dass diese Rechtsprechung auf Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates übertragen werden kann. Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, dass die Bekämpfung von Kriminalität und der Schutz der Straßenverkehrssicherheit solche Gründe darstellen können⁵⁹. Die Möglichkeit, sich auf die genannten Gründe zu berufen, ist jedoch grundsätzlich den Fällen vorbehalten, in denen die fraglichen nationalen Maßnahmen unterschiedslos gelten⁶⁰, was meiner Meinung nach in der vorliegenden Rechtssache nicht gegeben ist⁶¹.

81. Zudem wurde nicht nachgewiesen, dass die von der Beklagten im Ausgangsverfahren geltend gemachten und in der zweiten Vorlagefrage angesprochenen zwingenden Gründe den Zielen entsprechen, die der ungarische Gesetzgeber beim Erlass der streitigen Regelung verfolgte. Insoweit weise ich darauf hin, dass die Präambel zum Kraftfahrzeugsteuergesetz andere Erwägungen als die genannten zwingenden Gründe aufführt, nämlich in erster Linie finanzielle Erwägungen⁶². Der Gerichtshof hat jedoch wiederholt ausgeschlossen, dass Argumente wirtschaftlicher Art eine Beschränkung des freien Warenverkehrs rechtfertigen können⁶³.

82. Wie das vorlegende Gericht ausführt, kann jedenfalls nach ständiger Rechtsprechung eine beschränkende Maßnahme nur dann durch ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel gerechtfertigt sein, wenn sie für die Erreichung dieses rechtmäßig verfolgten Ziels nicht nur notwendig und geeignet, sondern insoweit auch verhältnismäßig ist⁶⁴. Es obliegt der nationalen Behörde, die sich auf Art. 36 AEUV und entsprechend Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates beruft, den Nachweis dafür zu erbringen, dass diese Kriterien im vorliegenden Fall tatsächlich erfüllt sind⁶⁵.

83. Wie Istanbul Lojistik und die Kommission bin ich der Auffassung, dass die ungarischen Behörden hierzu nicht genügend Beweise erbracht haben. Meines Erachtens ist die fragliche Steuer kein Instrument, das sich zur Erreichung der geltend gemachten Ziele des Allgemeininteresses eignet, da zu bezweifeln ist, dass die Erhebung der Steuer – ohne sonstige Kontrollen und mit einem strengeren Standard nur gegenüber bestimmten Kategorien von am ungarischen Straßenverkehr teilnehmenden Lastkraftwagen, nämlich Lastkraftwagen, die in einem Drittland zugelassen sind, im Gegensatz zu Lastkraftwagen, die in Ungarn oder einem anderen Mitgliedstaat zugelassen sind – tatsächlich zu einer Verbesserung der Sicherheit im Straßenverkehr und der Strafverfolgung im ungarischen Hoheitsgebiet beitragen kann.

84. Selbst wenn man annimmt, dass alle diese Voraussetzungen erfüllt sind, geht aus dem Wortlaut der beiden genannten Bestimmungen hervor, dass eine solche Maßnahme weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung darstellen darf. Da die Besteuerung von Fahrzeugen, die im ungarischen Hoheitsgebiet am Straßenverkehr teilnehmen,

58 Auf die Möglichkeit, die durch das Urteil vom 20. Februar 1979, Rewe-Zentral („Cassis de Dijon“, 120/78, EU:C:1979:42, Rn. 8 ff.), eröffnet wurde, hat der Gerichtshof später oft hingewiesen (vgl. u. a. Urteil vom 16. April 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, Rn. 28).

59 Vgl. u. a. Urteile vom 10. April 2008, Kommission/Portugal (C-265/06, EU:C:2008:210, Rn. 38), vom 10. Februar 2009, Kommission/Italien (C-110/05, EU:C:2009:66, Rn. 60), und vom 6. Oktober 2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, Rn. 43).

60 Vgl. u. a. Urteil vom 17. Juni 1981, Kommission/Irland (113/80, EU:C:1981:139, Rn. 10). In seiner neueren Rechtsprechung scheint der Gerichtshof diese Voraussetzung weniger stark betont zu haben (vgl. u. a. Urteile vom 1. Juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, Rn. 75 und 76, sowie vom 12. November 2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, Rn. 108 und 110).

