



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 6 april 2017¹

Mål C-65/16

Istanbul Lojistik Ltd
mot
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóság

(begäran om förhandsavgörande från Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Szegeds förvaltnings- och arbetsdomstol, Ungern))

”Begäran om förhandsavgörande – Internationell transport på väg – Avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet – Artikel 9 – Beslut nr 1/95 fattat av associeringsrådet för EG och Turkiet – Artiklarna 4, 5 och 7 – Fri rörlighet för varor – Motorfordonsskatt – Uppbörd från tunga fordon registrerade i Turkiet som transiteras genom Ungern – Bilateralt avtal som en medlemsstat slutit med Turkiet – Artikel 3.2 FEUF – Förordning (EG) nr 1072/2009 – Artikel 1”

I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande från Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (arbets- och förvaltningsdomstolen, Szeged, Ungern) har framställts i ett mål mellan ett turkiskt transportbolag och en ungersk skattemyndighet som ålade bolaget att erlägga en skatt på motorfordon som föreskrivs i den ungerska lagstiftningen.
2. Enligt denna lagstiftning uppbärs skatt på tunga fordon som är registrerade i ett land som inte är medlem i Europeiska unionen, i förevarande fall Turkiet, och som används för godstransport. Skatten uppbärs varje gång tunga fordon passerar gränsen till Ungern för att transiteras genom landet för att ta sig vidare till andra medlemsstater.
3. Den hänskjutande domstolen undrar om en sådan nationell lagstiftning är förenlig med kraven i unionsrätten, i synnerhet de bestämmelser som följer av avtalet om upprättandet av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet² (nedan kallat associeringsavtalet EEG-Turkiet).³

¹ Originalspråk: franska.

² Avtalet som undertecknades den 12 september 1963 i Ankara av Republiken Turkiet, å ena sidan, och av medlemsstaterna i EEG och gemenskapen, å andra sidan, och som ingicks, godkändes och bekräftades för gemenskapens räkning genom rådets beslut 64/732/EEG av den 23 december 1963 (EGT 217, 1964, s. 3685).

³ En liknande problematik är föremål för domstolens prövning i CX (C-629/16), som ännu inte avgjorts av domstolen.

4. Den hänskjutande domstolen undrar för det första om det enligt bestämmelserna i beslut nr 1/95 fattat av associeringsrådet för EG och Turkiet⁴ (nedan kallat associeringsrådets beslut nr 1/95) är förbjudet att tillämpa en skatt, såsom den som är aktuell i det nationella målet, i den mån den utgör en avgift med motsvarande verkan som en tull i den mening som avses i artikel 4 i beslutet, eller, i vart fall, en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 5 i beslutet. En sådan åtgärd kan, i förekommande fall, grundas på de skäl till undantag som föreskrivs i artikel 7.

5. Den hänskjutande domstolen undrar vidare om en skatt av detta slag strider mot artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet, som förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet.

6. Slutligen ombeds domstolen att slå fast huruvida artikel 3.2 FEUF och artikel 1.2 och 1.3 a i förordning (EG) nr 1072/2009, om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg,⁵ utgör hinder för myndigheterna i en medlemsstat att tillämpa en sådan skatt med stöd av ett bilateralt avtal om transport som har slutits med ett tredjeland, i förevarande fall ett avtal som har slutits mellan Ungern och Republiken Turkiet.

7. På grund av de skäl som anges nedan anser jag att den första frågan ska besvaras jakade, så att en nationell åtgärd, såsom den nu aktuella, utgör en avgift med motsvarande verkan som en tull i strid med artikel 4 i associeringsrådets beslut nr 1/95 och att det således inte är nödvändigt för domstolen att besvara övriga frågor. Jag kommer likväl att framföra några alternativa anmärkningar om dessa frågor.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Associeringsavtalet EEG-Turkiet och tilläggsprotokollet

8. Artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet stadgar att "[d]e avtalsslutande parterna är ense om att inom tillämpningsområdet för detta avtal och utan att det påverkar tillämpningen av andra särskilda bestämmelser som antas med stöd av artikel 8, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden i enlighet med den princip som anges i artikel 7 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen".

9. Tilläggsprotokollet till associeringsavtalet EEG-Turkiet, som undertecknades i Bryssel den 23 november 1970,⁶ är en väsentlig del av avtalet.⁷ I artikel 41 anges att associeringsrådet har i uppdrag att i enlighet med principerna i artiklarna 13 och 14 i associeringsavtalet fastställa tidplanen för och den närmare utformningen av de fördragsslutande parternas gradvisa avskaffande av begränsningarna av etableringsrätten och den fria handeln med tjänster mellan parterna.

4 Beslut av den 22 december 1995 om genomförande av den slutgiltiga fasen av tullunionen (EGT L 35, 1996, s. 1).

5 Europaparlamentets och rådets förordning av den 21 oktober 2009 (EUT L 300, 2009, s. 72).

6 Protokoll som slutits, godkänts och bekräftats på gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 2760/72 av den 19 december 1972 (EGT L 293, 1972, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 130).

7 Enligt artikel 62 i protokollet.

10. I artikel 42.1 i protokollet föreskrivs att "[a]ssocieringsrådet skall utsträcka de bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen som är tillämpliga på transporter till Turkiet i enlighet med den utformning av bestämmelserna som rådet fastställer särskilt med beaktande av Turkiets geografiska läge. Associeringsrådet kan på samma villkor utsträcka de rättshandlingar som gemenskapen antagit med tillämpning av dessa bestämmelser avseende transporter ... på väg ... till Turkiet."

2. Associeringsrådets beslut nr 1/95

11. I artikel 1 i associeringsrådets beslut nr 1/95 föreskrivs att "[u]tan att det påverkar bestämmelserna i [associeringsavtalet EEG-Turkiet] med tillhörande och kompletterande protokoll, fastställer associeringsrådet härmed reglerna för genomförandet av slutfasen i tullunionen enligt artiklarna 2 och 5 i ovannämnda avtal".

12. Artikel 4 återfinns i avsnitt I, som har rubriken "Avveckling av tullar och avgifter med motsvarande verkan", i kapitel I, som har rubriken "Fri rörlighet för varor och handelspolitik". I denna artikel i beslutet föreskrivs att "[i]mport- och exporttullar och avgifter med motsvarande verkan skall avskaffas helt mellan gemenskapen och Turkiet den dag detta beslut träder i kraft. Från den dagen skall gemenskapen och Turkiet avstå från att införa nya tullar på import eller export, eller avgifter med motsvarande verkan. Dessa bestämmelser skall tillämpas även på tullar av fiskal karaktär."

13. Artikel 5 återfinns i avsnitt II i kapitel I och har rubriken "Avskaffande av kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan". Däri föreskrivs att "[k]vantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan de avtalsslutande parterna".

14. Enligt artikel 7 i beslutet ska "[b]estämmelserna i artiklarna 5 och 6 ... inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet, eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller intresset att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan de avtalsslutande parterna."

15. Artikel 66 i kapitel VI i beslutet, med rubriken "Allmänna bestämmelser och slutbestämmelser", föreskriver att "[b]estämmelserna i detta beslut skall i den mån de till sin innebörd är identiska med motsvarande bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen för genomförande och tillämpning rörande varor som omfattas av tullunionen tolkas i enlighet med relevanta beslut av Europeiska gemenskapernas domstol."

3. Förordning nr 1072/2009

16. I artikel 1, med rubriken "Tillämpningsområde", i förordning nr 1072/2009, föreskrivs följande:

"1. Denna förordning ska tillämpas på internationell godstransport på väg i yrkesmässig trafik inom gemenskapens territorium.

2. Vid transporter från en medlemsstat till ett tredjeland och omvänt ska denna förordning tillämpas på den del av transporten som utgörs av transitering genom en annan medlemsstats territorium. Den ska inte tillämpas på den del av transporten som företas på den medlemsstats territorium där lastning eller lossning sker, så länge som nödvändiga avtal inte har ingåtts mellan gemenskapen och det berörda tredjelandet.

3. I avvaktan på att de avtal som avses i punkt 2 ingås ska denna förordning inte påverka

- a) bestämmelser om transport från en medlemsstat till ett tredjeland och omvänt som avses i bilaterala överenskommelser mellan medlemsstater och dessa tredjeländer,

...”

17. I artikel 2 led 1 definieras begreppet fordon i den mening som avses i förordningen som ”ett motorfordon som är registrerat i en medlemsstat eller ett fordonståg där åtminstone motorfordonet är registrerat i en medlemsstat, om motorfordonet eller fordonståget uteslutande används för godstransporter”.

B. Nationell rätt

1. Avtalet Ungern-Turkiet

18. Avtalet mellan presidentrådet och Folkrepubliken Ungerns regering å ena sidan och Republiken Turkiets regering å andra sidan, om internationella vägtransporter, undertecknades i Budapest den 14 september 1968⁸ (nedan kallat avtalet Ungern-Turkiet).

19. I artikel 18.2 i avtalet föreskrivs att ”fordon som transporterar gods mellan de avtalslutande parterna är undantagna, inklusive för färden utan last, avgifter, tilläggsavgifter, tullar och vägavgifter som ska erläggas i den andra avtalslutande parten för motsvarande transportverksamhet och för fordonsinnehav eller för nyttjande av vägar”. Enligt artikel 18.3 ska ”fordon som transporterar varor genom det andra avtalslutande landet omfattas, inklusive för färden utan last, av avgifter, tilläggsavgifter, tullar och vägavgifter, som ska erläggas för transport av gods och för att täcka kostnader för underhåll och reparation vägar [...]”.

2. Lagen om motorfordonsskatt

20. I ingressen till gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (lag LXXXII av år 1991 om motorfordonsskatt)⁹ (nedan kallad lagen om motorfordonsskatt) anges att ”i strävan att uppnå en bättre fördelning av offentliga kostnader för fordonstrafiken, öka de kommunala förvaltningarnas intäkter och, i huvudstaden, intäkterna för arrondissementens kommunstyrelser och att utöka de finansieringskällor som behövs för att underhålla och utveckla det allmänna vägnätet, antar nationalförsamlingen lagen om motorfordonsskatt”.