61 Siehe auch Nr. 84 der vorliegenden Schlussanträge.

62 Siehe Nr. 20 der vorliegenden Schlussanträge. In ihren schriftlichen und mündlichen Erklärungen hat die ungarische Regierung bestätigt, dass in der Präambel des Gesetzes ausgeführt wird, dass die Steuer notwendig ist, um die für die Instandhaltung des Straßennetzes verfügbaren Haushaltsmittel zu erhöhen. Die ungarische Regierung hat ferner erklärt, dass die speziell von Lastkraftwagen ausgehenden Belastungen die Erhöhung der Steuerbemessungsgrundlage rechtfertigten, um zumindest mittelbar auch die Probleme mit der Umwelt und der Sicherheit des Straßenverkehrs anzugehen.

63 Vgl. u. a. Urteil vom 25. Oktober 2001, Kommission/Griechenland (C-398/98, EU:C:2001:565, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

64 Vgl. u. a. Urteil vom 21. Juni 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, Rn. 48).

65 Vgl. u. a. Urteile vom 8. November 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, EU:C:1979:252, Rn. 24), und vom 5. Februar 2004, Kommission/Italien (C-270/02, EU:C:2004:78, Rn. 22 ff.).

unterschiedlich geregelt ist, und zwar je nachdem, ob das betreffende Fahrzeug in Ungarn, einem anderen Mitgliedstaat der Union oder einem Drittland zugelassen ist⁶⁶, bin ich der Auffassung, dass die unterschiedliche und nachteiligere Behandlung, die im zuletzt genannten Fall ohne nachweislich sachlichen Grund angewandt wird, einen willkürlichen Diskriminierungsfaktor darstellt⁶⁷.

85. Aufgrund dieser Erwägungen können die von den ungarischen Behörden geltend gemachten Rechtfertigungen meines Erachtens nicht anerkannt werden. Folglich bin ich der Meinung, dass, falls die im Ausgangsverfahren streitige Steuer als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne von Art. 5 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates eingestuft werden sollte, die zur Verteidigung vorgebrachten Gründe nicht ausreichen, um eine solche nationale Maßnahme nach Art. 7 des Beschlusses zu rechtfertigen.

C. Zum Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit aus der Sicht von Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei (vierte Vorlagefrage)

86. Die vierte Vorlagefrage knüpft an die erste und die zweite Frage an, da sie sich auf den gleichen rechtlichen Rahmen bezieht, nämlich die Verpflichtungen aus den Abkommen zwischen der EG (jetzt der Union) und der Türkei⁶⁸. Daher erscheint es mir sinnvoll, die vierte Vorlagefrage vor der dritten Frage zu prüfen.

87. Der Gerichtshof wird im Wesentlichen gefragt, ob Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei, der jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit für den Anwendungsbereich des Abkommens verbietet, dahin gehend auszulegen ist, dass er einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren streitigen entgegensteht, weil sie die Halter von Lastkraftwagen, die im Ausland – im vorliegenden Fall in der Türkei – zugelassen sind, zur Entrichtung einer besonderen Steuer verpflichtet, während die Halter von Lastkraftwagen, die in einem Mitgliedstaat der Union zugelassen sind, von der Steuer befreit sind⁶⁹.

88. In der Begründung seiner Entscheidung wirft das vorlegende Gericht die Frage auf, ob die streitige Steuer türkische Transportunternehmen diskriminiert und daher als mit Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei und Art. 18 AEUV unvereinbar anzusehen ist. Beide Artikel haben nämlich den gleichen Inhalt, da Art. 18 Abs. 1 AEUV den Grundsatz aufstellt, dass im Anwendungsbereich der Verträge jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist⁷⁰. Zudem verweist Art. 9 des Assoziierungsabkommens ausdrücklich auf den „in Artikel 7 des Vertrages zur Gründung der [EWG] verankerten Grundsatz“ der Nichtdiskriminierung, der Art. 18 AEUV entspricht⁷¹.

66 Siehe zu diesen unterschiedlichen Regelungen Nrn. 43 und 55 der vorliegenden Schlussanträge.

67 Neben anderen Diskriminierungsfaktoren ist eine Steuerermäßigung für Fahrzeuge vorgesehen, die mit Luftfederung ausgestattet sind, den Straßen weniger schaden und/oder die Umwelt schonen, doch gelten diese Steuerermäßigungen nur für Fahrzeuge, die in Ungarn zugelassen sind (siehe Nrn. 24 und 25 der vorliegenden Schlussanträge), und nicht für im Ausland zugelassene Fahrzeuge.