21. Artikel 1 i lagen har följande lydelse:

”1. Motorfordonsskatt ska erläggas för varje fordon och släpvagn som är försedd med ungersk registrerings skylt, och varje tungt fordon som är registrerat i utlandet och som är i trafik i Ungern (nedan tillsammans kallade fordon) ...

2. Inom kategorin tunga fordon registrerade i utlandet omfattar inte lagens tillämpningsområde ... tunga fordon som är registrerade i en annan medlemsstat i Europeiska unionen.”

22. I kapitel II i lagen om motorfordonsskatt fastställs bestämmelserna om ”skatt på nationella fordon”. Den årliga skattesats som ska erläggas för tunga fordon registrerade i Ungern varierar utifrån det berörda fordonets vikt, fjädringssystem och miljöklass.

⁸ Den ungerska regeringen syftar på förordningen som har kraft av lag nr 29/1969, som kungör avtalet i Ungern, *Magyar Közlöny* 1969/78 (X.11.).

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

23. I artikel 6 i lagen föreskrivs att beskattningsunderlaget utgörs av det tunga fordonets vikt utan last, som anges i det offentliga registret, med tillägg på 50 procent av lastkapaciteten (nyttolast).

24. Enligt artikel 7.2 i lagen uppgår skatten till 850 ungersk forint (HUF) (cirka 3 euro) för varje 100 kilogram av beskattningsunderlaget för tunga fordon med luftfjädring eller ett likvärdigt system och till 1 380 HUF (cirka 5 euro) för övriga tunga fordon.

25. I artikel 8 i samma lag anges att kriterierna för att ansöka om en skattelättnad, som varierade mellan 20–30 procents nedsättning utifrån den miljöklasskod som det berörda tunga fordonet omfattas av.

26. I kapitel III i lagen om motorfordonsskatt fastställs bestämmelserna för ”skatt på fordon som är registrerade i utlandet”.

27. Enligt artikel 10 ”ska skatten erläggas av fordonsinnehavaren” och enligt artikel 11 ”uppstår skattskyldighet den dag då fordonet åker in i Ungern”.

28. I artikel 15 i lagen föreskrivs följande:

”1. Om ... ett fordon vars totalvikt överstiger 12 ton är i trafik och för vilket det finns ett trafik tillstånd för transporttjänster ska en skatt på 30 000 HUF (cirka 100 euro) erläggas för tur- och returfärden var för sig. Om ... ett fordon vars totalvikt överstiger 12 ton är i trafik och för vilket det finns ett trafik tillstånd för transitering ska en skatt på 60 000 HUF (cirka 200 euro) erläggas för tur- och returfärden var för sig. ...”

2. Skattebeloppen som fastställs i punkt 1 omfattar tur- eller returfärden och för en vistelse i Ungern som inte överstiger 48 timmar per färd. Om vistelsen är längre ska skatt erläggas enligt punkt 1 ovan för varje påbörjad period på 48 timmar. ...

3. Skattebeloppet enligt punkt 1 ska betalas genom att köpa ett skattemärke som ska vara fäst på vägtransporttillståndet – under hela transporten vid transporttjänster och separat för tur- och returfärden vid transitering – vid inträdet i Ungern. När skattemärket eller skattemärkena är fästa ska den skattskyldige, på det eller dem, ange datum och tidpunkt för inträdet (år-månad-dag-tid). Om inte den skattskyldige uppfyller sin betalningsskyldighet (skattemärket) är det endast möjligt att i trafik färdas med transporttillståndet inom en radie på högst 5 kilometer kring inträdesplatsen i Ungern utan att påföras straffavgifter.”

29. I artikel 17.2 i lagen anges att ”[o]m den skattskyldige delvis eller inte alls uppfyller sin betalningsskyldighet, fastställer tullmyndigheten en skatteskuld och en sanktionsavgift som motsvarar fem gånger skulden ...”

3. Lagen om vägtrafik och regeringsdekret nr 156/2009

30. Enligt artikel 20.1 a i közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (lag om vägtrafik nr I av år 1988)¹⁰ (nedan kallad lagen om vägtrafik) kan den som åsidosätter bestämmelserna om nationella eller internationella vägtransporttjänster (person- eller varutransport) som omfattas av kravet på tillstånd eller innehav av en handling, såsom föreskrivs i denna lag, andra specifika lagar och föreskrifter eller unionsrättsakter, bli skyldig att betala böter.

¹⁰ Magyar Közlöny 1988/15 (IV.21.).

31. Artikel 2 b i közúti áru fuvarozáshoz, 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 (regeringsdekret nr 156/2009 (VII. 29.) om bötesbelopp som kan påföras vid åsidosättanden av vissa bestämmelser om vägtransport av gods och personer och om vägtrafik och om den offentliga myndighetens uppdrag att ålägga böter)¹¹, i den version som är tillämplig i förevarande mål, har följande lydelse:

”Enligt artikel 20.1 a i [lagen om vägtrafik], om inte annat följer av andra bestämmelser, är den som ... åsidosätter bestämmelserna om de tillstånd och handlingar som krävs för att få utföra vägtransporttjänster, vilka föreskrivs i artiklarna 3–34 i [regeringsdekret nr 261/2011]¹², skyldig att betala böter på ett belopp som föreskrivs i bilaga 1.”

32. Enligt punkt 5 a i bilaga 1 till samma dekret ska en transportör med ett icke giltigt tillstånd för vägtransport av gods betala böter på 300 000 HUF (cirka 980 euro).

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

33. Istanbul Lojistik Ltd är ett kommersiellt bolag som är registrerat i Turkiet. På uppdrag av företag etablerade i Turkiet och i unionen transporterar bolaget gods på väg, från Turkiet till medlemsstater i Europeiska unionen, genom bland annat Ungern.

34. Den 30 mars 2015 kontrollerade Nemzeti Adó- és Vámhivatal (den nationella skatte- och tullmyndigheten, Ungern) (nedan kallad skattemyndigheten i första instans) ett fordonståg¹³ i utkanten av Nagylak (Ungern), nära gränsen till Rumänien. Fordonståget hade en totalvikt som översteg 12 ton, det var registrerat i Turkiet och användes av Istanbul Lojistik. Bolaget hade ett transiteringstillstånd Ungern-Turkiet för det berörda tunga fordonet, som användes för att transportera textilprodukter från Turkiet till Tyskland via Ungern. Tillståndet innehöll alla uppgifter som krävdes enligt den ungerska lagstiftningen, men skattemärket som motsvarade den skatt som krävdes för motorfordon och som styrkte att skatten hade betalats var inte fäst på tillståndet.

35. I de administrativa beslut som fattades den 31 mars 2015, efter kontrollen, konstaterade skattemyndigheten i första instans att Istanbul Lojistik inte hade uppfyllt sin skattskyldighet som föreskrivs i den ungerska lagstiftningen om motorfordonsskatt och följaktligen var inte transiteringstillståndet giltigt. Myndigheten ålade Istanbul Lojistik att betala en skatteskuld på 60 000 HUF (cirka 200 euro) som motsvarade skatten, en sanktionsavgift på 300 000 HUF (cirka 980 euro) och administrativa böter på 300 000 HUF, det vill säga ett totalbelopp på 660 000 HUF (cirka 2 150 euro).

36. Istanbul Lojistik överklagade de administrativa besluten till Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatóság (den nationella skatte- och tullmyndigheten, överprövningsavdelningen, Ungern) (nedan kallad skattemyndighetens överprövningsavdelning), som genom beslut av den 13 maj 2015, fastställde de överklagade besluten.

37. Företaget överklagade besluten till Szegedi Közigazgatási és Munkügyi Bíróság (Szegeds förvaltnings- och arbetsdomstol).

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 (regeringsdekret nr 261/2011 (XII. 7.) om kommersiell godstransport på väg, godstransport för egen räkning, kommersiell persontransport med buss och persontransport för egen räkning och om ändring av bestämmelserna om dessa verksamheter), Magyar Közlöny 2011/146 (XII.7.).

¹³ Jag noterar att i unionsrätten finns begreppet fordonståg i bland annat artikel 2.1 i förordning nr 1072/2009.

38. Istanbul Lojistik åberopade, till stöd för sin talan, att bestämmelserna i den aktuella lagen om motorfordonsskatt stred mot artiklarna 4–6 i associeringsrådets beslut nr 1/95. Bolaget hävdade att den skatt som uppbärs avseende fordon registrerade i ett land som inte är medlem i unionen, vid transitering via Ungern, kunde anses som en avgift med motsvarande verkan som en tull i den mening som avses i artikel 30 FEUF och därmed i artikel 4 i beslutet. Klaganden ansåg att denna skatt hade en såväl diskriminerande som beskyddande verkan och att den utgjorde en begränsning av den fria rörligheten för varor som stred mot unionsrätten.

39. Skattemyndighetens överprövningsavdelning genmälde att överklagandet skulle ogillas. Överprövningsavdelningen hävdade att den agerade i enlighet med den nationella lagstiftningen om transport, vilket är ett område där Ungern enligt artikel 4.2 g FEUF får lagstifta och tillämpa redan antagna bestämmelser. Myndigheten ansåg att motorfordonsskatten utgjorde en utgift som uppkom i samband internationell transport som inte kunde anses som en tull eller avgift med motsvarande verkan. Nämda avdelning påstod slutligen att även om bestämmelserna om tullunionen hade varit tillämpliga i förevarande fall, skulle Ungern ha rätt att begränsa den fria rörligheten för varor från Turkiet i enlighet med de undantag avseende allmänintresset som avses i artikel 36 FEUF, i synnerhet undantagen avseende trafiksäkerhet och allmän ordning i fråga om brottsbekämpning. Överprövningsavdelningen hävdade att förordning nr 1072/2009 inte förbjöd Ungern att genom bilaterala avtal reglera internationella godstransporter på väg mellan Ungern och Turkiet.

40. I detta sammanhang beslutade Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Szegeds förvaltnings- och arbetsdomstol), genom beslut av den 18 januari 2016, som inkom till domstolen den 8 februari 2016, att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

- ”1) Ska artikel 4 i [associeringsrådets beslut nr 1/95] tolkas så, att en skatt såsom den enligt den ungerska lagen om [motorfordonsskatt] som enligt nämnda lag tas ut för ett fordon för varutransport registrerat i Turkiet som används av en turkisk transportör för befordran av varor från Turkiet till en medlemsstat via Ungern i egenskap av transitmedlemsstat, redan som en följd av att det passerar den ungerska gränsen, utgör en avgift med motsvarande verkan som en tull och därmed är oförenlig med nämnda artikel?
- 2) a) Om den första frågan besvaras nekande, ska då artikel 5 i nämnda beslut nr 1/95 tolkas så, att en skatt såsom den enligt den ungerska lagen om [motorfordonsskatt] som enligt nämnda lag tas ut för ett fordon för varutransport registrerat i Turkiet som används av en turkisk transportör för befordran av varor från Turkiet till en medlemsstat via Ungern i egenskap av transitmedlemsstat, redan som en följd av att det passerar den ungerska gränsen, utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion och därmed är oförenlig med nämnda artikel?
- b) Ska artikel 7 i nämnda beslut nr 1/95 tolkas så, att en skatt såsom den enligt den ungerska lagen om [motorfordonsskatt] som enligt nämnda lag tas ut för ett fordon för varutransport registrerat i Turkiet som används av en turkisk transportör för befordran av varor från Turkiet till en medlemsstat via Ungern i egenskap av transitmedlemsstat, redan som en följd av att det passerar den ungerska gränsen, får tas ut med hänvisning till trafiksäkerhets- och rättsskipningsskäl?
- 3) Ska artikel 3.2 FEUF och artikel 1.2 och 1.3 a i förordning (EG) nr 1072/2009 tolkas så, att de hindrar att transitmedlemsstaten, på grundval av ett bilateralt avtal om transporter som ingåtts med Republiken Turkiet, tar ut en skatt såsom den enligt den ungerska lagen om [motorfordonsskatt] som enligt nämnda lag tas ut för ett fordon för varutransport registrerat i Turkiet som används av en turkisk transportör för befordran av varor från Turkiet till en medlemsstat via Ungern i egenskap av transitmedlemsstat, redan som en följd av att det passerar den ungerska gränsen?

4) Ska artikel 9 i associationsavtalet [EEG]-Turkiet tolkas så, att en skatt såsom den enligt den ungerska lagen [motorfordonsskatt] som enligt nämnda lag tas ut för ett fordon för varutransport registrerat i Turkiet som används av en turkisk transportör för befordran av varor från Turkiet till en medlemsstat via Ungern i egenskap av transitmedlemsstat, redan som en följd av att det passerar den ungerska gränsen, utgör diskriminering på grund av nationalitet och därmed är oförenlig med nämnda artikel?”

41. Istanbul Lojistik, den ungerska och den italienska regeringen och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Genom skrivelse av den 24 november 2016 ställde domstolen, med stöd av artikel 61.1 i rättegångsreglerna, en fråga med begäran om skriftligt svar till den ungerska regeringen, som besvarade den. Vid förhandlingen den 19 januari 2017, var Istanbul Lojistik, den ungerska regeringen och kommissionen närvarande.

IV. Bedömning

A. Inledande synpunkter

42. Enligt ingressen till den ungerska lagstiftningen om motorfordonsskatt som antogs år 1991 är det huvudsakliga syftet med skatten att finansiera underhållet av det allmänna vägnätet. Skatten tas ut för alla fordon som är registrerade i Ungern och för alla tunga fordon som är registrerade i utlandet och som körs i Ungern, med undantag för fordon som är registrerade i en annan medlemsstat i unionen.¹⁴ Det exakta skälet till det sista undantaget framgår inte av beslutet om hänskjutande.¹⁵

43. Hur ofta skatten tas ut och hur den beräknas varierar utifrån var det berörda fordonet är registrerat. Om det är registrerat i Ungern ska skatten erläggas årligen och det belopp som ska betalas beror på fordonets olika egenskaper, såsom vikten utan last och lastkapaciteten, om fordonet är utrustat med luftfjädring och miljöpåverkan.¹⁶ Om det däremot rör sig om ett tungt fordon registrerat i ett tredjeland, ska innehavaren betala skatten genom att köpa ett skattemärke vid varje inträde i Ungern. När ett sådant utländskt fordon, såsom i det nationella målet, har ett transiteringstillstånd för förevarande land, ska skattemärket, som uppgår till 60 000 HUF (cirka 200 euro), erläggas för både tur- och returfärden och betalningen ska förnyas om vistelsen i Ungern överstiger 48 timmar.¹⁷

44. I lagen anges att vid utebliven betalning påförs en sanktionsavgift som motsvarar fem gånger det icke erlagda beloppet.¹⁸ För övrigt förskriver lagen om vägtrafik från år 1988 administrativa böter som ska erläggas av den som färdats i trafik i Ungern utan erforderliga handlingar. Beloppet är fastställt till 300 000 HUF (cirka 980 euro) genom regeringsdekret nr 156/2009.¹⁹

45. Det var med stöd av dessa nationella bestämmelser som den ungerska skattemyndigheten påförde klaganden i det nationella målet, ett turkiskt transportbolag, två bötesbelopp utöver den motorfordonsskatt som bolaget borde ha betalat med anledning av att ett i Turkiet registrerat fordon, som bolaget ägde, åkte in i Ungern.

¹⁴ Se artikel 1.1 och 1.2 i lagen.

¹⁵ Enligt den italienska regeringen är det enligt artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (EGT L 187, 1999, s. 42), motiverat att användaren av ett fordon som transporterar gods och som är registrerat i en annan medlemsstat är undantaget från att betala skatt för transiteringen genom Ungern. I artikel 5 i direktivet föreskrivs nämligen att de fordonsskatter som anges i artikel 3 i direktivet ”skall tas ut endast av den medlemsstat där fordonet är registrerat”.

¹⁶ Enligt bestämmelserna i kapitel II i lagen om motorfordonsskatt, det väsentliga anges ovan i punkterna 22–25.

¹⁷ Se bestämmelserna i kapitel III i lagen om motorfordonsskatt, det viktigaste anges ovan i punkt 26 och följande punkter. Såsom kommissionen har påpekat, föreskrivs det i artikel 15.3 i lagen ett ”toleransområde” på 5 kilometer runt inträdesplatsen i Ungern, inom vilken sanktionsavgiften inte påförs.

¹⁸ Se artikel 17.2 i lagen om motorfordonsskatt.

¹⁹ Se ovan punkt 30 och följande punkter.

46. Den hänskjutande domstolen frågar sig för det första om en skatt såsom den som föreskrivs i den nu aktuella lagstiftningen ska betraktas som en avgift med motsvarande verkan som en tull i den mening som avses i artikel 4 associeringsrådets beslut nr 1/95, tolkat mot bakgrund av den rättspraxis som är hänförlig till artikel 30 FEUF. Med beaktande av skälen i beslutet om hänskjutande, anser jag att den hänskjutande domstolen endast har ställt de tre övriga frågorna i andra hand för det fall domstolen besvarar den första frågan nekande.

47. Av de skäl som anges nedan föreslår jag att domstolen ska besvara den första frågan jakande och därmed inte pröva övriga frågor. För fullständighetens skull kommer jag ändå att pröva dem relativt kortfattat.

48. Den hänskjutande domstolen har genom de två första frågorna och den fjärde frågan, som enligt min mening ska analyseras i just den ordningen, frågat domstolen om tolkningen av principen om fri rörlighet för varor och principen om icke-diskriminering mot bakgrund av de skyldigheter som följer av associeringsavtalet EEG-Turkiet. Den tredje frågan avser däremot befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna vad gäller bilaterala avtal som har slutits med tredjeländer på området för internationell godstransport på väg.

B. Inskränkning av den fria rörligheten av varor mot bakgrund av artiklarna 4, 5 och 7 i associeringsrådets beslut nr 1/95 (första och andra frågan)

49. De två första frågorna avser huruvida de turkiska transportörernas skyldighet att betala motorfordonsskatt är oförenlig med bestämmelserna i beslut nr 1/95 från associeringsrådet EG-Turkiet, som – såsom föreskrivs i artikel 1 – fastställer reglerna för genomförandet av slutfasen i tullunionen, som följer av associeringsavtalet EEG-Turkiet.

50. Frågorna avser specifikt artiklarna 4, 5 och 7 i associeringsrådets beslut nr 1/95. Artikel 4 kräver att import- och exporttullar och avgifter med motsvarande verkan avskaffas helt i handeln mellan unionen och Turkiet. Inom samma ram förbjuder artikel 5 kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan, medan det enligt artikel 7 är tillåtet att göra undantag från detta förbud i och med att den föreskriver att sådana åtgärder kan grundas på hänsyn till bland annat allmän ordning eller allmän säkerhet, eller intresset att skydda människors hälsa och liv.

51. Denna begäran om förhandsavgörande avser inte samma frågor som någon tidigare begäran om förhandavgörande. Det framgår dock av artikel 66 i associeringsrådets beslut nr 1/95 att de bestämmelser i beslutet som är identiska med motsvarande bestämmelser i EG-fördraget (nu FEU-fördraget) ska tolkas i enlighet med relevanta avgöranden från domstolen.²⁰ I den mån lydelsen i artiklarna 4, 5 och 7 överensstämmer med artiklarna 30, 34 och 36 FEUF, ska således de förstnämnda artiklarna tolkas med tillämpning av domstolens praxis avseende de sistnämnda artiklarna.

1. Kvalifikation som avgift med motsvarande verkan som en tull i den mening som avses i artikel 4 i associeringsrådets beslut 1/95 (första frågan)

52. Genom den första frågan ombeds domstolen avgöra om en skatt som den nu aktuella utgör en avgift med motsvarande verkan som en tull som strider mot artikel 4 i associeringsrådets beslut nr 1/95. I detta avseende påpekade den hänskjutande domstolen att enligt artikel 1.1 och 1.2 i lagen om motorfordonsskatt, ska innehavare av fordon registrerade i en annan medlemsstat i unionen undantas från att betala förevarande skatt, medan innehavare av fordon registrerade i ett tredjeland, och närmare bestämt i Turkiet, ska betala skatten för transitering genom Ungern.