68 Zwar bezieht sich die vierte Frage auf das Assoziierungsabkommen EWG–Türkei, während die ersten beiden Fragen den Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG–Türkei betreffen, doch sind diese Rechtsinstrumente eng miteinander verbunden, da der Beschluss mit dem Ziel erlassen wurde, die Endphase der zwischen den Vertragsparteien des Abkommens gegründeten Zollunion durchzuführen, wie sich aus dem Titel des Beschlusses sowie der Präambel und Art. 1 ergibt.

69 Siehe zu dieser Befreiung Nr. 42 der vorliegenden Schlussanträge.

70 Dieser Grundsatz ist auch in Art. 21 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verankert. In seinem Urteil vom 2. Juni 2016, Kommission/Niederlande (C-233/14, EU:C:2016:396, Rn. 76), hat der Gerichtshof festgestellt, dass das in Art. 18 AEUV enthaltene Verbot in allen Situationen zur Anwendung kommt, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen.

71 Art. 37 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen sieht eine besondere Anwendung dieses Grundsatzes im Bereich der Arbeit vor und bestimmt: „Jeder Mitgliedstaat sieht für die in der Gemeinschaft beschäftigten Arbeitnehmer türkischer Staatsangehörigkeit eine Regelung vor, die in Bezug auf die Arbeitsbedingungen und das Entgelt keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Diskriminierung gegenüber Arbeitnehmern enthält, die Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten sind.“

89. Die Kommission ist der Auffassung, dass die vierte Vorlagefrage keiner spezifischen Antwort bedürfe, weil die Frage nach einer etwaigen Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit bereits im Rahmen der ersten beiden Vorlagefragen zu prüfen sei, wenn der Gerichtshof die Auffassung vertrete, dass die fragliche nationale Regelung in den Anwendungsbereich der Art. 4 bis 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates und folglich unter das Assoziierungsabkommens EWG–Türkei falle⁷².

90. In der Tat können die Mitgliedstaaten nur dann Maßnahmen erlassen, die den freien Warenverkehr einschränken und durch einen der in Art. 36 AEUV genannten Gründe gerechtfertigt sind, wenn sie kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung darstellen⁷³, und dieses Kriterium müsste im Rahmen des zweiten Teils der zweiten Vorlagefrage geprüft werden⁷⁴, wenn der Gerichtshof darüber entscheiden möchte.

91. Angesichts meines Vorschlags, die erste Vorlagefrage zu bejahen, halte ich es nicht für erforderlich, die vierte Vorlagefrage zu beantworten, da es genügt, wenn der Gerichtshof das Vorliegen eines einzigen Unionsrechtsverstößes unter den vom vorlegenden Gericht angeführten feststellt. Insoweit bin ich der Auffassung, dass, wenn der Gerichtshof meiner Empfehlung folgt und feststellt, dass die streitige Regelung unter das Verbot von Abgaben zollgleicher Wirkung gemäß Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates fällt, im Licht der Rechtsprechung zum Verhältnis zwischen Art. 18 AEUV und den Bestimmungen des AEU-Vertrags zu den Grundfreiheiten⁷⁵ nicht über die Auslegung von Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei zu entscheiden ist.

D. Zur Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 2 AEUV und Art. 1 Abs. 2 und 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 1072/2009 (dritte Vorlagefrage)

92. Wie aus der Begründung der Vorlageentscheidung hervorgeht, wird die dritte Vorlagefrage nur für den Fall gestellt, dass der Gerichtshof die im Ausgangsverfahren streitige Steuer weder als Abgabe zollgleicher Wirkung noch als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung im Sinne von Art. 4 bzw. 5 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates einstuft. Da ich dem Gerichtshof empfehle, die erste Vorlagefrage zu bejahen, ist es meines Erachtens nicht erforderlich, die dritte Vorlagefrage zu beantworten. Der Vollständigkeit halber werde ich jedoch einige Ausführungen zu dieser Frage machen.