²⁰ Såsom den hänskjutande domstolen har påpekat framgår det av fast rättspraxis att den tolkning som gjorts av unionsrätten i fråga om den inre marknaden kan överföras på tolkningen av ett avtal som unionen ingått med ett tredjeland, om det uttryckligen föreskrivs så i det aktuella avtalet (se, bland annat, dom av den 24 september 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

53. Det framgår av domstolens praxis om tolkningen av artikel 30 FEUF, som i huvudsak är identisk med artikel 4 i associeringsrådets beslut nr 1/95,²¹ att begreppet ”avgifter med motsvarande verkan som en tull”, i den mening som avses i bestämmelserna, ska ges en vid betydelse, såsom att det omfattar *varje pålaga, hur liten denna än är och oavsett dess beteckning och utformning, som ensidigt läggs på varor*²² på grund av att de passerar gränsen. Syftet med avgifternas införande liksom ändamålet med de intäkter som de ger är oväsentliga bedömningskriterier.²³

54. Såsom den hänskjutande domstolen, Istanbul Lojistik, den italienska regeringen och kommissionen har framhållit är definitionen av begreppet koncentrerad på de negativa effekterna av en sådan pålaga. Pålagan ska ha samma beskyddande inverkan, och således begränsande, som en tull, vilket i synnerhet är fallet när följderna blir att självkostnadspriset för importerade eller exporterade varor höjs artificiellt i förhållande till nationella varor.²⁴ Jag anser att det förhåller sig så detta mål.

55. Inledningsvis noterar jag att det är riktigt att fordon registrerade i Ungern också omfattas av den skatt som följer av den lag som det ungerska parlamentet antog år 1991. Det framgår dock av lagens bestämmelser²⁵ att villkoren för att ta ut skatten och de ytterligare kostnader som följer för dessa fordon skiljer sig betydligt från villkoren för fordon registrerade i ett tredjeland. Såsom jag beskrev ovan,²⁶ är villkoren för att tillämpa denna skatt inte alls likvärdiga när det är fråga om ett fordon som är registrerat i Ungern eller, som i förevarande fall, ett fordon som är registrerat i Turkiet. Den ungerska regeringen har dessutom medgett, det som Istanbul Lojistik har åberopat, att det inte finns tillräckligt många transiteringstillstånd som är undantagna från skatt – vilket ska säkerställa konkurrens på lika villkor mellan de ungerska och turkiska transportörerna²⁷ – för att täcka den verkliga efterfrågan från de turkiska transportörerna, som blir tvungna att betala den omtvistade skatten när den årliga kvoten av kostnadsfria tillstånd är uttömd.²⁸

56. Enligt ovan angivna rättspraxis²⁹ saknar det betydelse att den omstridda skattens påverkan på varans slutpris kan vara väldigt liten, vilket den ungerska regeringen påstod vid förhandlingen. Det räcker att konstatera att transportörer som äger fordon registrerade i Turkiet är skyldiga att bära en ytterligare kostnad – även om den är mycket liten – jämfört med de som äger fordon som är registrerade i Ungern.

57. För övrigt anser jag att man inte ska bortse från att ett turkiskt transportbolag, såsom klaganden i det nationella målet, är skyldigt att betala en skatt som uppgår till 60 000 HUF (cirka 200 euro), såväl för tur- som returfärden, varje gång bolagets fordon transiteras genom Ungern under en period som överstiger 48 timmar. För att undgå att betala denna betydande och återkommande kostnad, är de

21 Enligt artikel 30 FEUF är det nämligen förbjudet med tullar på import och export samt avgifter med motsvarande verkan mellan unionens medlemsstater, medan artikel 4 föreskriver samma bestämmelse i fråga om parterna i associeringsavtalet EEG-Turkiet.

22 Nämligen en avgift som en medlemsstat har infört själv, till skillnad från en avgift som följer av ett unionsrättsligt krav (se, bland annat, dom av den 21 februari 1984, St. Nikolaus Brenneri und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, punkt 15). I förevarande mål har det enligt min mening inte bestritts att den nationella lagstiftningen inte följer av sådana krav. Jag kommer således inte att behandla detta villkor specifikt.

23 Se, bland annat, dom av den 1 juli 1969, kommissionen/Italien (24/68, EU:C:1969:29, punkterna 7 och 9), dom av den 8 november 2005, Jersey Produce Marketing Organisation (C-293/02, EU:C:2005:664, punkt 55), dom av den 21 juni 2007, kommissionen/Italien (C-173/05, EU:C:2007:362, punkt 42), och dom av den 2 oktober 2014, Orgacom (C-254/13, EU:C:2014:2251, punkterna 23 och 35).

24 Se, bland annat, dom av den 14 december 1962, kommissionen/Luxemburg och Belgien (2/62 och 3/62, EU:C:1962:45, s. 827, näst sista meningen), dom av den 3 februari 1981, kommissionen/Frankrike (90/79, EU:C:1981:27, punkt 12), och dom av den 21 mars 1991, kommissionen/Italien (C-209/89, EU:C:1991:139, punkt 7).

25 Se bestämmelserna i kapitel II och III i lagen om motorfordonsskatt, som det hänvisas till ovan i punkterna 22–25 och punkt 26 och följande punkter.

26 Se ovan punkt 43.

27 I enlighet med bestämmelserna i avtalet Ungern-Turkiet.

28 Istanbul Lojistik har, med stöd av en rapport från den 14 oktober 2014 som har rubriken ”Study on the economic impact of an agreement between the EU and the Republic of Turkey”, gjort gällande att det ungerska systemet har vägvoter som begränsar handeln mellan unionen och Turkiet, eftersom de gör att varor från Turkiet blir dyrare. Rapporten upprättades av ICF Consulting Ltd på begäran av kommissionen och den är tillgänglig på följande adress: http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/road_en (bland annat s. v–vi och s. 39).

29 Se ovan punkt 53.

enda alternativen att åka en stor omväg för att inte åka igenom Ungern eller välja ett annat transportmedel. Dessa lösningar innebär givetvis betydande besvär och medför i sig ytterligare utgifter.³⁰ Jag anser att det är en verklig risk att de turkiska transportörernas konkurrenskraft begränsas i detta sammanhang.³¹

58. Den ungerska och den italienska regeringen har dessutom invänt att den fria rörligheten för varor inte inskränks, eftersom den nu aktuella skatten inte direkt berör transporterade produkter i sig utan den tjänst som gränsöverskridande vägtransport utgör, och att det sistnämnda området inte är liberaliserat inom ramen för associeringsavtalet EEG-Turkiet och associeringsrådets beslut 1/95.³² De har gjort gällande att skatten tas ut från alla dem som äger ett tungt fordon som är registrerad i ett tredjeland och som färdas i trafik i Ungern samt att beloppet är fastställt utan hänsyn till de transporterade varornas ursprung, destination, art, eller kvantitet. Det beskattade fordonet kan till och med vara tomt.

59. Jag vill dock framhålla att skatten som tas ut av dessa personer är beräknad bland annat utifrån det berörda fordonets högsta tillåtna lastvikt och om den pågående transporten utförs i tjänsteändamål eller om transporten sker genom transitering via Ungern.³³ Enligt min mening är dessa kriterier i själva verket knutna till den mängd varor som kan transporteras och till den plats dit varorna ska transporteras. I likhet med den hänskjutande domstolen, som har ställt sina frågor med utgångspunkt i den fria rörligheten för varor, anser jag därmed att den nu aktuella skatten inte avser den tjänst som de utländska transportörerna tillhandahåller, utan de produkter som färdas i trafik inom landet med hjälp av dessa transportörer.

60. I likhet med Istanbul Lojistik och kommissionen, vill jag för övrigt påpeka att domstolen har slagit fast att ”en avgift, som läggs inte på en vara som sådan utan på en verksamhet som är nödvändig i samband med denna vara, kan omfattas av [artikel 30 FEUF]”.³⁴ Jag anser att godstransport utgör en sådan verksamhet, eftersom den är oskiljaktigt knuten till varornas förflyttning och således deras fria rörlighet. Även om det ansågs att den utlösande faktorn för den omtvistade skatten endast är transporten, kan inte detta konstaterande enligt min mening utgöra ett hinder för att kvalificera skatten som en avgift med motsvarande verkan som en tull i den mening som avses i artikel 30 och i artikel 4 i associeringsrådets beslut 1/95.³⁵

61. Dessa två regeringar har även hävdatt att den aktuella skatten inte tas ut för att varorna passerar gränsen, såsom krävs enligt domstolens praxis. Beskattningen är inte knuten till själva gränsövergången till Ungern, utan till att fordonen körs i Ungern, med hänsyn till att detta kan skada vägarnas tillstånd och miljön.

30 Istanbul Lojistik och kommissionen anser på samma sätt att den aktuella skatten kan höja självkostnadspriset på transporterade produkter, eftersom den utländska transportören antingen ska erlägga det begärda beloppet eller välja en annan körväg som är längre och således dyrare.

31 Se, analogt, dom av den 21 december 2011, kommissionen/Österrike (C-28/09, EU:C:2011:854, punkterna 115 och 116), i vilken domstolen slog fast att alternativa transportvägar och transportmedel inte utesluter möjligheten att det föreligger ett hinder för den fria rörligheten för varor.

32 I detta avseende erinrar jag helt enkelt om att domstolen har slagit fast att i det nuvarande utvecklingsskedet av associeringen mellan EEG och Turkiet finns inte några särskilda bestämmelser på transportområdet, men att transporttjänster som tillhandahålls inom associeringen omfattas av allmänna bestämmelser om tillhandahållande av tjänster och särskilt av artikel 41.1 i tilläggsprotokollet till associeringsavtalet EEG-Turkiet enligt vilken medlemsstaterna, från och med ikraftträdandet av tilläggsprotokollet, inte får införa nya begränsningar av etableringsrätten och den fria handeln med tjänster (se dom av den 21 oktober 2003, Abatay m.fl., C-317/01 och C-369/01, EU:C:2003:572, punkterna 92–102, och dom av den 24 september 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, punkt 37 och följande punkter).

33 Se artikel 15.1 i lagen om motorfordonsskatt.

34 Se förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Essent Netwerk Noord m.fl. (C-206/06, EU:C:2008:33, punkterna 48–50), och dom av den 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl. (C-206/06, EU:C:2008:413, punkt 44).

35 Se, analogt, om avgifter som kvalificeras som en intern skatt, dom av den 8 november 2007, Stadtgemeinde Frohnleiten och Gemeindebetriebe Frohnleiten (C-221/06, EU:C:2007:657, punkt 43 och följande punkter samt där angiven rättspraxis).

62. Denna analys strider dock mot den hänskjutande domstolens analys, såsom bland annat framgår av tolkningsfrågornas lydelse. Jag noterar för övrigt att skatten alltid ska erläggas då fordonet ”åker in i Ungern”, ”för tur- och returfärden var för sig”, både när det gäller transporttjänster och transitering, och detta gäller endast för fordon som är registrerade i ett land som inte är medlem i unionen.³⁶ Jag anser följaktligen att det materiella sambandet med varornas rörlighet är tydligt.³⁷

63. Såsom den hänskjutande domstolen, Istanbul Lojistik och kommissionen har framhållit är det dessutom fast rättspraxis att det förbud mot avgifter med motsvarande verkan som en tull som föreskrivs i artikel 30 FEUF omfattar rörligheten av varor från ett tredjeland som, liksom i förevarande fall, endast transiteras genom en medlemsstat för att därefter exporteras till andra medlemsstater. Domstolen har nämligen slagit fast att tullunionen mellan medlemsstaterna med nödvändighet förutsätter att den fria rörligheten för varor säkerställs, vilket är en av fördragets grundläggande principer och som till följd av denna fria rörlighet ska fri transitering av varor inom Europeiska unionen anses utgöra en allmän princip.³⁸ Jag anser att samma synsätt ska antas avseende artikel 4 i associeringsrådets beslut 1/95, eftersom den tullunion som följer av associeringsavtalet EEG-Turkiet annars skulle äventyras, vilket domstolen redan har slagit fast avseende andra avtal som ingåtts med tredjeländer.³⁹

64. Jag vill tillägga att den ungerska regeringens argument att det är fråga om en ”skatt”⁴⁰ som motiveras av bland annat underhållet och utvecklingen av det allmänna vägnätet är verkningslöst, eftersom enligt domstolens ovannämnda praxis varken den berörda åtgärdens syfte eller de nationella myndigheternas benämning är avgörande.⁴¹

65. För fullständighetens skull vill jag, i likhet med kommissionen, påpeka att en nationell lagstiftning som den nu aktuella inte omfattas av de undantagsgrunder till förbudet mot avgifter med motsvarande verkan som en tull. Detta är en möjlighet som domstolen⁴² har godkänt under specifika och bestämda tillämpningsvillkor.⁴³ Domstolen har särskilt slagit fast att skäl som avser reparationer och underhåll av vägnätet inte kan legitimera att en särskild skatt påförs aktörer som transporterar gods över det berörda landets gränser, eftersom en sådan tjänst inte enbart kommer dessa aktörer till godo och således inte kan motivera ett krav på ekonomisk ersättning.⁴⁴

36 Se artiklarna 1, 11 och 15 i lagen om motorfordonsskatt.

37 Till skillnad från andra omständigheter under vilka domstolen fann att den berörda skatten ingick i ett allmänt system för interna skatter och avgifter på varor (se, bland annat, dom av den 5 oktober 2006, Nádasi och Németh, C-290/05 och C-333/05, EU:C:2006:652, punkterna 40–42, och dom av den 18 januari 2007, Brzeziński, C-313/05, EU:C:2007:33, punkterna 23–25).

38 Se, bland annat, dom av den 21 juni 2007, kommissionen/Italien (C-173/05, EU:C:2007:362, punkterna 30–32 och där angiven rättspraxis), och dom av den 21 december 2011, kommissionen/Österrike (C-28/09, EU:C:2011:854, punkt 113 och där angiven rättspraxis).

39 Se, bland annat, dom av den 5 oktober 1995, Aprile (C-125/94, EU:C:1995:309, punkt 39 och följande punkter), och dom av den 21 juni 2007, kommissionen/Italien (C-173/05, EU:C:2007:362, punkterna 33 och 40).

40 Den ungerska regeringen har utvecklat ett resonemang kring uppfattningen att den omtvistade skatten i själva verket kan utgöra en intern skatt enligt artikel 110 FEUF. Jag noterar att liknande bestämmelser, för övrigt ett förbud, även finns i artikel 50 i associeringsrådets beslut 1/95. Jag anser dock inte att det är nödvändigt för domstolen att uttala sig i det hänseendet, eftersom den hänskjutande domstolen inte har ställt någon fråga om dessa bestämmelser och eftersom de inte framstår som nödvändiga för att avgöra det nationella målet (se analogt, bland annat, dom av den 19 september 2013, Martin Y Paz Diffusion, C-661/11, EU:C:2013:577, punkt 48). För övrigt skiljer sig det beskattningssystem som är tillämpligt på fordon som är registrerade i Ungern så pass mycket från det som är tillämpligt på fordon registrerade i ett tredjeland att det enligt min mening är omöjligt att kvalificera den som ”intern skatt” (avseende detta begrepp, se, bland annat, dom av den 17 juli 2008, Essent Netwerk Noord m.fl., C-206/06, EU:C:2008:413, punkt 41).

41 Se ovan fotnot 23.

42 Jag vill erinra om att de berättigande grunder som anges i artikel 36 FEUF och i artikel 7 i associeringsrådets beslut nr 1/95 (i detta avseende, se nedan punkterna 75 och följande punkter), enbart är tillämpliga på åtgärder med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion och inte på en avgift med motsvarande verkan som en tull (se, bland annat, dom av den 14 juni 1988, Dansk Denkvit, 29/87, EU:C:1988:299, punkt 32).

43 En pålaga som uppfyller kriterierna för att kvalificeras som en avgift med motsvarande verkan som en tull kan likväl undgå att omfattas av förbudet om ”avgiften utgör ersättning för en tjänst som faktiskt tillhandahållits och ersättningen står i proportion till tjänsten, eller om avgiften ingår i ett allmänt internt system för avgifter som på grundval av samma kriterier systematiskt tas ut på inhemska samt importerade och exporterade varor eller om den, under vissa villkor, hänförs till kontroller som utförs för att uppfylla skyldigheter enligt gemenskapsrätten” (se, bland annat, dom av den 21 mars 1991, kommissionen/Italien, C-209/89, EU:C:1991:139, punkt 9, och dom av den 8 november 2005, Jersey Produce Marketing Organisation, C-293/02, EU:C:2005:664, punkt 56).

44 Se dom av den 9 september 2004, Carbonati Apuani (C-72/03, EU:C:2004:506, punkt 32).

66. Mot bakgrund av domstolens praxis om artikel 30 FEUF anser jag följaktligen att en nationell åtgärd som den nu aktuella utgör en avgift med motsvarande verkan som en tull i den mening som avses i artikel 4 i associeringsrådets beslut nr 1/95 och att den således är förbjuden enligt denna artikel när det gäller de varor som omfattas av den befintliga tullunionen mellan Europeiska unionen och Republiken Turkiet.

2. Huruvida det föreligger en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion och huruvida den kan motiveras mot bakgrund av artiklarna 5 och 7 i associeringsrådets beslut nr 1/95 (andra frågan)

67. Båda delarna av den andra tolkningsfrågan, som i tur och ordning avser artiklarna 5 och 7 i associeringsrådets beslut nr 1/95, har enbart ställts av den hänskjutande domstolen för det fall domstolen skulle anse att den nationella åtgärd som är föremål för det nationella målet inte ska kvalificeras som en avgift med motsvarande verkan som en tull i den mening som avses i artikel 4 i samma beslut.

68. Eftersom jag föreslår att domstolen ska besvara den första frågan så, att åtgärden utgör en avgift av sådant slag anser jag att den andra frågan inte ska besvaras, trots Istanbul Lojistiks invändning att det under alla omständigheter är lämpligt att pröva förevarande fråga. Såsom Istanbul Lojistik själv har påpekat framgår det dock av domstolens praxis om sambandet mellan bestämmelserna i FEU-fördraget om den fria rörligheten för varor att åtgärder av fiskal karaktär, som den nu aktuella, i princip omfattas av särskilda bestämmelser, nämligen artikel 30 FEUF, och inte av det förbud för kvantitativa importrestriktioner som avses i artiklarna 34 och 36 FEUF, vilket innebär att en nationell åtgärd endast ska prövas mot bakgrund av de sistnämnda artiklarna om artikel 30 inte är tillämplig.⁴⁵ Med hänsyn till att dessa artiklar motsvarar artiklarna 4, 5 och 7 i associeringsrådets beslut nr 1/95, framgår det av det ovan anförda att ett jakande svar på den första frågan innebär att det är onödigt att besvara den andra frågan. Jag kommer dock att pröva frågan alternativt för att täcka det fall som den hänskjutande domstolen tog upp.

a) Tolkningsfrågan om artikel 5 i associeringsrådets beslut nr 1/95 (första delen av den andra frågan)

69. I den första delen av den andra tolkningsfrågan undrar den hänskjutande domstolen om en skatt som tas ut av fordon registrerade i ett tredjeland som transiteras genom Ungern kan kvalificeras som en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 5 i associeringsrådets beslut 1/95 och således är förbjuden enligt denna bestämmelse.

70. I motiveringen till beslutet fastställde den hänskjutande domstolen sambandet mellan artikel 5 och artikel 34 FEUF,⁴⁶ vilka i huvudsak är identiska.⁴⁷ Med beaktande av att de överensstämmer, ska artikel 5, såsom föreskrivs i artikel 66 i associeringsrådets beslut 1/95, tolkas mot bakgrund av domstolens avgöranden avseende artikel 34 FEUF.⁴⁸

⁴⁵ Se, bland annat, dom av den 16 december 1992, Lornoy m.fl. (C-17/91, EU:C:1992:514, punkterna 14 och 15), dom av den 17 juni 2003, De Danske Bilimportører (C-383/01, EU:C:2003:352, punkt 32 och följande punkter), och dom av den 18 januari 2007, Brzeziński (C-313/05, EU:C:2007:33, punkt 50).