93. Die dritte Frage betrifft im Wesentlichen die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten im Bereich von Abkommen, die mit Drittländern über grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr geschlossen werden. Der Vorlageentscheidung zufolge hat die Beklagte im Ausgangsverfahren, d. h. die Finanzbehörde zweiter Ebene, geltend gemacht, gemäß Art. 4 Abs. 2 Buchst. g AEUV, wonach sich die „von der Union mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit [neben anderen Bereichen] auf ... Verkehr“ erstrecke, sowie nach den Bestimmungen der Verordnung

72 Insoweit verweist die Kommission auf das Urteil vom 30. April 2014, Pflieger u. a. (C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 31 bis 36), in dem festgestellt worden ist, dass, wenn ein Mitgliedstaat sich auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses beruft, um eine Regelung zu rechtfertigen, die geeignet ist, die Ausübung einer der in den Verträgen verankerten Freiheiten zu behindern, diese Rechtfertigung im Licht der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts und insbesondere der nunmehr durch die Charta garantierten Grundrechte auszulegen ist, zu denen der Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zählt.

73 Eine entsprechende Vorschrift findet sich sowohl in Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates als auch in Art. 29 a. E. des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen EWG–Türkei.

74 Siehe Nrn. 75 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

75 Vgl. u. a. Urteile vom 19. Juni 2014, Strojírny Prostějov und ACO Industries Tábor (C-53/13 und C-80/13, EU:C:2014:2011, Rn. 31 ff.), vom 18. Dezember 2014, Generali-Providencia Biztosító (C-470/13, EU:C:2014:2469, Rn. 30 ff.), und vom 29. Oktober 2015, Nagy (C-583/14, EU:C:2015:737, Rn. 24), in denen festgestellt worden ist, dass Art. 18 AEUV keine Anwendung findet, wenn die Bestimmungen des AEU-Vertrags zum freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen oder Kapital anwendbar sind und besondere Diskriminierungsverbote vorsehen.

Nr. 1072/2009 stehe es Ungarn frei, den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr durch bilaterale Abkommen zu regeln. Diesen Standpunkt vertreten auch die ungarische und die italienische Regierung sowie die Kommission. Istanbul Lojistik ist dagegen der Auffassung, dass die Union in diesem Bereich über eine stillschweigend übertragene ausschließliche Zuständigkeit verfüge.

94. Konkret möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die ungarischen Behörden weiterhin berechtigt sind, das bilaterale Abkommen durchzuführen, das Ungarn 1968 mit der Republik Türkei geschlossen hat und dessen Art. 18 Abs. 3 bestimmt, dass auf türkische Fahrzeuge, die einen Warentransport im Transit durch ungarisches Hoheitsgebiet durchführen, Steuern erhoben werden⁷⁶. Das vorlegende Gericht fragt, ob die Besteuerung, die den Gegenstand des Ausgangsverfahrens bildet, auf der Grundlage dieser Bestimmung erfolgen kann.

95. Das vorlegende Gericht erwähnt in diesem Zusammenhang die ausschließliche Zuständigkeit der Union für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wie sie in Art. 3 Abs. 2 AEUV⁷⁷ vorgesehen ist, und weist darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs „in den Bereichen, in denen die Gemeinschaft zur Verwirklichung einer vom Vertrag vorgesehenen gemeinsamen Politik Vorschriften erlassen hat, die in irgendeiner Form gemeinsame Rechtsnormen vorsehen, die Mitgliedstaaten weder einzeln noch selbst gemeinsam handelnd berechtigt sind, mit dritten Staaten Verpflichtungen einzugehen, die diese Normen beeinträchtigen“⁷⁸. Ich weise darauf hin, dass der insoweit zum Ausdruck gekommene Grundsatz später vom Gerichtshof mit der Klarstellung eingegrenzt wurde, dass, da die Union nur über begrenzte Einzelermächtigungen verfügt⁷⁹, das Bestehen einer Zuständigkeit der Union, zumal einer ausschließlichen, nur auf der Grundlage einer konkreten Analyse der betreffenden Vorschriften angenommen werden kann⁸⁰.

96. Zur Stützung seiner Frage führt das vorlegende Gericht aus, dass die Verordnung Nr. 1072/2009 gemeinsame Regeln für den Zugang zum Markt des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs festlege, die in der gesamten Union gälten, und die Verordnung nach ihrem dritten Erwägungsgrund⁸¹ und ihrem Art. 1 Abs. 2 Satz 1⁸² in jedem Mitgliedstaat gelte, der – wie dies für Ungarn im Ausgangsverfahren der Fall sei – von einem Fahrzeug, das Waren aus einem Drittland in einen Mitgliedstaat (oder umgekehrt) befördere, im Transit durchfahren werde⁸³.