⁴⁶ Kommissionen har i sitt alternativa svar om den andra frågan inte enbart inkluderat de bestämmelser om kvantitativa importrestriktioner som den hänskjutande domstolen åsyftade, utan även bestämmelserna om kvantitativa exportrestriktioner i artikel 6 i associeringsrådets beslut 1/95 och i artikel 35 FEUF. Jag anser dock att det är bättre att begränsa mina synpunkter till föremålet för den hänskjutande domstolens frågor.

⁴⁷ Enligt artikel 34 FEUF ska nämligen kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan vara förbjudna mellan medlemsstaterna i unionen, medan artikel 5 föreskriver samma förbud vad gäller parterna i associeringsavtalet EEG-Turkiet.

⁴⁸ Se ovan punkt 51.

71. Enligt fast rättspraxis ska alla regler antagna av medlemsstaterna som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom Europeiska unionen anses vara en åtgärd med verkan motsvarande kvantitativa restriktioner.⁴⁹ Jag anser att samma sak ska gälla analogt för en medlemsstats regler som under likadana omständigheter riskerar att hindra handeln inom den tullunion som följer av associeringsavtalet EEG-Turkiet.

72. För att inte kvalificera den nu aktuella motorfordonsskatten som en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion har den ungerska regeringen i förevarande mål gjort gällande att det förvisso är troligt att den aktuella motorfordonsskatten påverkar den fria rörligheten för varor, som kan återspeglas i priset på vissa produkter, men att denna påverkan är alltför osäker och indirekt för att vara klandervärd, i den mening som avses i domstolens praxis på området.⁵⁰ Den italienska regeringen har även åberopat att den kostnad som följer av den omtvistade bestämmelsen belastar transportmedlet och inte varor som sådana som transporteras därigenom.

73. Även om det antogs att domstolen slog fast att den nu aktuella lagstiftningen inte omfattades av artikel 4 i associeringsrådets beslut nr 1/95, anser jag dock att den medför en begränsning av handeln mellan unionen och Republiken Turkiet som strider mot artikel 5 i beslutet. I likhet med Istanbul Lojistik och kommissionen anser jag nämligen att den omtvistade skatten i det här fallet ska kvalificeras som en åtgärd som kan hindra handeln, eftersom den medför ytterligare kostnader för de varor som transporteras med fordon registrerade i Turkiet och således höjer varornas slutpris.⁵¹ Även om förevarande ungerska lagstiftning huvudsakligen berör transporttjänster som tillhandahålls av turkiska transportörer, kan den enligt min mening dessutom anses som en sådan åtgärd, eftersom utövandet av den fria rörligheten av varor nödvändigtvis är knutet till transporten av varorna.⁵² Jag anser således att den hämmande verkan av den aktuella ytterligare kostnaden inte är alltför indirekt för att kunna beaktas.

74. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag i andra hand att genomförandet av en skatt som den nu aktuella kan kvalificeras som en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importåtgärd för varor som omfattas av den tullunion som ingicks med Turkiet, i den mening som avses artikel 5 i associeringsrådets beslut 1/95 och således omfattas av det förbud som föreskrivs däri.

b) Tolkning av artikel 7 i associeringsrådets beslut nr 1/95 (andra delen av den andra frågan)

75. För det fall domstolen skulle slå fast att den aktuella skatten utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion, som är förbjuden enligt artikel 5 i associeringsrådets beslut nr 1/95, ombeds domstolen genom den andra delen av den andra tolkningsfrågan att därefter fastställa om tillämpningen av åtgärden ändå kan grundas på hänsyn till vägsäkerhet och brottsbekämpning mot bakgrund av artikel 7 i samma beslut.

⁴⁹ Se, bland annat, dom av den 16 januari 2014, Juvelta (C-481/12, EU:C:2014:11, punkt 16), och dom av den 27 oktober 2016, Audace m.fl. (C-114/15, EU:C:2016:813, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

⁵⁰ Den ungerska regeringen har bland annat hänvisat till domen av den 14 juli 1994, Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, punkt 24), och domen av den 21 september 1999, BASF (C-44/98, EU:C:1999:440, punkt 21).

⁵¹ Se ovan punkt 55.

⁵² I linje med detta framhöll den hänskjutande domstolen korrekt att avseende principen om fri rörlighet för varor enligt FEU-fördraget har domstolen vid upprepade tillfällen, slagit fast att åtgärder som rör transport kan utgöra hinder för handeln med dessa produkter inom gemenskapen. Den hänskjutande domstolen syftar bland annat på domen av den 21 december 2011, kommissionen/Österrike (C-28/09, EU:C:2011:854), där domstolen faktiskt godkände att en nationell lagstiftning förbjöd att vissa transportsätt användes på vissa platser som hindrade den fria rörligheten för varor som transporterades med förevarande transportsätt (se punkterna 114 och följande punkter samt där angiven rättspraxis). Se även punkt 60 ovan.

76. I likhet med den hänskjutande domstolen, Istanbul Lojistik och kommissionen, anser jag att enligt artikel 66 i associeringsrådets beslut nr 1/95, ska artikel 7 i beslutet tolkas i enlighet med domstolens praxis om artikel 36 FEUF, eftersom lydelsen i artikel 7 i huvudsak överensstämmer med artikel 36 FEUF.⁵³

77. Det följer av denna praxis att förteckningen över de rättfärdigande grunder som räknas upp i artikel 36 FEUF – som tillåter restriktioner för import, export eller transitering i den mån de eftersträvar ett allmänintresse – är uttömmande och ska i princip tolkas restriktivt, eftersom det är fråga om ett undantag till principen om den fria rörligheten för varor.⁵⁴ Jag anser att samma synsätt ska antas avseende förteckningen i artikel 7 i associeringsrådets beslut nr 1/95.

78. Istanbul Lojistik har gjort gällande att de skäl, nämligen tvingande krav som avser vägsäkerhet och brottsbekämpning enligt det svaromål som skattemyndighetens överprövningsavdelning ingav i det nationella målet⁵⁵ och som de ungerska myndigheterna i förevarande fall har åberopat i ett försök att rättfärdiga den nationella lagstiftningen, inte uttryckligen är angivna i förteckningen över undantag.

79. Domstolen har dock redan godtagit att vägsäkerheten kan beaktas i enlighet med artikel 30 EG (nu artikel 36 FEUF).⁵⁶ Det kan nämligen inte uteslutas att förebyggande av bristande vägsäkerhet kan hänföras till ändamål avseende ”allmän ordning” och/eller ”allmän säkerhet”, i den mening som avses i bestämmelsen. Jag anser att samma sak gäller för behovet av att bekämpa brott, vilket motparten i det nationella målet anförde som grund.⁵⁷ Jag anser följaktligen att det materiella tillämpningsområdet för artikel 36 FEUF och analogt artikel 7 i associeringsrådets beslut nr 1/95 i princip kan innefatta sådana rättfärdigande grunder.

80. Dessutom framgår det av domstolens praxis att utöver de grunder som räknas upp i artikel 36 FEUF kan även tvingande skäl av allmänintresse beaktas för att motivera hinder för den fria rörligheten av varor.⁵⁸ Jag anser att denna praxis kan tillämpas avseende artikel 7 i associeringsrådets beslut nr 1/95. Domstolen har redan slagit fast att brottsbekämpning och trafiksäkerhet kan utgöra sådana skäl.⁵⁹ De kan i princip endast åberopas om de aktuella nationella åtgärderna är tillämpliga utan åtskillnad,⁶⁰ vilket jag anser inte är fallet i det nationella målet.⁶¹

53 De faktorer som gör det möjligt att göra undantag från förbuden i artiklarna 34 och 35 FEUF och som anges i artikel 36 FEUF är nämligen samma som de som anges i artikel 7 i associeringsrådets beslut nr 1/95 avseende förbuden i artiklarna 5 och 6. Såväl artikel 36 som artikel 7 kräver att sådana undantag inte får utgöra ”ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln” dels mellan medlemsstaterna, dels mellan parterna i avtalet EEG-Turkiet.

54 Se, bland annat, dom av den 17 juni 1981, kommissionen/Irland (113/80, EU:C:1981:139, punkt 7), och dom av den 19 oktober 2016, Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:776, punkt 29).

55 Se ovan punkt 39.

56 Se dom av den 11 juni 1987, Gofette och Gilliard (406/85, EU:C:1987:274, punkt 7).

57 I linje med detta uteslöt inte domstolen i domen av den 17 juni 1987, kommissionen/Italien (154/85, EU:C:1987:292, punkterna 13 och 14), eller i domen av den 30 april 1991, Boscher (C-239/90, EU:C:1991:180, punkt 23), att ändamålet att förhindra handel med stulna föremål kunde motiveras med hänsyn till allmän ordning enligt artikel 36 även om de omtvistade åtgärderna inte var förenliga med proportionalitetsprincipen.

58 Domstolen har vid flera tillfällen erinrat om den möjlighet som öppnades genom domen av den 20 februari 1979, Rewe-Zentral, kallad Cassis de Dijon (120/78, EU:C:1979:42, punkt 8 och följande punkter), (se, bland annat, dom av den 16 april 2013, Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punkt 28).

59 Se, bland annat, dom av den 10 april 2008, kommissionen/Portugal (C-265/06, EU:C:2008:210, punkt 38), dom av den 10 februari 2009, kommissionen/Italien (C-110/05, EU:C:2009:66, punkt 60), och dom av den 6 oktober 2015, Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, punkt 43).

60 Se, bland annat, dom av den 17 juni 1981, kommissionen/Irland (113/80, EU:C:1981:139, punkt 10). Jag anser att domstolen i mindre utsträckning har betonat detta villkor i senare rättspraxis (se, bland annat, dom av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkterna 75 och 76), och dom av den 12 november 2015, Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, punkt 108 och 110).

61 Se även nedan punkt 84.

81. För övrigt är det inte fastställt att de tvingande krav som motparten i det nationella målet åberopade i det nationella målet, och som sedan återgavs i den andra tolkningsfrågan, motsvarar de ändamål som den ungerska lagstiftaren eftersträvade vid antagandet av den omtvistade lagstiftningen. Jag vill påpeka att i ingressen till lagen om motorfordonsskatt anges andra överväganden än dessa tvingande krav, i och med att de huvudsakligen är budgetmässiga.⁶² Domstolen har emellertid upprepade gånger utslutit att ekonomiska argument kan motivera ett hinder för den fria rörligheten för varor.⁶³

82. I likhet med vad den hänskjutande domstolen påpekade, framgår det i vart fall av fast rättspraxis att för att en begränsande åtgärd ska kunna motiveras av ett mål av allmänintresse ska den inte endast vara nödvändig och lämplig för att uppnå det eftersträvade legitima målet, utan även vara proportionerlig i förhållande till målet.⁶⁴ Det ankommer på den nationella myndighet som vill åberopa artikel 36 FEUF och analogt artikel 7 i associeringsrådets beslut nr 1/95 att visa att kriterierna faktiskt är uppfyllda i fallet.⁶⁵

83. I likhet med Istanbul Lojistik och kommissionen anser jag att de ungerska myndigheterna inte har ingivit tillräcklig bevisning för detta i förevarande fall. Jag anser att den berörda skatten inte utgör ett lämpligt instrument för att genomföra de åberopade målen av allmänintresse, eftersom det är tvivelaktigt om uttaget av denna skatt, utan någon annan kontroll, och på en mer ingripande nivå för enbart vissa kategorier av tunga fordon som körs i Ungern – nämligen de som är registrerade i ett tredjeland, till skillnad från de som är registrerade i Ungern eller i en annan medlemsstat – verkligen bidrar till att förbättra vägsäkerheten och gynnar brottsbekämpningen i landet.

84. Även om det antogs att villkoren ovan var uppfyllda, framgår det av lydelsen i slutet av de två ovannämnda artiklarna att en sådan åtgärd inte får utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning. Med hänsyn till att bestämmelserna om den skatt som tas ut på motorfordon som färdas i trafik i Ungern varierar utifrån om det berörda fordonet är registrerat i Ungern, en medlemsstat i unionen eller i ett tredjeland,⁶⁶ anser jag att denna differentierade och mindre gynnsamma behandling som tillämpas i det sistnämnda fallet, utan påvisade objektiva skäl, utgör en faktor för godtycklig diskriminering.⁶⁷

85. Enligt förevarande överväganden är det enligt min mening förbjudet att godkänna de rättfärdigande grunder som de ungerska myndigheterna har åberopat. Jag anser sammanfattningsvis att för det fall den nu aktuella skatten ska kvalificeras som en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 5 i associeringsrådets beslut nr 1/95, räcker inte de skäl som anfördes i svaromålet för att motivera en sådan nationell åtgärd med stöd av artikel 7 i beslutet.

62 Se ovan punkt 20. Den ungerska regeringens bekräftade i sina skriftliga och muntliga yttranden att det i ingressen till lagen anges att skatten ansågs nödvändig för att höja budgetanslagen för att underhålla väginfrastrukturen. Regeringen tillade att de olägenheter som i synnerhet orsakas av tunga fordon motiverar en höjning av beskattningsunderlaget för att åtminstone indirekt behandla problemen med miljö och bristande vägsäkerhet.

63 Se, bland annat, dom av den 25 oktober 2001, kommissionen/Grekland (C-398/98, EU:C:2001:565, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

64 Se, bland annat, dom av den 21 juni 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, punkt 48).

65 Se, bland annat, dom av den 8 november 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, EU:C:1979:252, punkt 24), och dom av den 5 februari 2004, kommissionen/Italien (C-270/02, EU:C:2004:78, punkt 22 och följande punkter).

66 Avseende dessa olika bestämmelser, se ovan punkterna 43 och 55.

67 Bland andra diskrimineringsfaktorer, noterar jag att en skattelättnad föreskrivs för fordon som är utrustade med luftfjädring, som sliter mindre på vägarna, och/eller är skonsam för miljön, men endast om de är registrerade i Ungern (se ovan punkterna 24 och 25), och inte om de är registrerade i utlandet.

C. Åsidosättandet av principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet enligt artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet (fjärde frågan)

86. Den fjärde tolkningsfrågan är en förlängning av den första och den andra frågan, i och med att den avser samma rättsliga ram, nämligen de skyldigheter som följer av avtalen som slutits mellan EG (nu unionen) och Turkiet.⁶⁸ Jag anser således att det är önskvärt att den prövas innan jag prövar den hänskjutande domstolens tredje fråga.

87. Den hänskjutande domstolen undrar om artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet, som förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet inom avtalets tillämpningsområde, ska tolkas så, att den utgör hinder för en lagstiftning som den nu aktuella, eftersom den ålägger innehavare av tunga fordon registrerade i utlandet, i förevarande fall Turkiet, att erlägga en särskild skatt medan innehavare av sådana fordon registrerade i en medlemsstat i unionen är undantagna.⁶⁹

88. Den hänskjutande domstolen preciserade i motiveringen till sitt beslut att den ville få klarhet i om den omtvistade skatten är diskriminerande gentemot turkiska transportörer och om den därmed ska anses vara oförenlig med artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet och artikel 18 FEUF. Dessa två artiklars lydelse överensstämmer nämligen, eftersom det i artikel 18.1 FEUF uppställs en princip om att all diskriminering på grund av nationalitet ska vara förbjuden inom fördragets tillämpningsområde.⁷⁰ Jag vill även tillägga att i artikel 9 i avtalet hänvisas uttryckligen till samma "[icke-diskriminerings]princip som anges i artikel 7 i Fördraget om upprättandet av [EEG]", som motsvarar artikel 18 FEUF.⁷¹

89. Kommissionen anser att det inte är nödvändigt att besvara den fjärde frågan specifikt, eftersom problematiken kring en eventuell diskriminering på grund av nationalitet redan borde ha prövats i samband med de två första frågorna, om domstolen godkände att artiklarna 4–7 i associeringsrådets i beslut 1/95 och därmed associeringsavtalet EEG-Turkiet var tillämpliga på den berörda nationella lagstiftningen.⁷²

90. Det är i synnerhet riktigt att medlemsstaterna endast får anta begränsande åtgärder för den fria rörligheten för varor som grundas på ett av de skäl som anses i artikel 36 FEUF, om de inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering.⁷³ Förevarande kriterium borde analyseras i samband med den andra delen av den andra frågan,⁷⁴ om domstolen prövar den.

68 Även om den fjärde frågan avser associeringsavtalet EEG-Turkiet och de två första frågorna avser associeringsrådets beslut nr 1/95, finns det ett nära samband mellan dessa instrument, eftersom beslutet antogs i syfte att genomföra den slutgiltiga fasen av tullunionen mellan parterna i avtalet, såsom framgår av såväl beslutets titel som ingressen och artikel 1.

69 Om undantaget, se ovan punkt 42.

70 Principen anges även i artikel 21.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). I domen av den 2 juni 2016, kommissionen/Nederländerna (C-233/14, EU:C:2016:396, punkt 76), erinrade domstolen om att förbudet i artikel 18 FEUF är tillämpligt i alla situationer som omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*).

71 I artikel 37 i tilläggsprotokollet till avtalet föreskrivs en särskild tillämpning av denna princip inom området för arbetsrätt, genom att ange att "[v]arje medlemsstat skall gentemot de arbetstagare som är av turkisk nationalitet och som är anställda i gemenskapen tillämpa regler som vad gäller arbetsförhållanden och avlöning inte innebär någon diskriminering på grundval av nationalitet [jämfört med] de arbetstagare som är medborgare i någon av de andra medlemsstaterna."

72 Kommissionen hänvisar i detta avseende till domen av den 30 april 2014, Pflieger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, punkterna 31–36), där det erinras om att när en medlemsstat åberopar tvingande skäl av allmänintresse som grund för att motivera en lagstiftning som kan hindra utövandet av en av de friheter som föreskrivs i fördraget, måste denna motivering tolkas mot bakgrund av de allmänna principerna i unionsrätten och särskilt de grundläggande rättigheterna som garanteras i stadgan, bland annat principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.

73 En motsvarande bestämmelse finns i såväl artikel 7 i associeringsrådets beslut nr 1/95 som artikel 29 *in fine* i tilläggsprotokollet till associeringsavtalet EEG-Turkiet.

74 Se ovan punkt 75 och följande punkter.

91. Mot bakgrund av att jag föreslår att den första frågan ska besvaras jakande, anser jag att det är onödigt att besvara den fjärde frågan, eftersom det räcker att domstolen konstaterar att det föreligger en grund för oförenlighet med unionsrätten av alla dem som den hänskjutande domstolen räknade upp. Om domstolen närmare bestämt, såsom jag föreslår, anser att den aktuella lagstiftningen omfattas av förbudet mot en avgift med motsvarande verkan som en tull som anges i artikel 4 i associeringsrådets beslut nr 1/95, anser jag att det mot bakgrund av praxisen om sambandet mellan artikel 18 FEUF och bestämmelserna i fördraget om de grundläggande fria rörligheterna,⁷⁵ saknas anledning att tolka artikel 9 i associeringsavtalet EEG-Turkiet.

D. Befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna enligt artikel 3.2 FEUF och artikel 1.2 och 1.3 a i förordning nr 1072/2009 (tredje frågan)

92. Det framgår av skälen i beslutet om hänskjutande att den tredje frågan endast ställdes för det fall domstolen fann att den nu aktuella skatten varken utgör en avgift med motsvarande verkan som en tull eller en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 4 och artikel 5 i associeringsrådets beslut 1/95. Med beaktande av att jag föreslår att den första frågan som hänsköts till domstolen ska besvaras jakande, saknas det enligt min mening anledning att besvara den tredje frågan. För fullständighetens skull vill jag ändå göra några påpekanden i denna fråga.