76 Die Verpflichtung zur Entrichtung von Steuern, die „für den Warentransport und zur Deckung der Kosten im Zusammenhang mit der Instandhaltung und Ausbesserung von Straßen zu zahlen sind“, obliegt türkischen Fahrzeugen sogar für Leerfahrten, die sie im Transit durchführen. Nach dem genannten Art. 18 Abs. 3 müssen ungarische Fahrzeuge, die die Türkei im Transit durchfahren, die im türkischen Hoheitsgebiet geltenden Steuern gleicher Art entrichten. Nach Art. 18 Abs. 2 sind Fahrzeuge, die in einem Vertragsstaat des bilateralen Abkommens zugelassen sind, von Steuern befreit, die „für den Transport von Waren, das Recht zum Besitz des Fahrzeugs oder die Straßennutzung“ anfallen, wenn das Hoheitsgebiet der jeweils anderen Vertragspartei ihr endgültiger Bestimmungsort ist.

77 Art. 3 Abs. 2 AEUV bestimmt: „Die Union hat ... die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.“

78 Das vorlegende Gericht bezieht sich auf die Rn. 17 bis 19 des Urteils vom 31. März 1971, Kommission/Rat („AETR“, 22/70, EU:C:1971:32).

79 Gemäß Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV.

80 Vgl. u. a. die in der Stellungnahme des Generalanwalts Jääskinen im Gutachtenverfahren 1/13 (Beitritt von Drittstaaten zum Haager Übereinkommen, EU:C:2014:2292, Nrn. 58 ff.) sowie im Gutachten 1/13 (Beitritt von Drittstaaten zum Haager Übereinkommen) vom 14. Oktober 2014 (EU:C:2014:2303, Rn. 71 ff.) und im Gutachten 3/15 (Vertrag von Marrakesch über den Zugang zu veröffentlichten Werken) vom 14. Februar 2017 (EU:C:2017:114, Rn. 108) angeführte Rechtsprechung.

81 Der dritte Erwägungsgrund lautet: „Um einen einheitlichen Rahmen für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr in der gesamten Gemeinschaft zu gewährleisten, sollte [die Verordnung Nr. 1072/2009] für alle grenzüberschreitenden Beförderungen innerhalb der Gemeinschaft gelten. Beförderungen von Mitgliedstaaten nach Drittländern werden noch weitgehend durch bilaterale Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den betreffenden Drittländern geregelt. Diese Verordnung sollte daher nicht für die in dem Mitgliedstaat der Be- oder Entladung zurückgelegte Wegstrecke gelten, solange die erforderlichen Abkommen zwischen der Gemeinschaft und den betreffenden Drittländern nicht geschlossen wurden. Innerhalb der im Transit durchquerten Mitgliedstaaten sollte diese Verordnung jedoch gelten.“

82 Danach gilt die Verordnung Nr. 1072/2009 „[b]ei Beförderungen aus einem Mitgliedstaat nach einem Drittland und umgekehrt ... für die in den Mitgliedstaaten, die im Transit durchfahren werden, zurückgelegte Wegstrecke“.

83 Im vorliegenden Fall war das mit der streitigen Steuer belegte Fahrzeug von der Türkei durch Ungarn nach Deutschland gefahren.

97. Das vorlegende Gericht möchte vom Gerichtshof insbesondere wissen, ob die ungarischen Behörden, auch wenn die Union in diesem Bereich Vorschriften erlassen hat, das Abkommen Ungarn–Türkei weiterhin anwenden können⁸⁴, indem sie sich auf Art. 1 Abs. 3 Buchst. a der Verordnung Nr. 1072/2009 berufen, wonach „[b]is zum Abschluss der Abkommen gemäß Absatz 2 ... Vorschriften ... in bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und den jeweiligen Drittländern ... über Beförderungen aus einem Mitgliedstaat nach einem Drittland und umgekehrt“ von der Verordnung nicht berührt werden⁸⁵.

98. Satz 2 von Art. 1 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1072/2009 bestimmt nämlich, dass die Verordnung Nr. 1072/2009 „nicht für die im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats der Be- oder Entladung zurückgelegte Wegstrecke [gilt], solange das hierfür erforderliche Abkommen zwischen der Gemeinschaft und dem betreffenden Drittland nicht geschlossen wurde“⁸⁶, während Satz 1 dieser Bestimmung vorsieht, dass die Verordnung für Fälle gilt, in denen ein Mitgliedstaat der Union nur im Transit durchfahren wird⁸⁷.