93. Den tredje frågan avser befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna vad gäller avtal som sluts med tredjeländer på området för internationella godstransporter på väg. Det framgår av beslutet om hänskjutande att motparten i det nationella målet, nämligen skattemyndighetens överprövningsavdelning, hävdade att Ungern var fri att reglera internationella godstransporter på väg genom bilaterala avtal enligt artikel 4.2 g FEUF, där det föreskrivs att "[u]nionen och medlemsstaterna ska ha delade befogenheter på [bland annat på området] [t]ransport", och mot bakgrund av bestämmelserna i förordning nr 1072/2009. Detta är även den ungerska och den italienska regeringens samt kommissionens uppfattning. Istanbul Lojistik har däremot hävdade att unionen har implicit exklusiv behörighet på området.

94. Konkret önskar den hänskjutande domstolen fastställa om myndigheterna i Ungern har rätt att verkställa det bilaterala avtal som Ungern undertecknade med Republiken Turkiet 1968 och vars artikel 18.3 föreskriver beskattning av turkiska fordon som transporterar varor med transitering genom Ungern.⁷⁶ Den hänskjutande domstolen undrar om den beskattning som är föremål för det nationella målet således skulle kunna tillämpas med stöd av denna bestämmelse.

95. Den hänskjutande domstolen har hänvisat till unionens exklusiva befogenhet att ingå ett internationellt avtal enligt artikel 3.2 FEUF⁷⁷ och angav även att det följer av domstolens praxis att "när gemenskapen har antagit gemensamma regler – oavsett form – för genomförandet av en i fördraget föreskriven gemensam politik, skall medlemsstaterna inte längre anses ha rätt att vare sig individuellt eller ens gemensamt ingå avtal med tredje land om förpliktelser som kan inverka på dessa

⁷⁵ Se, bland annat, dom av den 19 juni 2014, *Strojírny Prostějov och ACO Industries Tábor* (C-53/13 och C-80/13, EU:C:2014:2011, punkt 31 och följande punkter), dom av den 18 december 2014, *Generali-Providencia Biztosító* (C-470/13, EU:C:2014:2469, punkt 30 och följande punkter), dom av den 29 oktober 2015, *Nagy* (C-583/14, EU:C:2015:737, punkt 24), i vilka det erinras om att artikel 18 FEUF inte är tillämplig när bestämmelserna i FEU-fördraget om fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital är tillämpliga och innehåller specifika regler om icke-diskriminering.

⁷⁶ Skyldigheten att erlägga skatt "för godstransport och för att täcka kostnaderna för underhåll och reparation av vägarna" åligger de turkiska fordonen, till och för transiteringen utan last. Enligt artikel 18.3 ska ungerska fordon som transiteras genom Turkiet ömsesidigt erlägga skatter av samma slag som är tillämpliga i Turkiet. Det framgår av artikel 18.2 att fordon registrerade i en av de stater som är part i förevarande bilaterala avtal däremot är undantagna från skatt "för godstransport, fordonsinnehav eller för användning av vägar" när den andra staten är slutdestinationen.

⁷⁷ Enligt punkt 2 ska "[u]nionen ... också ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal, om ingäendet av avtalet föreskrivs i en unionslagstiftningsakt eller om ingäendet är nödvändigt för att unionen ska kunna utöva sin befogenhet internt eller i den mån ingäendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa".

bestämmelser”.⁷⁸ Jag vill påpeka att den princip som här formuleras senare har avgränsats av domstolen som bland annat påpekande att eftersom unionen endast har tilldelade befogenheter,⁷⁹ måste en eventuell befogenhet, och i synnerhet en exklusiv befogenhet, dock grunda sig på en konkret analys av de berörda bestämmelserna.⁸⁰

96. Till stöd för sin begäran har den hänskjutande domstolen anfört att förordning nr 1072/2009 just har fastställt gemensamma regler om tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg som är giltiga i hela unionen och att enligt skäl 3⁸¹ och artikel 1.2 första meningen⁸² ska förevarande instrument tillämpas i hela den medlemsstat genom vilken, såsom var fallet i Ungern i det nationella målet, ett fordon som transporterar gods från ett tredjeland till en medlemsstat transiteras (eller tvärtom).⁸³

97. Den hänskjutande domstolen undrar närmare bestämt om de ungerska myndigheterna skulle kunna fortsätta ge avtalet Ungern-Turkiet⁸⁴ verkan trots att unionen har lagstiftat på området, genom att åberopa artikel 1.3 a i förordning nr 1072/2009 där det anges att ”[i] avvaktan på att de avtal som avses i punkt 2 ingås ska denna förordning inte påverka ... bestämmelser om transport från en medlemsstat till ett tredjeland och omvänt som avses i bilaterala överenskommelser mellan medlemsstater och dessa tredjeländer”.⁸⁵

98. Det framgår nämligen av den *andra meningen* i artikel 1.2 att förordning nr 1072/2009 ”*inte [ska] tillämpas* på den del av transporten som företas på den medlemsstats territorium där lastning eller lossning sker, *så länge som nödvändiga avtal inte har ingåtts mellan gemenskapen och det berörda tredjelandet*”,⁸⁶ till skillnad från förordningens tillämplighet som föreskrivs i punktens *första mening* när det gäller de situationer där en medlemsstat i unionen endast är transitland.⁸⁷

99. Den andra meningen är enligt min mening inte relevant i förevarande fall, eftersom, såsom Istanbul Lojistik har angett och såsom den hänskjutande domstolen själva har medgett, Ungern är ett transitland och inte en plats där lastning eller lossning sker av de berörda varorna.

78 Den hänskjutande domstolen hänvisade till punkterna 17–19 i dom av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet, kallad AETR (22/70, EU:C:1971:32).

79 Enligt artikel 5.1 och 5.2 FEU.

80 Se, bland annat, den rättspraxis som det hänvisas till i ställningstagande av generaladvokaten Jääskinen avseende yttrande 1/13, (Tredjestats anslutning till Haagkonvention), EU:C:2014:2292, punkt 58 och följande punkter), i yttrande 1/13 (Tredjestats anslutning till Haagkonvention), av den 14 oktober 2014 (EU:C:2014:2303, punkt 71 och följande punkter), och i yttrande 3/15 (Marrakechfördraget om tillgången till publicerade verk), av den 14 februari 2017 (EU:C:2017:114, punkt 108).

81 I skäl 3 anges följande: ”För att säkerställa ett sammanhängande ramverk för internationella godstransporter på väg inom hela gemenskapen bör [förordning nr 1072/2009] tillämpas på alla internationella transporter på gemenskapens territorium. Transport från medlemsstater till tredjeländer regleras fortfarande till stor del genom bilaterala överenskommelser mellan de medlemsstater och tredjeländer som berörs. Där nödvändiga avtal inte har ingåtts mellan gemenskapen och de berörda tredjeländerna bör därför den här förordningen inte tillämpas på den del av transporten som företas på den medlemsstats territorium där lastning och lossning sker. Den bör emellertid tillämpas i en medlemsstat som är transitland.”

82 Enligt första meningen är förordning 1072/2009 tillämplig ”[v]id transporter från en medlemsstat till ett tredjeland och omvänt ... på den del av transporten som utgörs av transitering genom en annan medlemsstats territorium”.

83 Det ska erinras om att det fordon som omfattades av den omtvistade skatten åkte från Turkiet för att ta sig till Tyskland via Ungern.

84 Den hänskjutande domstolen och Istanbul Lojistik är oeniga om huruvida denna möjlighet bekräftas eller motsägs av rapporten från ICF Consulting Ltd, som nämns ovan i fotnot 28 (se s. 6, punkt 2.1 och s. 8, punkt 2.2. i rapporten).

85 Den ungerska regeringen har hävdats att unionen inte har exklusiv befogenhet på förevarande område, eftersom bestämmelser i förordning nr 1072/2009, i vilken det uttryckligen tas hänsyn till bilaterala avtal mellan medlemsstaterna och tredjeländer, föreskriver att sådana avtal fortsätter att gälla så länge som de inte har ersatts av bestämmelser antagna på unionsnivå.

86 Min kursivering. Det finns en liknande bestämmelse i tredje skälet och i artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 881/92 av den 26 mars 1992 om tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapen till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier (EGT L 95, 1992, s. 1), som förordning nr 1072/2009 ersatte.

87 Se, även, skäl 3 som det hänvisas till ovan i fotnot 81.

100. I likhet med den ungerska och den italienska regeringen samt kommissionen, vill jag framför allt understryka att det nationella målet inte omfattas av det materiella tillämpningsområdet för förordning nr 1072/2009, på grund av att det i artikel 2 led 1 föreskrivs att instrumentet endast är tillämpligt på *godstransportfordon* som är registrerade i en medlemsstat i unionen⁸⁸, medan det fordon som genom de överklagade besluten omfattades av den ungerska skatten var registrerat i Turkiet.

101. Jag anser följaktligen, i andra hand, att eftersom förordning nr 1072/2009 inte är tillämplig i en situation som den nu aktuella, kan inte dess bestämmelser utgöra hinder för de ungerska myndigheterna att stödja sig på artikel 18.3 i avtalet Ungern-Turkiet för att föreskriva att den omtvistade skatten ska erläggas i detta fall.

V. Förslag till avgörande

102. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan föreslår jag att domstolen ska besvara de frågor som Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Szegeds arbets- och förvaltningsdomstol, Ungern) har ställt, på följande sätt:

Artikel 4 i beslut nr 1/95 fattat av associeringsrådet för EG och Turkiet av den 22 december 1995 om genomförande av den slutgiltiga fasen av tullunionen, ska tolkas så, att en motorfordonsskatt som den i det nationella målet, som tas ut av samtliga innehavare av ett tungt fordon registrerat i ett som land som inte är medlem i Europeiska unionen och som transiteras genom Ungern för att ta sig till en annan medlemsstat, och som ska erläggas varje gång den ungerska gränsen passeras, utgör en avgift med motsvarande verkan som en tull avseende de varor som omfattas av förevarande union, och är således förbjuden enligt artikeln.

Med beaktande av svaret på den första tolkningsfrågan, saknas det anledning att besvara den andra, den tredje och den fjärde tolkningsfrågan.

⁸⁸ I led 1 definieras begreppet fordon i den mening som avses i förordningen som "ett motorfordon som är registrerat i en medlemsstat eller ett fordonståg där åtminstone motorfordonet är registrerat i en medlemsstat, om motorfordonet eller fordonståget uteslutande används för godstransporter".