99. Meines Erachtens ist dieser Satz 2 für den vorliegenden Fall jedoch nicht maßgeblich, da – wie Istanbul Lojistik und das vorlegende Gericht selbst geltend machen – das ungarische Hoheitsgebiet hier nur im Transit durchfahren wurde und nicht Ort der Be- oder Entladung der betroffenen Waren war.

100. Insbesondere stimme ich der ungarischen und der italienischen Regierung sowie der Kommission darin zu, dass der Ausgangsrechtsstreit nicht in den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung Nr. 1072/2009 fällt, da diese nach ihrem Art. 2 Abs. 1 nur für Gütertransportfahrzeuge gilt, die in einem Mitgliedstaat der Union amtlich zugelassen sind⁸⁸, während das Fahrzeug, das durch die angefochtenen Bescheide mit der ungarischen Steuer belegt wurde, in der Türkei zugelassen war.

101. Somit bin ich hilfswiese der Ansicht, dass die Bestimmungen der Verordnung Nr. 1072/2009 mangels deren Anwendbarkeit auf eine Fallkonstellation wie diejenige des Ausgangsverfahrens es den ungarischen Behörden nicht verwehren können, sich auf Art. 18 Abs. 3 des Abkommens Ungarn–Türkei zu stützen, um in diesem Fall die streitige Steuer zu erheben.

V. Ergebnis

102. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Fragen des Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Verwaltungs- und Arbeitsgericht Szeged, Ungarn) wie folgt zu beantworten:

Art. 4 des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates EG–Türkei vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion ist dahin auszulegen, dass eine Kraftfahrzeugsteuer wie die im Ausgangsverfahren streitige, die bei allen Haltern von Lastkraftwagen, die in einem nicht der Europäischen Union angehörenden Land zugelassen sind und das ungarische Hoheitsgebiet im Transit

⁸⁴ Das vorlegende Gericht und Istanbul Lojistik vertreten unterschiedliche Auffassungen zu der Frage, ob diese Möglichkeit durch den Bericht der ICF Consulting Ltd, der in Fn. 28 der vorliegenden Schlussanträge aufgeführt ist, bestätigt oder widerlegt wird (vgl. S. 6, Nr. 2.1, und S. 8, Nr. 2.2 des Berichts).

⁸⁵ Die ungarische Regierung macht geltend, die Union habe in diesem Bereich keine ausschließliche Zuständigkeit, da nach dieser Bestimmung der Verordnung Nr. 1072/2009, die den bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern ausdrücklich Rechnung trage, solche Abkommen so lange in Kraft blieben, bis sie durch auf Unionsebene festgelegte Vorschriften ersetzt würden.

⁸⁶ Hervorhebung nur hier. Ähnliche Bestimmungen fanden sich bereits im dritten Erwägungsgrund und in Art. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 881/92 des Rates vom 26. März 1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus oder nach einem Mitgliedstaat oder durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten (ABl. 1992, L 95, S. 1), die durch die Verordnung Nr. 1072/2009 ersetzt wurde.

⁸⁷ Vgl. auch den dritten Erwägungsgrund, der in Fn. 81 der vorliegenden Schlussanträge zitiert wird.

⁸⁸ Art. 2 Nr. 1 definiert den Begriff „Fahrzeug“ im Sinne der Verordnung nämlich als „ein in einem Mitgliedstaat amtlich zugelassenes Kraftfahrzeug oder eine Fahrzeugkombination, bei der zumindest das Kraftfahrzeug in einem Mitgliedstaat amtlich zugelassen ist, sofern sie ausschließlich für die Güterbeförderung verwendet werden“.

durchqueren, um in einen anderen Mitgliedstaat zu gelangen, erhoben wird und bei jeder Überquerung der ungarischen Grenze zu entrichten ist, für die von der Zollunion erfassten Waren eine Abgabe mit zollgleicher Wirkung darstellt und folglich durch die genannte Vorschrift verboten ist.

Angesichts der Antwort auf die erste Vorlagefrage sind die zweite, die dritte und die vierte Vorlagefrage nicht zu beantworten.